

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

– Échange de vues sur la mission confiée à M. Michel Havard,
relative au bilan des émissions de gaz à effet de serre
(article 26 du projet de loi portant engagement national pour
l'environnement, n° 1965)..... 2

Mardi

8 décembre 2009

Séance de 18 heures

Compte rendu n° 25

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence de
M. Christian Jacob**
Président



La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a procédé à un **échange de vues sur la mission confiée à M. Michel Havard, relative au bilan des émissions de gaz à effet de serre (article 26 du projet de loi portant engagement national pour l'environnement, n° 1965).**

M. le président Christian Jacob. Nous allons entendre notre collègue Michel Havard, qui, dans le cadre de la mission que lui a confiée le Président de la République sur le déploiement des bilans d'émissions de gaz à effet de serre (GES), a accompli un important travail, procédant notamment à de très nombreuses auditions.

M. Michel Havard. Le Président de la République m'a chargé de faire le point sur l'obligation nouvelle qui sera créée par l'article 26 du projet de loi portant engagement national pour l'environnement, dit « Grenelle II », imposant aux personnes morales de droit privé de plus de 500 salariés, aux établissements publics de plus de 250 personnes et aux collectivités locales de plus de 50 000 habitants l'obligation de réaliser un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre.

Avant qu'il ne soit possible de formuler des recommandations, plusieurs questions se sont posées.

La première porte sur la finalité de cette obligation et sur le contexte dans lequel elle s'impose à de nouveaux « éligibles ».

La deuxième est de savoir qui sont ces éligibles. À l'aide du numéro SIREN, nous avons pu déterminer environ 3 000 obligés – un peu moins de 2 500 entreprises de plus de 500 salariés, une centaine d'établissements publics et 458 collectivités locales de plus de 50 000 habitants. Pour ce qui est de la définition du périmètre, le seuil de 500 salariés a fait, en particulier, l'objet de nombreuses interrogations de la part des personnes auditionnées.

La troisième question concerne la nature du bilan prévu : que compte-t-on, et dans quel périmètre ?

La quatrième est celle du référentiel et de la méthode retenus, compte tenu notamment du fait que l'article 26 prévoit la mise à disposition gratuite par l'État d'une méthode d'établissement des bilans – laquelle devra par ailleurs être compatible avec celles qui s'appliquent dans d'autres référentiels internationaux.

Une remise à jour des bilans d'émissions de GES, accompagnés de plans d'action, est prévue tous les cinq ans. Mes différents interlocuteurs ont émis des souhaits très variables pour la périodicité – de cinq ans pour les moins motivés à un an pour ceux qui ont déjà intégré depuis longtemps le principe d'un bilan et d'un plan d'action dans leur management environnemental.

Pour les collectivités locales, la question de la superposition et de la cohérence des comptages a été largement débattue. En effet, l'établissement d'un bilan par territoire aurait pour effet que le comptage serait réalisé plusieurs fois dans le même périmètre – dans ma région, par exemple, se superposeraient les comptages de la ville de Lyon, du Grand Lyon, du département du Rhône et de la région Rhône-Alpes. On pourrait donc envisager, en s'inspirant du schéma régional prévu à l'article 23 du même « Grenelle II », qu'un bilan soit établi pour l'ensemble de la région et que les collectivités de périmètre plus réduit qui souhaitent procéder elles aussi à un comptage puissent le faire, à la condition impérative que ce soit en cohérence

avec l'autorité régionale compétente. De fait, de nombreuses structures ont la capacité à réaliser ces bilans et l'ensemble des acteurs du territoire pourraient alors contribuer à l'actualisation annuelle du comptage régional en apportant des compléments d'information quant aux émissions liées aux bâtiments, aux transports, aux entreprises ou à l'agriculture, sans pour autant dépenser inutilement l'argent public par la redondance des comptages. Ainsi, les collectivités de plus de 50 000 habitants pourraient réaliser à la fois le bilan de leur activité propre – la gestion de leur patrimoine et de leurs services – et, si elles le souhaitent vraiment, un bilan territorial établi en cohérence avec le niveau régional.

Alors que le comptage national est actuellement « *top-down* », c'est-à-dire établi à partir d'indicateurs nationaux, ce mécanisme permettrait également une remontée d'informations des différentes régions qui serait très utile à l'organisme chargé du comptage national dans le cadre des engagements internationaux de la France, le CITEPA (Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique).

Il a également été envisagé de créer un pôle national de coordination. L'article 26 donne en effet l'occasion de poser un cadre de cohérence pour l'ensemble des comptages et des plans d'action. Des questions fondamentales se posent sur la collecte des données et sur l'application du facteur d'émissions, notamment dans les domaines du bâtiment, de l'énergie et du transport. De fait, le mode de comptage des émissions de carbone liées à la production d'électricité peut améliorer ou dégrader considérablement le bilan carbone. Je ne prendrai qu'un exemple : selon que l'électricité est achetée à EDF, qui la produit dans des centrales nucléaires, ou à l'Allemagne, qui utilise des centrales à charbon, certaine grande entreprise française de transport ferroviaire présentera d'une année à l'autre des bilans carbone par voyageur très différents. Il conviendra d'associer les usagers et les bureaux d'étude à la définition du facteur d'émissions. Le pôle national de coordination devra également assurer la convergence des méthodes et la cohérence des comptages territoriaux.

La question de la périodicité devra être abordée en vue de nos obligations internationales de réduction des émissions de GES à l'horizon 2020. En demandant à 3 000 nouveaux obligés de compter et, surtout, d'agir, nous créons un outil potentiellement puissant de diminution de ces émissions. La progressivité de l'application de la mesure est donc un aspect important du débat.

Se pose, enfin, la question de la vérification des obligations et des éventuelles sanctions, afin que ces obligations puissent être réellement suivies d'effet.

Voilà donc les principales questions soulevées par la mise en œuvre concrète de l'obligation nouvelle imposée à 3 000 éligibles. Je suis maintenant à votre disposition pour répondre à vos interrogations. Vos réflexions permettront d'affiner les recommandations que je dois formuler pour le 31 décembre 2009 et qui serviront de base au débat que nous aurons dans l'hémicycle, notamment lors de l'examen de l'article 26.

J'ajoute que, dans la rédaction du Sénat, les entreprises de plus de 500 salariés visées par l'article 26 sont celles issues des secteurs fortement émetteurs. La suppression de cette disposition, qui restreint l'obligation aux entités déjà soumises aux dispositions européennes, a fait l'objet de nombreuses discussions lors des auditions.

M. Jean-Paul Chanteguet. Merci, cher collègue, pour toutes ces précisions. Vous avez évoqué la possibilité de décliner les comptages en prenant pour base un bilan territoire à l'échelle régionale. Peut-être conviendrait-il aussi d'arrêter, à partir de critères moins limitatifs

que ceux fixés par le texte, une liste des collectivités et entreprises obligées de fournir un bilan des émissions de GES.

Sans doute faudra-t-il aussi comparer, comme vous le suggérez, la somme des bilans régionaux avec les évaluations réalisées au niveau national à partir de calculs macro-économiques.

Mme Geneviève Gaillard. L'objectif étant, au bout du compte, de réduire la production de GES, la périodicité de la mise à jour des bilans ne doit pas être trop large, car il y a urgence. De plus, une fois les bilans réalisés, il sera plus facile d'en assurer la continuité. Quelles sont les orientations du rapport en la matière ?

Dans le cadre du marché des émissions de dioxyde de carbone, des mécanismes sont-ils prévus pour permettre aux collectivités réalisant des économies de récupérer des financements destinés à l'amélioration du bilan carbone ?

L'article 26 dispose que l'État mettra à la disposition des collectivités une méthode, financée par une taxe additionnelle. Il conviendrait de préciser par avenant que les collectivités vertueuses qui ont déjà réalisé leur bilan carbone ne seront pas tenues de changer de méthode.

M. Jean-Pierre Marcon. La coordination des méthodes de mesure, indispensable au niveau national, régional et départemental, ne devrait-elle pas être assurée aussi au niveau international, en particulier à celui des Nations Unies, et au niveau européen, afin d'éviter des incohérences ? Une telle coordination garantirait en outre l'efficacité des sanctions.

M. Jean-Marc Sermier. La méthode de comptage qui sera retenue doit être crédible et transparente, notamment pour le grand public. Quelle doit être la publicité des bilans au sein des collectivités ? Pouvez-vous en outre préciser si, pour une collectivité, le comptage des émissions prend en compte toutes les activités produisant des GES sur son territoire, ou seulement les activités de la collectivité proprement dite ?

M. Bernard Lesterlin. Les bilans sont évidemment utiles pour orienter les politiques. N'y a-t-il pas cependant un risque de déconnexion entre les comptages des « grands obligés » définis par l'article 26 et les efforts des citoyens du même territoire ? Comment mettre en cohérence les approches macro-économique et micro-économique de ces comptages et faire en sorte que les citoyens perçoivent l'intérêt des chiffres publiés pour en tirer des conséquences en termes notamment de modes de consommation, d'isolation des logements ou de modes de mobilité ?

M. Philippe Plisson. Pourquoi n'a-t-il été prévu de prendre en compte que les entreprises de plus de 500 salariés et les collectivités de plus de 50 000 habitants ? La jauge est-elle susceptible d'évoluer vers des seuils moins élevés ? Il conviendrait en outre de prévoir, au-delà du bilan, des obligations contraignantes en termes de résultats

M. Serge Grouard. L'analyse de M. Michel Havard est très intéressante. Il faudrait toutefois préciser si, aux fins du comptage, les collectivités locales sont envisagées comme entités fonctionnelles ou comme territoires. C'est précisément là que se pose le problème de la superposition, qui a déjà été évoqué. Comment articuler la cohérence et l'autonomie des collectivités ? Les acteurs énumérés au 2° de l'article 26 sont trop nombreux : il faut envisager un groupe de pilotage réunissant les principaux acteurs et sollicitant des

contributions financières pour la réalisation d'un bilan unique dans lequel chaque partenaire serait chargé d'un sous-ensemble spécifique.

M. le président Christian Jacob. Il me paraît indispensable de définir un référentiel, tant pour mesurer l'évolution que pour permettre la comparaison entre collectivités locales ou entreprises. Ce référentiel devrait être défini à l'échelle communautaire. Les entreprises avec lesquelles le sujet a été évoqué insistent en outre sur le fait qu'il devrait être évolutif, ce qui suppose d'en définir aussi la gouvernance.

M. Michel Havard. Pour ce qui est de savoir si le bilan des émissions doit être réalisé au niveau du territoire ou de la collectivité en tant qu'entité, le texte actuel de l'article 26 ne permet pas de trancher. Il me semble cependant que le bilan territorial doit être obligatoire au niveau régional. Plusieurs outils existent à cette fin et plusieurs acteurs disposent des méthodes nécessaires pour réaliser ces bilans – comme le CITEPA, le bureau d'études AScA (Applications des Sciences de l'Action), les observatoires régionaux de l'énergie, les agences locales de l'énergie ou le Réseau des agences régionales de l'énergie (RARE).

Parallèlement, les autres collectivités territoriales qui souhaiteront préciser ce bilan régional des émissions pour leur territoire devront pouvoir le faire : l'obligation portera alors sur les aspects liés au patrimoine et aux services de la collectivité. Les collectivités souhaitant ce bilan plus précis pourront demander à l'autorité régionale chargée du bilan et disposant de moyens performants, une extraction correspondant à ce territoire, ou demander à un bureau d'études de préciser un point particulier, par exemple secteur d'activités par secteur d'activités. Dans un esprit de mutualisation, le bilan devra être réalisé selon une méthode cohérente et harmonisée, afin de renseigner une base de données régionales alimentée par tous les acteurs.

Le bilan des émissions de GES est une photographie, qui doit permettre de définir un plan d'action, et ne constitue pas un objectif en soi. Il ne s'agit pas de compter pour compter, mais de compter pour agir. L'utilité des comptages réalisés suppose la mise en place de bases de données régionales. La somme de ces 22 bases régionales permettra au CITEPA de disposer, pour effectuer les calculs nécessaires au titre des obligations internationales de la France, d'informations « *bottom-up* », émanant des territoires, et « *top-down* », liées à un comptage national.

Le fait de disposer d'un cadre cohérent est également une façon d'impliquer et de motiver les acteurs. Un comptage régulier et de plus en plus précis permettra d'évaluer les progrès. À cet égard, une périodicité de trois ans entre chaque bilan me semble raisonnable.

Par ailleurs, dans la perspective d'un objectif situé en 2020, il conviendrait de distinguer plusieurs phases. Pour ce qui est des méthodes et de la normalisation internationale, diverses échéances sont prévues en 2010 et 2011. Une première étape pourrait donc consister à demander aux 3 000 obligés de réaliser pour le 31 décembre 2012 leur bilan d'émissions de GES et de mettre en place un plan d'action, puis de fixer d'ici 2020 deux tranches de trois ans prévoyant la première évaluation du plan d'action et un nouveau bilan des émissions, assorti d'un nouveau plan d'action.

La France ayant souscrit un engagement de réduire de 20 % ses émissions de GES d'ici à 2020, une meilleure mobilisation des acteurs s'impose. Souvent, en effet, les comptages ne sont pas suivis de plans d'action, ou les plans d'actions sont décevants. Des réunions rassemblant tous les obligés pourraient être organisées une ou deux fois par an

autour du pôle national de coordination pour permettre l'échange des bonnes pratiques et faire prendre conscience à ces acteurs de l'importance des bilans et des plans d'action. La question de savoir s'il convient de fixer dès maintenant des séquences – solution à laquelle je suis personnellement favorable, mais qui soulève quelques difficultés – n'a pas été tranchée.

En tout état de cause, l'étape du 31 décembre 2012 me semble nécessaire, compte tenu de la révision en cours des normes internationales – notamment de la norme ISO 14064 – et du protocole de comptage *Greenhouse Gas Protocol*, ou GHG Protocol, initiative privée d'origine anglo-saxonne adoptée par toutes les entreprises françaises opérant à l'échelle internationale. Nous devons donc retenir une méthode conforme aux référentiels internationaux pour éviter des procédures franco-françaises qui se révéleraient incompatibles avec l'architecture internationale.

Dans ce domaine, la coordination européenne s'impose. Les obligations portant sur les quotas d'émissions illustrent la volonté de l'Europe d'assurer cette coordination et certaines entreprises réalisent déjà des bilans de leurs émissions de GES au titre de la directive ETS (*Emission Trading Scheme*) relative aux quotas d'émissions. Le mandat confié par les directions générales « Environnement » et « Entreprises » au centre européen de normalisation (CEN) n'a cependant pu être mené à bien du fait d'un problème de commande, mais l'Europe s'efforce de combler ce retard et d'établir un protocole européen compatible avec la norme ISO et le GHG Protocol.

En réponse aux questions sur la transparence et la publicité, je rappelle que le projet de loi prévoit de rendre publics les bilans et les plans territoriaux d'action. Si cette publicité ne pose aucun problème aux collectivités locales ni aux établissements publics, qui ne sont pas soumis à concurrence, certaines entreprises considèrent que les données relatives à leurs émissions de GES peuvent informer leurs concurrents des technologies employées et des énergies utilisées. La publicité constituerait alors un élément de distorsion de la concurrence pour l'entreprise. C'est une difficulté que rencontrent déjà les entreprises européennes du fait des obligations communautaires, notamment les entreprises concernées par le Plan national d'allocation des quotas (PNAQ), qui doivent remettre chaque année le bilan de leurs émissions et qui s'exposent ainsi à la divulgation d'éléments clé de leur activité.

Si la vigilance s'impose, il est tout aussi vrai que la publicité incite à agir avec un plus grand soin et joue un rôle d'entraînement. Je suis donc tenté de charger le pôle national de coordination nationale de définir pour l'horizon 2012, avec les acteurs concernés, la grille de restitution publique.

Le risque de déconnexion entre le comptage des obligés et les efforts des citoyens du territoire est précisément l'une des raisons pour lesquelles je préconise l'établissement d'un bilan territoire régional. Mieux vaut comparer la même collectivité à différents moments de son évolution que, par exemple, les régions Rhône-Alpes et Auvergne, qui ont des caractéristiques très différentes – j'ajoute à ce propos que le pôle national de coordination devrait comporter un groupe de travail sur l'agriculture et que les experts considèrent notamment que les différentes races bovines n'ont pas le même impact en termes d'émissions de GES, *a fortiori* lorsque le territoire qui fait l'objet du bilan compte des milliers de têtes de bétail.

Les citoyens se sentiront d'autant plus impliqués que l'ensemble des acteurs éligibles rendront public leur bilan d'émission et se mobiliseront pour progresser davantage par rapport à eux-mêmes que par rapport aux autres.

Il faut également disposer de bons indicateurs, intégrant d'autres éléments que les émissions de GES. Lorsqu'un territoire accueille deux ou trois grandes entreprises qui créent des milliers d'emplois mais génèrent des GES, est-il un bon ou un mauvais acteur ? La question de la publicité se pose donc également pour les collectivités locales et les indicateurs ne doivent pas pénaliser au seul titre des émissions de GES une collectivité qui se développe sur le plan économique.

Il me semble qu'il ne faut pas abaisser trop précipitamment les seuils d'éligibilité. Le mécanisme s'appliquera d'abord à 3 000 obligés. Je recommande que le bilan prenne en compte, outre les émissions directes, les émissions indirectes – c'est-à-dire celles qui sont produites par d'autres acteurs du fait des activités de l'entité considérée – et qui sont liées aux achats, aux transports et aux déchets, les deux premiers étant prépondérants. Si les émissions directes représentent la responsabilité même des acteurs, les émissions indirectes correspondent à une zone d'influence étendue, dans laquelle les collectivités locales, les établissements publics et les grandes entreprises sensibilisent une importante chaîne d'acteurs. C'est également une manière d'anticiper la comptabilité des GES produits, qui devra peut-être un jour prendre en compte les émissions de carbone des produits achetés entrant dans les processus de fabrication ou de fonctionnement des obligés. La mobilisation de 3 000 donneurs d'ordres permet donc un rayonnement plus large.

Peut-être sera-t-il possible d'abaisser ultérieurement les seuils d'éligibilité, mais élargir la base dès maintenant pourrait créer une grande confusion et, surtout, se révéler inopérant. Or, ma mission consiste aussi à m'assurer que nous disposons des capacités nécessaires pour procéder à l'établissement de 3 000 bilans d'émissions de GES dans les prochaines années. En outre, si les obligés étaient beaucoup plus nombreux, il serait difficile de nous assurer qu'ils remplissent bien leurs obligations.

Je proposerai en revanche de supprimer la disposition limitant l'obligation aux entreprises issues des secteurs fortement émetteurs. Il serait en effet anormal que les banques, les compagnies d'assurances ou les supermarchés en soient dispensés et que seules les entreprises déjà soumises au PNAQ – qui réalisent donc déjà un bilan d'émissions – y soient contraintes. Je ne m'attarderai pas sur les raisons qui ont pu présider à l'introduction de cette disposition.

Afin de vérifier que les obligations sont bien remplies, il pourrait être prévu que les bilans et les plans d'action soient transmis aux directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Il reviendrait ensuite au pôle national de coordination d'utiliser ces bilans pour créer une certaine émulation entre les obligés. Nous étudions également, pour les cas de non-respect de l'obligation, la possibilité d'une sanction financière légèrement supérieure au coût de la réalisation d'un bilan. Il n'est pas question, en revanche, de sanctions pénales.

Pour ce qui est de la définition d'un référentiel, je tiens à souligner que, dans un environnement international évolutif, la France est déjà en avance en matière de sensibilisation des différents acteurs aux émissions de GES et sera pratiquement *leader* mondial, en cas d'application du dispositif prévu à l'article 26, même si une obligation relative aux émissions – quoique de nature différente – doit entrer en vigueur au Royaume uni en avril 2010.

Il nous faut être audacieux, mais aussi pragmatiques et progressifs pour que les obligations soient atteignables et puissent être remplies.

Mme Fabienne Labrette-Ménager. Le département de la Sarthe mettra en place le 1^{er} janvier 2010 un bilan d'émissions financé à 50 % par l'ADEME. La question principale est de savoir si la méthode employée sera compatible avec celles qui seront utilisées ultérieurement.

M. Michel Havard. Pour cela, il faudra que le cahier des charges du cabinet qui réalisera le bilan précise que la méthode employée sera compatible avec la norme ISO 14064 ou le GHG Protocol. Le bilan carbone ADEME, sur lequel se fondent de nombreuses méthodes, est un très bon outil, compatible avec les normes de référence nationale et européenne.

M. Jean-Paul Chanteguet. Quelle proportion du total national des émissions de GES représentent les 3 000 éligibles ?

M. Michel Havard. Nous le saurons lorsque tous les premiers bilans auront été réalisés. La question s'est posée de savoir s'il ne valait pas mieux imposer l'obligation du bilan aux entreprises en fonction de leur quantité d'émissions plutôt que de leur taille, mais, faute de bilan, il est précisément impossible de connaître le volume de ces émissions. Le bilan permettra donc de mesurer les émissions directes. Restera à régler, du fait de la prise en compte des émissions indirectes, le problème technique du double comptage des émissions pour deux entreprises travaillant ensemble. Nous devons, enfin, nous assurer de récupérer toute l'information produite.

M. le président Christian Jacob. Mon cher collègue, je vous remercie.



Membres présents ou excusés

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

Réunion du mardi 8 décembre 2009 à 18 heures

Présents. - M. Jean-Paul Chanteguet, M. Lucien Degauchy, Mme Geneviève Gaillard, M. Serge Grouard, M. Michel Havard, M. Christian Jacob, Mme Fabienne Labrette-Ménager, M. Jacques Le Nay, M. Bernard Lesterlin, M. Jean-Pierre Marcon, Mme Christine Marin, M. Bertrand Pancher, M. Christian Patria, M. Jean-Luc Pérat, M. Philippe Plisson, M. Jean-Marie Sermier

Excusés. - M. Jérôme Bignon, Mme Claude Darciaux, M. Jean Lassalle