

N° 867

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 juillet 2023

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur les actions écoresponsables des pouvoirs publics,

Par M. Jean-Michel ARNAUD,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
LISTE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS	19
AVANT-PROPOS	21
PREMIÈRE PARTIE	
LES POUVOIRS PUBLICS S'INSCRIVENT DANS UNE TRAJECTOIRE AMBITIEUSE EN MATIÈRE D'ÉCORESPONSABILITÉ	
I. 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.....	23
A. AFIN DE RÉPONDRE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE, LA FRANCE IMPOSE DES OBJECTIFS PRÉCIS DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE	23
B. LES POUVOIRS PUBLICS RÉALISENT DES BILANS D'ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE DE PLUS EN PLUS APPROFONDIS.....	24
1. <i>La présidence de la République : un bilan d'émissions de gaz à effet de serre marqué par le poids important de l'aviation.....</i>	<i>26</i>
2. <i>Le Sénat dispose d'ores et déjà d'un bilan environnemental qu'il prévoit d'actualiser en 2023</i>	<i>28</i>
3. <i>L'Assemblée nationale prévoit de réaliser en 2023 un bilan carbone élaboré selon les derniers standards en vigueur.....</i>	<i>28</i>
C. TOUS LES POUVOIRS PUBLICS VISENT UNE NEUTRALITÉ CARBONE RAPIDE ..	29
1. <i>La neutralité carbone résulte d'une action sur la réduction des émissions et d'une compensation des émissions résiduelles</i>	<i>29</i>
2. <i>La stratégie nationale bas carbone vise une neutralité carbone pour 2050</i>	<i>29</i>
3. <i>Les pouvoirs publics s'inscrivent dans cet horizon, voire l'anticipent concernant les assemblées</i>	<i>30</i>
II. ENGAGÉS DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES SUR LES ENJEUX DU CHANGEMENT CLIMATIQUE, LES POUVOIRS PUBLICS METTENT EN ŒUVRE DES PLANS D'ACTION.....	33
A. LES POUVOIRS PUBLICS ONT ENGAGÉ DES ACTIONS ENVIRONNEMENTALES DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES	33
B. LES INSTITUTIONS ONT DÉSORMAIS FORMALISÉ LEUR DÉMARCHE PAR DES PLANS D'ACTION EN COURS D'ÉLABORATION OU DÉJÀ MIS EN ŒUVRE.....	33
1. <i>La présidence de la République : un plan d'action en responsabilité sociale des organisations (RSO) en trois axes.....</i>	<i>33</i>
2. <i>L'Assemblée nationale : un groupe de travail et des audits en cours, avant la mise en œuvre d'un plan de transition.....</i>	<i>34</i>

3. Le Sénat : un plan d'action en seize fiches et décliné en résultats attendus et indicateurs d'impact	35
4. Le Conseil constitutionnel : malgré des enjeux limités, un plan d'action pour le développement durable et les économies d'énergie.....	40

DEUXIÈME PARTIE DES AVANCÉES DÉJÀ SIGNIFICATIVES DANS UN GRAND NOMBRE DE SECTEURS D'ÉMISSIONS

I. DEUX SECTEURS REGROUPENT LES TROIS QUARTS DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE	41
A. LES DÉPLACEMENTS : LA PREMIÈRE SOURCE D'ÉMISSION	41
1. <i>Un verdissement rapide des parcs automobiles</i>	<i>41</i>
2. <i>Des dépenses en faveur des mobilités alternatives, notamment pour les trajets domicile-travail</i>	<i>43</i>
3. <i>Le poids important et difficilement compressible de l'aviation.....</i>	<i>43</i>
B. LA STRATÉGIE IMMOBILIÈRE ET ÉCONOMIES D'ÉNERGIE : UN EFFORT FINANCIER DE LONG TERME	44
1. <i>Des bâtiments historiques soumis à des contraintes fortes qui font l'objet de programmes de rénovation importants.....</i>	<i>44</i>
2. <i>Une labellisation « Haute Qualité Environnementale » pour les rénovations des bâtiments des assemblées</i>	<i>46</i>
3. <i>Le Sénat conduit une politique inédite de rénovation énergétique des bâtiments</i>	<i>46</i>
4. <i>Le Conseil constitutionnel poursuit ses travaux d'amélioration de la performance énergétique.....</i>	<i>48</i>
5. <i>La présidence de la République révolutionne son système de chauffage avec un ambitieux projet de géothermie.....</i>	<i>49</i>
6. <i>L'installation de capacités autonomes de production d'énergie.....</i>	<i>51</i>
II. DES ACTIONS CONCRÈTES DANS LES AUTRES SECTEURS	52
A. UNE RESTAURATION COLLECTIVE QUI AMORCE SA TRANSITION VERS UNE ALIMENTATION DE QUALITÉ ET DURABLE.....	52
B. LA POLITIQUE NUMÉRIQUE ET LA RÉDUCTION DE LA CONSOMMATION DE PAPIER.....	55
1. <i>La forte réduction de la consommation de papier et la mise en œuvre de la dématérialisation</i>	<i>55</i>
2. <i>Une gestion responsable du numérique</i>	<i>57</i>
C. LA GESTION DES DÉCHETS.....	58
1. <i>L'Assemblée nationale et la gestion des déchets : premier volet d'une démarche systématique écoresponsable</i>	<i>58</i>
2. <i>La présidence de la République a mis en place une politique active de réduction des déchets</i>	<i>59</i>
3. <i>Le Sénat : un objectif de « zéro plastique, zéro gaspillage, zéro déchet »</i>	<i>59</i>
4. <i>Le Conseil constitutionnel : un objectif de zéro plastique d'ores et déjà atteint.....</i>	<i>59</i>
D. LA GESTION DURABLE DES ESPACES VERTS ET LA PRÉSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ.....	60
1. <i>L'Assemblée nationale : des espaces verts au cœur d'une démarche globale de développement durable.....</i>	<i>60</i>
2. <i>La présidence de la République : une démarche associant l'arrêt des pesticides et des mesures en faveur de la biodiversité</i>	<i>60</i>

3. Le Conseil constitutionnel : une action en faveur de la biodiversité.....	61
4. Le Sénat : des efforts engagés en matière d'exemplarité environnementale du Jardin du Luxembourg	61

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

I. DES OUTILS POUR PÉRENNISER L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS EN MATIÈRE D'ÉCORESPONSABILITÉ	65
A. LES POUVOIRS PUBLICS ENTENDENT UTILISER DE PLUS EN PLUS LA COMMANDE PUBLIQUE COMME LEVIER D'ACTION.....	65
1. <i>La commande publique intègre de plus en plus les enjeux environnementaux</i>	<i>65</i>
2. <i>Les pouvoirs publics s'approprient ces nouvelles obligations en s'attachant à les rendre les plus effectives possibles.....</i>	<i>66</i>
B. LA MISE EN PLACE D'OUTILS DE GESTION ET DE PILOTAGE	68
1. <i>Des outils de suivi permettant de piloter et d'évaluer les consommations énergétiques des bâtiments</i>	<i>68</i>
2. <i>Une expérimentation du budget carbone au Sénat</i>	<i>69</i>
C. LA COMPENSATION CARBONE : UN SYSTÈME AMENÉ À SE DÉVELOPPER.....	69
II. DES POUVOIRS PUBLICS QUI ASSOCIENT L'ENSEMBLE DES ACTEURS AUSSI BIEN EN LEUR SEIN QU'À L'EXTÉRIEUR.....	71
A. DES PLANS DE SOBRIÉTÉ, SOURCES D'ÉCONOMIES MAIS AUSSI OPPORTUNITÉ POUR SENSIBILISER LES ACTEURS EN INTERNE	71
B. DES INSTITUTIONS QUI VISENT UNE APPROPRIATION DE L'ÉCORESPONSABILITÉ PAR CHACUN.....	72
C. UNE VALORISATION DES ACTIONS MENÉES	73
EXAMEN EN COMMISSION.....	75
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	81

L'ESSENTIEL

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.

I. 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

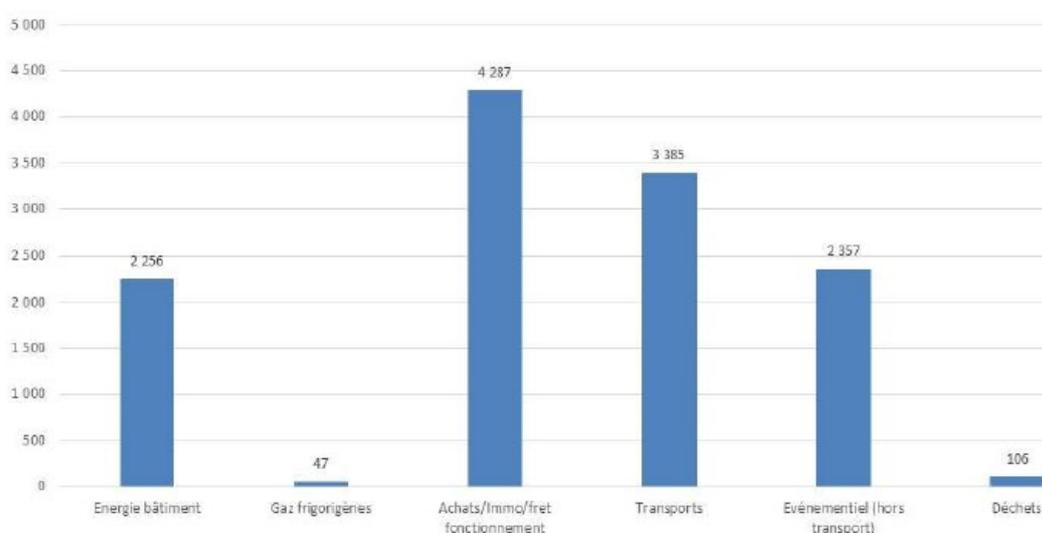
A. LES POUVOIRS PUBLICS RÉALISENT DES BILANS D'ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE DE PLUS EN PLUS APPROFONDIS

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.

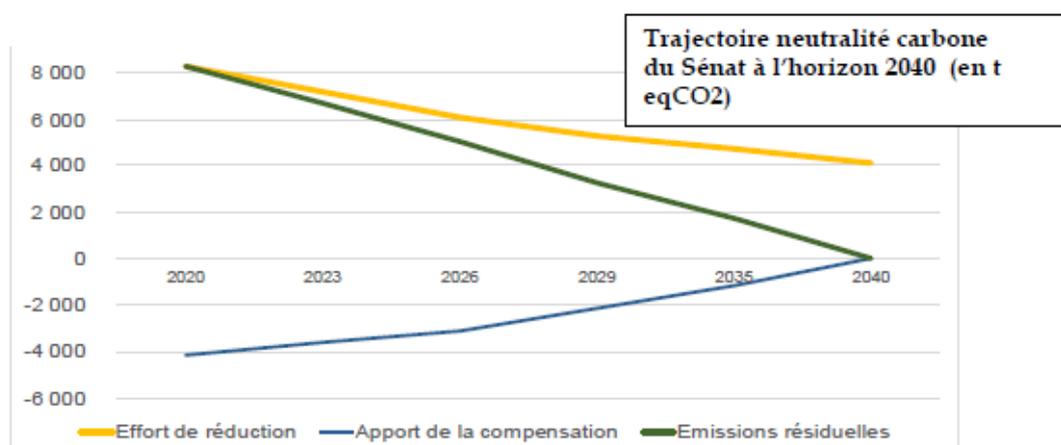
Si la **présidence de la République** s'inscrit dans la trajectoire de réduction des émissions de GES **fixée par la Stratégie nationale bas carbone (SNBC)**, et vise ainsi une neutralité carbone **d'ici 2050**, les assemblées ont fait le choix d'anticiper cette échéance.

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.

II. 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

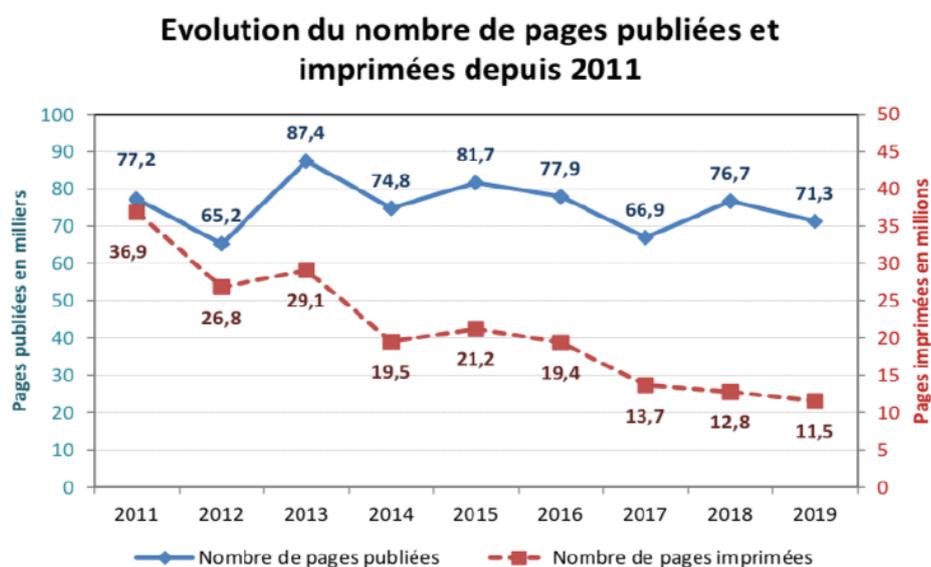
1. La restauration collective amorce sa transition vers une alimentation de qualité et durable

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.

III. 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 séquençement « **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.

LISTE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS

Observation n° 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).

Observation n° 2 : envisager, lorsque cela 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.

Observation n° 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.

Observation n°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.

Observation n° 5 : mettre en œuvre une communication interne régulière sur des thèmes en lien avec le développement durable.

Observation n° 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.

Mesdames, Messieurs,

Le constat d'une accélération du réchauffement climatique et l'enjeu de la mise en œuvre de l'accord de Paris conduisent les pouvoirs publics à se mobiliser autour de la question du développement durable. Ces derniers, même si les enjeux à la fois budgétaires et en termes d'émissions de CO² restent modestes à leur échelle, sont concernés en premier lieu pour des motifs d'exemplarité.

En effet, l'urgence climatique n'est plus à démontrer, la synthèse du sixième rapport d'évaluation du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) publiée le 20 mars 2023 rappelle l'impérieuse nécessité de réduire nos émissions.

Or, l'administration publique est au cœur des enjeux de la décarbonation, ainsi que l'expose le think tank *The Shift project* dans son rapport « décarboner l'administration publique¹ », qu'il s'agisse de la baisse des émissions de CO² générées par les administrations ou de leur effet d'entraînement sur le reste de l'économie, notamment via l'outil de la commande publique mais aussi par le caractère d'exemplarité attendu.

Certes les institutions de la mission « pouvoirs publics » ne représentent qu'une part infime des dépenses (environ 0,25 % du budget de l'État) et des émissions de CO² parmi l'ensemble des administrations. Pour autant, la charge symbolique est forte s'agissant des institutions qui se situent au cœur de la vie démocratique de notre pays.

Dans ce contexte, il a semblé au rapporteur spécial utile d'étudier les conditions dans lesquelles la présidence de la République, les assemblées parlementaires et le Conseil constitutionnel² mobilisent leurs moyens matériels, budgétaires et humains afin de contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique.

Ce rapport s'articule ainsi en trois grandes parties.

La première partie décrit la trajectoire des pouvoirs publics vers la neutralité carbone et les plans d'action mis en œuvre ou en cours d'élaboration afin d'y parvenir.

La deuxième partie revient sur les actions menées par les pouvoirs publics dans les différents secteurs d'émissions. Ces institutions sont en effet confrontées à des problématiques communes en matière de lutte contre les émissions des gaz à effet de serre, c'est pourquoi le choix a été fait d'une

¹ *Décarboner l'administration publique – The Shift Project – Octobre 2021 – Rapport final.*

² *Au regard de ses activités, la Cour de justice de la République n'a pas été intégrée.*

présentation thématique mettant en avant, sans prétendre à l'exhaustivité, les principales actions menées par les pouvoirs publics dans chaque secteur d'émissions, pour leurs activités propres.

Enfin, la troisième partie revient sur les outils et les moyens d'association des acteurs, en interne et en externe, afin d'ancrer dans la durée la transition actuellement à l'œuvre.

Le rapporteur spécial formule au long de ce rapport plusieurs observations qui visent principalement d'une part, à accentuer le caractère symbolique que représente pour ces institutions cette transition vers une réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'autre part, à renforcer l'association et l'adhésion de tous à cette ambition.

PREMIÈRE PARTIE : LES POUVOIRS PUBLICS S'INSCRIVENT DANS UNE TRAJECTOIRE AMBITIEUSE EN MATIÈRE D'ÉCORESPONSABILITÉ

I. 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

L'ensemble des pouvoirs publics étudiés dans le cadre du présent contrôle ont adopté ou sont en cours d'adoption d'une **stratégie de développement durable définissant des axes prioritaires ou des actions** à réaliser.

A. AFIN DE RÉPONDRE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE, LA FRANCE IMPOSE DES OBJECTIFS PRÉCIS DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE

En réponse au rapport Brundtland et à la prise de conscience progressive des impacts du changement climatique et de la nécessité de limiter les émissions de gaz à effet de serre (GES) issues des activités humaines, le sommet de la Terre de Rio a abouti à la signature par 188 États de la convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC). Cette dernière reconnaît la nécessité de stabiliser la concentration des GES dans l'atmosphère et donne naissance à la conférence des parties (COP), structure qui se réunit annuellement afin de surveiller la bonne application de la convention.

Plusieurs accords climatiques ont été signés à la suite des réunions annuelles des COP dont :

- l'accord de Paris, signé en 2015 et entré en vigueur en 2016, qui fixe un objectif de stabilisation du réchauffement climatique issu des activités humaines à moins de 2°C à horizon de 2100 et si possible de limiter la hausse à moins de 1,5°C ;

- la COP 27, qui s'est tenue en novembre dernier à Charm el-Cheikh en Égypte, et qui a réaffirmé l'objectif de stabilisation.

En parallèle, l'Union européenne s'est également fixé des engagements chiffrés de plus en plus ambitieux. Initié en 2019, le Pacte vert de l'Union européenne s'est ainsi donné comme objectif d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050.

Résolument engagée afin de répondre aux objectifs internationaux et européens fixés, la France s'est progressivement dotée de textes contraignants.

Ainsi, la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) du 17 août 2015 fixe à travers la feuille de « Stratégie nationale Bas Carbone » (SNBC) un objectif de réduction des émissions de GES de 40 % d'ici 2030 (par rapport au niveau de 1990) et l'atteinte de la neutralité carbone à horizon 2050.

Cet objectif engage les pouvoirs publics à respecter les engagements de la France mais constitue également une opportunité de devenir des institutions écoresponsables exemplaires.

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

Afin de lutter contre le changement climatique, les institutions doivent donc être en mesure de mesurer les émissions de gaz à effet de serre (GES) générées par leurs activités. C'est tout l'intérêt du bilan carbone que de permettre d'estimer les émissions directes et indirectes afin de pouvoir agir.

En s'appuyant sur une méthodologie précise, conformément à l'article L. 229-25 du code de l'environnement, le bilan d'émissions de gaz à effet de serre prend en compte les différentes sources d'émissions de CO² par domaine d'activité tels que les consommations énergétiques, les déplacements, les déchets, la restauration etc.

Ce même article du code de l'environnement impose la réalisation d'un bilan d'émissions de GES à un certain nombre d'acteurs publics et privés. Les conditions de mise en œuvre concernant l'administration publique sont les suivantes :

- le bilan est obligatoire pour les personnes morales de droit public employant plus de 250 personnes et doit être mis à jour tous les trois ans ;

- l'obligation ne porte que sur les scopes 1 et 2, la réalisation du scope 3 (émissions amont et aval) est facultative¹ ;

- le bilan doit être transmis par voie électronique via une plate-forme informatique administrée par l'Agence de la transition écologique (ADEME).

En premier lieu, il convient donc de préciser que **le Conseil constitutionnel n'est pas tenu de produire un bilan carbone** puisqu'il ne compte pas un effectif supérieur à 250 personnes. Il a néanmoins mis en place, comme indiqué ci-après, un plan d'action pour le développement durable (PADD).

¹ Voir définitions dans l'encadré ci-après.

Qu'est-ce qu'un « bilan d'émissions de gaz à effet de serre » ?

Selon la définition fournie par l'Agence de la transition écologique (ADEME), un bilan GES désigne l'évaluation de la quantité de gaz à effet de serre (GES) générée dans l'atmosphère par l'activité d'une entité (entreprise, collectivité, territoire, etc.) sur une année.

Pour chaque activité, on comptabilise les émissions, qu'elles prennent place à l'intérieur (par exemple les émissions liées au chauffage d'un bureau l'hiver) ou à l'extérieur d'une entité (par exemple les émissions liées à la fabrication d'un ordinateur de bureau).

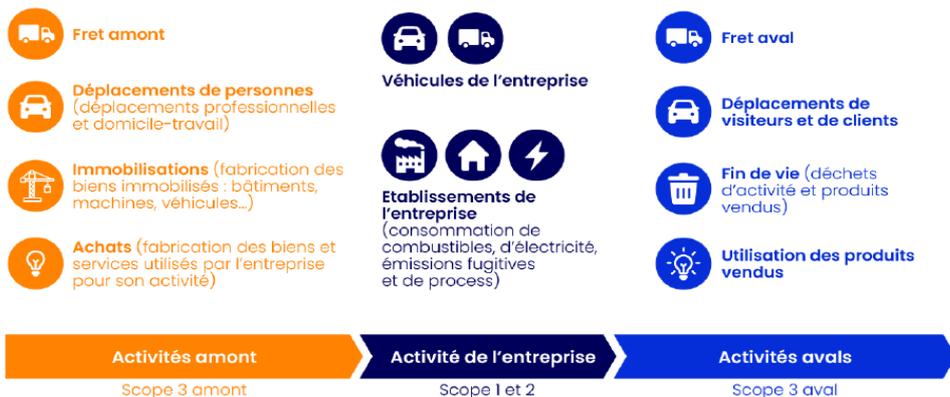
On classe les émissions de GES en **trois catégories dites « Scope »** (pour périmètre, en anglais).

Scope 1 : émissions directes de chacun des secteurs d'activité obligatoire dans le décret n°2022-982 du 1er juillet 2022 relatif aux bilans d'émissions de gaz à effet de serre sauf pour la production d'électricité et de chaleur dont c'est la contribution en scope 2 par secteurs d'activité qu'il est demandé aux entités d'estimer. Ce sont celles qui sont produites dans les secteurs suivants : résidentiel, tertiaire, transport routier, autres transports, agricole, déchets, industrie, branche énergie hors production d'électricité, de chaleur et de froid.

Scope 2 : émissions indirectes des différents secteurs liées à leur consommation d'énergie. Leur prise en compte est obligatoire dans le décret pour la consommation d'électricité, de chaleur et de froid. Ce sont les émissions indirectes liées à la production d'électricité et aux réseaux de chaleur et de froid, générées sur ou en dehors du territoire mais dont la consommation est localisée à l'intérieur de l'entité.

Scope 3 : émissions induites par les acteurs et activités du territoire. Elles peuvent faire l'objet d'une quantification complémentaire. Le décret prévoit que certains éléments du diagnostic (ou des objectifs, voir section dédiée) portant sur les gaz à effet de serre peuvent faire l'objet d'une quantification complémentaire prenant encore plus largement en compte des effets indirects, y compris lorsque ces effets indirects n'interviennent pas sur le territoire considéré ou qu'ils ne sont pas immédiats. La prise en compte des émissions indirectes est recommandée car si la France a réduit ses émissions directes, ses émissions indirectes sont en croissance.

Principaux postes d'émissions du Bilan Carbone



Source : site internet de l'ADEME

À titre liminaire, le rapporteur spécial tient à souligner que tous les pouvoirs publics concernés ont procédé à l'exercice du bilan d'émissions de gaz à effet de serre, et sont dans une démarche de mise à jour régulière.

1. La présidence de la République : un bilan d'émissions de gaz à effet de serre marqué par le poids important de l'aviation

Le bilan carbone de l'Élysée a été réalisé en 2020 sur l'année 2019 par le cabinet A2DM. Il conclut à un total d'émissions de **28 600 t eqCO²** (12 400 t eqCO² hors aviation).

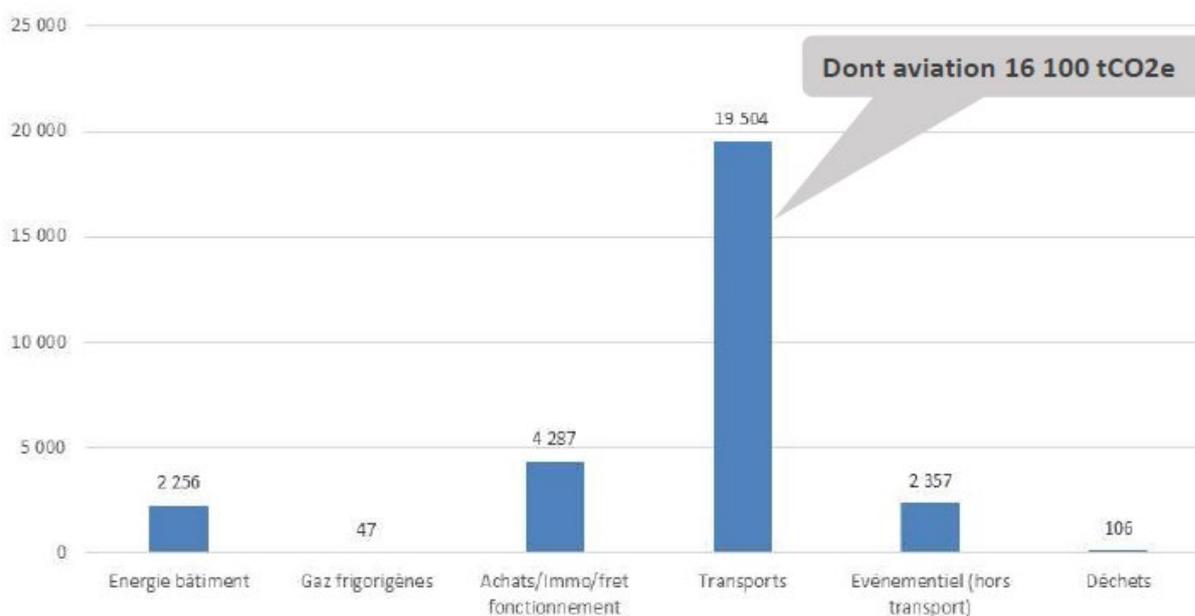
Les principaux postes d'émission concernent :

- les transports (19 504 t eqCO² dont 16 100 t eqCO² pour l'aviation) ;
- les achats, dont la restauration, et les amortissements (4 287 t eqCO²) ;
- l'évènementiel (2 357 t eqCO²) ;
- et la consommation énergétique des bâtiments (2 256 t eqCO²).

Le graphique ci-dessous souligne le poids très important de l'aviation dans le total des émissions :

Répartition des émissions totales de gaz à effet de serre de la présidence de la République

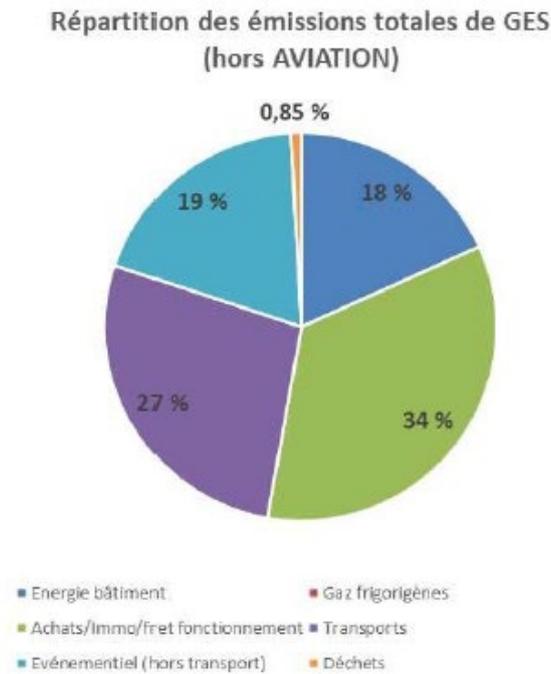
(en t eqCO₂)



Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

La problématique de l'aviation sera traitée plus spécifiquement dans la partie du rapport relative aux déplacements. Mais l'on peut préciser que si ce poste constitue un facteur important d'émissions, **il paraît difficilement compressible au regard de l'activité présidentielle.**

Hors aviation, la répartition des émissions de GES de la présidence de la République est la suivante :



Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

Le bilan carbone réalisé conclut à plusieurs préconisations¹.

Il recommande en premier lieu la **mise en place d'indicateurs de suivi** des émissions de CO². Ces indicateurs ont notamment été mis en place pour les émissions de CO² liées aux déplacements aériens, commerciaux ou militaires.

En second lieu, il recommande la **nomination d'un référent en Responsabilité sociale des entreprises (RSO)**. Cette recommandation a été suivie d'effet puisqu'un contrôleur interne, chargé de projets transverses et de RSO a été recruté spécifiquement sur cette fonction, et rattaché directement auprès du directeur général des services.

Enfin, il invite à réfléchir à l'**adaptation de l'activité présidentielle** pour limiter les émissions.

¹ Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial.

2. Le Sénat dispose d'ores et déjà d'un bilan environnemental qu'il prévoit d'actualiser en 2023

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** soit une **diminution de 13 % à périmètre constant par rapport aux émissions constatées en 2007**.

Tout en saluant les actions déjà entreprises, le bilan environnemental recommandait qu'elles soient inscrites dans une stratégie globale, ce qui a été fait à travers la stratégie environnementale présentée au Bureau du Sénat lors de sa réunion du 25 mars 2021.

Selon ce dernier bilan, les principales émissions concernent :

- les déplacements (4 746 t eqCO²) ;
- les consommations énergétiques des bâtiments (2 266 t eqCO²) ;
- et les autres consommations, notamment l'alimentation (662 t eqCO²).

Le bilan environnemental fait l'objet d'une mise à jour annuelle qui demande un travail important, sur plusieurs mois, d'actualisation des bilans des années passées sur la base des préconisations de l'ADEME, et de récolte de données à jour auprès des différentes directions concernées.

3. L'Assemblée nationale prévoit de réaliser en 2023 un bilan carbone élaboré selon les derniers standards en vigueur

Le premier bilan carbone de l'Assemblée nationale date de 2007, et avait été initié à la suite du Grenelle de l'environnement. Un bilan à jour a été commandé et les résultats devraient être prochainement connus.

Ce prochain bilan carbone sera effectué selon les derniers standards en vigueur préconisant d'inclure l'ensemble des **émissions directes et indirectes** correspondant aux scope 1, 2 et 3.

Ainsi, comme le précise le rapport intermédiaire du groupe de travail, ce bilan permettra « *de disposer d'un diagnostic exhaustif des émissions des gaz à effet de serre de l'Assemblée, l'ensemble des personnes travaillant aux côtés des députés étant désormais inclus dans le périmètre du bilan. Seules les activités de circonscription seront exclues du décompte* ». Ce bilan prendra l'année 2022 comme année de référence.

C. TOUS LES POUVOIRS PUBLICS VISENT UNE NEUTRALITÉ CARBONE RAPIDE

1. La neutralité carbone résulte d'une action sur la réduction des émissions et d'une compensation des émissions résiduelles

L'Accord de Paris de 2015 prévoit de limiter le réchauffement climatique en deçà de 2°C. Pour y parvenir, il est indispensable d'atteindre la « neutralité carbone » qui vise à équilibrer toute émission de gaz à effet de serre issue de l'activité humaine par des séquestrations anthropiques de quantités équivalentes de CO².

Pour atteindre la neutralité carbone, deux leviers peuvent être mobilisés :

- en premier lieu, réduire les émissions de GES ;
- en second lieu et de manière résiduelle, augmenter l'absorption de CO² dans des puits biologiques ou technologiques.

La neutralité carbone : définition et objectif pour 2050



La neutralité carbone

C'est un équilibre entre :

- les émissions de GES sur le territoire national ;
- l'absorption de carbone :
 - par les écosystèmes gérés par l'être humain (forêts, sols agricoles...);
 - par les procédés industriels (capture et stockage ou réutilisation du carbone).



Facteur 6
La neutralité carbone implique de diviser nos émissions de GES au moins par 6 d'ici 2050, par rapport à 1990.



Pourquoi viser la neutralité carbone en 2050 ?

- C'est indispensable pour être cohérent avec les engagements pris par la France dans le cadre de l'Accord de Paris et pour assurer un avenir sain aux générations présentes et futures. C'est un objectif inscrit dans la loi.
- C'est un objectif souhaitable : la transition bas-carbone améliore la qualité de vie (qualité de l'environnement, santé...) et est positive pour l'emploi sans altérer la croissance économique.

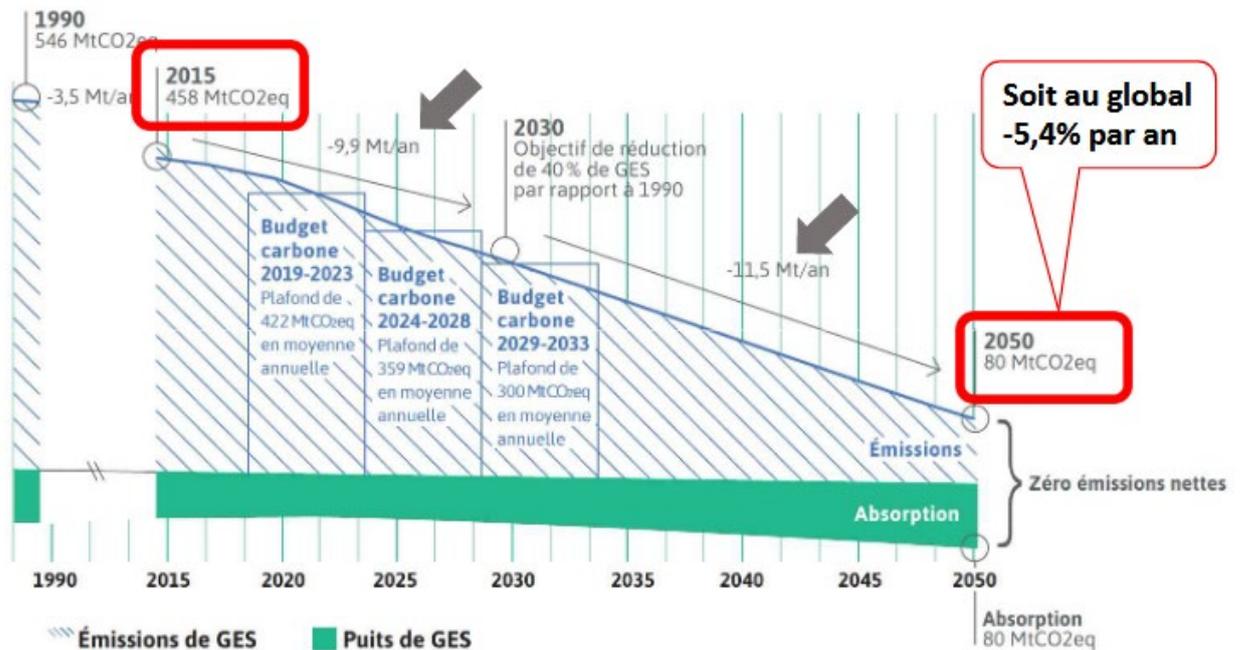
Source : site internet de l'ADEME

2. La stratégie nationale bas carbone vise une neutralité carbone pour 2050

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a introduit un objectif de neutralité carbone pour 2050 en France. Cela implique une division par six des émissions de gaz à effet de serre sur son territoire par rapport à 1990.

Le schéma ci-dessous détaille les étapes de la trajectoire visant à atteindre la neutralité carbone pour 2050 :

Trajectoire permettant d'atteindre la neutralité carbone selon la SNBC



Source : site internet de l'ADEME

3. Les pouvoirs publics s'inscrivent dans cet horizon, voire l'anticipent concernant les assemblées

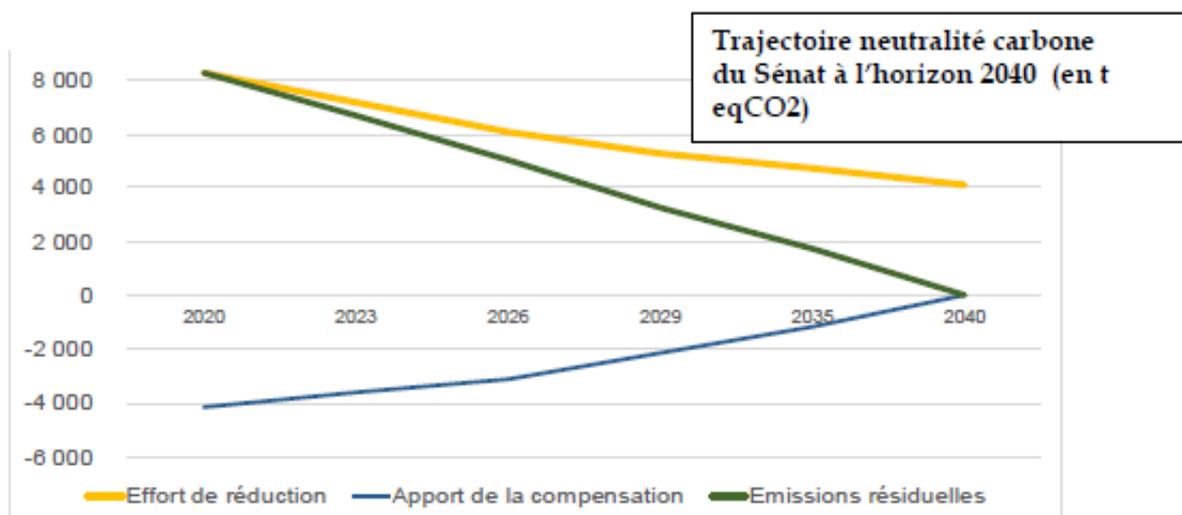
Chacune des institutions vise un objectif volontariste d'atteinte de la neutralité carbone.

Si la **présidence de la République** s'inscrit dans le calendrier fixé 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 10 ans avant l'objectif énoncé par le Gouvernement 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 :



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 des pouvoirs publics, ces derniers se devraient, s'ils le peuvent, d'anticiper l'échéance de 2050 fixée par la SNBC, et atteindre la neutralité carbone aussi rapidement que possible.

Observation n° 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.

Un Sénat neutre en carbone à l'horizon 2040

La neutralité carbone sera atteinte en combinant deux processus :

- la réduction drastique des émissions de gaz à effet de serre, en agissant en priorité sur les secteurs les plus émetteurs : les bâtiments, la mobilité, la restauration collective, les consommations et la commande publique ;
- la compensation des émissions qui ne peuvent être réduites à un coût d'intervention compétitif, en acquérant des « crédits carbone » à travers le soutien à des projets concrets de réduction des émissions de gaz à effet de serre mis en œuvre dans les territoires.

L'objectif est de viser une première réduction de 27 % des émissions d'ici le renouvellement sénatorial de 2026. Le respect de cet objectif permettrait d'accélérer la mutation pour pouvoir atteindre 36 % de réduction en 2030, par rapport au bilan 2020 (sur les données de consommation de 2019), proposant ensuite un effort supplémentaire de 8 % par tranche de cinq années jusqu'en 2040, soit une réduction de 1,6 % en moyenne par an.

Les étapes de la trajectoire de réduction de l'empreinte carbone du Sénat sont synthétisées dans le tableau ci-après (en t eqCO²).

	2020	2023	2026	2030	2035	2040
Energie	2 266	1 915	1 581	1 421	1 260	1 100
Hors énergie	164	145	131	124	117	110
Intrants hors alimentation	114	104	95	90	85	80
Alimentation	662	596	530	487	443	400
Fret	1	1	1	1	1	1
Déplacements	4 746	4 134	3 456	3 037	2 619	2 200
Déchets directs	35	35	35	35	35	35
Immobilisations	392	322	251	234	217	200
Effort de réduction	8 381	7 231	6 081	5 429	4 778	4 126
Réduction des GES /2020		-14%	-27%	-35%	-43%	-51%
Apport de la compensation		500	1 000	2 000	3 000	4 126
Emissions résiduelles	8 381	6 731	5 081	3 429	1 778	0
Réductions cumulées		-20%	-39%	-59%	-79%	-100%

En poursuivant les efforts sur la période 2030-2040, il sera possible d'atteindre en 2040 une réduction de l'ordre de 50 % des émissions par rapport à 2020 et d'envisager la neutralité carbone à cet horizon, en ayant recours à la compensation avec un coût annuel d'environ 124 000 euros à partir de 2040, évalué sur la base d'un prix du carbone de 30€ la tonne.

De façon mécanique, plus les réductions d'émissions seront importantes, moins la charge de compensation sera élevée. Il sera possible d'adapter le niveau de compensation à la réalisation effective, ou au dépassement, des objectifs de réduction.

L'effort de compensation serait engagé avant 2040, de façon à faire progressivement monter en puissance ce programme, parallèlement aux efforts de réduction des émissions, pour qu'il soit pleinement opérationnel à l'horizon 2040, et que les autorités du Sénat puissent cerner les avantages de ce programme au fur et à mesure de son déploiement.

Source : Stratégie environnementale du Sénat

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

A. LES POUVOIRS PUBLICS ONT ENGAGÉ DES ACTIONS ENVIRONNEMENTALES DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES

Si les pouvoirs publics mènent actuellement des actions volontaristes en matière de lutte contre les émissions de GES, il apparaît que des dispositions ont été prises depuis déjà plusieurs années sur ce sujet et notamment depuis le Grenelle de l'environnement de 2007.

En effet, les premiers bilans d'émissions de GES réalisés par l'Assemblée nationale et par le Sénat l'ont été à cette période. 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. À titre d'illustration, l'institution a été précurseur dans l'acquisition de voitures hybrides, la première l'ayant été dès 2016. De plus, dès 2014, l'institution avait adopté une « **Stratégie d'engagement environnemental et de responsabilité sociale** » affichant six objectifs.

De son côté l'Assemblée nationale, cherche depuis dix ans à réduire ses consommations d'énergie et ses émissions de GES. Elle a ainsi eu un recours accru au réseau de chauffage urbain qui a permis de faire baisser les émissions de GES de près de 875 t eqCO², soit une baisse d'environ 29 % en moins de dix ans.

B. LES INSTITUTIONS ONT DÉSORMAIS FORMALISÉ LEUR DÉMARCHE PAR DES PLANS D'ACTION EN COURS D'ÉLABORATION OU DÉJÀ MIS EN ŒUVRE

1. La présidence de la République : un plan d'action en responsabilité sociale des organisations (RSO) en trois axes

La présidence de la République a mis en place un plan d'action en responsabilité sociale des organisations (RSO).

Ce plan présente d'abord un **bilan des actions mises en place dans trois grands domaines** : les transports, l'immobilier, et la vie des collaborateurs.

Le plan RSO expose ensuite les **actions prévues à court et moyen terme** ainsi que celles encore à l'étude, comme le résume le tableau ci-contre.

Les principales actions prévues par le plan RSO de la présidence de la République

Domaine	Actions prévues	Échéance
Transports	Compensation carbone volontaire de nos émissions de CO ² liées au transport routier via le label bas-carbone du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires	Court ou moyen terme
Transports	Expérimentation de transformation de deux véhicules à essence de la flotte automobile en véhicules au bioéthanol	Court ou moyen terme
Bâtiments	Application de la circulaire 6363-SG du 25 juillet 2022 relative à la sobriété énergétique et à l'exemplarité des administrations de l'État, notamment en matière de température de chauffe	Court ou moyen terme
Bâtiments	Limitation de l'éclairage extérieur au strict nécessaire et extinction des lumières après 23h, hors impératif de sécurité	Court ou moyen terme
Bâtiments	Raccordement au réseau d'eau non-potable pour arroser les jardins	Court ou moyen terme
Bâtiments	Lancement d'un audit de l'isolation des bâtiments afin de proposer un plan pluriannuel pour les huisseries, la toiture et les murs tout en tenant compte de ses spécificités historiques du bâtiment	À l'étude
Bâtiments	Déploiement de l'eau froide sur le circuit géothermique	À l'étude
Vie des collaborateurs	Utilisation d'ampoules basse consommation pour illuminer le sapin de Noël et de décorations artisanales recyclées par la suite	Court ou moyen terme
Vie des collaborateurs	Choix de jouets avec des matériaux durables et une conception française pour le Noël des enfants	Court ou moyen terme
Transversale	Certification d'un grand événement de la Présidence ISO 20121 : atteste de la gestion durable de l'organisation mise en place. Le premier événement test pourrait être la Fête de la Musique 2023	Court ou moyen terme

Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

Les priorités de la présidence de la République sont la sobriété énergétique, l'isolation des bâtiments, la mobilité durable et une restauration respectueuse de l'environnement.

2. L'Assemblée nationale : un groupe de travail et des audits en cours, avant la mise en œuvre d'un plan de transition

La présidente de l'Assemblée nationale, Mme Yaël BRAUN-PIVET, a décidé la mise en place d'un **groupe de travail sur le développement durable de l'Assemblée nationale**, dont la réunion constitutive s'est tenue le 6 octobre 2022. Il a vocation à travailler sur la durée de la législature, de produire un rapport et d'en suivre les recommandations.

Avant de formuler des propositions, une phase d'audit a été engagée sous l'autorité du Collège de Questeurs. Ces diagnostics sont un préalable à la réalisation de la stratégie de développement durable de l'Assemblée nationale.

Ainsi, l'Assemblée nationale 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.

La principale étude attendue est bien sûr le prochain bilan d'émissions de GES mais d'autres audits et bilans sont en cours :

- un audit sur la collecte et le traitement des déchets ;
- un audit énergétique de tous les bâtiments de l'Assemblée nationale ;
- un bilan sur la qualité de l'air intérieur afin d'améliorer les circuits de ventilation et de rafraîchissement ;
- et un audit sur la gestion des espaces extérieurs.

En attendant l'élaboration du prochain plan de transition, 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).

3. Le Sénat : un plan d'action en seize fiches et décliné en résultats attendus et indicateurs d'impact

Le Conseil de Questure du Sénat a souhaité la réalisation, en janvier 2020, d'un bilan environnemental des activités du Sénat, en vue de la mise en œuvre d'une stratégie environnementale pluriannuelle. En septembre 2020, le bilan environnemental du cabinet spécialisé Transitions développement durable a été présenté au Conseil de Questure.

Puis, le 25 mars 2021, le projet de stratégie environnementale, après avoir été examiné à deux reprises par le Conseil de Questure et débattu au sein de la délégation du Bureau en charge du développement durable, a été présenté au Bureau du Sénat.

Deux grands objectifs stratégiques ont été retenus par le Bureau du Sénat lors de sa réunion du 10 décembre 2020 :

- un Sénat neutre en carbone à l'horizon 2040 ;
- un Sénat « Zéro plastique, zéro gaspillage, zéro déchet ».

L'atteinte de ces deux objectifs se traduira par la mise en œuvre de seize actions présentées sous forme de fiches. Certaines actions relèvent plus spécifiquement, voire exclusivement, d'un de ces objectifs, d'autres auront des effets sur l'un et l'autre.

Par ailleurs, les objectifs stratégiques se déclinent en objectifs opérationnels structurant le plan d'action autour de trois grands axes.

Le premier axe est intitulé « Bâtiments et Jardin exemplaires en matière d'efficacité énergétique », il intègre la production d'énergies renouvelables, faisant la preuve que la performance énergétique peut aussi s'appliquer au patrimoine historique, ainsi qu'à la gestion du Jardin du Luxembourg.

Le second axe « Mobilité décarbonée », fait une large place à la réduction à la source des besoins de déplacements des personnes, privilégiant les mobilités douces, la mutualisation et les motorisations électriques (à base d'électricité renouvelable) et GNV (à base de biogaz).

Le dernier axe « Consommations responsables », concerne les achats, la gestion de la commande publique, les prestations de restauration et de réception, la gestion des déchets et la gestion du numérique.

Dans le tableau récapitulatif ci-après, chaque fiche précise les résultats attendus ou les indicateurs d'impact retenus en mentionnant l'objectif stratégique poursuivi.

Tableau synthétique du plan d'action du Sénat

N°	Objet de la fiche action	Sous-composantes	Résultat / Impact	OS
1	Pilotage et réduction des consommations énergétiques des bâtiments	Organisation du pilotage des consommations	L'ensemble des actions 1, 2 et 3 (et sous-composantes) contribueront à ramener la consommation énergétique à 180 kWh/m ² /an	1
		Mobilisation des usagers des bâtiments rénovés		1-2
		Mobilisation des usagers des bâtiments non rénovés		1-2
2	Rénovation énergétique des bâtiments	Rénovations lourdes	Représentant une réduction de 103 t eqCO ₂	1
		Rénovations au fil de l'eau		1
3	Maintenance et rénovation des équipements énergétiques lourds	Poursuite des travaux sur les sous-stations vapeur		1

N°	Objet de la fiche action	Sous-composantes	Résultat / Impact	OS
4	Approvisionnement énergétique responsable	Sélection de fournisseurs d'électricité et de gaz certifiés renouvelables	517 t eqCO2	1
5	Optimisation des installations et équipements de rafraîchissement	Programme de court terme	33 t eqCO2	1
		Programme de long terme		1
6	Installation de capacités de production d'énergie renouvelable	Installation de capteurs solaires thermiques	100 m² installés	1
		Installation de capteurs solaires photovoltaïques	200 m² installés	1
7	Budget carbone des déplacements	Déplacements métropolitains	130 t eqCO2 sur train et voiture	1
		Déplacements internationaux	559 t eqCO2 sur avion	1
8	Restructuration de la flotte du Sénat	Mise en œuvre d'un plan de restructuration de la flotte	187 t eqCO2	1
9	Réduction de l'impact des déplacements domicile-travail	Enquête détaillée sur les déplacements domicile-travail		1
		Mesure de réduction des déplacements domicile-travail	512 t eqCO2	1
10	Exigences renforcées de la commande publique	Renforcement des cahiers des charges	80% d'achats responsables	1-2
		Application de la vigilance « déforestation importée »	100 % du papier FSC (ou PEFC)	1-2

N°	Objet de la fiche action	Sous-composantes	Résultat / Impact	OS
11	Optimisation de la restauration collective	Optimisation des approvisionnements et de l'offre	132 t eqCO ₂	1-2
		Instauration d'un « ticket carbone »		1-2
12	Réduction de la consommation de papier	Réduction des impressions	13 t eqCO ₂	1-2
13	Plan d'action numérique responsable	Dématérialisation raisonnée	Réduction de 10% de la consommation électrique des équipements numériques	1-2
		Gestion optimisée du parc matériel	31 t eqCO ₂	1-2
14	« Zéro plastique, zéro gaspillage, zéro déchet »	Élimination des plastiques à usage unique	Zéro plastique à usage unique	2
		Optimisation de la gestion des déchets		Zéro déchet non recyclé
15	Exemplarité du Jardin du Luxembourg	Réduction de la consommation énergétique des serres	10 % de réduction	
		Poursuite et valorisation des pratiques de préservation de la biodiversité	80% de visiteurs satisfaits	1
		Optimisation de la gestion des déchets	Zéro déchet non recyclé	2
16	Compensation carbone	Organisation du programme de compensation	Neutralité carbone en 2040	1

Source : Stratégie environnementale du Sénat

4. Le Conseil constitutionnel : malgré des enjeux limités, un plan d'action pour le développement durable et les économies d'énergie

Si l'enjeu financier est certes modeste s'agissant du Conseil constitutionnel (les dépenses de fonctionnement, qui incluent notamment le parc automobile, l'entretien du bâtiment et les charges externes, représentent à peine plus de 3 millions d'euros), son président, M. Laurent Fabius, a néanmoins 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, puis présenté à l'ensemble des agents du Conseil.

Ce plan comporte cinq axes :

- 1 : Performance énergétique-bâtiment ;
- 2 : Performance énergétique-consommation ;
- 3 : Mobilité durable ;
- 4 : Gestion des déchets ;
- 5 : Biodiversité.

DEUXIÈME PARTIE : DES AVANCÉES DÉJÀ SIGNIFICATIVES DANS UN GRAND NOMBRE DE SECTEURS D'ÉMISSIONS

La présidence de la République, les assemblées parlementaires et le Conseil constitutionnel sont confrontés à des problématiques communes en matière de lutte contre les émissions de CO², c'est pourquoi **le rapporteur spécial a fait le choix d'une présentation thématique mettant en avant, sans prétendre à l'exhaustivité, les principales actions menées par ces institutions dans chaque secteur d'émissions.**

Parmi les secteurs les plus émetteurs, les déplacements et les consommations énergétiques représentent, en moyenne, les trois quarts des émissions et concentrent une grande part des efforts des pouvoirs publics. Mais des actions volontaristes sont aussi menées dans les autres secteurs (restauration, gestion des déchets etc).

I. DEUX SECTEURS REGROUPENT LES TROIS QUARTS DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE

A. LES DÉPLACEMENTS : LA PREMIÈRE SOURCE D'ÉMISSION

Avec plus de la moitié (57 %) des émissions dans le bilan carbone 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 CO².

Mais le rapporteur spécial considère que c'est aussi un secteur où les investissements et les bonnes pratiques peuvent conduire à une réduction rapide et significative des émissions de CO².

Ainsi, 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.

1. Un verdissement rapide des parcs automobiles

Les parcs automobiles des pouvoirs publics ont fait l'objet d'un **verdissement important ces dernières années**, en se dotant d'une part de véhicules électriques ou hybrides de plus en plus grande.

Les véhicules dit décarbonés sont ceux entrant dans le champ du **décret n° 2017-24 du 11 janvier 2017** pris pour l'application des articles L. 224-7 du code de l'environnement et L. 318-1 du code de la route définissant les critères caractérisant les véhicules à faibles et très faibles niveaux d'émissions de moins de 3,5 tonnes.

Le tableau ci-dessous présente la part des véhicules électriques ou hybrides au sein du parc total :

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 au questionnaire du rapporteur spécial

Le parc automobile de la **présidence de la République** est composé de **159 véhicules dont 50 à très faibles émissions** (28 électriques et 22 hybrides) soit **30 %** du parc. En 2022, sur les quatre véhicules éligibles qui ont été intégrés à la flotte de l'Élysée, trois (75 %) sont des véhicules à faibles émissions.

À l'**Assemblée nationale**, les véhicules électriques et hybrides représentent **61,5 % de la flotte** (contre 10 % en 2017). **Les taux d'acquisition de ces catégories de véhicule sont très élevés ces dernières années** (85 % en 2022, 75 % en 2021, 100 % en 2020, 100 % en 2019, 75 % en 2018).

Au Sénat, au 31 décembre 2022, le parc automobile comptait **111 véhicules**, parmi lesquels les motorisations électriques (21 %) et hybrides (13 %) représentent **34 %** des véhicules.

Enfin, le **Conseil constitutionnel** dispose d'un parc entièrement composé de véhicules hybrides.

Il faut néanmoins noter que **le remplacement des véhicules thermiques par des véhicules à faibles ou très faibles émissions n'est pas toujours possible** eu égard aux fonctions de ces véhicules.

Ainsi, c'est le cas **en matière de sécurité du président de la République**, qui implique certaines contraintes de performance ou d'aménagement des véhicules, mais il s'agit alors de cas d'exclusion prévus au code de l'environnement.

2. Des dépenses en faveur des mobilités alternatives, notamment pour les trajets domicile-travail

Avec 1 394 t eqCO² pour le Sénat et 586 t eqCO² pour la présidence de la République, les trajets domicile-travail représentent une part non négligeable des émissions. Or, un nombre important de ces déplacements est fait en voiture individuelle.

Pour favoriser l'évolution des pratiques de déplacements, plusieurs actions ont été mises en œuvre par les pouvoirs publics.

La présidence de la République a ainsi installé des **bornes de recharge électriques** pour les véhicules personnels des agents et **met à disposition des vélos à assistance électrique pour leurs trajets professionnels** (environ 10 000 km sont ainsi réalisés tous les ans). Elle a, par ailleurs, mis en place le **forfait mobilité durable**, octroyant une indemnisation de 200 euros par an aux agents qui se rendent sur leur lieu de travail en vélo.

Le Sénat a prévu dans son plan d'action de réaliser une enquête complète, et renouvelée régulièrement, sur les modes de déplacement des membres du personnel, des collaborateurs de groupes politiques et des collaborateurs des Sénateurs afin d'envisager l'élaboration d'un **plan d'éco-mobilité**.

Parmi les actions à l'étude, il est possible de citer l'installation de prises supplémentaires de recharge pour les véhicules électriques et l'installation de parcs à vélo supplémentaires au Palais du Luxembourg et dans les autres bâtiments du Sénat ou à proximité immédiate.

3. Le poids important et difficilement compressible de l'aviation

Au sein des institutions, l'aviation représente un poids important dans les émissions carbone, mais pour des raisons qui tiennent à l'activité de chacune d'entre elles, il apparaît difficilement compressible en-deçà d'un certain seuil.

Concernant les assemblées, il est bien sûr possible de mettre en œuvre des politiques visant à privilégier le train chaque fois qu'une alternative existe et les assemblées se sont d'ores et déjà engagées dans cette voie. À titre d'illustration, au Sénat, d'après le dernier bilan environnemental, entre 2016 et 2018, le nombre de trajets aériens effectués entre les circonscriptions métropolitaines et Paris a diminué de 15 %.

Mais il n'en demeure pas moins que pour les élus des circonscriptions éloignées des grands axes du TGV ou des territoires ultra-marins, l'avion reste indispensable pour exercer leur mandat.

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, parmi lesquels :

- une **compensation de l'intégralité des émissions carbone du transport aérien** par l'achat de quotas de taxe carbone par le ministère des armées pour les vols militaires et par le programme de compensation d'Air France pour les vols commerciaux ;

- 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) ;

- un engagement à utiliser la **voie routière** pour les déplacements du président de la République **dès lors que le temps de route est inférieur à deux heures et hors impératif de sécurité.**

B. LA STRATÉGIE IMMOBILIÈRE ET ÉCONOMIES D'ÉNERGIE : UN EFFORT FINANCIER DE LONG TERME

1. Des bâtiments historiques soumis à des contraintes fortes qui font l'objet de programmes de rénovation importants

Il convient de rappeler que les institutions sont affectataires d'un important patrimoine historique qu'elles doivent entretenir.

Les **résidences présidentielles**, qui comprennent l'Hôtel d'Évreux (ou « Palais de l'Élysée », datant du XVIII^{ème} siècle), l'Hôtel de Marigny et le Palais de l'Alma (XIX^{ème} siècle) ainsi que les lieux de villégiature du président de la République (Fort de Brégançon, pavillon de la Lanterne), sont affectées au patrimoine historique du ministère de la culture, qui les met à la disposition de la présidence.

L'article 2 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires affecte à l'**Assemblée nationale** le Palais-Bourbon et l'Hôtel de Lassay (datant du XVIII^{ème} siècle), et au **Sénat** le Palais du Luxembourg, l'Hôtel du Petit Luxembourg, leurs jardins et leurs dépendances historiques (XVII^{ème} siècle).

Le **Conseil constitutionnel** siège dans un bâtiment de l'aile Montpensier du Palais-Royal (XVII^{ème} siècle), dont une convention avec France Domaine lui confie la responsabilité.

Ces bâtiments se situent, en raison de leur date de construction, dans les catégories relativement énergivores au regard du diagnostic de performance énergétique (DPE) de l'ADEME¹

Ainsi, il ressort des derniers bilans carbone des institutions que :

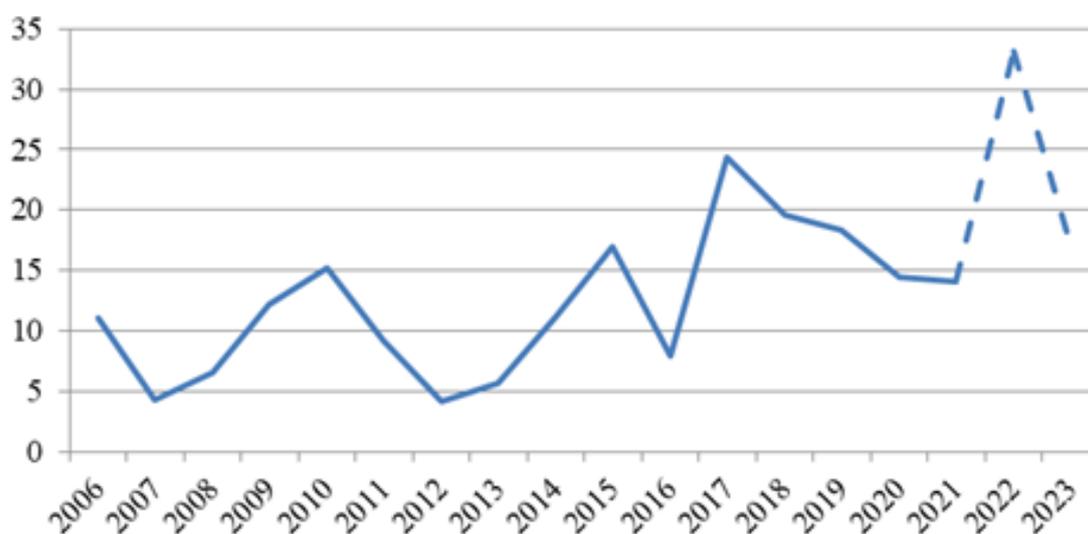
- le Sénat, avec 100 000 m² de bâtiments, enregistre une consommation moyenne de 201 Kwh/m²/an, ce qui correspond à la catégorie D de l'échelle du DPE de l'ADEME ;

- la présidence de la République, avec 36 645 m², enregistre une consommation énergétique des bâtiments qui varie selon leur localisation. Elle est de 320 Kwh/m²/an pour le site de l'Alma et 424 Kwh/m²/an pour le site de l'Élysée, correspondant respectivement aux catégories E et F de l'échelle du DPE de l'ADEME.

Ces dernières années, toutes les institutions ont mené des programmes de travaux très importants². Par exemple, pour le Sénat, la dépense d'investissement, en moyenne annuelle sur la période 2017-2022, est de 20,7 millions d'euros (contre 9,5 millions d'euros en 2006-2016).

Dépenses d'investissement du Sénat depuis 2006

(en millions d'euros)



Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances de 2006 à 2023

¹ Suivant une échelle allant de A (bâtiment économe en énergie) à G (bâtiment énergivore).

² M. Jérôme BASCHER, Rapport sur les projets immobiliers des pouvoirs publics (n°718, 2019-2020).

Chaque rénovation est ainsi l'occasion d'améliorer les performances énergétiques des bâtiments et **il ressort des auditions menées par le rapporteur spécial qu'il est effectivement systématiquement tenu compte des contraintes environnementales.**

Bien sûr, la conciliation entre **l'évolution des bâtiments vers des catégories moins énergivores et les règles de conservation des bâtiments patrimoniaux constitue un vrai défi**, mais cette contrainte n'a pas empêché les pouvoirs publics d'agir ces dernières années.

Ceci d'autant plus que ces institutions sont soumises au décret 2019-771 du 23 juillet 2019 dit « décret tertiaire » qui impose une réduction progressive de la consommation d'énergie dans les bâtiments à usage tertiaire afin de lutter contre le changement climatique. Il s'agit d'une réglementation progressive avec une réduction des consommations d'énergie finale de l'ensemble du parc tertiaire d'au moins -40 % en 2030, -50 % en 2040, -60 % en 2050 (par rapport à 2010).

2. Une labellisation « Haute Qualité Environnementale » pour les rénovations des bâtiments des assemblées

Les rénovations des bâtiments des assemblées visent à être désormais mises en œuvre en respectant les critères permettant d'obtenir la certification « **Haute Qualité Environnementale** ».

Ainsi, au Sénat, la rénovation des deux bâtiments des 26 et 36 rue de Vaugirard a été mise en œuvre en respectant les critères permettant d'obtenir la **certification « Haute Qualité Environnementale »**.

C'est le cas à **l'Assemblée nationale avec les travaux de rénovation de l'hôtel de Broglie** (en cours d'achèvement) qui se sont fixés, dès le lancement, des objectifs ambitieux en matière écologique.

La mise en œuvre de cette certification HQE conduira à déterminer comment les différents marchés d'exploitation peuvent tirer le meilleur parti de cette conception, notamment en termes de réduction des consommations et de limitation des émissions de gaz à effet de serre.

3. Le Sénat conduit une politique inédite de rénovation énergétique des bâtiments

Dans son plan d'action, l'institution se fixe comme objectif **une rénovation énergétique aussi complète que possible d'ici 2030**, en prenant en compte les économies escomptées dans le rythme de programmation de ces travaux.

Des travaux ont été entrepris pour réduire les consommations d'énergie, avec notamment la rénovation de l'éclairage de la salle des Séances, la poursuite de la mise en place de détecteurs de présence et d'ampoules à LED ou encore la pose de nouvelles fenêtres à isolation renforcée.

Ainsi **en 2021**, des fenêtres à **isolation renforcée** ont été posées 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.

La rénovation de l'immeuble du 20 rue de Tournon, achevée récemment, permettra des économies d'énergie significatives avec, en particulier, le remplacement des fenêtres existantes par des fenêtres à isolation renforcée, la modernisation des éclairages, l'installation de détecteurs de présence, l'amélioration de l'isolation thermique des bureaux sur cour et le raccordement du réseau de chauffage sur les pompes à chaleur de l'immeuble du 26 rue de Vaugirard.

En 2022, la Direction de l'Architecture, du Patrimoine et des Jardins a procédé au **remplacement des appareils d'éclairage des circulations de l'immeuble du 77 rue Bonaparte par des appareils à LED**. Elle a aussi poursuivi la campagne pluriannuelle de pose de fenêtres à isolation renforcée et a lancé la campagne d'isolation de l'aile Est du Palais dans le cadre de l'opération de restauration de ses façades et toitures.

Par ailleurs, en septembre 2020, le Conseil de Questure a lancé une mission d'étude sur **l'amélioration de l'efficacité énergétique du musée du Luxembourg** pour maintenir notamment les conditions de conservation et d'exposition des œuvres (température ambiante et niveau d'hygrométrie).

Pour les années à venir, le Sénat poursuivra sa campagne de **restauration et d'isolation des façades du Palais du Luxembourg**, avec la seconde tranche de l'opération concernant les façades Est et le lancement des travaux de la façade Nord.

Enfin, **le Conseil de Questure a autorisé le 28 juillet 2022 la réalisation d'études complémentaires afin de préciser les besoins à venir en tenant compte de la stratégie environnementale du Sénat.**

L'Assemblée nationale engage un programme de rénovation de la zone Colbert

En octobre 2022, le Collège des Questeurs a autorisé les travaux de rénovation des 3^e et 4^e étages de la zone Colbert – soit une surface totale de 3 300 m². Ce programme de rénovation technique et patrimoniale ambitieux est au service d'une amélioration du confort, de la fonctionnalité et de la qualité environnementale du bâtiment

Au-delà de la réalisation de l'isolation des combles et des fenêtres aujourd'hui inexistante, l'ensemble du projet devra tenir compte de la consommation énergétique, notamment pour le chauffage et le rafraîchissement des bureaux. Le choix des solutions techniques devra permettre la réduction des consommations énergétiques en lien avec le décret tertiaire et les efforts déjà engagés au Palais-Bourbon pour réduire toute consommation inutile.

L'opération pourrait être l'occasion d'améliorer la qualité environnementale de ce bâtiment et d'intégrer une démarche de coût global intégrant à la fois la rénovation et l'exploitation du bâtiment. En fonction des solutions techniques et architecturales retenues pour le projet, une politique de valorisation des certificats d'énergie (CEE) pourrait être mise en œuvre. Ces opérations permettraient d'améliorer très significativement la qualité environnementale du bâtiment, offrant un meilleur confort aux utilisateurs et réduisant sensiblement les consommations d'énergie.

Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

4. Le Conseil constitutionnel poursuit ses travaux d'amélioration de la performance énergétique

Un audit réalisé en 2018 concluait que le bâtiment de l'aile Montpensier du Palais-Royal nécessitait une isolation thermique et qu'il présentait un potentiel important d'amélioration en termes de consommation d'eau et d'électricité.

Depuis, l'instruction des chantiers a progressé, afin notamment d'améliorer la régulation thermique d'ensemble du bâtiment dans une optique d'économie d'énergie. Une première phase a été réalisée à l'été 2021. La seconde phase a été programmée à l'été 2022. Ainsi, le premier axe du plan devrait atteindre l'objectif fixé à 25 % de réduction de la consommation énergétique globale du Conseil constitutionnel.

Le Conseil a donc entrepris des travaux visant cet objectif, dont certains sont déjà réalisés.

**Travaux d'amélioration de la performance énergétique réalisés
par le Conseil constitutionnel**

(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 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 aux questionnaires du rapporteur spécial

5. La présidence de la République révolutionne son système de chauffage avec un ambitieux projet de géothermie

La présidence de la République s'inscrit elle aussi 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 projet a été porté par douze PME françaises, avec une structure complète en bois qui provient notamment de forêts françaises. L'établissement dispose aussi d'un système de chauffage au sol par une pompe à chaleur alimentée au gaz.

Le budget de l'opération s'élève à 2 581 000 euros. Son financement a été assuré par la vente du 14 rue de l'Élysée. Cette dernière aura aussi comme conséquence de réduire le parc immobilier de la présidence de la République.

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 par 2 ou 3.

En mai 2023, une entreprise a été retenue pour débiter les travaux de forage. Ces derniers représenteront environ **700 000 euros** et leur financement sera assuré par le budget de l'institution.

Le coût total du projet s'élèvera à environ 5 millions d'euros avec un plan de financement prévoyant une opération en concession en lien avec la banque des territoires.

De plus, **l'Élysée a précisé lors des auditions menées que l'essentiel des engagements financiers sera effectué d'ici à 2027, afin de n'engager que cette mandature.** Au-delà de 2027, le rythme des engagements financiers ne représentera pas plus que le coût des fluides actuellement.

Enfin, ce projet de géothermie, pour être pleinement efficace, nécessitera des travaux sur le réseau secondaire afin d'éviter une inadéquation entre les deux systèmes de chauffage.

Parmi les autres travaux de rénovation énergétique en cours, l'institution prévoit le remplacement de deux chaudières au fioul par des chaudières au gaz à l'hôtel d'Évreux permettant de réduire d'environ 30 % les émissions de CO² de chaque chaudière.

Par ailleurs un programme d'installation de **têtes thermostatiques sur les radiateurs**, permettant de réguler la température des bureaux autour d'un objectif de 19 °C, et d'installation d'**ampoules basse consommation** dans les locaux ainsi que d'**ampoules à détecteurs de mouvement** est en cours. Au total, 2 500 ampoules ont été remplacées par des LED dans les salons générant 90 % de consommation d'électricité en moins.

Calendrier du projet de Géothermie de la Présidence de la République

L'Élysée met en place une solution de géothermie sur nappe à 65m de profondeur (géothermie de minime importance), dont les travaux de forage seront conduits en 2023.

Cette opération intégrera un volet de modernisation du réseau primaire de chauffage (remplacement des chaudières fioul par des chaudières gaz à condensation, remplacement des anciennes chaudières). Dans le cadre de cette opération, il sera également prévu la modernisation du réseau secondaire permettant d'améliorer les performances des installations et leur régulation.

Le projet de mise en œuvre de géothermie constitue une des composantes d'un projet plus global de modernisation du réseau de chauffage et de climatisation pour améliorer les performances énergétiques du bâtiment.

À ce stade, le calendrier retenu pour l'opération de géothermie est le suivant :

- études de maîtrise d'œuvre en 2022 ;
- lancement de la consultation des entreprises en décembre 2022 ;
- nomination de l'entreprise de forage en mai 2023 ;
- début des forages en mai. Trois trous seront creusés (un forage producteur et deux forages injecteurs) représentant trois mois de travaux ;
- mise en service de la solution de géothermie à l'hiver 2024.

La maîtrise d'ouvrage des travaux de forage est assurée par la présidence de la République selon la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

Le financement des travaux de forage est assuré par la Présidence de la République.

Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

6. L'installation de capacités autonomes de production d'énergie

Dans un contexte de hausse des coûts de l'énergie et de baisse des coûts de production des installations d'électricité renouvelable, **la production et consommation, notamment d'électricité, à partir de capacités autonomes de production d'énergie renouvelable peut constituer une opportunité intéressante.**

La principale difficulté pour les institutions est la qualité de monument historique des bâtiments qu'elles occupent. Ainsi, concernant la présidence de la République, le ministère de la culture ne recommande pas sur un immeuble inscrit ou classé au titre des monuments historiques, ce type d'installation, au regard notamment de l'impact visuel, et de l'aspect invasif sur la structure et les matériaux.

Le Sénat prévoit dans son plan d'action de s'engager dans cette voie à la fois pour la production d'eau chaude (installations de capteurs solaires qui peuvent se fondre plus facilement dans l'architecture des bâtiments) et d'électricité (en examinant si des surfaces pourraient être équipées de panneaux solaires photovoltaïques) afin de développer des capacités, même modestes, de production d'électricité renouvelable.

Au-delà du seul intérêt budgétaire, relativement limité, le **rapporteur spécial est convaincu que ce type d'installation représente un enjeu symbolique fort.** Bien que ce type de production restera très modeste au regard des besoins, il s'agit d'une possibilité supplémentaire d'accélérer la transition énergétique.

Observation n° 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.

II. DES ACTIONS CONCRÈTES DANS LES AUTRES SECTEURS

A. UNE RESTAURATION COLLECTIVE QUI AMORCE SA TRANSITION VERS UNE ALIMENTATION DE QUALITÉ ET DURABLE

La restauration collective, si elle ne constitue pas le principal émetteur de gaz à effet de serre (8 % du total au Sénat, 2 % à l'Élysée) peut néanmoins contribuer à améliorer la performance environnementale des pouvoirs publics, tout en sensibilisant l'ensemble des parties prenantes.

Dans le prolongement de la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (loi Égalim), qui vise une diversification des sources de protéines, la fin de l'utilisation du plastique ou encore la réduction du gaspillage alimentaire, **les pouvoirs publics ont chacun saisi l'opportunité de repenser leur stratégie de restauration collective afin de parvenir à une gestion écoresponsable.**

S'agissant plus particulièrement de la transition vers une alimentation de qualité et durable, **la restauration collective des institutions 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 à compter du 1^{er} janvier 2022.**

Dans un contexte de forte inflation des denrées alimentaires (15 % d'inflation sur les produits alimentaires en un an selon l'INSEE¹), les pouvoirs publics ont fait des efforts importants pour atteindre ou se rapprocher de ces critères.

À l'Assemblée nationale, depuis désormais une dizaine d'années, l'Association pour la gestion des restaurants administratifs de l'Assemblée nationale (AGRAN) a développé des achats dits « responsables » et a formalisé cette action, le 3 décembre 2018, par la création de la démarche « **Mon Restau responsable** ».

Afin d'atteindre l'objectif de la loi EGAlim d'achat de produits dans un périmètre de 200 km du lieu de consommation, l'Assemblée nationale se fournit désormais en Normandie pour ses achats de viande et de yaourts et dans l'Oise pour ses achats de glaces artisanales et biologiques.

Les achats de denrées sont effectués par l'AGRAN, et en 2021, sur un montant total de 1,408 million d'euros, **la part des produits durables et de qualité s'est élevée à plus de 35 % (soit 497 616 euros) et celle des produits issus de l'agriculture biologique à près de 11 %, l'objectif fixé par la loi étant presque atteint.**

¹ Indice des prix à la consommation - résultats définitifs (IPC) - avril 2023.

Par ailleurs, l'AGRAN tend à privilégier les achats de produits pour lesquels elle dispose d'informations sur les conditions de production, plutôt que des produits estampillés d'un label « bio » attribué par un pays extérieur à l'Union européenne, tous les labels ne présentant pas les mêmes garanties en matière de performance environnementale. À titre d'exemple, les achats de poisson se font de préférence auprès des fournisseurs dont la production est garantie comme issue d'une pêche raisonnée et durable : label Pavillon France ou label MSC. Ces derniers imposent, en effet, des cahiers des charges rigoureux (respect des tailles, des ressources...).

Enfin, en matière de **lutte contre le gaspillage alimentaire**, des actions structurelles et ponctuelles ont été menées : les commandes sont passées quotidiennement afin de limiter les stocks, une redistribution des invendus des restaurants est effectuée dans les libres services et une action de sensibilisation a été faite en 2018 consistant dans la mise en place de « gâchimètres à pain » dans les selfs.

Souhaitant aller au-delà de la loi EGAlim, **la présidence de la République** a fait le choix d'une démarche volontaire et s'est fixé un **objectif de 72 % de produits biologiques et de qualité, dont 25 % de produits biologiques**.

Dans ce prolongement, un repas végétarien est proposé chaque jour dans les restaurants collectifs.

Au Sénat, la restauration collective, qui représente 8 % des émissions de gaz à effet de serre, constitue un levier important d'amélioration de la performance environnementale.

Tout d'abord, le Sénat encourage la **diversité alimentaire** en privilégiant les démarches de qualité issues de terroirs dans lesquels ces productions créent de la valeur et de l'emploi (label rouge, IGP, AOP, BIO, HVE, etc.). En outre, une attention particulière est portée sur l'amélioration gustative des menus végétariens.

En matière de **réduction du plastique**, depuis octobre 2021, **le délégué des restaurants du Sénat a supprimé les bouteilles d'eau en plastique au restaurant self-service**. Pour les usagers se restaurant sur place, des carafes en verre sont à disposition et ceux qui emportent leur repas, ont la possibilité d'acquérir, au self, une gourde en métal et de s'approvisionner en eau aux fontaines collectives du Sénat.

Le délégué a également mis en place une politique de **lutte contre le gaspillage alimentaire** et effectue notamment une **redistribution des invendus à l'association Soupe populaire du 6^{ème} arrondissement**.

Il veille aussi à l'optimisation de la **gestion des déchets** à travers la prise en charge des biodéchets pour en faire du compost.

Enfin, une initiative intéressante est à l'étude qui consisterait à instaurer un « **ticket carbone** » dans les restaurants du Sénat et permettrait ainsi aux usagers d'être informés de l'empreinte environnementale des menus qu'ils choisissent contribuant ainsi à leur sensibilisation.

Actuellement, le contrat de concession qui lie la SRJB et le Sénat ne prévoit pas la mise en place d'un dispositif de renseignement de l'empreinte carbone des repas sur le ticket de caisse.

De plus, techniquement, la mise en place d'un tel dispositif se heurte à une double difficulté :

- d'une part, la diversité des fournisseurs du restaurateur qui ne sont pas tous en mesure de fournir l'empreinte carbone de chaque produit qu'ils lui livrent ;

- d'autre part, la grande variété des plats proposés et celle des produits entrant dans leur composition, rend d'autant plus complexe ou coûteux le suivi exact, et quotidien, de leur empreinte carbone.

Par ailleurs, l'opportunité du dispositif est elle-même sujette à interrogation, le ticket de caisse (papier ou numérique) est en voie d'extinction. En effet, depuis le 1^{er} janvier dernier, en application de la loi n°2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, les tickets de caisse ne doivent plus être automatiquement imprimés.

Pour autant, votre rapporteur considère que ce signal resterait intéressant pour l'utilisateur et s'interroge sur la possibilité de mettre en place un système moins ambitieux mais néanmoins incitatif de signal visuel en restaurant par exemple des pastilles de couleur (par exemple, l'instauration d'une pastille verte pour les plats dont la confection est peu consommatrice d'émission de CO²), dans le but, non pas de créer un effet de culpabilité, mais au contraire d'informer pour permettre à chacun de faire ses choix de manière éclairée.

<p>Observation n° 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.</p>
--

B. LA POLITIQUE NUMÉRIQUE ET LA RÉDUCTION DE LA CONSOMMATION DE PAPIER

Les pouvoirs publics sont par nature des institutions très consommatrices de papier mais des efforts ont été engagés depuis plusieurs années avec des résultats très significatifs.

La réduction du volume de papier représente des économies conséquentes eu égard au prix des ramettes et de l'encre mais également de la maintenance et de l'entretien des copieurs.

En parallèle, en réduisant leur consommation de papier, les pouvoirs publics contribuent à réduire leur empreinte environnementale, l'industrie du papier étant grande utilisatrice d'eau.

1. La forte réduction de la consommation de papier et la mise en œuvre de la dématérialisation

À l'Assemblée nationale, une démarche systématique de réduction de l'usage du papier a été encouragée. De nombreux documents de procédure ont été dématérialisés. Ainsi, le nombre de pages réalisées par les imprimeurs de l'Assemblée nationale ou l'atelier de reprographie est passé de 62,3 millions de pages en 2011 à 21,6 millions en 2016 et 18,5 millions en 2011¹. Enfin, afin d'accompagner cette démarche, chaque député s'est vu remettre une tablette numérique.

S'agissant du **Conseil constitutionnel**, une étude du circuit papier est actuellement en cours afin de renforcer l'économie circulaire de la gestion du Conseil, de ses achats papier à leur destruction et le comité de pilotage du plan d'action de développement durable (PADD) instruit depuis février 2023 la question de la réduction de la consommation de papier et de l'utilisation de papier recyclé.

Des actions sont déjà en place en matière d'impression, telles que l'impression en noir et blanc par défaut, la mutualisation des copieurs par suppression des imprimantes individuelles, ou encore le suivi des indicateurs de consommation du papier.

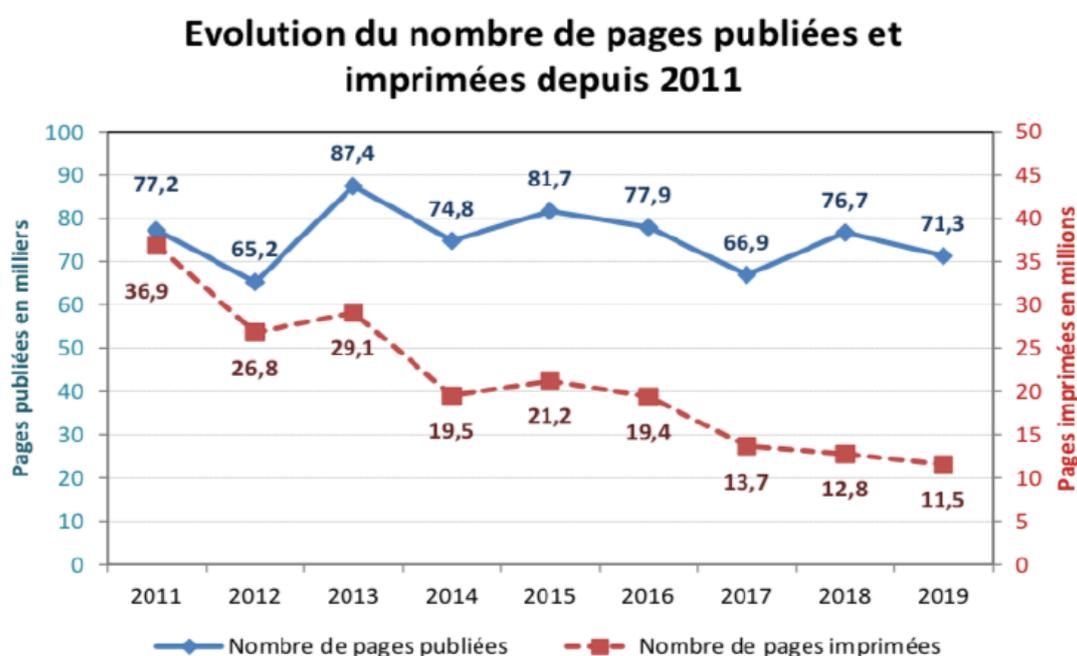
S'agissant de sa politique de dématérialisation, outre son site internet qui permet d'effectuer des démarches administratives en ligne, le Conseil a ouvert en 2022 un **portail de référence de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC 360)** en s'adossant sur des logiciels de transferts raccordés au Conseil d'État et à la Cour de cassation et en exploitant les données disponibles en open data.

¹ Groupe de travail sur le développement durable à l'Assemblée nationale, rapport intermédiaire.

En 2023, le Conseil constitutionnel a structuré pour les quatre prochaines années sa démarche de refonte des outils de gestion des décisions, qui vise à rationaliser les diverses applications mobilisées à l'appui de l'exercice de son office juridictionnel.

Le Sénat, comme l'indique son bilan environnemental, a réduit drastiquement sa consommation de papier, passant de 37 millions de pages en 2010 à 11 millions en 2019. En outre, cette réduction a été génératrice d'économies, le budget consacré à ce poste ayant été divisé par presque cinq en huit ans (798 104 euros en 2011 contre 167 391 euros en 2019).

Ainsi, le graphique ci-dessous illustre la réduction des impressions papier au Sénat.



Source : bilan environnemental du Sénat

Pour accompagner cette dynamique, de nombreuses fonctions administratives ont été dématérialisées pour économiser le papier. Le pôle des applications de gestion a mis en production une application web le 1^{er} janvier 2018, conçue avec la Direction des Affaires financières et sociales (DAFS,) permettant aux sénatrices et sénateurs de saisir et conserver en ligne leurs justificatifs de frais de mandat. Par ailleurs, la dématérialisation concerne également depuis 2020 la chaîne comptable. Seules les autorisations de dépenses restent administrées par dossier papier.

La dématérialisation au Sénat

Depuis 2016, Le Journal Officiel « Débats du Sénat » n'est plus imprimé.

Depuis 2017, la consultation des rapports du Sénat sur le site du Sénat devient la règle, l'impression l'exception [...] l'ensemble des rapports élaborés par les commissions et délégations mis en ligne sur le site du Sénat sont imprimés uniquement à la demande des Sénateurs, des commissions et des délégations.

En octobre 2017, l'application DEMETER (DEMatérialisation de l'Espace de Travail En Réunion) a été mise en production. Cette application permet aux sénatrices et sénateurs de suivre sans support papier les réunions de commission, et aux secrétariats de commission, de mettre à disposition des sénateurs davantage de documents que lorsqu'il était nécessaire de les imprimer.

Les comptes rendus détaillés des commissions et délégation, les comptes rendus analytiques (CRA) et le compte rendu intégral sont dématérialisés (seuls quelques exemplaires sont imprimés et mis à disposition à la demande).

Le Dérouleur pour les séances de débat et de questions n'est plus imprimé. Il est diffusé sur les grands écrans de l'hémicycle.

Depuis février 2020 le tableau comparatif des rapports imprimé a été remplacé par le tableau synoptique de la loi en construction en ligne. Cette pratique économise plus de 1 000 pages par exemplaire du rapport sur les gros textes.

Source : bilan environnemental du Sénat

Enfin, **la présidence de la République** s'est fixé un objectif de numérisation de l'ensemble de ses procédures à horizon de l'été 2024. Afin d'atteindre cette cible, un chargé de projet dédié à la mise en œuvre de la dématérialisation des procédures a été recruté au 1^{er} trimestre 2023.

À cette fin, le domaine budgétaire a été le premier domaine métier à mettre en œuvre cette démarche. La chaîne de la dépense a ainsi été dématérialisée avec l'utilisation de Chorus Pro.

Par ailleurs, désormais, les 1 500 courriers reçus hebdomadairement par le Président et son épouse sont traités électroniquement.

2. Une gestion responsable du numérique

Bien que génératrice de gains en matière d'économies générées, la numérisation a aussi mis en lumière la contrainte que représente le stockage des données, notamment en termes de consommation d'énergie. **Une interrogation se pose en effet sur l'arbitrage en termes d'impact environnemental entre la consommation de papier, dont l'impact sur l'environnement est notamment lié à la déforestation, et le numérique, consommateur d'énergie.**

Aussi, **le Sénat met en œuvre un « plan d'action pour un usage responsable du numérique »** visant une « dématérialisation raisonnée ».

Cette dernière, grâce à la sensibilisation et à la formation des Sénateurs, collaborateurs et membres du personnel incite ces derniers à un usage vertueux du numérique, notamment la gestion des messageries, l'envoi des pièces-jointes ou encore l'archivage.

Cette question est aussi au cœur de la réflexion menée par le groupe de travail sur le développement durable à l'Assemblée nationale qui prévoit d'en faire un volet important de son plan de transition.

C. LA GESTION DES DÉCHETS

Axe transversal central de l'écoresponsabilité, la gestion des déchets, qui regroupe le tri, la collecte, la valorisation et l'élimination des déchets, comporte de nombreux enjeux pour les pouvoirs publics. En plus d'améliorer leur performance environnementale, fournir un bon traitement à ses déchets est une manière d'une part, de gagner en attractivité, mais également d'impliquer l'ensemble des collaborateurs à la démarche écoresponsable.

1. L'Assemblée nationale et la gestion des déchets : premier volet d'une démarche systématique écoresponsable

La réduction des déchets et le recyclage constituent l'un des premiers sujets ayant fait l'objet d'une démarche systématique de la part de l'Assemblée nationale. À ce titre, d'importantes actions ont déjà été entreprises en la matière telles la généralisation du tri sélectif, la récupération des piles, des ampoules et de l'ensemble du matériel informatique obsolète ou encore le compostage des déchets alimentaires. En outre, 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.

En parallèle, un plan conséquent de réduction des déchets en matière de restauration collective a été mis en œuvre avec le remplacement des livraisons en cartons ou cagettes par des livraisons en caisses plastiques consignées, contribuant ainsi à diminuer de 50 % les déchets non-organiques. En 2023, plusieurs évolutions sont envisagées afin d'accentuer cette démarche de réduction, notamment par l'élimination progressive du plastique alimentaire à usage unique.

2. La présidence de la République a mis en place une politique active de réduction des déchets

La mise à disposition d'une source d'eau potable accessible à tous ses agents à travers des fontaines à eau, de gourdes et de tasses réutilisables, a permis de réduire drastiquement l'usage du plastique. En effet, 392 000 bouteilles en plastique sont ainsi économisées par an.

Prolongeant cet effort actif de réduction des déchets, la crèche de la Présidence de la République a fait le choix d'opter désormais pour des couches lavables réutilisables, permettant ainsi de réduire de 20 à 5 kg les déchets quotidiens produits par la crèche.

3. Le Sénat : un objectif de « zéro plastique, zéro gaspillage, zéro déchet »

L'atteinte de 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. Pour y parvenir, des actions concrètes ont été entreprises afin d'atteindre cet objectif ambitieux.

En premier lieu, le Sénat mène une politique de réduction drastique des plastiques à usage unique, à travers notamment le déploiement finalisé de fontaines à eau.

En second lieu, le Sénat cherche à optimiser sa gestion des déchets par la systématisation du déploiement de poubelles de tri collectives répondant aux pratiques courantes de trois flux (papiers et cartons, déchets organiques, autres déchets) afin d'aboutir, *in fine*, à l'abandon définitif des poubelles individuelles.

Enfin, afin de sensibiliser et d'impliquer l'ensemble des sénateurs et des agents à cette problématique, un programme de sensibilisation à la consommation responsable et aux bonnes pratiques a été déployé en lien avec les organismes compétents, notamment l'ADEME.

Fort de ces efforts, le Sénat vise d'ici 2026 une réduction de près de 80 % de ses déchets destinés à l'incinération.

4. Le Conseil constitutionnel : un objectif de zéro plastique d'ores et déjà atteint

Dès 2020, **toute consommation de plastique a été bannie au sein du Conseil constitutionnel**, en s'appuyant notamment sur le déploiement de fontaines à eau et de gourdes.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel déploie une **politique de cession gratuite de ses équipements numériques** dans les conditions prévues par le code général de la propriété des personnes publiques, afin de leur donner une seconde vie.

D. 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.

1. L'Assemblée nationale : des espaces verts au cœur d'une démarche globale de développement durable

Avec 20 360 m² de surfaces extérieures et 11 150 m² d'espaces paysagers, les espaces extérieurs de l'Assemblée nationale constituent un atout majeur du site. Afin de les valoriser de façon durable **une étude a été commandée en vue d'engager une réflexion d'ensemble sur les usages des espaces extérieurs dont les résultats sont attendus pour la fin de l'année.**

Ces derniers permettront d'établir un schéma pluriannuel de travaux et certaines opérations concerneront plusieurs espaces extérieurs tels le jardin de l'ensemble immobilier de Broglie ou encore la cour d'Aguesseau ou la cour Molé avec la rénovation de la zone Colbert.

Enfin, eu égard au degré de technicité et de spécialisation requis pour répondre à ce besoin, un assistant à maîtrise d'ouvrage spécialisé a été recruté.

2. La présidence de la République : une démarche associant l'arrêt des pesticides et des mesures en faveur de la biodiversité

S'appuyant sur une **démarche de « zéro utilisation de produits phytosanitaires »** dans l'entretien de ses espaces verts, la présidence de la République a également développé des actions en faveur de la biodiversité notamment à travers l'installation d'hôtels à insectes sur le site de l'Alma et de ruchers sur le site du Palais de l'Élysée.

Par ailleurs, une stratégie systématique de remplacement des matériaux d'entretien électrique a également été élaborée. L'institution est d'ores et déjà équipée à 65 % par des outils électriques (hors tracteur).

Enfin, afin de valoriser l'ensemble des efforts fournis, un **projet d'éco-labellisation des jardins de l'Élysée est à l'étude** afin de les inscrire, sur le modèle des jardins de l'Hôtel de Matignon, comme **jardins d'exception.**

3. Le Conseil constitutionnel : une action en faveur de la biodiversité

Souhaitant également s'inscrire dans une démarche durable en faveur de la biodiversité, le Conseil constitutionnel a souhaité exploiter ses toits en installant quatre bacs potagers et un rucher.

4. Le Sénat : des efforts engagés en matière d'exemplarité environnementale du Jardin du Luxembourg

Le Sénat s'est résolument engagé à réduire son empreinte environnementale à travers notamment la gestion du Jardin du Luxembourg. À cet égard, plusieurs efforts ont été entrepris.

Les pratiques de **culture écoresponsable et la mise en place du tri sélectif** des déchets contribuent au respect de l'environnement

Dans ce cadre, un certain nombre d'actions ont été entreprises ces dernières années ou vont l'être prochainement.

a) La mise en place du tri sélectif des déchets dans le Jardin

L'optimisation de la gestion des déchets a été au cœur de la démarche durable du Jardin du Luxembourg

À l'issue d'une expérimentation, le Conseil de Questure a approuvé la **mise en œuvre du tri sélectif** dans le Jardin du Luxembourg. Le Jardin a été équipé d'un total de **16 abris-bacs** permettant le tri « trois flux » (papiers et cartons, déchets organiques et autres déchets), entre les mois de décembre 2021 et mars 2022, à proximité des onze portes d'entrées du Jardin, ainsi que sur la terrasse des Reines et aux débouchés des escaliers des grands parterres. Ces abris-bacs ont représenté une dépense de **202 000¹ euros sur l'exercice 2022**.

En outre, des actions d'animation ont été organisées au printemps 2022, et un dispositif d'information des visiteurs sur les résultats du tri a été mis en place afin de sensibiliser ces derniers.

Le rapporteur salue non seulement l'initiative de la mise en place du tri sélectif mais aussi l'action des services du Sénat en charge de faire appliquer ces nouvelles règles qui ont permis une appropriation rapide par les usagers de ces nouveaux modes de gestion des déchets.

b) La préservation de la biodiversité

La préservation de la biodiversité constitue un axe fort de la gestion du Jardin du Luxembourg, depuis de nombreuses années, qui se traduit notamment par **l'abandon du désherbage chimique** depuis presque dix ans,

¹ Les comptes du Sénat de l'exercice 2022, rapport d'information n° 608 (2022-2023).

L'utilisation d'engrais organiques, et non d'engrais chimiques, et de produits homologués « agriculture biologique », le développement de la présence de la faune auxiliaire (oiseaux, insectes, petits mammifères) ou encore la diversification de la gamme végétale. Des affiches mettant en évidence ces pratiques permettent d'informer les visiteurs du Jardin.

En 2021, les opérations d'abattage et de dessouchage de 16 arbres morts ou présentant un haut niveau de dangerosité ont été compensées par la **plantation de 21 arbres**. Le choix des essences procède d'un double objectif : planter des arbres de grande hauteur, destinés à terme à compenser la perte des vieux arbres du Jardin du Luxembourg (érables et marronniers centenaires), et des essences rares et de collection afin de maintenir la **richesse botanique** du Jardin.

c) La maîtrise de la consommation d'eau

De nombreuses actions ont été engagées pour **maîtriser la consommation d'eau** dans le Jardin du Luxembourg, avec notamment la mise en œuvre de techniques culturales adaptées (paillage...), le choix d'essences peu consommatrices en eau, la récupération des eaux pluviales pour assurer une partie de l'arrosage des serres, ou encore le recours à des équipements performants (logiciel de gestion technique centralisée de l'arrosage, système de vannes...).

En 2021, le **logiciel de gestion technique centralisée (GTC)** de l'arrosage utilisé depuis 2013 pour piloter les saisons d'arrosage a été **remplacé par une version plus performante**. Tout comme la version précédente, le nouveau logiciel permet de comparer la consommation en eau constatée avec la consommation théorique nécessaire pour répondre aux justes besoins des plantes et arbres du Jardin et des serres en intégrant les besoins hydriques des végétaux, les données climatiques et les caractéristiques physiques des sols où ils sont implantés. Le nouveau logiciel offre par ailleurs de nouvelles fonctionnalités, en particulier la possibilité de séquencer finement les différents programmes d'arrosage, et ainsi d'en améliorer l'efficacité.

Concernant l'utilisation de l'eau de Seine plutôt que du réseau d'eau potable pour l'arrosage du jardin, les conclusions de l'étude présentée en juin 2022 au Conseil de Questure l'ont conduit à y renoncer dans l'immédiat, au vu de l'ampleur et du coût des travaux à réaliser pour rendre cette solution viable.

d) Une maîtrise des dépenses énergétiques

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.

D'une manière générale, 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.

Le jardin du Luxembourg en chiffres

6,2 millions de visiteurs en 2022 : c'est le record d'affluence dans l'histoire du Jardin. À titre de comparaison, l'affluence était d'un peu plus de 5 millions en 2021.

Une diversité botanique exceptionnelle : 3000 arbres d'essences diverses, 5 000 m² de massifs floraux, un verger conservant plus de 500 variétés anciennes de poiriers et de pommiers, une collection d'orchidées exceptionnelles

1^{er} au classement du plus beau jardin d'Europe : en 2022, le Jardin du Luxembourg a été désigné plus beau jardin d'Europe par les internautes¹ et se classe par ailleurs à la troisième place mondiale.

25,72 hectares : c'est la taille du Jardin du Luxembourg. En détails, ce sont 21,75 hectares ouverts au public et 1,18 hectares rien que pour le Palais du Luxembourg. Le Jardin du Luxembourg est composé de jardins à la française (symétrie et perspective) et de jardins à l'anglaise (impression d'une nature sauvage).

102 statues : le Jardin du Luxembourg héberge notamment une série unique de statues de reines de France et de femmes illustres. Il est possible d'y croiser Anne de Bretagne, la reine Margot, Sainte Geneviève, Marie Stuart, etc. On y trouve également la célèbre fontaine Médicis, commandée par la reine Marie de Médicis, veuve du roi de France Henri IV et dont une statue en pied se trouve également dans le Jardin.

4 517 sièges "Sénat" et "Luxembourg" : le Jardin du Luxembourg dispose aussi de bancs offrant l'équivalent de 3500 places assises.

12,35 millions d'euros : ce sont les dépenses du Jardin sur l'exercice 2022, soit une baisse de 5,76 % par rapport à 2021. Les dépenses d'investissement se sont élevées à 1,64 million d'euros et celles de fonctionnement à 10,71 millions d'euros.

Source : site internet du sénat et rapport d'information sur les comptes du Sénat de l'exercice 2022

¹ <https://jardin.senat.fr/>

TROISIÈME PARTIE : LES POUVOIRS PUBLICS SE FIXENT COMME OBJECTIF D'INSUFFLER UNE DÉMARCHE ÉCORESPONSABLE SUR LE LONG TERME

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

Les institutions peuvent s'appuyer sur plusieurs outils qui sont susceptibles de jouer un rôle d'accompagnement dans la transition écologique en cours :

- la **commande publique**, qui joue un rôle à la fois d'impulsion et d'entraînement ;
- la mise en place d'**outils de gestion et de pilotage** ;
- et enfin la **compensation carbone**, encore débattue actuellement, mais qui, à partir d'un certain seuil, deviendra incontournable dans une optique de neutralité carbone.

A. LES POUVOIRS PUBLICS ENTENDENT UTILISER DE PLUS EN PLUS 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**.

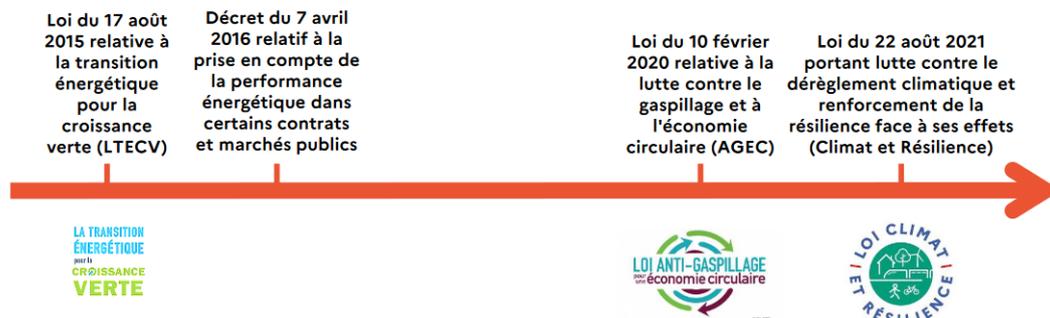
Bien conscientes de cet enjeu, les institutions ont initié des actions afin d'aller au-delà de la seule présence des clauses environnementales dans les marchés.

1. La commande publique intègre de plus en plus les enjeux environnementaux

L'article L. 2111-1 du code de la commande publique (CCP) dispose que : « La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées [...] **en prenant en compte des objectifs de développement durable, dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale.** »

Ces dernières années des obligations environnementales croissantes se sont imposées aux acheteurs publics. Deux lois sont ainsi venues créer récemment de nouvelles obligations.

Obligations environnementales sectorielles depuis 2015



Source : direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de la relance

En premier lieu, la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire a créé une nouvelle obligation pour les acheteurs publics consistant à intégrer des matières recyclées dans des proportions de 20 % à 100 % selon le type de produit.

En second lieu, la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite loi « Climat et résilience ») vise à ce qu'à l'horizon 2026, 100 % des marchés publics soient dotés soit d'une clause, soit d'un critère portant sur les aspects environnementaux ou sociaux du développement durable.

Ainsi, la prise en compte du développement durable a lieu à au moins deux étapes du processus d'achat :

- dès la définition du besoin (article L. 2111-2 du CCP), puisque les spécifications techniques devront prendre en compte les objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale ;

- au moment de l'attribution (article L. 2152-7 du CCP), l'acheteur devra intégrer un critère d'analyse prenant en compte les caractéristiques environnementales puisqu'« au moins un de ces critères prend en compte les caractéristiques environnementales de l'offre ».

2. Les pouvoirs publics s'approprient ces nouvelles obligations en s'attachant à les rendre les plus effectives possibles

Pour l'ensemble des institutions, ces clauses sont déjà présentes dans leurs marchés, et la plupart des candidats aux marchés sont en effet engagés dans une démarche de développement durable.

Pour autant, la seule présence de ces clauses ne suffit pas à garantir que leur suivi est suffisant pour en assurer l'effectivité. De plus, elles ne constituent pas à elles seules un véritable critère de choix, mais

s'apparentent encore davantage à un prérequis, systématiquement satisfait désormais, mais sans avoir un impact décisif sur le choix du prestataire.

Ainsi, **au stade de la définition du besoin**, le Sénat souhaite **renforcer les cahiers des charges et introduire des exigences plus fortes quant aux performances environnementales** attendues pour les produits et services commandés et imposer des éléments de preuve venant attester du respect de ces exigences. Un exemple d'exigence plus forte serait ainsi de passer, de la demande de produits labellisés (Ecolabel ou équivalent), à l'exigence d'un produit proposé dans un emballage récupéré par le fournisseur en vue de son recyclage.

Lors de **l'attribution des marchés**, les institutions **mettent toutes en place des critères propres à valoriser la performance environnementale**. La notation valorise ainsi le recours à des produits éco-labellisés, à des procédés de production écologique (faible émission de particules par les photocopieurs, cycle de l'eau des opérations de blanchissage) ou une qualité environnementale particulière (faible nuisance sonore des appareils de traitement du courrier, basse consommation énergétique etc.).

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.

Sur ce sujet, **le groupe de travail de l'Assemblée nationale sur le développement durable a mis en avant plusieurs propositions dans son rapport intermédiaire**. La première consisterait à introduire dans les pièces des futurs marchés de **nouvelles obligations contractuelles** faites à leurs titulaires (communication obligatoire d'un bilan annuel d'exécution de ces clauses, réponse à un questionnaire annuel etc). Les autres propositions visent à **associer davantage les services utilisateurs et prescripteurs** qui sont les plus à même de connaître le contexte d'exécution du marché. Ainsi, il reviendrait par exemple aux services utilisateurs d'identifier les domaines privilégiés d'actions pour réduire les émissions de gaz à effet de serre en lien avec l'exécution de leurs marchés.

Enfin, **toutes les institutions ont souligné l'importance de la formation des acheteurs aux achats responsables**. Une solution mise en place à la présidence de la République consiste à nommer un acheteur référent sur les sujets liés au développement durable.

Ainsi, **les entretiens menés ont confirmé au rapporteur spécial le rôle d'impulsion de la commande publique dans la démarche d'exemplarité des actions écoresponsables des pouvoirs publics**.

Il 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. À ce titre, la rédaction en cours, par les services de

la présidence de la République, d'un appel d'offres sur le mobilier de bureau avec un lot dédié aux biens issus des biens du réemploi est à saluer.

Observation n° 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.

B. LA MISE EN PLACE D'OUTILS DE GESTION ET DE PILOTAGE

Le principal outil de suivi des actions écoresponsables reste bien sûr le bilan des émissions de gaz à effet de serre. Sa mise à jour nécessite un travail conséquent de récolte des données et constitue le meilleur outil de pilotage pour mesurer les efforts accomplis.

Mais, en parallèle, d'autres outils sont déjà mis en œuvre ou en cours d'expérimentation.

1. Des outils de suivi permettant de piloter et d'évaluer les 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.

La **présidence de la République** a récemment mis en place un tel suivi par bâtiment ou groupe de bâtiments, à travers un tableau de suivi des fluides, qui permet un **calcul du coût et de la consommation surfacique par emprise**.

Le **Sénat** s'est aussi engagé dans le développement de tels outils et **visé une couverture de 100 % des bâtiments bénéficiant d'un pilotage spécifique** des consommations énergétiques d'ici 2024.

L'optique est la même à l'Assemblée nationale où la gestion des équipements a été totalement revue pour **passer d'une logique de chauffe globale, assez générale et uniforme, à un ajustement permanent des chauffages**, en lien direct avec l'activité. Ce pilotage fin est notamment possible grâce aux **outils de gestion à distance qui sont déployés dans une partie des bâtiments** (ce n'est en revanche pas le cas au Palais-Bourbon, rendant nécessaires des interventions physiques quotidiennes, que ce soit pour relever les températures ou pour procéder à des réglages).

La corrélation des opérations de chauffe avec l'activité réelle est un gage certain d'économies, cet effet est particulièrement net dans les salles de commission ou dans l'hémicycle. Cependant, associer le chauffage à l'occupation réelle des bâtiments demande une vigilance constante et suppose que le processus de transmission des informations soit totalement fluide.

2. Une expérimentation du budget carbone 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.

Ainsi, lors de sa réunion du 15 novembre 2021, le Bureau du Sénat a examiné pour la première fois des programmes de déplacements pour 2022 faisant apparaître leur coût carbone prévisionnel. Il est difficile à ce stade de tirer des éléments de bilan de la mise en place de cette information sur le coût carbone des déplacements. En effet, du fait de facteurs externes, en particulier liés à l'épidémie de covid-19, le nombre de déplacements a fortement varié ces trois dernières années.

En vertu de la stratégie adoptée, **le Bureau du Sénat envisage à l'avenir de définir un budget carbone global disponible pour le programme de déplacements à l'étranger**, pour chaque catégorie d'organes, compatible avec la trajectoire de réduction des gaz à effet de serre, pour organiser à terme la priorisation et la composition des missions en fonction de leur impact environnemental.

C. LA COMPENSATION CARBONE : UN SYSTÈME AMENÉ À SE DÉVELOPPER

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 situe 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**.

L'entreprise propose en effet un système de compensation des émissions de GES qui distingue :

- les vols domestiques pour lesquels la compagnie compense elle-même 100 % des émissions de CO₂ ;

- les vols moyens et longs courriers, pour lesquels Air France a proposé aux institutions de compenser les émissions produites par leurs déplacements en achetant des « crédits carbone » destinés à financer des projets de reforestation.

Ainsi, au Sénat, l'avenant annuel à l'accord commercial quinquennal organisant les relations entre le Sénat et Air France a prévu pour la première fois, en 2021, la possibilité pour l'institution de compenser les émissions de CO₂ résultant de certains déplacements aériens des Sénateurs, collaborateurs et membres du personnel.

La présidence de la République utilise aussi ce système de compensation pour ses vols.

Il s'agit à ce jour des seules démarches de compensation engagées par ces deux institutions. De son côté l'Assemblée nationale préfère attendre que les programmes de compensation proposés répondent davantage aux attentes en termes de localisation notamment.

Mais, d'ores et déjà, la présidence de la République prévoit d'engager dans les années à venir une compensation carbone volontaire des émissions liées au transport routier via le label bas-carbone du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Quant au Sénat, dans le cadre de l'actualisation de la stratégie environnementale que le Conseil de Questure a autorisée lors de sa réunion du 1^{er} juin 2023, le cabinet Transitions Développement durable sera chargé de **formuler des recommandations sur la mise en œuvre de la compensation carbone**, pour examiner aussi bien les types de projets qui pourraient faire l'objet d'actions de compensation que la forme juridique que ces démarches devront prendre.

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

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

A. 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.

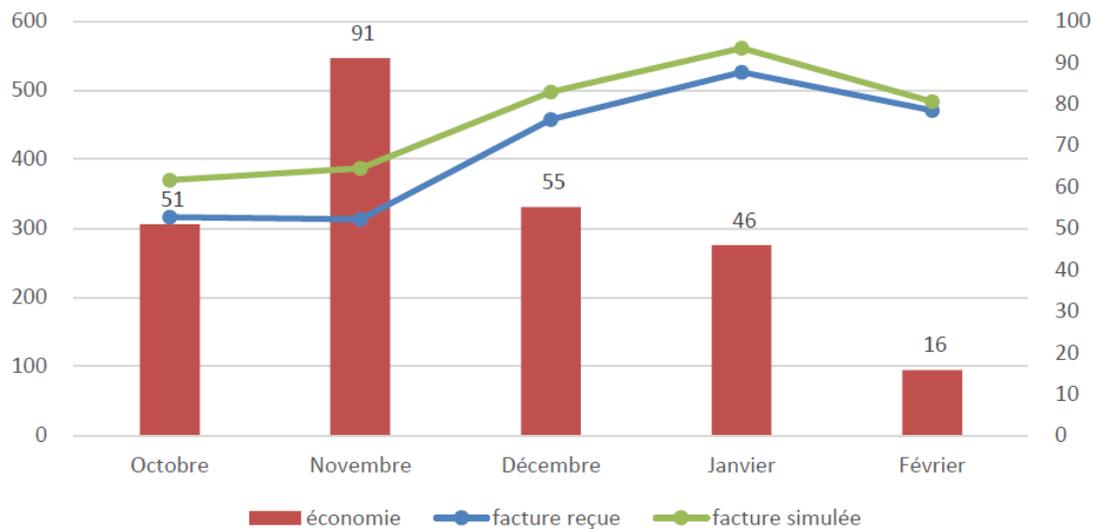
En plus de leur effet bénéfique pour l'environnement, ces mesures génèrent des économies relativement importantes dans un contexte de hausse des coûts de l'énergie.

Ainsi, dans son rapport intermédiaire le groupe de travail sur le développement durable de l'**Assemblée nationale** a dressé un bilan en mars 2023 **du plan de sobriété mis en place pour la période d'octobre 2022 à février 2023**. Ce plan de sobriété a permis de réduire les consommations énergétiques de 15 % en moyenne sur les mois d'octobre à février.

Le graphique ci-dessous détaille les moindres dépenses de l'Assemblée nationale d'octobre 2022 à février 2023.

Les économies générées par le plan de sobriété de l'Assemblée nationale

(en milliers d'euros)



Source : rapport intermédiaire du groupe de travail sur le développement durable de l'Assemblée nationale

Sur les 259 000 euros économisés sur la période, **la seule mise en œuvre du plan de sobriété a permis d'économiser 197 000 euros**. La modification des comportements est donc susceptible de générer de véritables économies qui ont vocation à s'inscrire dans une stratégie de moyen terme.

De son côté, dans son plan d'action pour le développement durable, le **Conseil constitutionnel** a estimé que la réduction moyenne du montant des factures d'électricité, en mettant en œuvre des gestes écoresponsables, seraient de l'ordre de 10 %.

B. DES INSTITUTIONS QUI VISENT UNE APPROPRIATION DE L'ÉCORESPONSABILITÉ PAR CHACUN

Aux termes des auditions menées, **il est apparu au rapporteur spécial que 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.

Il est d'abord essentiel de prendre en considération le quotidien des personnels. Ainsi, le groupe de travail de l'Assemblée nationale sur le développement durable considère que « *l'écoute des acteurs et des usagers est ainsi essentielle à la réussite des politiques de développement durable qui ne peuvent être mises en œuvre sans l'adhésion des acteurs de l'institution.* ».

Pour autant, les modalités d'une meilleure association globale des acteurs et usagers restent à définir. Ainsi, suite à l'audition menée par le rapporteur spécial, les services de la présidence de la République ont affirmé que le plan RSO bénéficiait d'une bonne appropriation par les services tant dans leurs fonctions que dans leurs actions quotidiennes. En revanche, ils concédaient que les initiatives en matière de développement durable ne provenaient que très rarement des acteurs eux-mêmes. **Les acteurs et usagers des institutions s'adaptent certes mais sont rarement à l'impulsion des changements.**

Pour favoriser cette implication le **Conseil constitutionnel** a mis en place des « **référénts PADD** » désignés au sein des différents services du secrétariat général qui ont pour **mission de communiquer sur les actions du Conseil constitutionnel en cette matière et de sensibiliser leurs collègues.** Ils participent aux comités de pilotage PADD qui se tiennent tous les trimestres et peuvent ainsi constituer des relais sur ce sujet.

Par ailleurs, l'implication du personnel passe d'abord, selon votre 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.

<p>Observation n° 5 : mettre en œuvre une communication interne régulière sur les thèmes en lien avec le développement durable.</p>
--

C. UNE VALORISATION DES ACTIONS MENÉES

La promotion des actions menées présente un **double intérêt.**

D'abord, elle 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.

Si des actions de communication ont été récemment menées sur ce sujet (on pensera notamment à la communication de la présidence de la République sur le projet de géothermie, ou à celle du Sénat sur le jardin du Luxembourg), il est sans doute peu connu des personnes extérieures que ces institutions ont faits des efforts considérables ces dernières années, par exemple en matière de rénovation énergétique, de gestion des déchets ou de verdissement de leur parc automobile. C'est aussi le cas dans de nombreux autres domaines que ce rapport s'est attaché à présenter.

De plus, alors que le rapport du Shift project « Décarboner l'administration publique » d'octobre 2021 rappelle par exemple que fin 2018 l'ADEME évaluait à seulement 26 % la part des administrations ayant effectué un bilan d'émissions de GES parmi celles qui y sont soumises, de leurs côté les pouvoirs publics les ont non seulement réalisés mais sont aussi dans une démarche de mise à jour régulière de leurs données et d'actualisation de leurs méthodes de comptabilisation de l'empreinte carbone.

Le rapporteur spécial invite donc les pouvoirs publics à renforcer la communication en ce domaine et, par exemple, à mettre en place un accès facile à un onglet dirigeant l'utilisateur du site internet vers une page dédiée aux actions menées en matière environnementale et régulièrement mise à jour.

<p>Observation n° 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.</p>

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 11 juillet 2023 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a entendu une communication de M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur spécial, sur les actions écoresponsables des pouvoirs publics.

M. Claude Raynal, président - Nous examinons à présent la communication de M. Jean-Michel Arnaud sur les actions écoresponsables des pouvoirs publics.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur spécial. - L'urgence climatique n'est plus à démontrer ; le sixième rapport d'évaluation du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (Giec), publié le 20 mars 2023, rappelle l'impérieuse nécessité de réduire nos émissions de gaz à effet de serre.

Dans ce cadre, même si les pouvoirs publics ne représentent qu'une part modeste de l'ensemble des dépenses de l'État, ils ont un poids symbolique majeur et peuvent, *via* l'exemplarité, avoir un effet d'entraînement sur les autres administrations et sur les entreprises.

Il m'a donc semblé utile d'étudier comment la présidence de la République, les deux assemblées et le Conseil constitutionnel mobilisent leurs moyens matériels, budgétaires et humains pour contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique.

Mon travail s'organise autour de trois axes.

Le premier axe a consisté à comprendre où en était chacune des institutions dans la connaissance de ses émissions, dans sa trajectoire vers la neutralité carbone et dans la mise en œuvre de plans d'action.

Tout d'abord, chacune des institutions a un objectif volontariste de réduction des émissions de gaz à effet de serre. La présidence de la République s'inscrit dans la trajectoire de réduction des émissions fixée par la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et vise ainsi une neutralité carbone d'ici à 2050. Les assemblées, quant à elles, ont fait le choix d'anticiper cette échéance : de huit ans pour l'Assemblée nationale, qui souhaite réduire les consommations énergétiques de 60 % d'ici à 2042 ; de dix ans pour le Sénat, qui s'est fixé un objectif de neutralité carbone à l'horizon de 2040. Il me paraîtrait donc souhaitable que la présidence de la République, à l'instar des deux assemblées, anticipe l'atteinte de la neutralité carbone avant l'échéance de 2050.

Ensuite, l'ensemble des pouvoirs publics étudiés dans le cadre du présent contrôle ont adopté - ou sont en train d'adopter - une stratégie de développement durable définissant des axes prioritaires. Ces démarches sont à saluer. La présidence de la République a mis en place un plan d'action

responsabilité sociétale des organisations (RSO). Le Sénat s'est doté d'une stratégie environnementale avec deux grands objectifs : être neutre en carbone à l'horizon de 2040 et l'objectif de « zéro plastique, zéro gaspillage, zéro déchet ». Le Conseil constitutionnel, dont les enjeux budgétaires et donc d'émissions sont somme toute modestes, s'est doté lui aussi d'un plan d'action pour le développement durable. De son côté, l'Assemblée nationale a mis en place un groupe de travail transpartisan chargé de rendre un rapport et de faire des propositions. Les travaux qu'elle mène sont disponibles en ligne. Un rapport intermédiaire a déjà été publié.

Le second axe de mon travail a consisté à étudier les moyens matériels et budgétaires déjà mis en œuvre par grands secteurs d'émissions. Je ne mentionnerai pas toutes les actions menées, car vous en retrouverez une grande partie dans le rapport, mais je m'arrêterai sur quatre secteurs importants.

Je commence par les déplacements, premier poste d'émissions. Dans ce domaine, les parcs automobiles ont tous fait l'objet d'un « verdissement » très important au cours des dernières années. En ce qui concerne l'aviation, particulièrement pour la présidence de la République, qui représente 82 % des émissions liées aux déplacements, j'ai échangé avec le directeur général des services de l'Élysée, qui m'a expliqué les différentes actions menées pour réduire cette empreinte carbone, mais aussi les contraintes inhérentes à l'activité présidentielle.

Après les déplacements, la rénovation énergétique des bâtiments représente des dépenses importantes, mais qui constituent en même temps une source d'économies à long terme. Les assemblées sont engagées dans des politiques de rénovation, *via* notamment l'acquisition du label Haute Qualité environnementale (HQE) pour certains de leurs bâtiments. C'est ainsi le cas de la rénovation, au Sénat, des deux bâtiments des 26 et 36 rue de Vaugirard et, à l'Assemblée nationale, de l'hôtel de Broglie. De son côté, la présidence de la République a développé deux projets emblématiques. Le premier est celui 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 par deux ou trois. Le coût total du projet s'élèvera à 5 millions d'euros. Le second est celui d'une crèche pour le personnel, sur le site de l'Alma, labellisée E3C1, ce qui correspond à un haut niveau de performance énergétique. Le budget de l'opération s'élève à 2,6 millions euros et son financement a été assuré par la vente d'un immeuble situé au 14 rue de l'Élysée.

Troisième secteur : la restauration collective des pouvoirs publics, concernée par les dispositions de la loi de 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (loi Égalim), notamment par l'objectif d'un taux d'approvisionnement de 50 % de produits durables et de qualité, dont 20 % de produits issus de l'agriculture biologique. Les pouvoirs publics ont

saisi cette occasion pour repenser leur stratégie, afin d'atteindre ou de se rapprocher de ces critères. Par ailleurs, en m'appuyant sur l'initiative, à l'étude au Sénat, d'un « ticket carbone », je pense que l'idée de mettre en place un signal visuel destiné à sensibiliser le consommateur à l'émission de CO₂ engendrée par la confection du repas qui lui est servi serait une option intéressante à explorer.

Quatrième secteur, enfin : les espaces verts et la biodiversité, avec un mot notamment sur les 22 hectares du jardin du Luxembourg, dont le Sénat est propriétaire et qui constituent un exemple en matière de réduction de l'empreinte environnementale. Plusieurs actions entreprises l'illustrent. Il y a, d'abord, la mise en place du tri des déchets puisque 16 abris-bacs ont été installés, ce qui représente une dépense de 200 000 euros en 2022. Il y a aussi la préservation de la biodiversité, qui se traduit par l'abandon du désherbage chimique et l'utilisation d'engrais organique. Ensuite, il y a la maîtrise de la consommation d'eau, avec l'acquisition d'un nouveau logiciel de gestion de l'arrosage. Enfin, il faut noter des efforts en matière de maîtrise de la dépense énergétique pour le chauffage des serres. À ce titre, une étude sur l'opportunité d'installer des panneaux solaires est en cours. À cet égard, je pense que la mise en place d'installations photovoltaïques – si elle s'appuie sur les services de protection du patrimoine – représenterait un enjeu symbolique fort, car bien que l'énergie produite serait très modeste au regard des besoins, cela constituerait un facteur d'accélération de la transition énergétique.

Le troisième et dernier axe de mon rapport a consisté à observer les outils dont les pouvoirs publics disposent pour pérenniser leur action.

Le premier outil est celui de la commande publique, qui s'est « verdie » au cours des dernières années au travers de différentes lois, notamment la loi Climat et résilience, qui vise à ce que 100 % des marchés publics soient dotés d'une clause ou d'un critère portant sur les aspects environnementaux. Au cours des entretiens que j'ai menés, le rôle essentiel de la commande publique m'a été confirmé. J'observe d'ailleurs qu'il faudrait valoriser davantage l'économie circulaire dans les marchés publics. Ce pourrait être une des pistes à explorer par les pouvoirs publics.

Le second point concerne les outils permettant d'accompagner la transition, par exemple ceux qui visent à piloter les consommations énergétiques des bâtiments. 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 humaine.

Il faut également mentionner le projet du Sénat d'un budget carbone, qui consiste à attribuer un quota d'émissions de tonne équivalent CO₂ pour un poste de dépense. En l'occurrence, il serait attribué pour les programmes de déplacements à l'étranger. Je précise qu'au Sénat comme à

l'Assemblée nationale les déplacements des sénateurs dans leur circonscription se situent en dehors du champ visé par ce projet.

Enfin, la transition écologique d'une institution est impossible sans associer et mobiliser tous les acteurs, notamment le personnel. Dans cette perspective, l'ensemble des institutions a mis en place un accès intranet présentant les plans et les actions entreprises en matière de développement durable. Toutefois, l'enjeu est aussi et surtout de permettre aux personnes extérieures à l'institution d'avoir accès aux actions entreprises. Aussi les institutions pourraient-elles renforcer leur communication en ce domaine, par exemple, en mettant en place un accès facile à un onglet dirigeant l'utilisateur du site internet des institutions vers une page consacrée aux actions menées en matière environnementale.

Au travers de ce rapport, j'ai souhaité présenter les efforts menés par les pouvoirs publics dans la lutte contre le changement climatique et rappeler que l'objectif, au bout du compte, est bien de permettre à chacun de s'approprier la démarche d'écoresponsabilité, dont nous parlons régulièrement à nos concitoyens.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Merci pour cette excellente initiative qui nous permet, d'une part, d'illustrer ce qui se fait de manière concrète et, d'autre part, de mesurer le décalage entre les déclarations parfois ambitieuses et la capacité d'agir de nos institutions. Nous voyons ainsi les efforts qu'il faudra encore déployer pour arriver au même niveau d'engagement que celui que nous proposons, voire que nous imposons, à nos concitoyens.

M. Vincent Capo-Canellas. – Ce rapport fournit beaucoup de pistes de réflexion et d'approfondissements que je souhaite saluer. Élaborer des solutions pour le Sénat n'est pas simple, car, d'une part, le bâti est ancien et, d'autre part, on connaît la part importante des déplacements dans les émissions de CO₂.

Je ferai trois remarques. La première concerne les véhicules : la comparaison entre le Sénat et l'Assemblée nationale est délicate parce que cette dernière n'a pas internalisé tout son parc. La deuxième porte sur les suggestions concernant la restauration : nous allons tâcher de les suivre, mais je précise que les restaurants du Sénat font l'objet d'un contrat de concession de service public ; une nouvelle mise en concurrence doit intervenir prochainement. Enfin, je vous remercie d'avoir rappelé que le jardin du Luxembourg est géré par le Sénat, qui représente ainsi une contribution environnementale, qu'il faut saluer, pour Paris. J'en profite pour remercier nos jardiniers et aides-jardiniers.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur spécial – En effet, il existe parfois un décalage entre les textes que nous adoptons et les réalisations. Néanmoins, je constate du côté des pouvoirs publics une volonté partagée d'avancer.

Il y a bien une illusion d'optique concernant les véhicules, puisque le Sénat et l'Assemblée nationale n'ont pas le même mode de gestion. Cependant, le passage à l'hybridation prend de l'ampleur.

Pour ce qui concerne la restauration, il y aura bien sûr une mise en concurrence, mais je veux souligner aussi la nécessité de détecter de meilleures sources d'approvisionnement, notamment en Île-de-France, c'est-à-dire d'établir des contacts avec des représentants agricoles, des maraîchers en particulier, en les sensibilisant au principe de commande publique des pouvoirs publics, de sorte qu'ils y répondent directement au lieu de passer par le marché de Rungis.

Par ailleurs, l'ambition du Sénat « zéro plastique, zéro gaspillage, zéro déchet » se donne comme horizon 2026 et nécessite, par conséquent, d'importants efforts supplémentaires, notamment de la part des sénateurs, parfois réticents à l'idée d'utiliser les poubelles de tri disposées dans divers points du bâtiment. Il faut également sensibiliser le personnel.

Enfin, le jardin du Luxembourg est en effet la perle de Paris. Il est considéré comme le troisième parc le plus beau au monde par des structures qui évaluent les jardins publics. Cette pépite bénéficie d'une mobilisation remarquable de la part de notre personnel.

La commission a adopté les observations du rapporteur spécial et autorisé la publication de sa communication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Sénat

- M. Vincent CAPO-CANELLAS, questeur ;
- M. Jean-Dominique NUTTENS, directeur général des ressources et moyens.

Assemblée nationale

- Mme Marie GUÉVENOUX, première questeuse ;
- Mme Catherine LEROY, secrétaire générale de la questure ;
- Mme Marianne BRUN, directrice générale des services administratifs ;
- M. Franck BARON, chargé de mission auprès du secrétariat général de la questure.

Présidence de la République

- M. Yannick DESBOIS, directeur général des services, directeur adjoint de cabinet ;
- Mme Florence LEVERINO, directrice de la direction des ressources et de la modernisation ;
- Mme Stéphanie REUSS-BOUVIER, responsable du service patrimoine ;
- Mme Florence JUYON, contrôleur interne, chargée de projets transverses et de RSO.

Institut de l'Économie pour le Climat (I4CE)

- Mme Marion FETET, chargée de recherche collectivités, fiscalité et marchés carbone ;
- M. Erwann KERRAND, chef de projet investissement et financement public ;
- M. Eliot GARNIER-KARCENTI, chargé de mission relations institutionnelles.