

RAPPORT

N° 007119-01

Sur l'obligation d'élaboration d'un bilan d'émissions
des gaz à effet de serre prévue par l'article 26 du
Projet de loi portant « Engagement National pour l'Environnement »

Etabli par

Michel HAVARD
Député du Rhône

avec l'assistance de Jean-Claude GAZEAU, (IGPEF)
ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

- décembre 2009 -





RAPPORT

sur l'obligation d'élaboration d'un bilan d'émissions
des gaz à effet de serre prévue par l'article 26 du
Projet de loi portant « Engagement National pour l'Environnement »

Etabli par

Michel HAVARD
Député du Rhône

avec l'assistance de Jean-Claude Gazeau, IGPEF

- DECEMBRE 2009 -

SOMMAIRE

INTRODUCTION

- 1/ Le contexte de la mission
- 2/ Les dispositions des articles 26 et 23 à l'issue du vote du Sénat du projet de loi portant « Engagement national pour l'environnement »

1^{ère} PARTIE : OBJECTIFS DU TEXTE

Pourquoi demander aux entreprises, aux établissements publics et aux collectivités d'établir le bilan de leurs émissions de GES ?

Page 6

- 1/ Un objectif général : mobiliser les principaux acteurs français sur les objectifs de réduction de nos émissions de gaz à effet de serre
- 2/ Un objectif d'organisation territoriale : territorialiser les dispositions prises dans le projet de loi dit « Grenelle 1 » en étant un élément de cohérence des différents documents d'aménagement.
- 3/ Des objectifs spécifiques pour les entreprises et les établissements publics
- 4/ Des objectifs spécifiques aux collectivités locales

2^{ème} PARTIE

ETAT DES LIEUX CONCERNANT LES BILANS D'EMISSIONS DE GES : REFERENTIELS, METHODES, CONTENU, PERIMETRES ENVISAGEABLES

Page 11

- 1/ Les principaux référentiels internationaux
- 2/ les différents périmètres de comptage
- 3/ les différents outils

Question 1 : Quelles sont les entreprises soumises à l'obligation de réalisation d'un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre ? La question des « secteurs les plus émetteurs »

Question 2 : Quel est le nombre d'entités éligibles à l'obligation de réalisation d'un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre ? (*on suppose supprimée la restriction de l'obligation aux secteurs fortement émetteurs*)

Question 3 : Quels Gaz à Effet de Serre doit-on prendre en compte ?

Question 4 : Quel référentiel préconiser ?

Question 5 : Quel périmètre de comptage (Scope) doit-on prendre en compte pour les entreprises et les établissements publics ?

Question 6 : Quel périmètre de comptage doit-on prendre en compte pour les collectivités locales ?

Question 7 : Qui peut réaliser cette prestation et à quel prix ?

Question 8 : Calendrier de réalisation des bilans : le 1^{er} janvier 2011 est-il possible ? Quelle périodicité ?

Question 9 : Quelles sont les conditions de publicité des bilans ? Qu'en attend-on ?

Question 10 : Comment s'assure-t-on que l'obligation est bien remplie ?

Question 11 : Quelle gouvernance du dispositif ?

Question 12 : Quel rôle pour l'ADEME dans ce dispositif ?

CONCLUSION

RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

ANNEXES

1. L'exemple de la Grande-Bretagne : Le Carbon Reduction Commitment
2. Lettre de mission du Président de la République

1/ Le contexte de la mission

Le projet de loi portant « Engagement National pour l'Environnement », dit « ENE » ou « Grenelle 2 » vient compléter la loi de programmation relative à la mise en œuvre des engagements dite « Grenelle 1 » (adoptée définitivement le 23 juillet 2009 et promulguée le 3 août 2009) et la loi de finances 2009.

Ce texte vise à déployer une boîte à outils conforme aux engagements pris précédemment et répond principalement à deux enjeux :

- **Territorialiser rapidement le Grenelle pour que chaque engagement soit repris au plus vite** par les collectivités locales en les mobilisant notamment à travers des démarches innovantes, telles que le renforcement de la mise en œuvre des Plans climat territoriaux. La planification est également un enjeu fondamental à travers notamment la création des Schémas Régionaux Climat Air Energie (SRCAE) (article 23) ;
- **Mettre en place les instruments qui accéléreront la transition environnementale des acteurs économiques** comme l'obligation de bilan des émissions de gaz à effet de serre (GES) pour les entreprises (article 26).

Le projet de loi ENE pose, dans son article 26, comme obligation nouvelle pour les collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants, pour les établissements publics employant plus de 250 personnes et pour toutes les personnes morales de droit privé employant plus de 500 salariés, d'établir un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre.

Le Président de la République a souhaité que soient recherchées les conditions de mise en œuvre de cette obligation nouvelle de réalisation des bilans de GES. Il a souhaité que soit menée une mission exploratoire afin de formuler des recommandations en ce sens d'ici à la fin de cette année 2009.

Pour réaliser la présente mission, il a été procédé, de septembre 2009 à décembre 2009, à un certain nombre d'auditions des principaux acteurs concernés par ces dispositions au cours desquels les thèmes de questionnements suivants ont notamment été abordés :

- Objectifs de ce texte,
- Conditions d'éligibilité des catégories d'acteurs concernés par cette obligation,
- Nature de l'obligation elle-même par catégorie d'acteurs ainsi que sanctions en cas de manquement,
- Conformément au souci de cohérence, quelle doit être l'architecture d'ensemble des inventaires réalisés,
- S'agissant d'une obligation légale, rôle de l'Etat dans la mise en œuvre des dispositions de l'article 26 par les différents acteurs : entreprises, collectivités, établissements publics,
- Enfin conditions de mise à disposition des différentes méthodes existantes ou nouvelles et éventuelles recommandations.

En termes de présentation, les nombreuses auditions (une cinquantaine d'heures) ont permis de dégager des tendances lourdes et de prendre le juste recul pour formuler des propositions. Il a été jugé utile d'introduire sous forme d'un verbatim anonyme les phrases « fortes » qui, plus qu'un long discours, sont représentatives d'un message fréquemment entendu. Cela permet de bien replacer les propositions dans leur contexte et de mieux les incarner.

2. Les dispositions des articles 26 et 23 à l'issue du vote du Sénat du projet de loi portant « Engagement national pour l'environnement »

Les articles 23 et 26 fixent des obligations pour les entreprises, les établissements publics et les collectivités locales en termes de bilan d'émissions de GES.

Pour les entreprises employant plus de cinq cents personnes et exerçant leur activité dans un secteur fortement émetteur et pour **les établissements publics** de plus de 250 personnes, l'article 26 du projet de loi fixe cette obligation de bilan des GES avant 2011.

Concernant les collectivités, seront rendus obligatoires pour les régions, les départements, les communes et les EPCI de plus de 50 000 habitants : le bilan des émissions des GES avant 2011 (article 26) et le plan climat énergie territorial (PCET) avant fin 2012 (article 23).

Ces plans climat territoriaux devront prévoir des objectifs stratégiques en termes de maîtrise de l'énergie et de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Un programme d'actions concrètes devra permettre d'atteindre ces objectifs et de favoriser l'adaptation du territoire aux conditions climatiques à venir, avec un dispositif de suivi et d'évaluation.

Les plans devront être compatibles avec les Schémas Régionaux Climat-Air-Energie (SRCAE). En outre, il sera demandé aux collectivités territoriales d'inclure ces plans Climat dans le rapport sur la situation en matière de développement durable (article 101) en amont du vote de leur budget.

Le Grenelle fait porter l'obligation de réaliser un PCET sur les champs de compétence des collectivités.

1^{ère} PARTIE : OBJECTIFS DU TEXTE

Il s'est agi en premier lieu de se poser la question fondamentale : pourquoi demander aux entreprises de plus de 500 salariés, aux établissements publics de plus de 250 personnes et aux collectivités locales de plus de 50 000 habitants d'établir le bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre ?

Pour répondre aux nombreuses questions qui se posent, encore faut-il avoir clairement défini ce que l'on attend d'une disposition législative nouvelle comme celle de l'article 26 du projet de loi ENE. Il a fallu donc s'attacher à identifier les objectifs correspondant aux différents niveaux d'action et aux spécificités de chacun.

1/ Un objectif général : mobiliser les principaux acteurs français sur les objectifs de réduction de nos émissions de gaz à effet de serre

Le réchauffement climatique est une menace pour notre planète, pour notre pays. La France a fait de la lutte contre ce réchauffement une priorité. Avec l'Europe, elle a pris des engagements à travers le paquet « climat-énergie », engagements qu'elle entend respecter grâce aux nombreuses mesures votées, notamment dans le « Grenelle de l'environnement ».

L'article 26 doit donc être considéré comme un outil important de réalisation de notre objectif de diminution de 20 % de nos émissions de gaz à effet de serre à horizon 2020 (année de référence 1990). C'est donc dans cette perspective que nous devons nous placer.

Cela implique donc d'avoir présent à l'esprit deux idées fortes dans la mise en œuvre de cette mesure :

- Il s'agit de **mobiliser et d'inciter des acteurs publics et privés à agir** ! Il ne faut pas compter pour compter mais il faut compter pour agir. Imposer la contrainte du comptage ne servira à rien si l'on ne convainc pas d'agir ;
- C'est une obligation nouvelle qui doit **se mettre en œuvre progressivement** pour produire son plein effet d'ici 2020. Si cette disposition est perçue comme une obligation administrative supplémentaire, nous n'atteindrons pas les objectifs fixés. Il faut donc convaincre et mobiliser.

*« Compter pour savoir,
Savoir pour agir,
Agir pour réduire »*

Relativement au bilan des émissions de GES, Jean-René Brunetière, dans son **rapport de juillet 2009 sur les indicateurs du développement durable**, plaide pour un système intégré d'information sur les émissions de GES, précisant notamment que :

- la réduction des émissions de GES va constituer un enjeu majeur des prochaines décennies, à tous les niveaux d'action et de décision ;
- la qualité de l'information sur les émissions constitue l'une des clefs de la mobilisation de la société et d'une action publique efficace ;
- l'information sur les GES doit présenter une cohérence globale et pouvoir s'intégrer dans un cadre qui fait sens. À cet égard le modèle de la comptabilité nationale représente une référence possible ; [...]
- par sa tradition administrative et technique, la France est bien placée pour jouer un rôle pionnier au niveau international dans le développement d'un système d'information intégré sur les GES. »

Grâce au Grenelle de l'Environnement, la France a pu se fixer des objectifs ambitieux afin de garder une longueur d'avance en montrant la voie pour une économie "post-carbone".

2/ Un objectif d'organisation territoriale : territorialiser les dispositions prises dans le projet de loi dit « Grenelle 1 » en étant un élément de cohérence des différents documents d'aménagement.

Ces deux articles ménagent une transversalité des approches climat-air-énergie et une articulation entre les différentes échelles de territoires :

- a) **l'article 23**, en créant les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), vise à agir de concert pour la lutte contre l'effet de serre et l'amélioration de la qualité de l'air. Comme pour les documents d'urbanisme, le projet de loi ENE ou Grenelle 2 vient introduire les enjeux de maîtrise des consommations énergétiques, de performance énergétique et de développement des énergies renouvelables dans les documents de planification régionale. Document d'orientation stratégique, le SRCAE doit déterminer les enjeux de maîtrise de l'énergie, de valorisation des potentiels énergétiques régionaux et d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre. **Il permettra en particulier de régionaliser les objectifs français du paquet énergie climat européen.**

Ainsi, les SRCAE vont favoriser l'articulation entre les différents niveaux : Europe / National / Régional / Infrarégional des politiques Climat-Air-Energie.

L'intégration de la qualité de l'air dans ces schémas permettra de prendre en compte les interactions fortes qui existent entre les actions à mener en matière de maîtrise de l'énergie et celles relatives à la réduction des émissions de polluants atmosphériques classiques ou des gaz à effet de serre. La loi donne pour objectif de réaliser ces schémas en un an : aujourd'hui, sur 26 régions, 9 ont signé un Plan Climat ou lancé une démarche plurielle d'écriture de ce plan et 12 sont encore en phase de diagnostic territorial préalable à l'écriture de leur plan.

- b) **L'article 26** fixe des obligations pour les entreprises, les établissements publics et les collectivités locales en termes de bilan de leurs émissions de GES :
- **pour le secteur privé**, l'établissement d'un bilan s'inscrit dans la logique :
 - de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques (loi NRE) (qui par son article 116 prévoit que le rapport présenté par le conseil d'administration ou le directoire à l'assemblée générale des sociétés anonymes prend en compte les conséquences sociales et environnementales de l'activité) ;
 - de l'article R. 225-105 du Code du commerce (qui précise que ce rapport contient des éléments relatifs à la consommation énergétique et aux mesures prises, le cas échéant, pour améliorer l'efficacité énergétique et le recours aux énergies renouvelables).
 - **pour le secteur public**, le bilan d'émissions obligatoire s'inscrit directement dans la dynamique du Plan Climat national, défini à l'article 2 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005, qui prévoit que l'Etat et les collectivités organisent l'économie de leurs flux d'énergie, notamment par des dispositifs d'évaluation de leur efficacité énergétique, par l'inclusion de critères écologiques dans la politique d'achats publics et par l'intégration de critères d'efficacité énergétique dans la gestion des bâtiments.

Ces deux articles impulsent donc une dynamique collective s'inscrivant dans la mouvance des textes législatifs existants.

3/ Des objectifs spécifiques pour les entreprises et les établissements publics

Cette disposition résulte de l'engagement n°51 du comité opérationnel « Entreprises » mis en place par le Grenelle de l'environnement afin de permettre aux acteurs concernés :

- a) de prendre conscience de leur consommation et des émissions que leurs activités produisent,
- b) de leur faciliter l'identification de voies d'amélioration,
- c) de faciliter la mise en place d'actions permettant notamment :
 - la réduction des émissions par l'amélioration de l'efficacité énergétique de ces activités,
 - le développement du recours aux énergies renouvelables.

Cette prise de conscience via un bilan présentant une situation initiale de référence est essentielle pour :

- Aider les Pouvoirs Publics à décider et à promouvoir des mesures efficaces à destination de l'ensemble du tissu économique et institutionnel concerné,
- Permettre aux acteurs directement concernés de mettre en place un véritable management de leurs émissions de gaz à effet de serre.

L'établissement d'un bilan assure la reconnaissance de la contribution que ces acteurs peuvent apporter à l'atteinte des objectifs sur lesquels la France s'est engagée.

Verbatim	
« A la question de savoir si la réalisation d'un bilan carbone a transformé beaucoup de choses, je répondrai qu'elle a permis d'objectiver les intuitions.»	Un dirigeant

Verbatim	
« Peu de sociétés font actuellement du carbone et de l'énergie un vrai axe stratégique.»	Un expert

L'objectif principal ne doit donc pas être la précision dès le début (on peut en rester dans un premier temps à des grandes tendances) mais l'identification de leviers d'action permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre. La réalisation des bilans ne doit être qu'une première étape vers la mise en place d'un plan d'actions.

Il s'agit donc, avec l'article 26 du Grenelle 2, d'initialiser un dispositif potentiellement ambitieux puisqu'il vise à faire en sorte que les principaux acteurs de l'économie prennent conscience des émissions de CO₂ générées par leur activité et que cette connaissance devienne une clé de lecture pertinente de leur stratégie d'action, notamment pour anticiper l'inévitable augmentation du prix des énergies fossiles.

Verbatim	
« Je trouve qu'au-delà d'un cercle d'initiés, le principe de bilans CO ₂ ne percole pas beaucoup dans les gouvernances des entreprises ! »	Un cadre d'entreprise

Dès lors la mise en place d'un tel dispositif autorise une certaine progressivité pour que celui-ci ne soit pas vécu comme une formalité administrative supplémentaire mais comme un réel accompagnement (coaching) permettant de préserver et/ou conquérir un avantage concurrentiel en anticipant.

Verbatim	
« Il faut inciter les gens non à compter mais demander à ce qu'ils aient des plans d'action. »	Un expert

L'application de l'article 26 pose plusieurs questions : faut-il veiller à ce que le périmètre du bilan des GES ne limite pas l'évaluation aux seuls processus de fabrication (tel que cela est présenté dans l'exposé des motifs) ? Ce bilan doit-il comprendre les émissions directes et indirectes afin de donner à l'entreprise une vision globale des actions qu'elle peut engager :

- Optimisation des transports,
- Efficacité énergétique des bâtiments,
- Eco-conception des produits,
- Utilisation rationnelle de l'énergie dans les procédés de fabrication, etc.

La réponse n'est pas immédiate et devra en tout cas tenir compte des impératifs suivants : opérationnalité (pas de chiffrage pour le chiffrage mais pour l'action !), simplicité de réalisation (pas « d'usine à gaz »), cohérence (à préciser et débattre), comparabilité (à débattre), additionnalité.

Verbatim	
« Ces mécanismes sont très peu connus ; or les entreprises aiment bien tout ce qui est déjà éprouvé »	Un bureau d'études

Verbatim	
« J'essaie de faire un parallèle entre les émissions de GES et la qualité. Ce qui a fonctionné pour la qualité doit être transposable pour le carbone. Le bilan carbone nous ramène un peu au bon sens. Le contrôle c'est déjà trop tard. »	Un bureau d'études

En outre, si on admet que le projet de loi Grenelle 2 n'a pas vocation à alourdir les contraintes des entreprises déjà soumises à obligation de bilan (au travers de la directive européenne ETS) mais à sensibiliser plus largement les autres entreprises, il importe de bien préciser le seuil d'obligation de bilan (exprimé à défaut de mieux en termes de nombre de salariés minimum) pour élargir de manière réaliste le spectre des entreprises obligées.

Les petites entreprises alors situées en dessous du seuil d'obligation pourront alors être sensibilisées de manière indirecte lorsqu'elles interviennent comme fournisseurs ou sous-traitants des plus grosses entreprises ou, comme elles le font déjà aujourd'hui, sur la base du volontariat.

4/ Des objectifs spécifiques aux collectivités locales

En tant qu'acteurs de la politique locale, les collectivités ont un rôle important à jouer. Il est estimé qu'elles interviennent directement sur plus de 12 % des émissions nationales de GES et qu'elles peuvent agir indirectement sur plus de 50 % de ces émissions nationales, notamment à travers leurs politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'habitat, de transport... Par leur action d'influence, de concertation et de mobilisation, elles peuvent également agir en sensibilisant, entraînant et fédérant tous les acteurs (ménages, entreprises, administrations, ...).

Cette dynamique s'illustre déjà actuellement du côté des collectivités locales par la multiplication d'initiatives européennes ou internationales, à travers notamment la mise en place de plusieurs réseaux de territoires et de villes très actifs qui s'organisent aujourd'hui en vue de l'échange de méthode et d'expériences, et certaines initiatives comme la **Convention des Maires** lancées par la Commission européenne en 2008.

Jusqu'alors, la mise en place de PCET reposait sur une démarche volontaire. On comptait fin 2008 un peu plus de 100 collectivités déjà engagées dans un PCET (Plan Climat Energie Territorial) sur la base du volontariat.

Concernant les raisons d'engagements de la part des collectivités, on lira avec un particulier intérêt l'extrait suivant du tout récent rapport de l'IDDRI sur le sujet qui replace le problème dans sa dimension internationale.

EXTRAIT DU RAPPORT IDDRI "Fitting Commitments by Cities" (juin 2009)

On peut à propos du vaste et complexe sujet 'Ville et changement climatique' mettre en avant trois phénomènes importants et corrélés en émergence :

- 1. une prise de conscience croissante du rôle crucial que les territoires urbains doivent et peuvent jouer dans la réduction des émissions de GES,*
- 2. l'émergence et la consolidation de plusieurs travaux portant sur des territoires urbains variés qui constituent autant d'exemples dont on peut s'inspirer et offrent la possibilité d'échanges de bonnes pratiques et de coopération décentralisée,*
- 3. Le pouvoir croissant d'un lobby encore hétérogène désireux de faire entendre la voix des territoires urbains en réponse à celle des Etats. L'objectif a été bien formulé à l'occasion du récent C40 à Séoul par :*
 - Prendre des engagements quantifiés clairs,*
 - Acquérir de nouvelles compétences pour se donner les moyens d'agir,*
 - Disposer des ressources correspondantes.*

L'échelon local est en effet pertinent pour trois raisons principales. Premièrement, la densité et l'organisation spatiale sont des facteurs clés qui influencent la consommation d'énergie dans les transports et le bâtiment (les deux secteurs auxquels il faut d'attaquer rapidement).

Deuxièmement, la plupart des importants gisements potentiels de réduction nécessitent une coordination à l'échelon local pour diminuer les coûts de transaction. Enfin, les politiques climat efficaces doivent impliquer d'autres acteurs que les Etats, les entreprises et les individus, et les collectivités publiques intermédiaires ont un rôle particulier à jouer. [...]

L'objectif n'est pas d'intégrer les collectivités locales dans les négociations internationales post-Kyoto [...], mais d'accélérer la réduction des émissions de GES.

Verbatim	
« Les collectivités locales ont un rôle majeur par leur capacité à fédérer les parties prenantes de leur territoire. »	Un responsable d'agence régionale

2^{ème} PARTIE : ETAT DES LIEUX CONCERNANT LES BILANS D'EMISSIONS DE GAZ A EFFET DE SERRE

La problématique de l'effet de serre a été formalisée dans les accords de Kyoto en 1997 : six principaux gaz sont identifiés comme responsables de l'effet de serre d'origine anthropique, c'est-à-dire dont les émissions sont directement reliées aux activités humaines. Il s'agit du dioxyde de carbone (CO₂), du méthane (CH₄), du dioxyde de soufre (SO₂) et de trois gaz contenant du fluor (HFC, PFC, SF₆).

Les Etats ont pris des engagements de réduction, de stabilisation ou de hausse maîtrisée des émissions de ces gaz afin de lutter contre le réchauffement climatique. Pour vérifier si les résultats sont atteints, ils comptent chaque année leurs émissions et mesurent leurs évolutions. Pour la France, c'est le CITEPA qui a en charge ce rôle. A la demande du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer, cette association joue le rôle de Centre National de Référence des émissions dans l'air.

Les émissions sont estimées à partir d'une méthodologie reconnue (le système CORINAIR) et compatible avec les méthodologies recommandées par les Nations Unies. Les données disponibles sont ensuite rapportées selon différents formats.

Se pose dès lors la question de bien définir ce que l'on entend par « bilan des émissions de gaz à effet de serre » et de savoir exactement ce que recouvre cette obligation. Un tour d'horizon des référentiels, méthodes, contenus et périmètres possibles permettra de formuler des recommandations précises sur l'obligation issue de l'article 26 du projet de loi ENE.

1/ Les principaux référentiels internationaux

Avec le développement des réglementations relatives aux émissions de GES et des marchés du carbone, la nécessité d'évaluer et de suivre les émissions de GES s'impose à un nombre croissant d'acteurs, tant entreprises qu'organisations ou collectivités locales.

Diverses démarches sont menées depuis une dizaine d'années visant à construire des principes méthodologiques pour l'évaluation des émissions de GES. Nous mentionnerons les principales :

- a) un certain nombre d'outils ont été développés par le **GIEC** (définition de facteurs d'émissions notamment),
- b) un standard d'évaluation et de reporting (« rapportage ») privé a été défini en 2001 – actualisé en 2006 - par le World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) et le World Resources Institute (WRI) : **le GHG Protocol**,
- c) un cadre normatif d'évaluation a été formalisé en 2006 au travers de la série de **normes ISO 14064** :
 - 14064-1 : quantification et déclaration des émissions et des suppressions de GES au niveau des organismes,
 - 14064-2 : quantification, surveillance et déclaration des réductions d'émissions ou d'accroissements de suppressions des GES au niveau des projets,
 - 14064-3 : validation et vérification des déclarations de GES.

Ces démarches visent les mêmes objectifs, à savoir assurer la cohérence et la crédibilité des données, en permettre la comparabilité et en faciliter la gestion, notamment dans un contexte de mise en place de marchés d'émissions. Les principes définis doivent aider les acteurs pour la définition des processus d'évaluation des émissions les plus pertinents par rapport aux objectifs recherchés.

Mais au-delà de ces principes partagés, on ne peut ignorer certaines réalités : le GHG Protocol est le principal référentiel utilisé par les entreprises françaises ayant une dimension internationale.

On peut enfin également signaler le **Carbon Disclosure Project (CDP)**. Il s'agit d'une association qui rassemble plus de 280 investisseurs institutionnels et qui a pour objectif d'éclairer les décisions d'investissement de ses membres en les informant sur les conséquences pour leurs entreprises de la « contrainte carbone » et du changement climatique. Chaque année, le CDP envoie ainsi aux principales entreprises mondiales un questionnaire portant sur leur prise en compte du changement climatique et sur leurs émissions de gaz à effet de serre et établit un classement. Bien que souvent contesté, les entreprises s'y soumettent car, pour une entreprise de taille mondiale, faisant régulièrement appel aux grands investisseurs, il est « risqué » de s'y soustraire.

Verbatim	
« Certains référentiels, même contestables, sont incontournables pour un groupe à l'international : il faut que l'on rentre dans le bateau Monde ! On ne peut par exemple pas ignorer le Carbon Disclosure Project, même si on a un avis très réservé sur les méthodes »	Un dirigeant

De plus, il ne faut pas ignorer qu'il y a une véritable compétition entre organismes de certification au niveau mondial. Dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, les luttes de pouvoirs et d'influence sont actives.

Verbatim	
« On a pu craindre à un moment que le contenu de l'ISO ne soit vidé par les normes américaines. Mais la Chine est arrivée, n'a pas voulu abandonner ses normes et s'est rangée plutôt en faveur de l'ISO... »	Un expert

Nous retiendrons donc que les deux grands référentiels mentionnés par les entreprises ont été le GHG Protocol et la norme ISO 14064.

2/ les différents périmètres de comptage

Le GHG Protocol et la norme ISO 14064 définissent **trois périmètres** d'évaluation, l'objectif de l'évaluation déterminant le périmètre le plus approprié.

Périmètre 1 (ou SCOPE 1) les émissions directes

Il s'agit des émissions liées à des sources détenues ou contrôlées par l'organisme :

- Génération d'électricité, de chaleur ou de vapeur ;
- Traitement chimique/ physique ;
- Transport de matériel, déchets, produits, employés, résultant de la combustion de fioul par des sources mobiles détenues ou contrôlées par la compagnie ;
- Emissions fugitives : émissions liées aux « relâchements » intentionnels ou non (fuites, HFC liés à l'air conditionné,...).

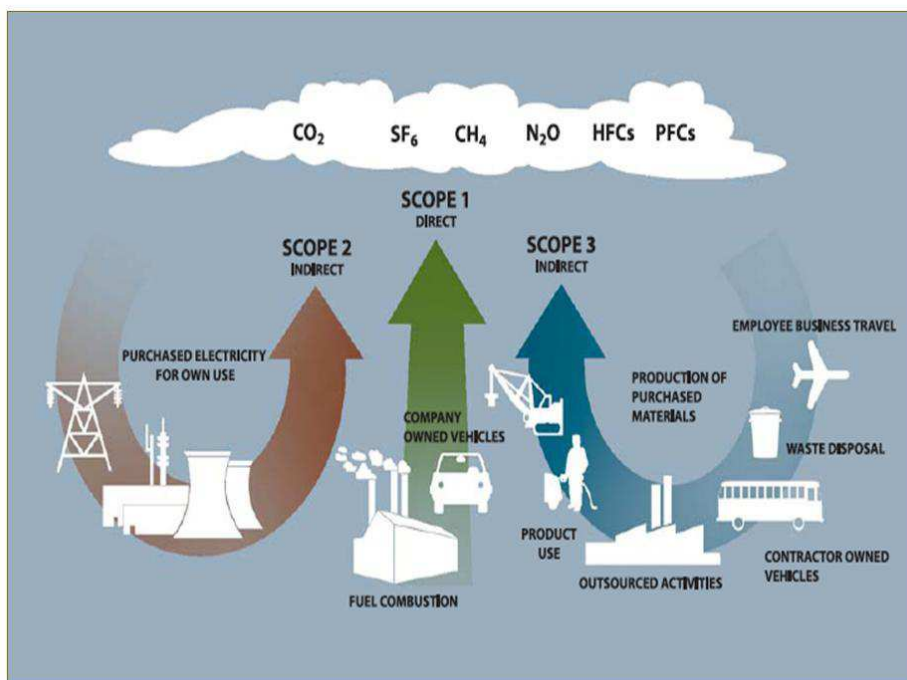
Périmètre 2 (ou SCOPE 2) les émissions indirectes liées à l'électricité

Il s'agit des émissions liées à la génération d'électricité, chaleur et vapeur achetées et consommées par les équipements ou les opérations que l'entreprise détient ou contrôle.

Périmètre 3 (ou SCOPE 3) les autres émissions indirectes

Les activités suivantes sont susceptibles d'être incluses dans le périmètre 3 :

- Extraction et production de fioul ;
- Transports ;
- Activités reliées à l'électricité, non incluses dans le périmètre 2 ;
- Activités sous-traitées ;
- Ramassage des déchets.



synoptique des SCOPE 1, 2 et 3

source : GHG Protocol Initiative / SCOPE 3 Accounting and Reporting Standard (nov 2009)

Les entités concernées pouvant choisir les sources à inclure dans cette 3^{ème} catégorie, les résultats sont ici difficilement comparables d'un organisme à l'autre. Il est donc préconisé de se concentrer sur l'identification de quelques activités hautement génératrices de GES.

Dans le cadre d'une certification ISO, la quantification des émissions directes est obligatoire, celle des émissions du périmètre 2 est conseillée, tandis que la quantification sous le périmètre 3 est optionnelle.

Même si ces principes ont été initialement définis pour les entreprises, ils proposent un socle méthodologique utilisable par toutes les catégories d'acteurs, dont les collectivités. Le contexte de mise en place d'un processus d'évaluation diffère cependant selon les acteurs et conduit à des spécificités d'approche soulignées ci-après.

3/ les différents outils

Pour réaliser l'évaluation et le suivi des émissions, différents outils existent sur le marché. Certains peuvent être d'utilisation commune entreprises / organisation et collectivités locales, d'autres sont spécifiques à l'une des deux catégories d'acteurs.

En France, le « *BILAN CARBONE®* » développé par l'ADEME reste l'outil le plus utilisé. Il a également servi de base à de nombreux développements.

Il est proposé ci-après un état des lieux synthétique des principaux outils utilisés (ou en développement) en France. Un tableau de présentation permet ensuite de comparer les principaux outils disponibles en France et dans d'autres pays européens.

3-a / le *BILAN CARBONE®* : un outil commun aux entreprises et aux collectivités

C'est une méthode de comptabilisation des émissions de gaz à effet de serre à partir de données facilement disponibles pour parvenir à une bonne évaluation des émissions directes ou induites par une activité ou un territoire. Elle s'applique à toutes activités : entreprises industrielles ou tertiaires, administrations, collectivités et même au territoire géré par les collectivités.

Cette évaluation permet de hiérarchiser les postes d'émissions en fonction de leur importance et ainsi servir de base à la définition d'un plan d'actions de réduction des émissions.

Cette méthode est compatible avec la norme ISO 14064, l'initiative GHG Protocol et les termes de la Directive "Permis" n° 2003/87/CE relative au système d'échanges de quotas de CO₂.

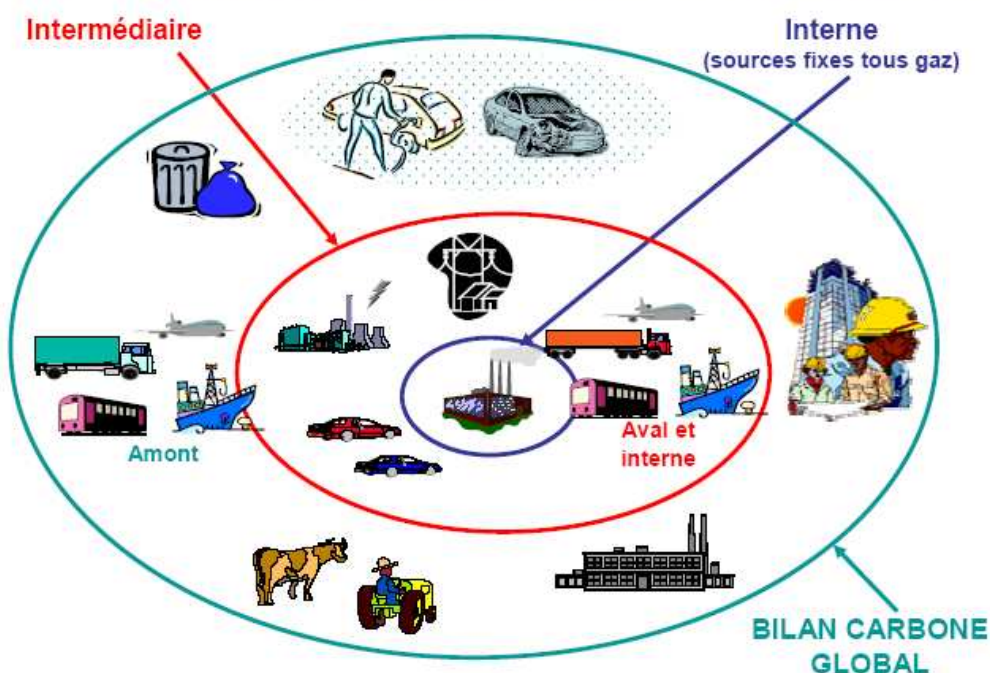
Verbatim	
« Pour moi le Bilan Carbone est une démarche générale (du puits à la roue) et un utilitaire Excel qui donne des sorties toutes faites. Le GHG Protocol est un guide qui dit ce que doit être une approche organisationnelle de l'entreprise (processus) et quelques tableaux Excel, plutôt moins bien faits que le bilan carbone. Les deux choses se différencient sur la qualité de leurs utilitaires et sur le rangement. La grille de sortie diffère : dois-je prendre les émissions en fonction de qui les utilise (version Ademe) ou de qui les possède (GHG Protocol) ? »	Un expert de Bureau d'Etudes

L'outil Bilan Carbone® offre la possibilité de mesurer l'impact global de l'activité de tout organisme (émissions directes et indirectes), avec pour objectif principal d'identifier des marges de manœuvre dans une perspective de réduction des émissions. Il comporte également un utilitaire économique permettant notamment d'évaluer l'effet d'une augmentation des prix des combustibles fossiles.

1/ Bilan Carbone® : caractéristiques de la version Entreprise

En termes de consolidation, l'outil privilégie l'approche du contrôle opérationnel. Les sources d'émissions sont classées en 12 postes allant de l'utilisation de sources de combustion fixes à la fin de vie des déchets et des produits vendus. A partir de ces postes, la méthode propose une **classification en trois périmètres**, sensiblement différents des périmètres de la norme ISO 14064 et du GHG Protocol.

Les 3 périmètres « historiques » d'agrégation



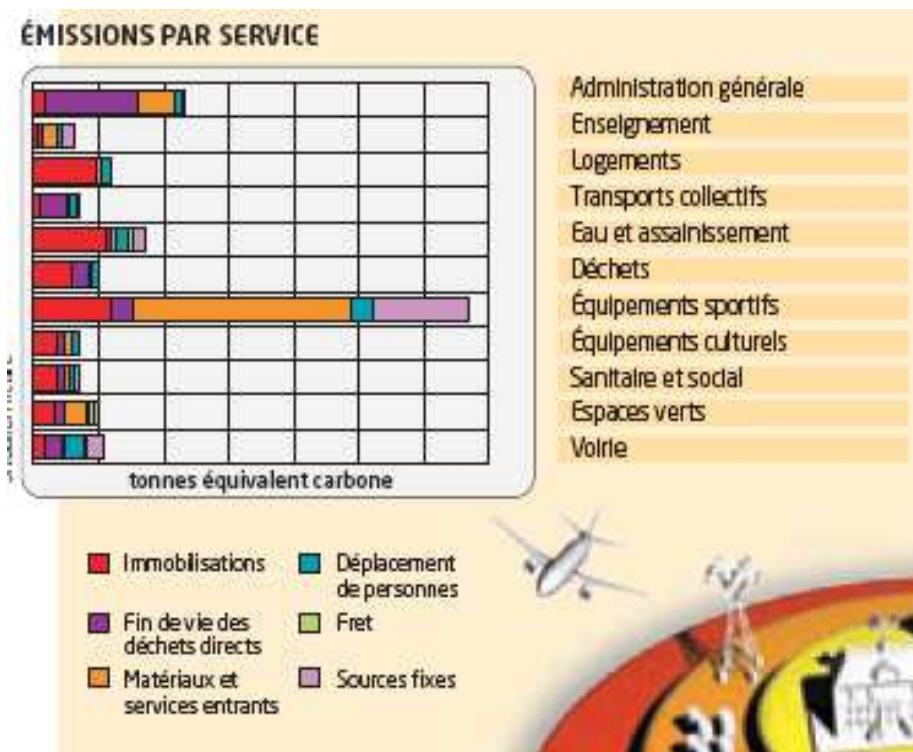
- L'extraction 'interne' correspond aux émissions liées à des sources fixes situées sur le site de l'organisme.*
- L'extraction 'intermédiaire' prend en compte, outre les émissions du périmètre interne, les émissions liées à l'achat d'électricité et de vapeur et les émissions liées aux sources mobiles (transport interne de marchandises, déplacement des salariés pendant les heures de travail, déplacements domicile-travail, fret et déplacements vers les clients, déplacements des clients vers le site).*
- Enfin, l'approche 'globale', extraction de référence pour l'outil, prend en compte l'ensemble des émissions liées directement ou indirectement à l'activité des entreprises, s'apparentant à une approche cycle de vie.*

En plus de ces trois niveaux d'extractions, l'outil permet de procéder à d'autres types d'extractions complémentaires, notamment l'**extraction « Directive »** qui permet de prendre en compte uniquement les données requises par la Directive Quotas 2003/87/CE.

2/ Bilan Carbone®: Caractéristiques de la version Collectivités

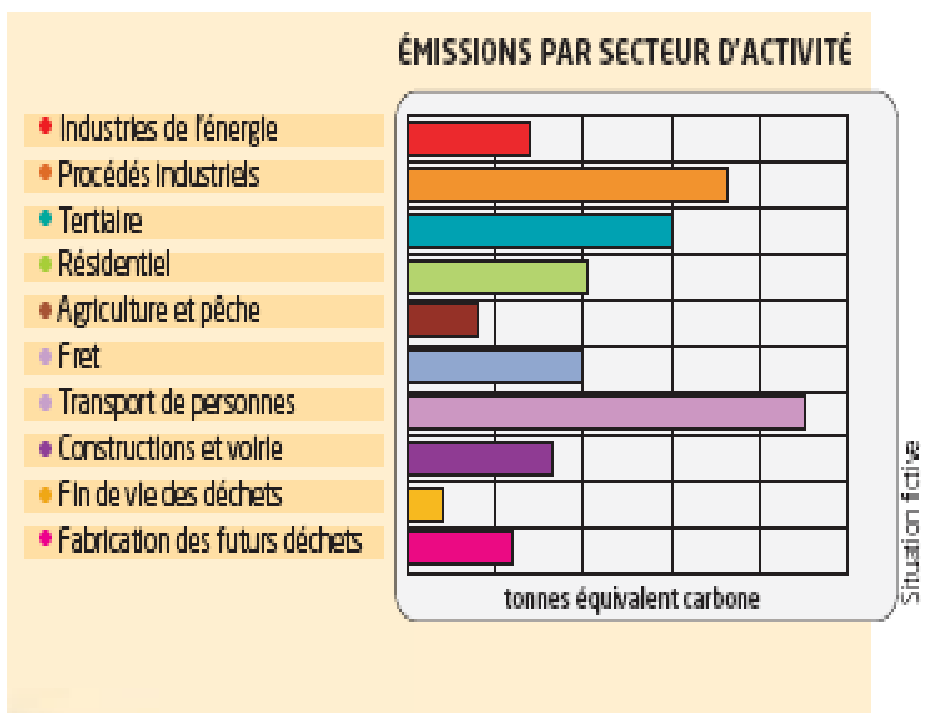
L'ADEME a développé une méthode Bilan Carbone® dédiée aux collectivités, basée sur deux modules complémentaires : le module « Patrimoine et services » et le module « Territoire ».

- ➔ **Le module « Patrimoine et services »** permet de comptabiliser les émissions de GES liées aux activités propres aux collectivités (logement, transport public, éducation,...) et se rapproche de la méthode Bilan Carbone® pour les entreprises.



Module « Patrimoine et services »

- ➔ **Le module « Territoire »** s'attache à évaluer toutes les émissions émises sur un territoire donné. Il s'agit cette fois d'une approche par secteur d'activité.



Module « Territoire »

3-b / Outils dédiés aux collectivités locales et aux acteurs publics territoriaux

1/ L'inventaire national spatialisé (INS) du CITEPA

Le CITEPA proposera en 2010 un outil d'inventaire national spatialisé, basé sur une modélisation de la pollution de l'air, indépendamment de l'aspect naturel ou anthropique, et incluant les émissions de GES. Cet outil fonctionnera sur une résolution très fine, à l'échelle du km². Au niveau de la commune, les données au format de restitution SECTEN seront pré-calculées. Les utilisateurs pourront formuler des requêtes sur un territoire choisi au travers d'une interface Internet.

2/ NECATER

Développé en 2006 par Energie Demain, l'outil NECATER vise à assister les SGAR¹ pour la réalisation des objectifs de neutralité climatique inscrits dans les CPER (Contrats de projet Etat / Région). Cet outil propose une estimation ex ante des émissions sur un territoire à partir des dotations budgétaires correspondantes, à partir des trois entrées thématiques des CPER : activité économique, infrastructures et aménagement urbain, politique énergétique et environnementale. Une version actualisée porte sur un champ d'évaluation élargi (prise en compte des partenariats public-privé, ...).

3/ Autres logiciels dédiés aux collectivités locales développés par des prestataires de services

Des entreprises intervenant auprès des collectivités territoriales, souvent leurs fournisseurs d'énergie, proposent des outils spécifiques. C'est le cas notamment pour EDF qui propose d'une part l'outil **SILENE** (ou modèle **ENVI**), qui évalue l'impact environnemental des projets de construction au niveau d'un quartier ou d'une petite ville, et qui intègre le CO₂ parmi les variables environnementales étudiées, et d'autre part le « **modèle CO₂** » qui vise à faire une évaluation des émissions de CO₂ liées à la consommation et à la production d'énergie sur le territoire d'une ville. Gaz de France a de son côté réalisé, dans le cadre d'une Convention de recherche de 2005 à 2007, une démarche d'Analyse de Flux Matière et Energie sur les territoires de Lille, Lomme et Hellemmes, intégrant l'évaluation des émissions de gaz à effet de serre de ces territoires.

3-c / Les outils dédiés aux entreprises

De nombreuses entreprises utilisent aujourd'hui des logiciels informatiques pour évaluer leurs émissions afin d'établir leur conformité aux législations, gérer les quotas ou les crédits carbone ou encore piloter leur politique de management du carbone. L'utilisation de tels logiciels permet de réduire les coûts et le temps de réalisation de l'inventaire et facilite les vérifications pour celles soumises au système des quotas.

1/ Les outils utilisés dans une perspective réglementaire

Comme indiqué précédemment, le reporting (« rapportage ») est ici réglementé quant aux types d'émissions à suivre ; si les outils ne sont pas normalisés, des initiatives sont cependant en place dans certains pays pour aller dans ce sens (Autriche, Finlande, Allemagne). **Des réflexions sont également en cours au niveau européen : il s'agirait notamment d'aller dans le sens d'une harmonisation des diverses obligations de reporting, la Directive Quotas n'en étant qu'une parmi d'autres.** Selon une étude de PWC² pour la Commission Européenne, au moins 90 % des installations du PNAQ utilisent une

¹ SGAR : Secrétariats Généraux pour les Affaires Régionales

² Price Waterhouse Coopers, 2006

forme de logiciel pour suivre leurs émissions de CO₂, mais ces logiciels n'ont été développés spécialement pour cet objectif que dans 25 % des cas - créés en interne pour la moitié d'entre eux.

Dans les autres cas, il s'agit le plus souvent de feuilles de calcul déclinées d'outils existant en interne, soit essentiellement des outils de suivi des consommations énergétiques.

Par rapport à des outils de type feuilles de calcul, l'avantage d'outils plus complexes de type progiciel de gestion intégrée (PGI, ERP en anglais) doit être de faciliter la vérification et le contrôle des données via des processus développés à cet effet.

Si l'on compare les outils existants, les principales différences techniques à souligner sont :

- modes de présentation des résultats, sorties graphiques ;
- modes de contrôle et d'alerte ;
- modes d'accès et de sécurisation des données ;
- présence de fonctionnalités complémentaires : projection des émissions / simulation des scénarios, lien avec des systèmes de trading, ...

Mais les différences les plus significatives portent le plus souvent sur des spécifications non fonctionnelles : convivialité du système, service d'assistance, possibilité d'ajuster l'outil sans passer par le fournisseur sont les principales.

Il reste que, quel que soit l'outil, il nécessite un temps d'appropriation par l'entreprise et que l'efficacité de son fonctionnement sera dépendant des conditions de mise en œuvre et de suivi.

2/ les outils utilisés dans le cadre d'une démarche volontaire

L'outil le plus utilisé en France est le Bilan Carbone® (voir précédemment) qui peut également être utilisé dans une démarche réglementaire. Sinon, les outils utilisés sont généralement basés sur des pratiques pré-existantes de suivi des consommations énergétiques.

3/ les outils utilisés au plan européen

Les principaux outils dédiés disponibles sur le marché européen sont : **Emissions Logics Pavilion, ESP, Promasys, TechniData et CarBon**. Les spécifications principales de ces logiciels sont présentées dans le tableau ci-après, construit à partir d'un travail d'enquête auprès des distributeurs de ces outils.

Caractéristiques 'type' des logiciels communément utilisés	
Utilisateurs	Entreprises soumises à des obligations de reporting des émissions (destinataire principal). Autres entreprises (démarche volontaire de neutralité carbone), collectivités locales Pour certains logiciels, les entreprises 'volontaires' et les collectivités locales constituent même le marché principal
Disponibilité en France	La plupart sont disponibles en français, mais les outils n'ont pas encore réellement pénétré le marché: du fait du développement de logiciels en interne par les grosses entreprises du fait d'un difficile positionnement par rapport à l'outil Bilan Carbone®, utilisé par un grand nombre d'acteurs.
Calcul	Facteurs d'émissions, entrés directement par l'entreprise ou mis à jour automatiquement en utilisant les bases de données officielles ; et modélisation Possibilité de calcul en temps réel, à l'aide de capteurs placés directement sur les sources d'émissions et reliés au système

Suivi et prévision des émissions	Historique et projections par extrapolation Scénarios plus ou moins complexes et élaborés (potentiels changements de réglementation, de prix, de technique de production) et incidences sur les émissions et les coûts Certains logiciels proposent un système d'alerte email lorsque s'éloigne du niveau d'émissions de référence, avec un suivi d'actions « correctives » prédéfinies
Rapports	Génération de rapports selon la réglementation, en suivant les méthodologies réglementaires
Aide à la mise en conformité	Positionnement de l'entreprise par rapport à ses engagements Mise relation en ligne avec une base de données réglementaire mise à jour automatiquement (type CITL) Possibilité d'alertes email quand on approche ou dépasse la limite réglementaire, et de générer des rapports spécifiques en cas de dépassement de limites prédéfinies.
Trading	Informations sur les prix, les instruments financiers, les mécanismes MDP/MOC et simulations Mise en relation en ligne avec les plateformes de trading pour gérer de manière centralisée les achats et ventes de permis (certains logiciels).
Prix	Les prix varient selon le logiciel et le profil du client (configuration du progiciel personnalisée selon la requête), Le prix dépend : de la taille de l'entreprise, du nombre de sites et de pays d'implantation, du volume des émissions, des fonctionnalités demandées. Celui-ci peut varier de quelques milliers d'€ à plusieurs millions d'€.

Tableau réalisé à partir de l'étude de Price Waterhouse Coopers (2006) et des informations communiquées par les entreprises de développement des logiciels (sites Internet et entretiens téléphoniques)

En conclusion, le choix d'un outil d'évaluation des émissions de gaz à effet de serre dépend des objectifs poursuivis par l'utilisateur : entre un besoin très spécifique de reporting pour les entreprises soumises à obligation dans le système européen d'échange de crédits d'émissions et une démarche stratégique de neutralité climatique, entre une entreprise et une collectivité locale, les spécifications de l'outil le plus adapté diffèrent le plus souvent.

Verbatim	
« On a le système d'inventaire le plus intégré du monde »	Un expert

3^{ème} PARTIE : RECOMMANDATIONS

Dans cette partie, nous allons nous attacher à formuler plusieurs recommandations sur la mise en œuvre des articles 23 et 26 du projet de loi portant engagement national pour l'environnement.

Ces recommandations portent sur différents domaines :

- sur les acteurs éligibles,
- sur le contenu de l'obligation,
- sur le calendrier de mise en œuvre,
- sur les mesures d'accompagnement.

Il faut à ce stade rappeler les deux idées fortes que nous préconisons dans la mise en œuvre de cette mesure et qui doivent permettre d'être efficace :

- Il s'agit de **convaincre des acteurs publics et privés à agir** ! Il ne s'agit pas d'instaurer une contrainte supplémentaire consistant à compter pour compter. L'objectif est d'inciter ces acteurs à compter pour agir.
- C'est une obligation nouvelle qui doit **se mettre en œuvre progressivement** pour produire son plein effet d'ici 2020. Un délai raisonnable de mise en œuvre facilitera son acceptation par les acteurs et permettra au fil du temps d'être mieux informé et donc plus efficace.

*« Compter pour savoir,
Savoir pour agir,
Agir pour réduire »*

Verbatim	
« On devrait toujours introduire dans la loi de la progressivité pour que les choses marchent. On ne sait faire en France que du binaire en passant de zéro à cent en une étape ! »	Un délégué

Remarque préalable : Il a été noté dans le projet de texte actuel une certaine ambiguïté sur la séparation entre l'exigence qui est faite par l'article 26 aux entreprises et ce qui est demandé aux collectivités : le II renvoie en effet dans la formulation du bilan à la fois aux collectivités et aux entreprises. D'où la précaution à laquelle veiller pour que les prescriptions ne rétroagissent pas sur la réglementation d'origine communautaire.

La mission souhaite bien insister sur la nécessité de veiller à ce qu'il n'y ait à aucun moment matière à placer les entreprises, au prétexte d'objectifs de réductions des émissions locales de GES, sous tutelle de collectivités locales.

Question 1

Quelles sont les entreprises soumises à l'obligation de réalisation d'un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre ? La question des « secteurs les plus émetteurs »

L'article 26 propose de limiter l'obligation de bilan faite aux entreprises aux secteurs les plus émetteurs. Cette mention des secteurs émetteurs soulève plusieurs problèmes.

D'abord pour satisfaire à la publication d'une liste de secteurs émetteurs, la seule nomenclature disponible croisant la nomenclature d'activité économique utilisée par les entreprises et l'Insee (NAF-SIRENE) et les nomenclatures d'inventaire utilisées pour le reporting des émissions nationales (CITEPA) est la nomenclature européenne NAMEA (National Accounting Matrix with Environmental Accounts).

Cependant :

1°/ Cette nomenclature n'estime que les émissions directes de GES (CO₂, CH₄, SF₆, N₂O). Or, les émissions indirectes représentent une part non négligeable des émissions de GES. La publication de la liste sur la seule base des émissions directes pourrait donc inciter les obligés à porter leur effort sur les seules émissions directes, et à ne pas prendre en compte l'ensemble des leviers d'actions dont ils disposent, ou à ne pas s'interroger sur ce qui représente souvent la plus grande part des émissions générées par l'activité de l'entreprise.

2°/ L'utilisation de la nomenclature NAMEA nécessiterait de définir un seuil d'émissions qui traduira la notion de « secteur fortement émetteur ». Or, la répartition par secteur NAMEA des émissions montre une grande dispersion au sein des activités économiques : les secteurs dont la part est supérieure à 1 % des émissions nationales sont essentiellement les secteurs dont les établissements sont déjà soumis au Plan national d'affectation des quotas d'émissions (PNAQ) et le secteur « transports terrestres ».

La plus-value par rapport aux inventaires déjà demandés dans le cadre du PNAQ serait donc négligeable. De plus **on ferait à nouveau faire reposer la contrainte sur ceux qui en ont déjà au travers du PNAQ** et qui de fait sont déjà, pour des raisons évidentes, largement sensibilisés sur le sujet. On ne s'inscrit donc pas dans une logique de rupture et d'évolution vers une société plus sobre en carbone.

En étendant l'obligation au-delà des seules entreprises « issues de secteurs fortement émetteurs », il s'agit de bien distinguer la mesure nouvelle au titre de l'article 26 de l'obligation d'inventaire requise au titre du PNAQ. La logique qui prévaut ici est celle de la mobilisation progressive des grands acteurs du pays sur des objectifs nationaux de réduction de nos émissions de gaz à effet de serre.

Verbatim	
« C'est dommage de limiter l'obligation à ceux qui l'on déjà parce que soumis aux directives européennes »	Un élu

Verbatim	
« La comptabilité carbone est un atout concurrentiel ! Plus on fera du « low carbon », plus on a de chances de gagner des affaires ! »	Un cadre d'entreprise

Recommandations 1

1. Supprimer la limitation de l'obligation aux « secteurs les plus émetteurs »
2. Confirmer l'obligation de réaliser des bilans d'émissions aux personnes morales de droit privé de plus de 500 salariés de tous les secteurs d'activités

Question 2

Quel est le nombre d'entités éligibles à l'obligation de réalisation d'un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre ? *(on suppose supprimée la restriction de l'obligation aux secteurs fortement émetteurs)*

Pour bien définir le nombre, il convient de trancher préalablement un certain nombre de questions.

1. Question des entreprises, établissements ou sites ?

Sur la première question, le terme « d'entreprise » lui-même peut prêter à interprétation. Au sens de l'INSEE :

- Une entreprise est une unité économique, juridiquement autonome, organisée pour produire des biens ou des services pour le marché ; elle est identifiée par le numéro SIREN ;
- Un établissement est une unité de production géographiquement individualisée, mais juridiquement dépendante de l'entreprise (unité SIREN), et où s'exerce tout ou partie de l'activité de celle-ci. Un établissement produit des biens ou des services ; il est identifié par un numéro SIRET.

Si l'établissement, unité de production, constitue le niveau adapté à une approche géographique de l'économie, l'entreprise, identifiée par le numéro SIREN, constitue le niveau adapté pour une approche en lien avec la stratégie opérationnelle.

Il importe d'adopter une approche réaliste de l'obligation : de nombreux grands groupes ont souvent des centaines de sites. Certains groupes du BTP par exemple ont même l'essentiel de leurs activités réparties sur des centaines de sites nomades par excellence.

Sans préjuger de celles des données qui seront rendues publiques (pour préserver confidentialité dans les secteurs les plus exposés à la concurrence), il importe de rendre obligatoire la réalisation de bilans carbone globaux au niveau de chaque unité opérationnelle d'un Groupe (exemple : 5 unités pour le groupe Bouygues (Construction, Communication, Investissement, Téléphonie,..). Mais ces bilans carbone globaux n'ont pour finalité essentielle que le management. Il importe qu'on descende au niveau des projets et des processus : c'est à ces conditions que l'on pourra exploiter le recours à des bilans carbone en termes opérationnels, le facteur carbone devenant progressivement un facteur de décision avec l'objectif de diminuer sa dépendance au carbone.

Pour ce qui est de l'obligation inscrite dans les textes législatifs et réglementaires, il paraît réaliste de préconiser de fixer l'obligation de bilan au niveau de l'unité SIREN (l'entreprise). La réalisation de bilans à des échelles plus fines de l'entreprise est à promouvoir mais restera alors de sa propre initiative.

2. Question portant sur les sociétés-mères et les filiales

Il convient de rappeler, sous couvert d'une expertise juridique, que les filiales sont des personnes juridiques autonomes. Dans ce cadre, l'obligation de bilans s'impose séparément à chaque société-mère (siège social) et à chaque filiale de plus de 500 salariés.

Si une consolidation peut être demandée, le cas échéant, à une société-mère pour l'ensemble de ses filiales localisées en France, il ne semble pas possible cependant d'imposer juridiquement une obligation de bilans à des filiales qui seraient localisées hors de France.

Par ailleurs la mission a préféré ne pas émettre de proposition sur le pourcentage de participation d'une société mère dans une de ses filiales pour émarger à l'obligation. Là encore l'efficacité impose de se concentrer sur les filiales sur lesquelles la société mère a de réelles marges de manœuvre en termes de mesures visant à diminuer les GES.

Enfin la cartographie des filiales des grands groupes est très souvent complexe (participations croisées, filiales multiples représentatives d'un même cœur de métier et réparties sur tout le territoire dépendant d'une holding n'ayant aucune activité en propre, entreprises ayant des portefeuilles d'activités très diversifiés, dont certaines sous ETS et d'autres non, etc..) et il ne paraît pas utile d'aller à ce stade au-delà du critère du numéro SIREN.

3 Le seuil de 500 salariés est-il pertinent ?

Par crainte de lourdeur du dispositif, certains ont proposé de remonter le seuil de 500 à 1000 salariés. Au contraire, d'autres personnes interrogées, manifestant la volonté d'élargir le plus possible la base des entreprises éligibles, ont souhaité abaisser à 250 salariés ce seuil.

Pour au moins 3 raisons, nous avons considéré que ce seuil était pertinent :

- D'abord il correspond au seuil de définition de la PME européenne,
- Ensuite ce seuil implique des entités concernées de taille suffisamment importante pour disposer de la structure interne capable de gérer cette obligation nouvelle,
- Enfin un élargissement de la base en abaissant le seuil à 250 rendrait impossible la réalisation d'autant de bilans, faute de prestataires en nombre suffisant, dans un délai raisonnable.

Recommandations 2

- Rendre obligatoire la réalisation de bilans des émissions de gaz à effet de serre au niveau de chaque unité identifiée par un numéro SIREN.
- Cette obligation ne vaut que pour les seules entités juridiques ayant leur siège en France.
- Confirmer le seuil de 500 salariés

4 Les personnes morales de droit public concernées

a) L'Etat :

Il est proposé que chaque département ministériel réalise un bilan d'émissions de ses services centraux. Un bilan d'émissions sera réalisé pour chaque service déconcentré en département et en région. Ces bilans seront coordonnés et centralisés par les préfetures de département et par les préfetures de régions.

b) Les collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants (régions, départements, communautés urbaines, communautés d'agglomérations, communes et communautés de plus de 50 000 habitants) : cela concerne 448 collectivités ou établissements de coopération intercommunaux (chiffres DGCL de 2007) :

- 26 régions ;
- 100 départements ;
- 14 communautés urbaines ;
- 171 communautés d'agglomération ;
- 32 communautés de communes ;
- 105 communes.

c) Les personnes morales de droit public de plus de 250 salariés.

Le périmètre regrouperait à la fois les personnes morales de droit public soumises au droit commercial (établissements publics à caractère industriel et commercial) et les personnes

morales soumises au droit administratif (outre l'Etat et les collectivités territoriales déjà visés par l'article, les établissements publics administratifs et les groupements d'intérêt public)³. En comptabilité nationale, cet ensemble pourrait agréger les organismes divers d'administration centrale (ODAC) et les organismes divers d'administration locale (ODAL). Sous les réserves de périmètre à expertiser, on compte une centaine d'EPA et d'EPIC de plus de 250 personnes. Ce nombre devra être précisé par l'Insee, certains établissements publics étant agrégés dans la liste établie à partir du Rapport annuel sur l'état de la Fonction Publique 2007-2008⁴.

Recommandations 2bis

Au total seraient donc éligibles près de 3000 acteurs publics et privés à mobiliser :

- 2460 entreprises privées,
- 448 collectivités locales,
- 100 établissements publics.

Question 3

Quels gaz à effet de serre doit-on prendre en compte ?

La question des gaz à effet de serre à retenir suscite pour l'essentiel des réserves relatives aux efforts pour évaluer systématiquement l'ensemble des GES alors que l'essentiel des émissions ne concerne qu'un ou deux gaz.

Verbatim	
« Doit-on aller tout de suite sur les 6 GES du protocole de Kyoto ? Pour beaucoup d'entreprises ou d'organisations, les cinq gaz autres que le CO ₂ représentent moins de 5 % des émissions ! »	Un dirigeant

Compte tenu de l'existence de quelques exceptions notables (pour certaines activités, le méthane ou le N₂O constituent les gaz majoritaires), imposer systématiquement le seul CO₂ serait incompatible avec le souci d'élargir la base en lui permettant d'identifier ses principaux leviers d'actions.

Il est apparu préférable d'inciter chaque obligé à faire un bilan représentatif de l'essentiel de ses émissions sans citer explicitement et limitativement un ou deux gaz à effet de serre.

Recommandations 3

1. Comptabiliser au moins le dioxyde de carbone,
2. Un ou plusieurs autres gaz pourront être pris en compte s'ils sont significatifs
3. **Ce choix est laissé pour le premier bilan à la liberté de l'entreprise**

³ Catégories juridiques des nomenclatures Insee :

<http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=nomenclatures/cj/cjniveau1.htm>

⁴ Disponible à l'adresse suivante : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/article1258.html>

Question 4

Quel référentiel préconiser ?

Notre pays et ses entreprises vivent la mondialisation au quotidien. Pour beaucoup d'entreprises françaises, cette internationalisation passe également par des outils de reporting (« rapportage ») ou de comptabilité qui intègrent complètement cette dimension. La réalisation des bilans au titre de l'article 26 du projet de loi ENE doit être appréhendée de la même façon.

Comme nous l'avons évoqué précédemment, les deux référentiels évoqués par les entreprises sont ISO 14064 et GHG Protocol. Ces deux référentiels sont actuellement en cours de révision. Cette révision menée en parallèle donne d'ailleurs lieu à de nombreux points de contacts pour faire en sorte que ces deux référentiels convergent.

Verbatim	
« Les liens entre ISO et GHG Protocol sont en train de se faire petit à petit. »	Un expert

Dès lors, compte tenu de l'internationalisation de nombreuses entreprises françaises concernées par l'article 26 du projet de loi ENE, il apparaît indispensable que les bilans réalisés soient établis conformément aux deux référentiels ISO 14064 et GHG Protocol.

Recommandation 4

Indiquer dans le décret d'application que les bilans réalisés au titre de l'obligation de l'article 26 du projet de loi ENE doivent respecter la norme ISO 14064 et/ou le GHG Protocol.

Question 5

Quel périmètre de comptage (Scope) doit-on prendre en compte pour les entreprises et les établissements publics ?

On retiendra du chapitre précédent que pour les bilans d'émissions, deux types d'approches existent :

- **l'approche « organisationnelle »** qui évalue les émissions directes et indirectes de GES générées par le fonctionnement propre des collectivités ou des entreprises et par les services qu'elles rendent ;
- **l'approche « territoriale »** qui recense l'ensemble des émissions gazeuses (directes, voire indirectes) d'une zone géographique avec une distribution spatiale et temporelle.

Les deux approches peuvent permettre chacune d'aborder dans leurs évaluations des émissions de GES :

- **les émissions directes**, c'est-à-dire des émissions réalisées par des sources détenues ou contrôlées par l'organisme, ou, dans le cas d'une approche territoriale, présentes sur le territoire considéré. Elles constituent le périmètre de base des exercices d'inventaire au format CCNUCC ;
- **les émissions indirectes** liées au cycle de vie des activités ou des produits (par exemple les émissions résultant de l'extraction des combustibles ou de la fabrication de matériaux utilisés)⁵.

⁵ Le calcul des émissions indirectes permet notamment de comparer deux produits, procédés ou projets, en identifiant tout au long de leur cycle de vie, les potentiels déplacements de pollution liés aux différentes alternatives.

La principale question posée est celle de savoir s’il faut préconiser des bilans limités aux émissions directes ou s’il faut demander de compter au delà les émissions indirectes ?

Les points de vue ont été très variés. On a souvent reproché au SCOPE 3 une certaine lourdeur et sa complexité. La tentation est alors de préconiser pour le démarrage des bilans simplifiés.

De nombreux avis contraire ont été exprimés, surtout par les entreprises ayant réalisé des bilans de leurs émissions en prenant en compte les émissions indirectes. Plusieurs arguments ont été avancés à cette occasion :

- 1) cette analyse a permis de révéler aux dirigeants de l’entreprise des points non connus ou en tout cas non perçus,
- 2) les émissions indirectes sont souvent des postes d’émissions importants,
- 3) les leviers d’action sur les émissions indirectes peuvent être très importants et donc très profitables,
- 4) le coût de réalisation de la prestation jusqu’au SCOPE 3 est finalement assez faible.

En effet, toute activité comporte une grande spécificité. Et ce n’est qu’une fois réalisé le bilan complet des émissions que l’on peut alors identifier les postes les plus émetteurs qui, par voie de conséquence, offrent le plus fort gisement de réduction.

Verbatim	
« Le critère CO ₂ dans la politique d’achat et de transports des matériaux est intéressant mais le transport n’est pas toujours discriminant. En réalité en préconisant de s’intéresser aux achats, on ne vise pas une réflexion sur une éventuelle délocalisation des productions. L’idée est plutôt d’inciter à réorganiser l’activité pour éviter les situations d’urgence où on est contraint de recourir à l’avion : il y a sur les achats un enjeu énorme en matière de traçabilité. »	Un expert de Bureau d’Etudes

Ces remarques et interrogations sur le bon compromis à préconiser entre absence de lourdeur du dispositif (synonyme de désenchantement) et qualité de la prestation illustrent également les limites de ce qui peut être précisé dans la loi et imposé.

L’analyse séparée des émissions indirectes (en prenant garde aux doubles comptes) permet d’identifier des leviers d’actions supplémentaires, en comparaison à la seule analyse des émissions directes.

Verbatim	
« Dans les entreprises hors ETS, c’est tout ce qui se passe « à côté » qui présente des gisements. Les achats constituent le gros des gisements de réduction. Le Bilan Carbone, ça fait toujours tomber de leur chaise nos commanditaires. »	Un expert

Pour les entreprises et établissements publics, il est pertinent de raisonner à l’échelle de leur capacité d’action en matière de réduction des émissions. Cette approche permet par ailleurs de ne pas limiter l’évaluation aux seuls processus de fabrication. La mission préconise de calculer les émissions indirectes, mais de s’en tenir uniquement à celles dont on est directement responsable et sur lesquelles on peut influencer (notamment les transport et les achats).

Verbatim	
« L’objectif principal ne doit pas être la précision mais l’identification des leviers d’action. »	Un délégué

Verbatim	
« Si on est sur la sauvegarde de la planète dans 50 ans, OK pour SCOPE 1 et SCOPE 2. Si on s’intéresse au prix du baril dans 2 ans, il faut tout de suite aller à SCOPE 3. SCOPE 3 c’est une manière d’anticiper.»	Un expert de Bureau d’Etudes

Recommandation 5

Les entreprises et les établissements publics doivent réaliser le bilan de leurs émissions directes et de leurs principales émissions indirectes notamment celles concernant le transport et les achats

Question 6

Quel périmètre de comptage doit-on prendre en compte pour les collectivités locales ?

Comme nous l'avons précisé dans le chapitre précédent, deux types d'approches existent :

- **l'approche « organisationnelle »** qui évalue les émissions directes et indirectes de GES générées par le fonctionnement propre des collectivités et par les services qu'elles rendent ;
- **l'approche « territoriale »** qui recense l'ensemble des émissions gazeuses (directes, voire indirectes) d'une zone géographique avec une distribution spatiale et temporelle.

Pour les collectivités, les deux approches sont potentiellement pertinentes. Le tableau ci-dessous résume leurs avantages et inconvénients :

Collectivités	Bilan d'émissions de type « organisationnel »	Bilan d'émissions de type « territorial »
Avantages	<ul style="list-style-type: none">• cerne les leviers d'action directs de la collectivité ;• rapidité de mise en œuvre (15 à 20 jours) ;• coût moindre.	<ul style="list-style-type: none">• englobe à la fois les compétences de la collectivité et une vision globale du territoire ;• comparabilité potentielle des territoires ;• Cohérence possible avec les inventaires nationaux.
Inconvénients	<ul style="list-style-type: none">• risque de doubles comptes ;• approche non directement compatible avec les inventaires nationaux (CCNUCC).	<ul style="list-style-type: none">• Coût & délais de mise en œuvre plus importants (de 1 mois à 1 an) ;• plus ou moins grande accessibilité des données selon l'échelle géographique ;• problème d'incertitudes à des échelles plus fines.

Se pose dès lors la question du type de bilan que l'on demande aux collectivités locales de plus de 50 000 habitants ?

Si on leur demande le bilan de leur territoire, nous allons assister à un empilement des comptages. Ainsi une ville de plus de 50 000 habitants réalisera son bilan, l'intercommunalité qui la coiffe également. Il en ira de même pour le Département et la Région concernés. Le territoire de la commune aura donc été compté 4 fois par 4 niveaux différents et peut-être avec des méthodes et des outils différents.

Cette situation présente plusieurs inconvénients :

- La multiplication de dépenses publiques pour un même travail en partie,
- Un risque de résultats différents en fonction de la méthode et des facteurs utilisés,
- Une inutilité des comptages par rapport au niveau national car non exploitable par celui-ci.

Si l'on ajoute à cela que différents organismes sont déjà en capacité de réaliser le bilan des émissions directes d'un territoire, il serait dommage de faire refaire plusieurs fois un travail déjà réalisé dans de nombreuses régions. On convient donc qu'il est sans doute utile de créer un niveau de comptage unique qui assure une cohérence à l'ensemble du territoire.

Il est donc proposé de tirer parti à l'échelle régionale des nouveaux instruments du Grenelle (article 23) que sont les Schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) pour garantir, « ancrer » la cohérence des bilans territoriaux infrarégionaux.

Les SRCAE sont, il importe de le souligner, des documents d'orientation et de cohérence à l'échelle d'un territoire géographique et non des plans qui édicteraient les mesures qui s'imposeraient pour les plans infrarégionaux : le SRCAE du territoire régional n'est pas à confondre avec le Plan Climat Energie Territorial (PCET) de la Région correspondante ! Elaboré conjointement par le Préfet de Région et le Président du Conseil Régional, le SRCAE donne des orientations qui valent aussi bien pour le PCET de la Région que pour les autres PCET infrarégionaux.

On pourrait donc fixer un niveau de cohérence dans la réalisation des bilans territoriaux en confiant à une instance régionale cette responsabilité. L'autorité régionale fournira ensuite à chaque territoire qui le souhaite le « bilan territoire » qui la concerne, gratuitement pour les collectivités obligées.

Cette mise à disposition de données et d'outils à seule fin d'éviter à chaque collectivité de financer des doublons ne remet aucunement en cause l'objectif stratégique du PCET et du bilan associé. Il s'agit de fournir à chaque collectivité les matériaux de base pour l'inciter à aller directement à l'essentiel : l'approche organisationnelle, à l'instar des entreprises.

L'approche organisationnelle correspond en effet parfaitement à l'esprit des PCET (deuxième section de l'article 26) qui devra décliner **dans les champs de compétences de chaque collectivité** un programme d'actions dans les domaines climatique et énergétique. **Cette solution permettra de ne pas traiter différemment les personnes morales de droit public et de droit privé** qui seraient ainsi toutes deux obligées par l'article 26 à la réalisation d'un bilan sur un périmètre « organisationnel ». Elle éviterait en outre de détourner de son objet l'obligation de bilan faite aux collectivités importantes en faisant peser l'essentiel de l'effort à réaliser sur des tiers tels que des entreprises privées fortement émettrices du fait de leur process et implantées sur le territoire de la collectivité.

Verbatim	
« Sur notre territoire, deux établissements industriels émettent autant que 550 000 habitants ! »	Un élu

En conséquence, il est proposé que les émissions indirectes et directes soient également prises en compte en veillant à pouvoir distinguer clairement dans le bilan les émissions directes des émissions indirectes.

Enfin, la collectivité qui dans une région souhaiterait réaliser quand même le bilan de son territoire pourrait le faire mais à une condition : respecter la méthodologie retenue au niveau régional pour que les

résultats recueillis puissent être repris par l'autorité en charge du comptage. Ces résultats viendront alors préciser le bilan territorial et le rendre plus précis encore.

Cela implique une mise à disposition de chaque région d'un guide de réalisation commun comprenant :

- une méthodologie,
- des facteurs d'émissions à appliquer,
- les émissions cadastrales brutes de GES à retenir.

Au final, l'évolution du bilan des émissions cadastrées du territoire régional sera le fruit du travail de tous les acteurs publics et privés concernés de la région en association avec le CITEPA qui lui a en charge l'inventaire des émissions nationales : AASQA, réseau RARE, OREGES ...

A terme, on peut imaginer que l'ensemble des comptages régionaux permettra de venir préciser le comptage national.

Dernière remarque : le fait, pour une collectivité, de disposer d'un inventaire géo localisé bâti à partir des mêmes mesures d'émissions que l'inventaire des émissions de polluants locaux, peut lui permettre d'établir une relation entre les mesures de réduction des émissions de GES et leur impact sur la santé par la diminution des polluants locaux concomitante.

Recommandations 6

1. L'obligation de réalisation d'un bilan pour les collectivités locales de plus de 50000 habitants est un bilan de type organisationnel c'est-à-dire qu'il couvre les activités tirées des compétences de celle-ci.
2. Il prend en compte les émissions directes et indirectes et donne lieu à la mise en place d'un plan d'actions (PCET).
3. La réalisation des bilans territoriaux est confiée à une autorité régionale dont les missions sont :
 - De réaliser et de mettre à jour ces bilans avec une méthode compatible avec la réalisation de l'inventaire national,
 - D'assurer la cohérence des bilans territoriaux qui seraient réalisés à un niveau infra régional.
4. Le bilan territorial régional est une annexe du Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Energie

Verbatim	
« En Europe, chaque pays fait au mieux une méthode nationale. On a regardé 6 méthodes différentes pour les villes pour voir s'il était possible d'avoir un système convergent. La conclusion est que les méthodes diffèrent suffisamment pour ne pas être comparables entre elles. Pour les entreprises il y a un cadre (ETS) qui existe. »	Un expert

Question 7

Qui peut réaliser cette prestation et à quel prix ?

La question de la qualification de la personne chargée de réaliser le bilan a souvent été posée.

Beaucoup d'entreprises rencontrées nous ont questionnés sur la possibilité de réaliser avec des moyens humains internes à l'entreprise le bilan, sous réserve d'avoir du personnel formé. Par ailleurs beaucoup d'éligibles nous ont posé la question de savoir s'il y aurait des cabinets de conseil extérieurs « labellisés ».

1 Qui peut réaliser un bilan des émissions de GES ?

Les conditions actuelles requises pour pouvoir proposer ses services aux fins de réalisation d'un bilan des émissions de GES sont actuellement très légères : avoir suivi la formation de 3 jours de l'ADEME. Cependant beaucoup d'entre elles n'ont jamais eu l'occasion de véritablement réaliser de bilans.

On peut d'ailleurs estimer qu'actuellement environ 150 à 200 bureaux d'études sont réellement capables de réaliser proprement des bilans.

Dès lors il apparaît important que la profession s'organise pour donner un signe de qualification aux acteurs obligés de l'article 26. Il ne peut donc qu'être fortement suggéré à la profession de « s'organiser » rapidement, au niveau des instances représentatives de la profession, pour répondre au besoin légitime de formation des acteurs et de qualité des prestations.

Le marché du conseil va à l'évidence connaître un formidable sursaut lors de la promulgation de la loi. Mais il y a des risques de déception avec des bureaux d'étude très hétérogènes, certains adossant leur savoir sur 3 jours de formation « Bilan Carbone® ADEME ». D'autres au contraire ont une compétence avérée, pratiquent régulièrement et ont souvent investi en recherche et développement de leurs outils.

Il est donc indispensable que les quelques dizaines de professionnels capables de porter par des compétences avérées l'ambition de l'article 26 du Grenelle acquièrent rapidement une lisibilité interne dans la population des bureaux d'étude et organise les conditions de la formation et donc de la reconnaissance des capacités professionnelles de leurs consultants.

Par ailleurs, il est également important que les collectivités territoriales concernées aient du personnel formé à la bonne réalisation de bilan. Ceux-ci pourront ainsi soit réaliser eux-mêmes le bilan, soit être l'interlocuteur du prestataire extérieur en charge du bilan.

L'organisation de la profession des bureaux d'études et de la formation du personnel des acteurs éligibles doit donc être menée en parallèle et dès aujourd'hui.

2 Combien coûte la réalisation d'un bilan des émissions de gaz à effet de serre ?

Bien entendu le coût va dépendre tant de la taille de l'entité que de la facilité à collecter les données nécessaires.

Si le bilan est réalisé en interne, son coût sera celui du temps passé par le personnel mobilisé ainsi que par le coût de sa formation. Il est donc difficile à estimer tant les situations sont différentes.

Le coût des prestations par un bureau d'études varie également en fonction de la taille de l'obligé, de l'étendue de la prestation et de la disponibilité en interne de personnel formé. La facilité à récupérer les données est également un facteur important de variation des coûts.

On peut cependant estimer le coût d'un bilan entre 15 000 € pour les petites entités et 100 000 € pour les plus importantes. Mais on assiste depuis plusieurs années à une « guerre des prix » notamment pour les bilans à destination des collectivités locales. Cela conduit dans de nombreux cas à une diminution de la qualité de la prestation.

Par ailleurs, la première réalisation d'un bilan est la plus coûteuse. Lorsque l'entreprise, l'établissement public ou la collectivité a mis en place un système de collecte de données, le coût d'un nouveau bilan diminue. La première étape est donc souvent la plus onéreuse.

Les prix restent cependant très abordables surtout pour des structures de la taille des éligibles même si cela représente bien sûr une dépense nouvelle. Peu de remarques ont cependant été formulées sur ce plan là.

Recommandations 7

- Favoriser l'organisation de la profession pour assurer un niveau de qualification satisfaisant
- Former une partie du personnel des entreprises, des établissements publics et des collectivités concernés

Question 8

**Calendrier de réalisation des bilans : le 1er janvier 2011 est-il possible ?
Quelle périodicité ?**

En introduction à ce chapitre, nous rappelons que le bilan des émissions de gaz à effet de serre prévu à l'article 26 est un des outils de mobilisation des grands acteurs publics et privés de notre pays vers la réduction de nos émissions. Dès lors, l'horizon à prendre en compte est celui de 2020, date à laquelle la France s'est engagée avec ses partenaires européens à réduire de 20 % les émissions de GES.

Il convient également de rappeler qu'une demande régulièrement formulée est celle de la progressivité dans la mise en œuvre de cette mesure. Cette progressivité favorisera l'acceptation et assurera une montée en puissance des plans d'action qui produiront leurs effets sur le niveau des émissions.

Au terme du passage devant le Sénat, l'article 26 prévoit aujourd'hui une réalisation des bilans au 1^{er} janvier 2011. Cette date butoir doit tenir compte de deux éléments :

- La capacité des éligibles à réaliser en interne leurs bilans ou à les faire réaliser par des prestataires extérieurs ;
- La date d'entrée en vigueur du projet de loi ENE.

1) Calendrier de réalisation des premiers bilans.

Le Comité opérationnel du Grenelle « Entreprises » a évalué, en 2007, qu'outre l'ADEME, une centaine de bureaux d'études sont actifs sur le marché de prestation « Bilan carbone® », pour 2200 bilans réalisés.

Considérant le nombre d'obligés actuels d'environ 3000 et le décalage dans le temps de l'entrée en vigueur de la loi, le calendrier de réalisation des bilans fixé par le projet de loi ENE du 1^{er} janvier 2011 apparaît irréaliste eu égard au nombre de prestataires capables de fournir la prestation.

Il convient donc de proposer de modifier la date inscrite dans la loi ENE. Compte tenu des délais de consultation (notamment pour les collectivités locales), du temps de réalisation des bilans et de la capacité du marché à répondre à de très nombreuses demandes, la date du 31 décembre 2012 nous paraît être pertinente.

Ceci aurait par ailleurs pour avantage de faire coïncider pour les collectivités territoriales la date de publication du bilan et l'adoption de leur Plan climat énergie territorial, étant remarqué qu'en tout état de cause la réalisation d'un bilan des émissions de GES est normalement un préalable indispensable à l'élaboration d'un PCET...

2) Concernant l'actualisation du bilan, actuellement fixée sur un rythme d'« au moins tous les 5 ans »

S'il s'agit d'un délai maximum qui n'interdit pas bien sûr les obligés de l'article 26 d'actualiser leur bilan avant les 5 ans prévus par la loi, ce délai pour tous ceux qui se sont lancés il y a longtemps et qui en ont l'expérience est assurément trop long. En effet, le bilan des émissions de GES doit être considéré comme un outil de pilotage.

A contrario, la réalisation d'un bilan chaque année irait à l'encontre de l'idée de progressivité et risquerait de rencontrer des résistances car elle alourdirait considérablement la charge des obligés. De plus, une telle fréquence poserait les mêmes problèmes de faisabilité que la réalisation de la première génération des 3000 bilans compte tenu du nombre de bureau d'études aujourd'hui capables de réaliser ces bilans.

Néanmoins, une actualisation régulière permet de faire de ces bilans un outil de pilotage et non un simple acte administratif. C'est pourquoi il pourrait être proposé une actualisation tous les trois ans, calée en parfaite cohérence avec le calendrier du plan stratégique (souvent triennal) de son entité.

On a ainsi une nécessaire progressivité de l'obligation mais avec une mise en perspective dans le temps.

En liant les deux précédentes propositions, on donne une perspective dans la mise en œuvre de cette obligation nouvelle.

Il y a d'abord une phase de mise en mouvement des 3000 obligés d'ici le 31 décembre 2012 puis, tous les 3 ans à compter de la date de réalisation du premier bilan, chacun doit actualiser bilan et plan d'actions.

Rappelons que nos objectifs de diminution de nos émissions de gaz à effet de serre sont fixés à un horizon 2020. Or dans le domaine de la comptabilisation des émissions de GES, nous avons assisté jusqu'à présent à un foisonnement de réalisations. La création d'une obligation nouvelle doit nous conduire à organiser la cohérence d'ensemble de la comptabilisation et faciliter ainsi la mise en œuvre de plans d'action.

Une période de mise en place des obligations résultant de l'article 26 apparaît d'ailleurs nécessaire pour plusieurs raisons :

- Permettre au marché d'absorber la réalisation de ces nouveaux bilans et l'établissement des plans d'actions correspondants ;
- Donner du temps pour organiser la formation des professionnels ;
- Mettre en place un pôle de coordination nationale des GES (voir plus loin son rôle) ;
- Tenir compte de la normalisation internationale qui aboutira en 2011 ;
- Être calé sur le démarrage d'une nouvelle séquence pour les entreprises soumises à la directive européenne ETS.

Cette période doit donc être mise à profit pour avancer résolument sur tous les registres : c'est une phase de mobilisation et de mise en mouvement.

Recommandations 8

- Fixer une première phase de réalisation des bilans et des plans d'action au 31 décembre 2012
- Fixer une périodicité de 3 ans entre chaque bilan

Question 9

Quelles sont les conditions de publicité des bilans ? Qu'en attend-on ?

Pour ce qui est de la publicité des bilans, la mission est favorable à rendre public le bilan des émissions des collectivités publiques obligées.

Par contre, pour de multiples raisons, dont les questions de confidentialité des process, nous sommes **très réservés sur l'idée d'une publicité systématique de l'intégralité du bilan réalisé par les entreprises**. Outre le problème posé par le risque de divulgation d'informations sensibles au regard de la concurrence, instaurer une publicité totale et non contrôlée serait très mal ressentie par de nombreux obligés et pourrait donc avoir l'effet inverse en générant des bilans flous et non sincères. Le bilan doit être réalisé pour agir et pas pour être public !! Ceci n'empêche bien sûr pas la publicité d'un indicateur, comme on le fait pour les ratios financiers.

Il faut en tout état de cause éviter que l'obligation de transparence n'incite à certaines manipulations pour améliorer la présentation (gestion de flotte privée de véhicules basculée en leasing).

De telles recommandations sont préconisées parce que l'on initie une nouvelle obligation et il apparaît prématuré d'imposer des conditions de publicité sans que l'on sache exactement ni ce que l'on veut connaître ni ce que l'on en attend.

Dès lors, on peut différer cette obligation selon le principe de progressivité suggéré dans la mise en œuvre des dispositions de l'article 26. Une fois la première génération de bilans réalisée, avec une gouvernance de ce process mise en place (voir plus loin), **il sera alors temps de préciser les modalités d'une publicité dont on aura également fixé les objectifs**.

Recommandations 9

- Obligation de publicité pour les bilans des émissions de GES réalisés par les collectivités publiques obligées.
- Pour les entreprises et les établissements publics, il sera indiqué : « avant le 31 décembre 2012, les textes préciseront les conditions de publicité. »

Question 10

Comment s'assure-t-on que l'obligation est bien remplie ?

Prévu dorénavant dans la loi pour 3000 acteurs publics et privés, il convient donc de se poser la question de savoir comment les Pouvoirs Publics s'assurent de la bonne réalisation de l'obligation légale de réalisation de bilans et de plans d'actions.

Nous nous sommes attachés à rechercher le moyen le plus simple pour les obligés d'accomplir cette formalité. Par ailleurs, nous avons également essayé de tenir compte des moyens de contrôle que l'Etat pourrait y affecter.

Nous avons questionné sur l'opportunité d'en faire un document certifié par un tiers extérieur. Cette solution nous est apparue comme très lourde et comme à ce stade prématurée. En effet, le contenu de l'obligation doit d'abord être mieux précisé qu'il ne l'est aujourd'hui pour pouvoir faire l'objet d'un contrôle externe. Un tel contrôle ajoute aussi un coût à la réalisation du bilan.

On notera le travail en cours d'élaboration d'une norme (ISO 14066) sur la compétence des vérificateurs en émissions de GES avec une publication prévue dans 1 an ½ environ.

Par ailleurs, cette obligation nouvelle est destinée à mobiliser les acteurs. La placer dans un cadre très contraignant et donc faire apparaître une trop forte contrainte administrative aura l'effet inverse de celui recherché. Le bilan n'est qu'une base à l'action et seule la conviction qu'auront les acteurs concernés de la nécessité d'agir produira des résultats efficaces.

Ce système doit donc reposer sur la confiance d'une bonne réalisation de l'obligation demandée.

Dès lors le moyen le plus simple est celui de l'auto déclaration auprès de l'administration, dans le présent cas d'espèce auprès des DREAL du siège de l'obligé concerné. Chacun devra donc transmettre à cette administration avant le 31 décembre 2012 la copie de son bilan et du plan d'actions envisagé.

Recommandations 10

- Obligation de réalisation des bilans des émissions de GES et de leur plan d'action est accomplie dès lors que ces documents sont transmis au DREAL du siège de l'obligé concerné.
- Les premiers bilans et plans d'actions seront transmis avant le 31 décembre 2012.

Question 11

Quelle sanction en cas de manquement délibéré ?

Verbatim	
« Ce n'est pas parce qu'on aura réglementé qu'on fera mieux. Mais on ne refuse pas la loi... »	Un dirigeant

On peut considérer que l'absence de sanctions rendra plus difficile la mise en œuvre rapide du dispositif. A l'inverse des sanctions trop sévères dès le démarrage pourraient générer un refus de principe de s'engager dans la démarche initiée.

Il convient donc de faire le pari que la quasi-totalité des acteurs concernés s'acquittera de cette obligation nouvelle non seulement parce que la loi doit être respectée, mais parce que les acteurs éligibles sont ou seront rapidement convaincus de l'intérêt qu'ils ont à identifier leurs émissions de GES et à engager des actions de réduction.

Arrivé au terme de la première période, soit le 31 décembre 2012, de nombreux éligibles auront réalisé leur obligation. On peut d'ailleurs imaginer que fin 2011 une lettre de rappel soit adressée à tous ceux qui n'auront pas transmis à la DREAL la copie de leur bilan. Cette même procédure de rappel par courrier peut être mise en œuvre pour les retardataires.

Enfin pour les derniers réfractaires, il n'y a malheureusement pas d'autre voie que la sanction, financière prioritairement. Le montant de la contravention reste à définir mais plutôt que de payer une contravention au Trésor Public, l'obligé préférera payer une formation à un de ses employés ou à un prestataire extérieur.

Mais si la sanction est nécessaire en cas de manquement, la mise en œuvre d'une mesure progressive et présentant un intérêt pour chacun des acteurs éligibles devrait éviter d'y avoir recours. C'est en tout cas le souhait qu'il faut formuler.

Recommandations 10

- Prévoir fin 2011 un rappel de l'obligation par courrier aux acteurs concernés,
- Effectuer un rappel toujours par courrier pour les retardataires,
- Prévoir une sanction financière au final.

Question 11

Quelle gouvernance de ce dispositif ?

Depuis des années, nous assistons à de nombreuses initiatives à tous les niveaux dans le domaine de la comptabilité des émissions de gaz à effet de serre, au niveau international comme au niveau national. En France, la comptabilité des GES s'est particulièrement bien développée et l'on peut notamment rendre hommage au travail porté par l'ADEME avec la création du « **Bilan carbone®** ».

Aujourd'hui, alors que nous nous apprêtons à rendre obligatoire la réalisation de tels bilans pour 3000 acteurs éligibles aussi variés que les entreprises, les établissements publics ou les collectivités locales, nous pouvons créer une structure assurant la cohérence de tout un système qui va se mettre en place.

Dans la pratique, il ne s'agit pas de créer une structure de plus mais de partir d'une structure existante et d'en étendre la représentativité et les missions.

Actuellement le groupe de concertation et d'information sur les inventaires d'émissions (GCIIE) évoqué précédemment et piloté par la DGEC se réunit trois fois par an en vue d'améliorer les choix méthodologiques, dont une réunion en fin d'année valide les inventaires. Il associe l'ensemble des administrations concernées : DGEC, INSEE, MAAP, DGTPE...

Outre les résultats d'inventaires, le CITEPA y présente, pour validation et acceptation du GCIIE, d'une part les évolutions méthodologiques, d'autre part les résultats chiffrés des ajustements méthodologiques et rectifications opérées entre publications d'inventaires annuels, conformément aux exigences internationales d'audit qualité et de traçabilité. Toute évolution méthodologique donne lieu un recalage de séries chiffrées depuis l'année de référence (1990 pour la plupart des formats d'inventaire), comme cela est requis au niveau des lignes directrices CCNUCC (rétropolation jusqu'à l'année de base des améliorations méthodologiques).

Il est proposé dans le cadre de l'application de l'article 26 de la loi ENE **la création d'un pôle de coordination des inventaires et bilans des émissions de GES et polluants locaux**. Ce pôle serait constitué de deux collègues :

- a) le **premier** reprendrait la composition actuelle et les missions du GCIIE : les administrations et les missions de contrôle des inventaires nationaux d'émissions des polluants atmosphériques ;
- b) le **second**, élargi aux représentants des catégories d'acteurs obligés, aurait pour mission :
 - d'une part d'assurer un suivi de la mise en œuvre du dispositif d'obligation, de procéder à l'évaluation de certains bilans des émissions de GES, d'en évaluer l'efficacité et d'en proposer d'éventuelles évolutions,
 - d'autre part de superviser, en articulation avec la structure ad hoc d'homologation, l'agrément des méthodes compatibles avec les principes directeurs réglementaires. Cette instance aurait vocation non à uniformiser les méthodes mais à coordonner et fournir des principes d'harmonisation entre les méthodes.

Par ailleurs la création d'un pôle de coordination national doit s'accompagner de la désignation d'un relais régional qui puisse légitimement fédérer les nombreux acteurs locaux, mutualiser les expériences et travailler en réseau avec le pôle.

Verbatim	
« Il ne faut pas que les collectivités aillent chercher par elles-mêmes des données qui existent déjà à l'échelle régionale. Il faut un lieu où on mutualise (à la fois au niveau des collectivités et des services de l'Etat. Cette mutualisation permet d'éviter des querelles de chef de file. Les collectivités ont aussi un pouvoir « bottom up » sur certaines données : par exemple les agglomérations font des enquêtes mobilité et ont une connaissance plus fine que ce que l'on n'aura jamais au niveau régional ! La collectivité alimente aussi le régional. »	Un fonctionnaire territorial

Enfin ce pôle de coordination national animera 3 groupes de travail sur des thèmes pouvant faire l'objet de comptage différent. Il s'agit des domaines du « bâtiment », du « transport » et de « l'énergie ». On prendra un exemple pour illustrer cette nécessité d'avoir une instance de gouvernance qui fixera chaque fois que nécessaire l'état des bonnes pratiques.

En conclusion, la mise en œuvre de cette obligation nouvelle nécessite de créer des pôles de travail réunissant tous les acteurs concernés pour assurer autant que possible la cohérence du système.

Recommandations 11

Créer un pôle de coordination national des inventaires et bilans des émissions de GES et polluants locaux.

Ses missions seront :

- celle du SNIIEPA, avec notamment la validation de l'inventaire national
- la coordination des méthodes de calcul avec constitution de 3 groupes (Bâtiment, Energie, Transports) pour viser une convergence entre elles,
- veiller à la cohérence des comptages territoriaux en s'appuyant notamment sur ce que fait actuellement le SNIIEPA De réaliser et de mettre à jour ces bilans avec une méthode compatible avec la réalisation de l'inventaire national.

Question 12
Quel rôle pour l'ADEME dans ce dispositif ?

L'ADEME est assez unanimement perçue comme un vivier d'experts dont le rôle est d'accompagner l'Etat dans ses missions. Dans le domaine de la comptabilité des émissions de GES, elle a une expérience et une expertise reconnue.

Mais avec la mise en œuvre de l'obligation légale de réalisation de bilans des émissions de GES, son positionnement va forcément évoluer.

- 1 **D'abord par rapport au « Bilan Carbone® »**: aujourd'hui le « Bilan carbone® » n'est pas commercialisé en tant que tel mais, pour obtenir les logiciels et le guide, il faut obligatoirement passer par une formation de l'ADEME. Cette situation doit évoluer. On peut imaginer plusieurs pistes :

- soit la vente du Bilan carbone® à un Bureau d'Etudes,
- soit la création d'une association qui gère cet outil,
- soit le portage du Bilan carbone® par une filiale qui gérerait la marque.

La réflexion est en cours à l'ADEME et devrait aboutir dans le courant de l'année 2010.

- 2 **Ensuite sur la question de la formation** : beaucoup parmi les personnes interrogées considèrent qu'il était totalement justifié que, dans une phase de démarrage, l'ADEME ait eu le monopole de la formation. Ce n'est plus le cas aujourd'hui et ce processus de formation de masse (on forme beaucoup de personnes sans contrôle de compétence à l'issue) n'est plus adapté à la situation nouvelle et risque même de conduire à de profondes déceptions certains des acteurs obligés qui auront recours à un prestataire moins disant mais pas forcément très expérimenté ou encadré...

Par contre, l'ADEME reste un acteur essentiel dans la réflexion sur la meilleure façon d'organiser les formations futures. Il conviendra donc de l'associer à la réflexion qui devra être également portée par les bureaux d'études mais aussi les écoles d'ingénieurs.

S'agissant de l'impératif de formation qualifiante, la proposition consistant à **introduire dans les Grandes Ecoles et Facultés une formation au bilan des émissions de GES est une excellente idée**. D'après les spécialistes, un tel module représenterait environ une cinquantaine d'heures.

Enfin l'ADEME conserve évidemment un rôle d'expert, notamment à l'intérieur du pôle de coordination national. Dans tous les domaines que ce pôle aura à examiner, l'ADEME dispose d'une expérience et d'une expertise absolument nécessaire.

CONCLUSION

Arrivé au terme de ce tour d'horizon rapide des enjeux liés à cette nouvelle obligation de réalisation d'un bilan GES, nous tenons à rappeler en conclusion que cette mesure peut constituer un puissant levier pour permettre à la France d'afficher des objectifs ambitieux en matière de réduction de nos émissions de gaz à effet de serre.

D'abord parce qu'elle mobilisera 3000 grands acteurs publics et privés ainsi que beaucoup de ceux qui sont en relation avec eux. L'impact sera donc important dans tous les territoires et dans tous les secteurs d'activité.

Ensuite parce que, si elle est acceptée et si chacun en perçoit la pertinence pour lui-même, les plans d'action seront un puissant moteur pour l'investissement et pour l'innovation.

Mais cette mutation ne peut pas intervenir que par un passage imposé par la loi ! Une nécessaire progressivité s'impose, mais à la condition expresse que cette période de transition soit activement utilisée à la mise en place des grands chantiers proposés :

- 1 Mise en place du pôle de coordination national dès 2010 en veillant à ce que tous les acteurs concernés soient efficacement représentés dans le pôle ;
- 2 Mobilisation de tous les obligés, publics et privés, en vue de la réalisation de leurs premiers bilans de GES et plans d'action avant le 31 décembre 2012,
- 3 Ouvrir le chantier de la formation des professionnels et du personnel des organisations concernées
- 4 Faire évoluer le positionnement de l'ADEME sur ce secteur...

L'objectif, rappelons-le, n'est pas de « compter pour compter » mais de « compter pour agir ! » C'est parce que des plans d'actions efficaces seront déployés que cette disposition législative unique aura un sens.

Paris, le 31 décembre 2009

RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

*« Compter pour savoir,
Savoir pour agir,
Agir pour réduire »*

Recommandations 1

1. Supprimer la limitation de l'obligation aux « secteurs les plus émetteurs »
2. Confirmer l'obligation de réaliser des bilans d'émissions aux personnes morales de droit privé de plus de 500 salariés de tous les secteurs d'activités

Recommandations 2

- Rendre obligatoire la réalisation de bilans des émissions de gaz à effet de serre au niveau de chaque unité identifiée par un numéro SIREN.
- Cette obligation ne vaut que pour les seules entités juridiques ayant leur siège en France.
- Confirmer le seuil de 500 salariés

Recommandations 2bis

Au total seraient donc éligibles près de 3000 acteurs publics et privés à mobiliser :

- 2460 entreprises privées
- 448 collectivités locales
- 100 établissements publics

Recommandations 3

1. Comptabiliser au moins le dioxyde de carbone,
2. Un ou plusieurs autres gaz pourront être pris en compte s'ils sont significatifs
3. **Ce choix est laissé pour le premier bilan à la liberté de l'entreprise**

Recommandation 4

Indiquer dans le décret d'application que les bilans réalisés au titre de l'obligation de l'article 26 du projet de loi ENE doivent respecter la norme ISO 14064 et/ou le GHG Protocol.

Recommandation 5

Les entreprises et les établissements publics doivent réaliser le bilan de leurs émissions directes et de leurs principales émissions indirectes notamment celles concernant le transport et les achats

Recommandations 6

1. L'obligation de réalisation d'un bilan pour les collectivités locales de plus de 50000 habitants est un bilan de type organisationnel c'est-à-dire qu'il couvre les activités tirées des compétences de celle-ci.
2. Il prend en compte les émissions directes et indirectes et donne lieu à la mise en place d'un plan d'actions (PCET).
3. La réalisation des bilans territoriaux est confiée à une autorité régionale dont les missions sont :
 - De réaliser et de mettre à jour ces bilans avec une méthode compatible avec la réalisation de l'inventaire national,
 - D'assurer la cohérence des bilans territoriaux qui seraient réalisés à un niveau infra régional.
4. Le bilan territorial régional est une annexe du Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Energie

Recommandations 7

- Favoriser l'organisation de la profession pour assurer un niveau de qualification satisfaisant
- Former une partie du personnel des entreprises, des établissements publics et des collectivités concernés

Recommandations 8

- Fixer une première phase de réalisation des bilans et des plans d'action au 31 décembre 2012
- Fixer une périodicité de 3 ans entre chaque bilan

Recommandations 9

- Obligation de publicité pour les bilans des émissions de GES réalisés par les collectivités publiques obligées.
- Pour les entreprises et les établissements publics, il sera indiqué : « avant le 31 décembre 2012, les textes préciseront les conditions de publicité. »

Recommandations 10

- Prévoir fin 2011 un rappel de l'obligation par courrier aux acteurs concernés,
- Effectuer un rappel toujours par courrier pour les retardataires,
- Prévoir une sanction financière au final.

Recommandations 11

Créer un pôle de coordination national des inventaires et bilans des émissions de GES et polluants locaux.

Ses missions seront :

- celle du SNIÉPA, avec notamment la validation de l'inventaire national
- la coordination des méthodes de calcul avec constitution de 3 groupes (Bâtiment, Energie, Transports) pour viser une convergence entre elles,
- veiller à la cohérence des comptages territoriaux en s'appuyant notamment sur ce que fait actuellement le SNIÉPA De réaliser et de mettre à jour ces bilans avec une méthode compatible avec la réalisation de l'inventaire national.

L'exemple de la Grande-Bretagne : le Carbon Reduction Commitment

Analyse de la loi britannique sur le changement climatique (note rédigée par l'Ambassade de France à Londres)

Introduction

Le projet de loi sur le changement climatique introduit le 14 novembre 2007 par le Ministre du DEFRA (*Department for Environment, Food and Rural Affairs*), Hilary Benn et son Secrétaire d'Etat, Lord Rooker, a reçu la sanction royale le 26 novembre 2008, faisant du Royaume-Uni le premier pays à s'être doté d'une loi pour lutter contre les gaz à effet de serre. Cette loi comprend un ensemble de clauses imposant au Royaume-Uni un objectif légalement contraignant de réduction des gaz à effet de serre de 80 % d'ici 2050 par rapport aux niveaux atteints en 1990. La loi sur le changement climatique :

- Exige du gouvernement britannique de publier avant le 1er juin 2009 le budget carbone pour chacune des périodes suivantes : 2008-2012, 2013-2017 et 2018-2022 ;
- A permis d'instaurer, le 1er décembre 2008, le *committee on climate change* (commission sur le changement climatique), organisme indépendant dont le rôle est de conseiller le gouvernement sur :
 - Le niveau des budgets carbone à fixer ;
 - L'équilibre entre la politique intérieure (efforts à l'échelle nationale) de réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'utilisation des crédits carbone en provenance d'autres pays ;
 - La possibilité d'une augmentation du pourcentage de réduction des gaz à effet de serre d'ici 2050, pour l'heure fixé à 80 % ;
- Impose au gouvernement un devoir d'évaluation de l'impact du changement climatique sur le Royaume-Uni ainsi que le risque encouru par le pays ;
- Autorise la création de systèmes d'échange de droits d'émissions de CO₂ ;
- Confère le pouvoir de créer des projets pilotes de réduction des déchets ;
- Amende les dispositions de la loi 2004 sur l'énergie (*Energy act 2004*) concernant la *Renewable transport fuel obligations* : obligation de carburants renouvelables pour le transport.

Budget carbone

Il s'agit d'un plan-cadre bâti à partir des pourcentages de réduction des émissions de gaz à effet de serre décidés lors des réunions politiques internationales sur le changement climatique. Chaque année ce montant converti en unités carbone est ensuite réparti entre les organisations (industries, hôpitaux, collectivités...) et les résidents du pays, selon leur part dans la consommation d'énergie nationale.

1. Le Carbon Reduction Commitment

La troisième partie de la loi donne le pouvoir au Ministre de l'Energie et du Changement Climatique de prendre des dispositions législatives concernant les systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (voir article 44 de la loi). Le premier système d'échange sera le CRC (*Carbon Reduction Commitment*). Il s'agira d'un marché public de négociation et d'échange de crédit d'émission de gaz à effet de serre. Notons que les quotas d'émissions seront accordés par le gouvernement britannique aux différentes organisations dans le cadre d'un mécanisme réglementaire. Le CRC s'appliquera aux

organisations non-concernées par les accords sur le changement climatique [1] (*Climate Change Agreement*) ou par le marché européen de permis d'émissions (*European Union Emissions Trading Scheme*) dont la consommation d'électricité est supérieure à 6 000 MWh par an, l'équivalent d'une facture annuelle d'électricité de 500 000 livres. La phase d'introduction du CRC d'une durée de 3 ans débutera le 1er avril 2010 et sera administrée par l'*Environment Agency*. Le CRC ne fera aucune distinction entre les émissions de gaz à effet de serre liées à l'utilisation directe de l'énergie (gaz, pétrole...) et celles liées à l'utilisation indirecte de l'énergie (électricité, chauffage...).

European Union Emissions Trading Scheme

L'*European Union Emission Trading System* (EU ETS) est le plus grand système d'échange de crédits d'émissions de gaz à effet de serre au monde, et est également le pilier majeur de la politique de l'Union Européenne en matière de changement climatique. L'EU ETS couvre actuellement plus de 10 000 installations des secteurs énergétique et industriel collectivement responsables de près de la moitié des émissions de CO₂ de l'UE et de 40 % du total des émissions de gaz à effet de serre. Grâce à ce système, les entreprises dépassant leurs plafonds d'émissions peuvent acheter des quotas d'émissions auprès d'entreprises plus performantes sur le plan environnemental, ce qui contribue à atteindre les objectifs de l'Union Européenne dans le cadre du protocole de Kyoto.

Tous les secteurs du tertiaire seront concernés par le CRC. Le gouvernement britannique estime à environ 5 000 le nombre d'organisations du secteur tertiaire qui seront touchées par le CRC. Le système inclura par exemple les banques, les supermarchés, les opérateurs de transport, les opérateurs de téléphonie mobile, les sociétés de vente au détail. L'administration britannique ne sera pas épargnée : les collectivités locales, les écoles et les ministères, tous devront participer au CRC. Dans le cadre du CRC, la responsabilité des émissions incombe au souscripteur du contrat d'énergie et non au fournisseur d'énergie. En effet, partant du principe que l'organisation trouve un intérêt financier à l'utilisation d'énergie, on considère que celle-ci est en mesure d'agir sur sa consommation énergétique. Néanmoins cette notion contractuelle peut dans certains cas, poser quelques difficultés. Ainsi, concernant un grand groupe, le CRC s'appliquera à l'ensemble du groupe et la responsabilité incombera à la maison-mère qui devra prendre en considération les émissions de toutes ses filiales. Le but d'une telle stratégie étant d'inciter les cadres dirigeants à définir une politique efficace de réduction des émissions applicable à l'ensemble du groupe. Dans le cas d'une location de logement, il est difficile de déterminer qui du propriétaire ou du locataire doit être soumis au CRC. Si le locataire est une organisation concernée par le CRC, le propriétaire ne sera pas obligatoirement responsable des émissions. La loi recommande que le transfert de la responsabilité du propriétaire au locataire soit décidé d'un commun accord, conformément aux lois en vigueur. Si le locataire n'est pas un organisme concerné par le CRC, le propriétaire pourra redistribuer les coûts et les avantages encourus par le régime aux locataires : par l'intermédiaire des frais de service ;

- par une charge directe ;
- en utilisant les recettes des versements destinés à financer la gestion de l'énergie ;
- en prévoyant de tels coûts dans les nouveaux baux. Le gouvernement britannique devrait publier des directives sur ces questions courant 2009.

Dans le cas d'une joint venture, la responsabilité des émissions revient à la partie prenante détenant une participation majoritaire (51 % ou plus). Dans le cas d'une participation égalitaire (50%) les deux parties prenantes pourront être considérées responsables des émissions de la joint venture.

2. Calendrier

2008-2010 Durant cette période chaque organisation doit évaluer sa consommation électrique et voir si celle-ci dépasse les 6 000 MWh. En juillet 2009 l'Agence de l'environnement (*Environment Agency*) fera parvenir à toutes les organisations concernées les dossiers d'inscription au CRC. Ces organisations doivent alors s'inscrire en tant que participants et ont jusqu'à septembre 2010 pour faire parvenir à l'agence les informations concernant leurs factures d'électricité.

2010-2012 En avril 2010, la phase d'introduction commence. En avril 2011, les entreprises faisant partie

du CRC devront payer 12 livres par tonne de dioxyde de carbone émis. Cette vente portera tant sur les allocations de 2010/2011 que sur celles de 2011/2012.

2013 En avril 2013, le plafonnement des indemnités de la vente aux enchères commence.

Environment Agency

L'*Environment Agency* (Agence pour l'environnement) est un organisme public gouvernemental non-ministériel sous la tutelle conjointe du DEFRA et de l'Assemblée nationale du Pays de Galles. L'Agence a pour but d'améliorer l'environnement et de le protéger contre des menaces telles que les inondations et la pollution. Les travaux et compétences de l'agence couvre l'ensemble de l'Angleterre et du Pays de Galles, soit environ 15 millions d'hectares de terres, 35 000 km de rivière et 5 000 km de littoral maritime. L'agence emploie environ 13 000 employés et avait en 2007-08 un budget opérationnel de 1,025 milliard £, dont 628 millions £ en provenance des ministères. Environ la moitié des dépenses de l'Agence concerne la gestion des risques d'inondation, et environ un tiers des dépenses sont consacrés à la protection de l'environnement (contrôle de la pollution). Pour le reste, 12 % concernent les ressources en eau, et 6 % d'autres secteurs de l'eau incluant la navigation et la faune sauvage.

3. Indemnités d'achat

Les participants au CRC seront tenus d'acheter suffisamment de quotas pour couvrir leurs émissions de dioxyde de carbone par le biais d'un registre électronique, ou à partir de :

- ▶ la vente aux enchères annuelle ;
- ▶ le marché secondaire, ou
- ▶ le mécanisme de soupape de sécurité.

Un processus d'enchères a été décidé afin d'éviter de longues et complexes négociations avec le gouvernement qui pourraient être associées à un libre processus d'allocation. La vente aux enchères aura lieu en avril de chaque année, bien que le format de celle-ci n'ait pas encore été fixé. La soupape de sécurité est un mécanisme permettant, grâce à la Directive ETS, aux entreprises dépassant leurs plafonds d'émissions de gaz à effet de serre d'acheter des quotas d'émissions auprès d'entreprises européennes plus performantes sur le plan environnemental. Le gouvernement britannique fera un classement annuel des participants au CRC en fonction de leur performance en matière de réduction des émissions. Selon leur position dans ce classement, les organisations seront créditées d'allocations ou devront payer une indemnité de pénalité. Tout crédit sera versé en octobre de chaque année par le système de recyclage des recettes générées par la vente ou la mise aux enchères des quotas. Une indemnité CRC est égale à une tonne de dioxyde de carbone. Les régimes de compensation ne recevront pas de crédit CRC.

4. Le non-respect du CRC

La non-participation au CRC pour une organisation sera considérée comme une infraction pénale. Les sanctions prévues pour non-respect des obligations varient en fonction de la gravité de l'infraction. Au cours de la phase d'introduction du CRC, les infractions pour non-respect des obligations seront passibles d'une amende de 25 livres par tonne de dioxyde de carbone émis. Lors de la phase plafonnée cette amende sera de 70 livres par tonne de dioxyde de carbone. Chaque années, environ 20 % des participants au CRC seront évalués.

Rédacteur : Mickaël Haustant

[1] Le gouvernement britannique offre jusqu'à 80 % de réduction sur la taxe sur le changement climatique (Climate Change Levy) aux entreprises dont l'activité nécessite de fortes consommations énergétiques. En contrepartie les entreprises devront démontrer au gouvernement qu'elles sont à l'origine de plans ambitieux d'amélioration de l'efficacité énergétique de leur installations ou de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Lettre de mission

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Paris, le 19 AOÛT 2009

Monsieur le Député, *Elu Michel,*

La lutte contre le réchauffement climatique est la priorité majeure du Grenelle de l'environnement dont les conclusions sont mises en œuvre depuis deux ans. Elle exige une vaste politique de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'ensemble des acteurs économiques et institutionnels. Or pour mettre en place les actions nécessaires, ces acteurs doivent justement disposer d'une information fiable et pertinente sur les émissions de gaz à effet de serre que produisent leurs activités.

Dans la ligne des travaux des groupes du Grenelle de l'environnement, le projet de loi portant engagement national pour l'environnement, dit « Grenelle 2 », pose dans son article 26 une obligation nouvelle, celle pour les collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants, pour les établissements publics employant plus de 250 personnes et pour toutes les personnes morales de droit privé employant plus de 500 salariés, d'établir un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre.

Le même article propose, par ailleurs, de généraliser à toutes les collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants les plans climat-énergie territoriaux élaborés sur la base d'un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre. Enfin, l'article 23 de ce projet de loi met en place les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, documents régionaux stratégiques qui devront également se fonder sur un ensemble de bilans précis, dont un inventaire des émissions de gaz à effet de serre du territoire.

La mise en œuvre de ces dispositions pourra soit faire appel à un certain nombre d'outils déjà existants qui s'adresseront selon les cas aux entreprises, aux collectivités ou plus largement aux territoires, soit avoir recours à de nouvelles méthodes. Quelle que soit la solution envisagée, il faut y réfléchir dès à présent, afin, également, d'aider les entreprises françaises à se positionner de manière cohérente et compétitive sur une prestation de service appelée à se développer très fortement en France et dans le monde entier.

Monsieur Michel HAVARD
Député du Rhône
Assemblée Nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS 07 SP

Dans ce contexte, j'entends vous confier une mission exploratoire sur la mise en œuvre de l'obligation de connaissance et de mesure des émissions de gaz à effet de serre.

Il s'agira tout d'abord de préciser les avantages et inconvénients des principales méthodes existantes d'évaluation de ces émissions, d'apporter des éléments d'évaluation du coût économique supporté par les acteurs concernés, de préciser les avantages à attendre en termes d'efficacité énergétique, par type et taille d'acteurs, ainsi que les conditions de la mise à disposition des outils existants et de diffusion de ces outils à l'ensemble des acteurs économiques : collectivités et entreprises, quelle que soit leur taille, mais aussi particuliers. Vous devrez proposer des éléments de choix entre les méthodes et outils susceptibles d'être utilisés pour assurer la cohérence des bilans réalisés aux différents niveaux.

Votre mission consistera également à préciser l'articulation des outils de connaissance et de mesure, existants ou à développer, avec les inventaires d'émissions que la France doit transmettre au titre de ses obligations internationales.

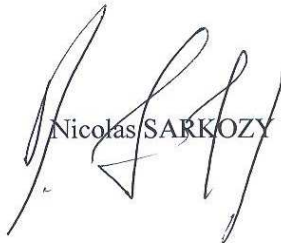
Je souhaite également que vous vous attachiez à définir la démarche à suivre pour la normalisation des méthodes, au niveau national bien entendu, mais également au niveau européen et international. A cet égard, il serait particulièrement utile que vous puissiez dresser un panorama des pratiques étrangères dans le domaine de la mesure des gaz à effet de serre et identifier les éventuels retours d'expériences existants, qui pourraient bénéficier à la mise en œuvre des dispositions du Grenelle de l'environnement.

Enfin vous pourrez formuler toute recommandation pour faciliter et stimuler, à l'échelon des collectivités locales, et notamment des plus petites d'entre elles, la réalisation effective des bilans de gaz à effet de serre tels qu'imposés par l'article 26 du projet de loi portant engagement national pour l'environnement.

Je souhaiterais pouvoir disposer de ce rapport au plus tard le 31 décembre 2009. Vous pourrez vous appuyer sur l'ADEME ainsi que sur les services du Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, afin qu'ils vous apportent tout le soutien nécessaire et le concours des collaborateurs les mieux qualifiés.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Député, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

W. Amic


Nicolas SARKOZY