

Note de synthèse et de propositions ayant pour objet de vérifier l'aptitude du candidat à l'analyse d'un dossier portant sur une conduite de projet et soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale :

Métropole de X

Lyon le 7/09/22

Note à l'attention de la Directrice Générale des services

Objet : La ville sobre

Partie I : Note de synthèse

L'urgence environnementale interroge frontalement nos modèles de développement. En ce sens entre « business as usual » et décroissance, une troisième voie semble se dégager, celle de la sobriété.

Ainsi, dans quelle mesure une transition vers des villes plus sobres s'impose d'être et quelles en sont les incidences pour les collectivités publiques ? Pour quels buts in fine ?

Afin d'éclairer ces enjeux, nous présenterons dans un premier temps l'évolution vers un nouveau modèle qu'induit la sobriété et ses impacts pour les acteurs publics comme privés (I). Dans un second temps, il s'agira d'exposer les actions possibles à mener et leurs impacts budgétaires pour appréhender et réussir cette transition (II).

I. La sobriété : vers un changement de modèle économique et sociétale

L'émergence d'une nouvelle approche, celle de la sobriété, nécessite d'en préciser les contours (I-1). D'une société fondée sur la croissance et la recherche de performance technologique, il s'agira d'exposer clairement les enjeux de transition induits par cet objectif de sobriété, pour les acteurs publics comme privés (I-2).

I-1 – La sobriété : une notion aux contours imparfaits

Les ressources planétaires ne sont pas infinies. La croissance rapide des économies mondiales a accru les pressions exercées sur la planète.

Le jour du dépassement, symbole de surexploitation de la planète ne cesse de s'avancer. Cette croissance, portée au nom de l'efficacité et de la modernité, conduit à une fuite en avant qui n'est pas sans poser de problèmes, à commencer par une surconsommation mais aussi par de fortes tensions nationales et internationales.

Entre croissance et décroissance, face à cette urgence environnementale, la notion de sobriété semble s'imposer comme voie intermédiaire.

La sobriété est une notion ambiguë. Elle peut également être déviante entre les partisans du progrès technologique et ceux plus enclin à réduire leur consommation : « Amish contre Technophiles ». Sur le fond, la notion de sobriété

se fonde essentiellement sur un principe visant à optimiser les ressources existantes et à se recentrer sur ses usages efficaces et nécessaires.

Il n'existe pas de définition stricte à la sobriété, ce qui conduit à pouvoir associer des actions relevant de divers ordres et autant d'expériences possibles allant de la superficialité de greenwashing à des démarches plus structurantes en profondeur de concevoir et gérer des services. La sobriété peut néanmoins être précisée par un objectif consistant à consommer mieux. Elle peut ainsi devenir une ligne directrice des actions de politique publique. Cette frugalité basée sur la valorisation de solutions éprouvées (et parfois anciennes) dites « Low tech » ne signifie pas qu'il faut tourner le dos au progrès.

Il s'agit plutôt d'en spécifier l'usage en fonction des besoins.

L'injonction à la sobriété contribue à repenser les termes du développement sur la redistribution des ressources et de la croissance. Elle invite les acteurs en compétition, mais aussi les acteurs publics, à redéfinir leurs besoins et donc à adapter leurs modèles. La sobriété est donc porteuse d'une recomposition des rapports politiques, économiques et sociaux.

I-2 – Une transition stratégique qui s'impose aux acteurs publics comme privés

Au niveau international comme à l'échelle nationale, les villes et les entreprises sont et seront en première ligne du changement induit par la recherche de sobriété. Si les objectifs spécifiques peuvent différer, l'engagement vers une transition moins consommatrice de ressources se dessine. A ce titre, la puissance publique, qu'il s'agisse de l'Etat au travers de ses prérogatives réglementaires ou actions budgétaires, ou des collectivités locales via leurs actions territoriales et compétences sont amenées à devoir jouer un rôle majeur.

Il s'agit d'engager une évolution, de l'attractivité au développement économique responsable par exemple. Il ne s'agit pas de tourner le dos au progrès mais d'engager un travail pluridisciplinaire infusant dans toutes les actions des politiques publiques afin de réduire les impacts et optimiser les usages aux besoins des populations.

Pour répondre à cet objectif, les collectivités locales pourront engager des démarches structurées via des plans d'actions, comme le Plan Ambition Environnement proposé par Plaine Commune Habitat en Ile de France. Elles pourront également adapter leur champ et méthode d'intervention sur des champs aussi larges que la mobilité, la performance énergétique, l'évolution des dispositions de la commande publique à la sensibilisation des entreprises et administrés aux enjeux de sobriété.

L'Etat doit également jouer un rôle moteur et structurant. Son intervention peut passer par le domaine réglementaire : par la loi, comme c'est le cas via la loi Climat et Résilience qui propose un guide à l'usage des collectivités ou bien au travers de décrets spécifiques comme le décret de mars 2021 relatif à l'obligation d'acquisition par la commande publique de biens issus de réemploi ou de la réutilisation (économie circulaire).

Pour mettre en œuvre cette transition stratégique, la puissance publique doit mobiliser des actions et des moyens adaptés. La transition appelée induit

d'engager des actions claires, pluri-thématiques, et d'adapter les moyens budgétaires aux enjeux associés.

II. Mettre en œuvre une transition vers plus de sobriété

Consommer moins mais consommer mieux. Pour répondre à cet objectif les collectivités publiques peuvent établir des démarches pluridisciplinaires (II-1). Pour réussir, des budgets nouveaux devront être mobilisés (II-2) et évalués.

II-1 – Etablir une stratégie : le plan d'action de la collectivité

A partir d'un diagnostic qui peut s'appuyer sur un processus d'association des agents de la collectivité ou des habitants, les collectivités locales peuvent établir un document stratégique, ou plus d'actions.

Ce plan d'action, plan climat ou plan de stratégie pour une sobriété urbaine, doit être pluridisciplinaire, donc par essence transversale pour la collectivité. Il s'agit dès lors de pouvoir positionner l'intervention de la collectivité sur des compétences concrètes. On pourra notamment identifier :

- Agir sur la commande publique et l'insertion de nouvelles dispositions, comme par exemple celles de la loi sur l'économie circulaire, de mars 2021 visant à réduire l'usage des plastiques ou à favoriser la réutilisation.
- Développer ou relancer des modes de gestions plus vertueux tels que la consigne (pour réduire l'usage de bouteilles plastiques de 50% d'ici 2030). Le renforcement de l'économie circulaire est à rechercher.
- Réduire la production des déchets et les dépôts sauvages via des dispositions incitatives (primes) ou correctives (amendes).
- Intervenir plus fortement sur la performance énergétique des bâtiments, de la conception au fonctionnement (par exemple via réseaux de chaleur).
- Sensibiliser et proposer des actions d'éducation à l'environnement.
- Soutenir une mobilité durable en réduisant le recours à la voiture individuelle et en favorisant les autres modes.
- Mettre en œuvre des circuits « courts » ou méthodes plus favorables à une alimentation plus équilibrée dans les établissements scolaires et via l'approvisionnement de proximité (et le soutien aux agriculteurs locaux).

Cette panoplie, non exhaustive, de champs d'intervention nécessite une double coordination : d'une part entre les acteurs (villes, commerces, Etat, acteurs privés etc...) par une recherche de coopération et d'objectifs communs ; d'autre part par une cohérence des leviers d'actions mobilisés entre eux. Enfin, il apparaît indispensable d'associer les usagers aux actions programmées via par exemple des dispositions de type « démocratie participative » où des citoyens peuvent émettre des avis ou propositions.

Pour que ces actions soient probantes, des moyens doivent être mobilisés et planifiés.

II-2 – Adapter les moyens budgétaires et les évaluer

Compte tenu du poids de leurs dépenses, les collectivités ont un rôle majeur dans la transition écologique. Ces dépenses peuvent ainsi être isolées, mobilisées et affectées au plan de sobriété décidé par la collectivité. A partir d'un montant de référence, il est possible de mesurer chaque année les moyens financiers mobilisés. Cette démarche d'amélioration et de transparence peut offrir un indicateur concret d'effort de la collectivité.

L'action de la collectivité pourra donc viser deux objectifs :

- D'une part mobiliser des ressources financières via affectation interne mais aussi en s'inscrivant dans des programmes nationaux ou Européen qui leur permettront de renforcer sa capacité d'intervention.
- D'autre part évaluer les montants affectés et leur efficacité projet par projet, action par action. Cette évaluation peut mobiliser des outils de mesures différents, d'une évaluation « climat » du budget (évaluant les actions spécifiques associées) à des outils de type budget – bilan carbone.

En termes de mobilisation de financement, il sera également possible de mettre en place une budgétisation environnementale « 360° », plus large et plus complexe, mais également plus fine et détaillée, ou de recourir à une ligne verte budgétaire visant à coloriser et mesurer l'impact concret des dépenses affectées.

Qu'il s'agisse de réorienter les budgets vers des actions de sobriété ou de transcrire et évaluer les actions menées via divers indicateurs, l'enjeu consiste avant tout à matérialiser les efforts et en mesurer les effets dans le temps.

L'urgence climatique et environnementale conduit les acteurs publics, en première ligne, à devoir réinterroger leurs politiques locales et consistances des programmes. Sortir de l'anecdotique est un défi collectif majeur. Cette transition vers la ville sobre interroge de fait un modèle de société et le sens des priorités à donner aux investissements actuels et futurs.

Partie II : Propositions

Les événements climatiques récents (incendies, faibles précipitations, pénuries alimentaires partielles) réinterrogent notre modèle de société. L'urgence n'est pas nouvelle, mais sa traduction concrète se matérialise de plus en plus nettement.

Le discours tenu par Jacques Chirac au sommet de la Terre en 2002 mentionnait déjà ce risque par la célèbre formule « Notre maison brûle et nous regardons ailleurs ». Cette formule a été adaptée en 2018 par Nicolas Hulot via l'équation consistant à concilier « Fin du monde et Fin du mois ».

Dans un contexte marqué par ces enjeux de transition écologique et risques internationaux (guerre en Ukraine, tension sur le gaz Russe, fort accroissement de l'inflation), sans tomber dans le catastrophisme, il s'agit de réinterroger le fond d'intervention des politiques publiques locales vers un modèle visant à une plus grande sobriété.

Ainsi, dans quelle mesure et comment une métropole peut-elle agir efficacement vers plus de sobriété sans pour autant porter atteinte à certains équilibres économiques et sociaux structurants ?

La présente note de proposition consiste à vous proposer en premier lieu une démarche adaptée aux enjeux locaux (I), de la méthode aux actions mobilisables puis d'exposer les risques et conditions de succès d'une telle démarche (II) pour notre métropole.

I. Etablir un plan de sobriété : un axe central pour le mandat

L'actualité nationale et internationale ne laisse plus de place au doute : sans action résolue en faveur d'une réduction de l'impact anthropique sur la planète, le risque d'aller de crise en crise est sérieux. En tant que Directeur de la transition écologique au sein de cette métropole, l'engagement d'une démarche adaptée aux enjeux locaux s'impose. Elle implique nécessairement l'exécutif sur le mandat du fait de la transversalité inhérente à cette problématique.

Je vous propose tout d'abord de convenir d'une méthode (I.1) et de vous mentionner les champs d'interventions possibles (I.2).

I-1 – Le plan de sobriété 2040 : conduite du projet

A partir des éléments de diagnostic portés à votre connaissance en première partie et du contexte national et international, la mise en œuvre d'un plan d'action stratégique s'impose. Son ambition et sa portée peuvent néanmoins être fortement paramétrés.

En premier lieu, il s'agira de définir le pilotage politique de la démarche, ce qui passe en préalable par plusieurs étapes :

- Partager le diagnostic et l'opportunité d'un plan. Ceci peut se traiter en bureau politique comme au travers d'une délibération de principe, cette seconde option ayant l'atout de la lisibilité de l'ambition.
- Définir le partage politique de la démarche. A ce stade un partage par le Président de la Métropole et la supervision par la Directrice Générale des Services permettrait de disposer des meilleures conditions préalables pour mobiliser les ressources internes et externes.

La transversalité induite par la démarche nécessitant de mobiliser des actions venant de toutes les directions opérationnelles m'amèneront à vous proposer une conduite opérationnelle de la démarche par mes soins sous votre supervision directe et en lien avec le Président et les élus concernés. Un membre du cabinet pourrait être désigné en appui direct notamment pour relayer nos besoins auprès des partenaires (collectivités, Etat, entreprises...).

Outre ce préalable – structurant pour l'impulsion de la démarche – une équipe de projet transverse à la collectivité sera à identifier et désigner. Cette équipe projet peut s'organiser en 3 niveaux :

- Un comité de pilotage stratégique (COSTRA) associant les élus identifiés par le Président, la DGS et les directeurs des services opérationnels (ou DGA), leur rôle consistera à arbitrer les sujets et définir les orientations.

- Les directeurs des Finances et de la commande publique seront systématiquement à mobiliser. Il se réunira tous les 2 à 3 mois.
- Un comité technique dont j'aurais la charge du pilotage. Ce comité technique associera tous les référents clés en interne : finances, marchés, énergies, déplacements, urbanisme, déchets etc...
Sa composition et mobilisation sera à affiner suivant les priorités et à mobiliser tous les axes.
- Des groupes de travail thématiques ayant pour objectifs de formaliser et stabiliser des propositions. Ces groupes se réuniront en fonction des besoins et seront sous ma supervision.

Pour nous accompagner dans cette démarche et notamment pour formaliser la rédaction du document (Plan de sobriété), une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) sera à mobiliser. Cette AMO apportera son expertise, sa méthode et appui pour la formalisation des actions et besoins ciblés.

L'établissement du plan doit s'engager dans les 3 à 6 mois (délibération d'engagement) puis pouvoir être formalisée sur une période de l'ordre de 12 mois. Sa mise en œuvre devra s'engager dans le cours du mandat et viser une échéance de long terme proposée à 2040. Cette date est indicative et sera à préciser notamment en cohérence avec les objectifs nationaux ou européen.

L'établissement du document n'est pas une finalité. Il s'agit bien dès délibération que les équipes et élus concernés s'approprient et mobilisent leurs ressources pour mettre en œuvre les actions attendues. Par ailleurs, le plan devra être suivi et évalué, notamment via des indicateurs clairs et partagés qui peuvent relever de plusieurs thématiques (performance énergétique, bilan carbone (en Co2 économisé), volet budgétaire ou volume de déchets réduits). Le plan pourra être révisé ou amendé via des délibérations qu'il est proposé d'envisager en assemblée plénière. Un bilan avant la fin du mandat sera à programmer.

I-2 – Agir sur tous les leviers à disposition de la collectivité

Le Plan de sobriété 2040 est stratégique : il implique une mobilisation totale de la collectivité. Cette mobilisation nécessite d'injecter dans chaque action de la collectivité une note visant à rechercher une meilleure performance de l'action publique, non plus sous l'angle « Faire mieux avec moins » mais bien plus « Faire ce qui est nécessaire et le plus performant du point de vue global ».

L'approche globale consiste à viser les synergies et les montages financiers les plus optimums sur le temps long. Par exemple, l'enjeu des piscines publiques dont on sait qu'elle mobilise d'importantes ressources financières et consommation d'énergies pourra être analysée au regard du meilleur compromis « coûts-services rendus ». Des économies pourront être visées (financières ou énergétiques) en maintenant les objectifs de services rendus aux populations.

Des champs et thématiques pourront attirer plus particulièrement l'attention, avec d'éventuelles priorités et hiérarchisation. On pourra notamment identifier :

- La recherche de performance énergétique (bâtiments, déplacements, formes d'urbanisation)
- La maîtrise et réduction des déchets par différents leviers touchant à l'économie circulaire, la réduction à la source, la performance des filières de recyclages ou la valorisation énergétique (circuits de chaleur)

- Les circuits courts et locaux visant à améliorer quotidiennement les contenus et à soutenir une agriculture de proximité
- La commande publique de la collectivité en accentuant encore les recours à des produits plus économes en ressources ou des dispositions incitant les acteurs privés à faire évoluer leur pratique (exemple : réduire l'obsolescence programmée et inciter à la responsabilité) ou les délégataires à s'adapter
- L'adéquation urbanisme et déplacements avec une ville plus économe et mieux structurée. La lutte contre les « Darkstore », les implantations de plates-formes logistiques et le déploiement parallèle de solutions de mobilité douces (vélos électriques, piétonnisation) ou collectives (réseaux de transports urbains, 2FE) seront des leviers à actionner.
- Verdir et protéger la biodiversité en agissant sur les îlots de chaleur, les motorisations (GNV, H2) ou même les espaces publics sera à rechercher. Les dispositions du PLU (ou PLU-H) pourront être adaptées.

La liste ci-dessus n'est pas exhaustive. Elle fera l'objet d'une précision dans le cours d'élaboration du Plan. La coordination des actions à mener sera à inscrire sur deux dimensions :

- en interne, par la cohérence des actions entre elles
- en externe, par la coopération et coordination des acteurs, dont notamment l'Etat.

Notre collectivité employant plus de 4000 agents et ayant connu depuis 2014 des renforcements sensibles de compétences, son rôle est stratégique pour le territoire. La sobriété attendue des acteurs privés passe nécessairement par une forte impulsion d'une collectivité comme la nôtre.

II. Conditions de succès et risques

Engager un plan de sobriété est un choix politique. Il induit une inflexion notable de modèle, avec des choix souvent sensibles tant économiquement que socialement. La crise des gilets jaunes avait pris sa source à l'origine du fait de la mise en place de la Taxe Carbone et du renchérissement des carburants (1). A contrario, les conditions de succès ne sont pas absolues ni homogènes : c'est bien ici une orientation et des buts ciblés dont il s'agit de préciser la consistance (2).

II-1 – Anticiper les risques pour les éviter

Agir en faveur d'une sobriété n'est pas un acquis naturel pour les populations et les entreprises. Si les enjeux sont identifiés, les modes d'actions pour tendre à cet objectif de « modération » organisé peuvent engendrer des déséquilibres et mécontentements.

Pour optimiser l'action publique il est possible de jouer à minimum sur 2 leviers :

- Ajuster ou augmenter les dépenses, notamment en investissements.

La transition écologie induisant des investissements initiaux, le risque immédiat pourrait être d'accroître les impôts et taxes. Dans un contexte de forte inflation, le risque de « double effort » est fort. Une part importante de la population (les plus pauvres) pour qui la sobriété raisonne comme manque peut être très sensible.

- Réduire les dépenses ce qui dans un contexte de forte inflation semble structurellement contraint, ceci d'autant que les dotations stagnent.

Les contraintes étant fortes, il sera nécessaire de privilégier des choix clairs :

- Rechercher la performance via combinaison coûts-services rendus
- Faire participer les usagers plus fortement à certains services publics avec une revue des horaires, notamment pour les plus crisés (exemple : bibliothèques ou transports en commun)
- Mobiliser des circuits plus vertueux, eux-mêmes générateurs de moyens (valorisation des déchets, réduction des dépenses non prioritaires)
- Engager des cycles d'efficacité : éco conception induisant économies de chauffage.

Ces dispositions doivent faire l'objet d'une vigilance accrue. Afin de limiter ces risques, le fait d'associer les agents de la collectivité et les usagers à différentes étapes de la démarche est incontestable. On pourra également via un comité d'experts, des acteurs économiques et/ou syndicaux pour apporter leurs avis aux propositions émises dans le plan.

Ces consultations seront à programmer et à acter. Les avis seront à prendre en compte afin de ne pas générer de frustration sans pour autant rogné les prérogatives des élus. Une démarche participative peut être également envisagée sans doute sur des dispositions opérationnelles et locales (exemple : les cantines scolaires).

II-2 – Préciser les objectifs, les mesurer et adapter

Un plan de sobriété à échéance 2040 nécessite d'établir des objectifs clairs. Ces conditions de « succès », pendant et au-delà du mandat, doivent faire l'objet d'indicateurs clairs de suivi et d'évaluation.

Le plan d'actions doit faire l'objet d'indicateurs « ligne à ligne », mais aussi d'indicateurs plus généraux :

- Moyens mobilisés pour le plan (en euros)
- Nombre d'actions menées et taux de réalisation
- Economies réalisées
- Nombre de bénéficiaires

Des indicateurs plus qualitatifs pourront compléter l'outil de suivi : qualité de vie, réduction des nuisances etc...

Ces éléments doivent être pensés et actés dès l'établissement du document.

Ce dernier n'est d'ailleurs pas « inerte » et sera à décliner dans un panel de délibérations et actions opérationnelles. Pour suivre ces éléments, un comité de suivi et d'évaluation sera à désigner à l'occasion du vote du Plan.

Ce comité devra associer les membres du COSTRA mais aussi des personnalités qualifiées voir des usagers / représentants économiques.

L'adaptation sera à viser en fonction de l'évolution du cadre réglementaire national. On pourra notamment vigiler les évolutions fiscales et autres dispositions pouvant accompagner et renforcer notre plan d'actions. L'innovation, technique ou réglementaire sera également un levier constant de progrès à activer (exemple : réglementations techniques ou innovations technologiques).

« On ne résout pas les problèmes avec la même forme de pensée que celle qui les a engendrée » disait Einstein. Dans le cas présent, l'implication de la collectivité dans cette démarche structurelle et pluridisciplinaire de sobriété est stratégique, donc politique. Il n'existe pas « une » démarche : c'est bien la collectivité via ses orientations et via ses ressources internes qui définira la consistance et l'efficacité de son Plan.

Identifier les risques, formaliser des axes clairs, s'adapter et évaluer seront les maîtres mots que je vous propose dans ce processus à conduire.