

L'élaboration d'une politique publique environnementale, le Bilan Carbone®

Entretien avec Thomas Gourdon, de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME)

Propos recueillis pour *Gérer & Comprendre*
par Morgane LE BRETON et Frédérique PALLEZ

Mines ParisTech, PSL Research University, CGS – Centre de gestion scientifique, i3 UMR CNRS

Le carbone et les organisations : de l'outil Excel® à la politique publique

La lutte contre les émissions de gaz à effet de serre (GES) est au cœur des politiques de lutte contre le changement climatique. Bien avant la COP21 qui a médiatisé ces thématiques à l'automne 2015, des politiques de lutte contre les émissions de GES s'étaient développées, notamment en Europe, via la mise en place d'un marché du carbone en 2005.

L'histoire que nous allons raconter concerne un autre dispositif, le Bilan carbone®, outil très utilisé de comptabilisation des émissions de GES des organisations (tant publiques que privées), qui s'est développé à partir du début des années 2000, et a connu un véritable essor dans la seconde moitié de cette décennie. Comment un tel outil naît-il et se développe-t-il ? Comment porte-t-il une politique publique ? Quel est le modèle de conception des politiques publiques qui s'en dégage ?

Pour répondre à ces questions, et en nous focalisant ici sur les entreprises, nous avons eu l'opportunité de recueillir le témoignage d'un groupe d'acteurs situés au cœur de cette histoire, l'équipe Bilan carbone® de l'ADEME. Au sein de l'ADEME, en effet, trois personnes, dans un petit service de 15 personnes qui se consacre à la thématique « climat », travaillent sur la comptabilité carbone, et plus généralement sur la stratégie carbone des organisations. Ayant interviewé à plusieurs reprises un de ses membres, Thomas Gourdon, nous vous présentons ici le point de vue de l'équipe qu'il forme avec Laurence Gouthière et Romain Poivet.

Ceci n'est donc qu'une vision de l'histoire : d'autres pourraient être racontées par d'autres acteurs...

Une success story : le Bilan carbone®

Qu'est-ce que l'ADEME ?

Gérer & Comprendre [G&C] : Pouvez-vous d'abord nous présenter succinctement l'ADEME et son fonctionnement ?

Thomas Gourdon [T.G.] : L'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) est un établissement public d'environ 1000 personnes, qui résulte historiquement de la fusion, en 1992, de l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie (AFME), de l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (ANRED) et de l'Agence pour la qualité de l'air (AQA). L'Agence travaille à la conception et à l'accompagnement de politiques publiques et alloue des fonds (sous différentes formes comme par exemple des subventions) pour accompagner des projets qui peuvent se situer très en amont – au stade « recherche » – jusqu'à des opérations de sensibilisation des citoyens. Par exemple, sur la cible « entreprises », nous faisons peu de « coaching poussé » en direct car nous n'avons pas les moyens suffisants pour ce faire, mais on peut proposer un support technique très en amont pour orienter l'entreprise et la diriger vers une approche appropriée comme un diagnostic ou une aide à l'investissement selon ses besoins. Ainsi, en plus de l'ensemble des supports techniques (guides, sites internet, outils, etc.), toute une panoplie d'outils financiers existe à l'Agence pour l'ensemble de nos cibles tels que les appels à projets de R&D, la gestion de fonds (comme les Fonds « Chaleur » ou « Déchet ») ou même les Investissements d'Avenir.

L'ADEME est financée à plus de 90 % par des budgets publics, elle est sous tutelle des ministères de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer et de ceux de

l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Ainsi, l'ADEME n'est pas en « mode *consulting* » comme cela peut se voir d'ailleurs dans d'autres agences environnementales en Europe.

La genèse d'un outil et d'un intérêt

G&C : Pourriez-vous nous raconter la naissance de l'outil Bilan carbone® ?

T.G. : Je n'ai pas assisté personnellement à cette genèse⁽¹⁾. Je vous restitue donc ma compréhension de la situation de l'époque. Au début des années 2000, Jean-Marc Jancovici, ingénieur de formation et consultant (encore peu médiatique à l'époque) s'intéressant au changement climatique propose une méthode de calcul, matérialisée par un tableur Excel®, qu'il présente à des acteurs publics ; il frappe à plusieurs portes dont celle du ministère de l'Environnement mais n'obtient apparemment rien de concret. C'est alors qu'il contacte le responsable du Service Économie de l'ADEME – Jean Pierre Tabet – qui s'y intéresse.

G&C : Tout est donc parti d'un petit tableur. Pourquoi cet intérêt de l'ADEME ?

T.G. : Nous avons une culture d'ingénieur, il nous faut des calculs pour appréhender la réalité ! L'idée de départ, c'était de permettre aux entreprises de déterminer leur dépendance vis-à-vis des énergies fossiles ou des « contraintes climat ». C'est lié au cœur de métier de l'ADEME : favoriser la transition environnementale *via* les acteurs économiques que sont les collectivités et les entreprises. Un des enjeux est le suivant : « comment mieux parler "environnement" avec les entreprises pour que cela soit dans leur agenda ? ». L'idée est entre autres d'impulser des changements de comportement au travers d'outils et de méthodes. Par exemple, un des meilleurs « produits » de l'ADEME sur la cible « entreprises » à la fin des années 90 était le guide expliquant comment mettre en place la norme qualité de management environnemental ISO 14 001.

Par ailleurs, l'ADEME est structurée entre services centraux et implantations régionales, ce qui permet de tester un outil en chambre, au siège, et de bénéficier d'une courroie de transmission *via* les directions régionales qui sont en prise directe avec nos « cibles ».

G&C : Les problématiques « climat » étaient-elles déjà traitées à l'ADEME ?

T.G. : Très peu. À l'époque, « l'ADEME et le climat », c'était nouveau : il y avait certes des économistes qui travaillaient sur des modèles de fiscalité mais il n'y avait pas d'offre ADEME pour les entreprises sur la thématique « climat ». De son côté, le ministère de l'Environnement a toujours conservé le *leadership* sur le thème du climat pour les entreprises à travers le dispositif des quotas. Il y avait déjà une équipe en charge des marchés du carbone qui s'intéressait principalement aux questions réglementaires ; ils s'appuyaient sur l'expertise de la Caisse des Dépôts et Consignations

pour préfigurer et mettre en place la partie financière du mécanisme des quotas, et sur le CITEPA (Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique) pour les aspects techniques.

À l'ADEME, nous nous sommes emparés du thème sans l'avoir vraiment prémédité : il n'y a pas eu d'étude marketing à la base mais simplement des rencontres et une forte intuition sur le sujet. On n'anticipait pas du tout qu'il y aurait une réglementation. L'idée était donc d'appréhender le risque au niveau des entreprises, plutôt qu'au niveau national, et pour cela, de créer un programme volontaire, en mettant sur le « marché » un outil et une formation associée. Tant que cela restait un programme volontaire, le ministère n'était pas impliqué, car son activité était principalement réglementaire, avec notamment le dispositif ETS (*Emissions Trading System*), appelé plus communément « marché du carbone ». Ce dispositif, décliné dans tous les États pour respecter les engagements pris dans le cadre du Protocole de Kyoto, était le principal instrument de politique publique, au niveau européen, sur la thématique « entreprise et climat ».

L'outil

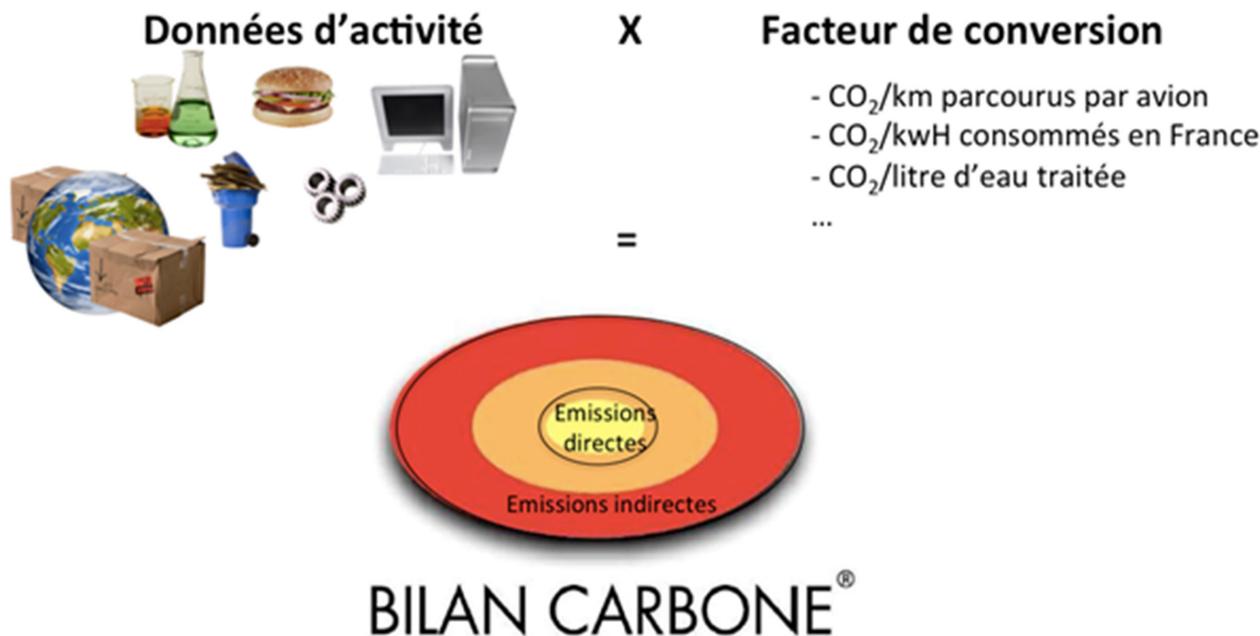
G&C : Pouvez-vous nous expliquer les principes de fonctionnement de cet outil ?

T.G. : Le principe général qui avait été adopté, suite au premier outil proposé par Jean-Marc Jancovici, était le suivant : les émissions de gaz à effet de serre (GES) des entreprises, ça ne se *mesure* pas, ça se *calcule*. Pour cela, on prend les données de *toute l'activité* d'une entreprise, auxquelles on va appliquer un *facteur de conversion* pour obtenir les émissions de gaz à effet de serre correspondantes.

C'est ce principe, déjà bien rôdé dans le cadre du calcul des émissions de GES à l'échelle d'un pays, qui a été appliqué pour des organisations (voir le schéma de la page suivante).

Derrière ce principe en apparence simple, la question fondamentale est : « Qu'entend-on par "toute l'activité" ? ». Une entreprise produit par exemple des tonnes d'acier ou des quantités de yaourts, mais elle consomme pour cela des kWh électriques, des produits agricoles ou des litres d'essence, elle génère des tonnes de déchets, elle transporte des tonnages sur un certain nombre de kilomètres, etc. Tout cela, c'est son activité, qui s'exprime en unités variées. Habituellement, on distingue deux catégories d'émissions, les émissions « directes » (scope 1 dans le jargon) et les émissions « indirectes » (scopes 2 et 3). Ainsi, les émissions directes d'une usine, résultant de ses *process*, ou de son parc automobile, font partie du scope 1 ; les émissions liées à l'électricité qu'elle utilise, même si elle n'a pas produit elle-même cette électricité, sont du scope 2 ; quant au scope 3, c'est ... tout le reste, c'est-à-dire ce qui est indirectement provoqué par l'activité de l'entreprise (et sans quoi l'entreprise ne pourrait pas fonctionner). Cela peut être le transport des personnels et des clients, la fabrication des matières premières achetées au fournisseur, leur transport, etc.

⁽¹⁾ Thomas Gourdon a été nommé à son poste à l'ADEME en mai 2008.



L'outil Bilan Carbone® de l'ADEME permet de recenser les émissions directes et indirectes de CO₂ des activités les plus diverses.

Par ailleurs, les gaz à effet de serre sont multiples : il y a le CO₂ certes, mais aussi le CH₄, le N₂O, etc. Pour avoir un résultat simple, et conformément aux règles internationales en vigueur (érigées par le GIEC⁽²⁾), on utilise des conventions pour additionner les quantités des différents gaz selon leur pouvoir de réchauffement (PRG). D'où le choix de *facteurs de conversion* permettant d'exprimer tous les résultats en « équivalents-CO₂ ».

G&C : Quel est, finalement, l'usage qui peut être fait de ces calculs ?

T.G. : L'idée est de permettre une sensibilisation simple des entreprises par un indicateur quantifié : ainsi, on fait l'hypothèse que si le prix du baril de pétrole monte à 150 dollars (ce qui était par exemple le cas en 2008), peut-être que les entreprises modifieront leurs comportements en appréhendant mieux leur vulnérabilité globale à cette hausse du coût de l'énergie. De la même manière, si une taxe carbone est instaurée, elles se demanderont sans doute à quel degré elles sont exposées (tant de manière directe qu'indirecte). Il faut donc les amener à se poser la question « Où suis-je dépendante de cette problématique-là ? ». Les résultats peuvent beaucoup les surprendre et varient énormément d'un secteur à un autre. C'est aussi un outil pour prioriser des actions qui permettront à l'entreprise de réduire simultanément ses coûts et son impact sur le climat. Dans une période « Grenelle », ce message passait bien !

L'engouement

G&C : Comment cet outil a-t-il été diffusé ? Cette diffusion a-t-elle été couronnée de succès ?

T.G. : L'enjeu, donc, c'était que les acteurs économiques s'approprient la démarche en ayant une compréhension fine de ses potentialités stratégiques pour eux-mêmes. On disposait d'un outil sous Excel®, assorti d'une base de données répertoriant les facteurs de conversion⁽³⁾. Le tout était accompagné d'un guide de 300 pages où figuraient toutes les hypothèses des calculs. En « mettant sur le marché » cet outil, on s'est dit qu'il fallait simultanément monter des formations. Cette approche-là (accompagner la montée en compétence des acteurs pour accélérer la transition environnementale) fait partie de nos missions intrinsèques.

Au début, à l'ADEME, seule une personne, avec le soutien de M. Jancovici, s'en occupait « en direct » et formait directement des entreprises. Mais la machine s'est un peu emballée et, pour démultiplier la diffusion, on s'est mis à former d'autres binômes de bureau d'études et de nouveaux « Adémiens » issus des directions régionales. Ils ont ainsi formé des bureaux d'études, des entreprises, mais aussi des collectivités territoriales qui commençaient à s'intéresser à ces sujets qu'ils pressentaient porteurs. À ce moment-là (courant 2004), l'ADEME s'est mise en mode « grosse machine » avec un cahier des charges qui permettrait aux entreprises de contractualiser facilement avec une société de conseil pour se faire accompagner. On a

⁽²⁾ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.

⁽³⁾ Cette base avait été constituée dès 2004 par Jean-Marc Jancovici, mais elle a été ensuite améliorée par l'ADEME à mesure que des données de meilleure qualité étaient rassemblées.

proposé des subventions pour les encourager car s'il n'y a pas d'accompagnement financier tout est plus compliqué. Aux entreprises qui achetaient une prestation aux experts formés sur l'outil, l'ADEME pouvait payer jusqu'à 70 % de la prestation à travers son système d'aides.

Ce qui s'est passé, c'est que tout le monde a voulu se faire former. Le guide méthodologique était en accès libre sur notre site, mais le tableur et la base de données des facteurs de conversion n'étaient fournis gratuitement que si la formation était effectivement suivie. On a fait cela car on ne voulait pas que les bilans soient mal faits. On voulait développer des experts de qualité, former une nouvelle profession du conseil carbone. On voulait monter une profession qui fût susceptible d'encourager la pratique d'une comptabilisation intégrant les émissions indirectes, ce qui n'était pas encore très répandu mais qui, pour nous, constituait un véritable enjeu : cela devait permettre à toutes les entreprises⁽⁴⁾ de découvrir qu'elles pouvaient finalement émettre beaucoup de GES, même si c'était de façon indirecte. En outre, l'outil a été adapté en 2007 au contexte des collectivités territoriales qui avaient elles aussi besoin de faire leur « diagnostic climat ».

Entre 2003 et 2012, on a soutenu la mise en place du programme à hauteur d'une dizaine de millions d'euros. Seul un Bilan carbone® sur deux était aidé par l'ADEME, il existait donc une vraie dynamique, au-delà de l'appui financier direct. On estime que 150 postes ont été créés dans le domaine du conseil. On a par ailleurs animé un club privé des utilisateurs qui s'appuyait notamment sur un forum. Au début, 20 ou 30 bureaux d'études venaient aux réunions, on faisait un petit repas, on discutait des évolutions pour l'année suivante. Puis il y a eu jusqu'à 300 utilisateurs au Salon Pollutec. On en est arrivé au point où certains des consultants déjà formés exprimaient fortement leur désaccord car on continuait à former... des concurrents ! Il était pour nous d'intérêt public de continuer à former, mais ce ne pouvait être le point de vue d'un bureau d'étude relevant d'un marché devenu concurrentiel. En parallèle, pour répondre à la demande, nous avons monté une formation de formateurs, qui nous a permis d'avoir une douzaine de formateurs en France et d'organiser jusqu'à 100 formations par an. Travailler à cette échelle, c'était quelque chose de nouveau pour l'ADEME. Nous avons été dépassés parce que d'habitude, la volumétrie est plutôt de l'ordre de moins de dix formations par an sur un même sujet...

À partir de l'outil, nous avons donc créé à la fois un marché, une profession et une communauté d'utilisateurs.

Au passage, le Service Climat avait été constitué en 2010 : on est trois personnes à travailler à la comptabilité carbone dans ce petit service de 15 personnes. Politiquement, c'était la première fois qu'il y avait le mot « climat » dans une rubrique de notre organigramme : cette thématique entrainait dès lors dans

nos compétences de manière officielle. Auparavant, les libellés de nos services mentionnaient « énergie » ou « protection de l'environnement » mais jamais « climat ».

La normalisation internationale

Cette expérience a lancé une vraie dynamique en France sur le sujet climatique : on a enregistré plus de 6000 Bilans carbone® réalisés sur la période. Et elle nous a donné un vrai savoir-faire pour peser dans les discussions internationales. L'ADEME avait en effet suivi le travail de rédaction de la norme ISO 14064 portant sur la comptabilité carbone, qui est sortie en 2006. Mais à l'époque, celle-ci avait été rédigée de telle sorte qu'elle reprenait largement le cadre du standard hégémonique anglo-saxon de comptabilité carbone, le *GreenHouse Gas Protocol* (GHG Protocol), qui insistait surtout sur les émissions directes alors que de notre côté, nous voulions pousser dans le sens de la comptabilisation des émissions indirectes. Par conséquent, forts de cette expérience, nous avons proposé dès 2009 de coordonner la rédaction d'un guide technique ISO qui constitue une sorte d'annexe à la norme, pour tenter de la réorienter.

G&C : Comment, concrètement, se passe la négociation d'une norme internationale ?

T.G. : Concrètement, en séance, un texte de 15 à 100 pages est projeté, toutes les lignes sont numérotées et il y a un gros tableau à côté : en colonnes, il y a le numéro du commentaire, le nom du pays qui l'émet, le commentaire en question, la proposition de reformulation. Sur la norme, il y a eu jusqu'à 700 commentaires et on est obligé de répondre à tous pour assurer la transparence et l'équité. Les réunions durent une semaine *grosso modo* autour d'un quasi unique débat sémantique symbolisé par l'opposition SHALL vs SHOULD : « est-ce que j'impose à l'entreprise de le faire » ou « est-ce que je l'incite à le faire », autrement dit « est-ce que c'est obligatoire ou suggéré ? ».

G&C : Les enjeux sont-ils importants ?

T.G. : Oui. Il y a une grosse bataille qui se joue depuis 2009 et qui est maintenant presque achevée depuis que la France, représentée par l'ADEME, a pris en main la rédaction du guide technique, puis la révision de la norme elle-même : on est en train d'ajouter dans le texte que toutes les entreprises doivent évaluer leurs émissions indirectes, sur la base des critères que nous listons, et que, si elles ne procèdent pas à une évaluation pertinente de leurs émissions, elles doivent le justifier. On réussit donc à réintroduire ainsi l'enjeu des émissions indirectes. Il nous a fallu quatre ans pour comprendre comment marchait l'ISO ainsi que l'intérêt de chaque pays... mais force est de constater que nous avons enregistré des progrès bien plus importants à l'ISO que ce que l'on a parallèlement obtenu dans la réglementation française elle-même...

⁽⁴⁾ Ce qui dépassait donc la cible du dispositif réglementaire ETS qui vise principalement les gros émetteurs « directs ». Les deux approches sont donc complémentaires.

La naissance d'une réglementation française

G&C : Justement, entre temps, en 2008, intervient le Grenelle de l'Environnement. Quel impact cela a-t-il eu sur votre activité ?

T.G. : En France, ce qui s'est passé, c'est qu'une réglementation est née, suite au Grenelle, en 2008-2009 : c'est la loi Grenelle 2 de 2010.

G&C : Comment l'expertise de l'ADEME a-t-elle été utilisée dans ce processus réglementaire ?

T.G. : À partir de l'idée (issue des discussions qui ont été organisées durant le Grenelle de l'Environnement) de généraliser, via une réglementation, la réalisation d'un Bilan carbone®, l'ADEME a été impliquée dans la rédaction du décret d'application de la loi. La Direction générale de l'Énergie et du Climat (DGEC), au ministère, n'était jamais entrée en contact avec nous jusqu'alors sur ces sujets-là, parce qu'ils s'intéressaient avant tout à des problèmes réglementaires, et non pas aux programmes volontaires. Cette initiative a donné le fameux article 75 de la loi, qui dispose que « les entreprises feront un Bilan d'émission de gaz à effet de serre (BEGES) tous les trois ans et le rendront public ». D'un programme volontaire, on passait ainsi à un outil réglementaire. Mais en fait, c'est l'un des éléments qui, d'un certain point de vue, ont plombé la *success story* du Bilan carbone®, j'y reviendrai...

G&C : Comment s'est déroulé le processus, dans le détail ?

T.G. : Durant l'été 2007, des Comités opérationnels (ComOp) composés de cinq collègues de représentants (État, collectivités territoriales, représentants salariaux, patronaux et ONG) se sont réunis pour évoquer les principaux sujets et propositions à introduire dans une loi qui sortirait à l'issue du Grenelle de l'Environnement (loi pour l'Engagement national pour l'environnement, dite « loi Grenelle »). L'ADEME a fait partie du groupe préparatoire sur les sujets « énergie et climat » dans le collège « État ». La DGEC s'était en fait dit : « on pourrait faire un Bilan carbone® aux entreprises, on voit que ça marche, l'ADEME a l'expertise ». À l'issue de ces ComOp, la loi dite Grenelle 1 a donné en 2008 les principales orientations réglementaires sur l'environnement, que la loi Grenelle 2 a précisées. Par la suite, un groupe de travail (le Pôle de Coordination Nationale) a été chargé de rédiger la méthodologie de réalisation des bilans, alors que le décret qui devait cadrer l'exercice était encore en cours d'arbitrage. Toute la bataille s'est alors jouée autour de ce décret. Pour préparer les discussions, le Président de la République a mandaté un député, M. Michel Havard, pour rédiger un rapport qui proposerait des orientations pour le décret. Ce rapport est sorti fin 2009. En août 2010, il y a eu une première version informelle du décret. Cette version disait : « Le BEGES porte sur les émissions directes et indirectes ». Puis les lobbies d'entreprises et de collectivités se sont mis en marche : il y a eu une levée de boucliers au Pôle de Coordination Nationale car les représentants des organisations éligibles ne voulaient pas entendre parler des émissions indirectes.

Le projet de décret allait donc être réécrit. À l'ADEME, on s'est dit : « Il faut que nous soyons partie prenante de cette décision. ». Mais le rapport Havard suggérait que l'ADEME ne pouvait, dans le même temps, porter le Bilan carbone® et s'impliquer dans la réglementation. En somme, on ne pouvait pas être à la fois juge et partie de la réglementation, la rédiger et continuer de promouvoir un outil qui faisait partie du panel possible de ceux que la réglementation promouvait. Il nous a donc fallu choisir. Le choix stratégique que l'on a fait a consisté à se dire qu'on préférerait, finalement, être partie prenante du processus d'élaboration de la réglementation plutôt que de conserver la maîtrise de l'outil Bilan carbone®. On a donc transféré cet outil à une association créée *ad hoc*, l'ABC⁽⁵⁾, et nous avons participé aux discussions sur la trentaine de versions du décret... Il est à noter que ce rapport suggérait par ailleurs que les bureaux d'études devaient se fédérer pour être entendus en tant que profession à part entière. Cela a donné naissance dès 2010 à l'Association des professionnels en conseil carbone (APCC).

G&C : Au final, avez-vous réussi à faire passer vos idées ?

T.G. : L'enjeu principal portait sur le périmètre d'évaluation des émissions : seulement scope 1 et 2 ? Ou scope 3 en plus (ce qui était notre position) ? Il y a eu des batailles, comme lors de tout exercice de mise en place réglementaire. Dans le Pôle de coordination nationale chargé de définir les méthodologies, il y avait notamment le ministère de l'Environnement, le ministère de l'Industrie, l'ADEME (le « bras armé » technique), ainsi que les représentants des entreprises et des collectivités. Il y a eu six ou huit mois de débat. Les réunions pouvaient être tendues sur certains aspects... Le Pôle était (il l'est d'ailleurs toujours) présidé par la DGEC, le secrétariat étant confié à l'ADEME. Une des positions des entreprises a été de dire que la réglementation s'appliquait à des entreprises de dimension internationale et que la méthode devait donc l'être également (contrairement au Bilan carbone®). Ça ne nous posait pas de problème car à ce moment-là, on connaissait bien l'ISO et donc il était facile de montrer que la réglementation française allait être en conformité avec les normes internationales ! Finalement, malgré toutes les discussions, on n'est pas arrivé à faire intégrer la prise en compte ne serait-ce que d'une partie des émissions indirectes. C'est un regret : on avait là la possibilité d'avoir une réglementation ambitieuse, à la hauteur des enjeux, mais ça n'a pas été le cas. Donc, beaucoup de monde s'est demandé : « À quoi sert cette réglementation ? À quoi sert la méthode ? Pourquoi l'ADEME qui participe aux débats sur le décret n'a-t-elle pas donné à l'outil réglementaire la même ambition qu'à son outil volontaire ? » En plus, la réglementation n'est assortie d'aucun contrôle, d'aucune sanction... Donc, en termes de signal, il y a plus encourageant... Mais il faut comprendre que, lors du processus d'écriture du décret, chacun avait sa propre interprétation des intentions du législateur. En fin de compte, la proportion des entreprises éligibles – à savoir les

⁽⁵⁾ Association Bilan Carbone.

entreprises françaises de plus de 500 salariés – ayant réalisé un BEGES était d'environ 50% en 2013. Certes, la réglementation a structuré le sujet avec un ancrage légal, un format homogène de publication des bilans et la création d'un Pôle de parties prenantes qui se réunit de deux à trois fois par an pour échanger sur l'évolution de la réglementation (le Pôle de coordination nationale), mais le périmètre de comptabilisation est inapproprié par rapport à l'exercice initial et l'image de l'ADEME en a souffert. On a entendu certains professionnels dire : « Vous coupez les subventions, vous lâchez le Bilan carbone® quand ça va mal, et vous participez à l'élaboration d'une mauvaise réglementation »...

La reconstruction

G&C : L'ADEME a donc changé de posture, suite à la réglementation de 2010. Vous ne portez plus en propre le Bilan carbone® et vous qui avez accompagné les entreprises dans leur prise en compte du sujet climatique, vous suscitez maintenant de la défiance auprès des bureaux d'études et de l'incompréhension auprès de certaines entreprises. Comment avez-vous construit une nouvelle stratégie ?

T.G. : Effectivement, le nouveau paysage a été un petit peu perturbé. Par conséquent, entre 2013 et 2015, on a essayé de redresser l'image de l'Agence sur cette thématique. Pour cela, on a développé des projets qui nous ont permis de maintenir une dynamique.

En premier lieu, on a certes transféré l'outil Bilan carbone® à l'ABC, mais on a créé et animé dès 2012 la Base Carbone®, qui est une base de données des facteurs de conversion que nous n'avions pas cédée en même temps que le Bilan carbone®. C'est un de nos produits phares. On voulait positionner notre base de données comme référence nationale et donc, on a ouvert l'accès à cette base, en ce qui concerne le choix des valeurs à retenir, aux différentes parties prenantes : il y a les ministères concernés, le MEDEF, l'ONG RAC-F⁽⁶⁾, le CITEPA, l'Association des professionnels en conseil carbone (APCC), le Réseau des Agences Régionales de l'Énergie et de l'Environnement (RARE), etc. Cela tourne bien.

En plus de ça, on anime des démarches sectorielles : on veut éviter de faire calculer des choses qui ne serviraient à rien aux entreprises, donc on a soutenu des initiatives d'élaboration de guides ciblés par secteur. On l'a fait pour une quinzaine de secteurs. Dès 2008, nous avons eu des demandes en ce sens émanant des entreprises. Du coup, on accompagne les fédérations professionnelles. Grâce à cela, on a un contact direct avec beaucoup d'entreprises. Ce travail de fourmi nous a permis d'acquérir une grande connaissance des pratiques des entreprises dans le domaine.

En parallèle, on anime un groupe de travail sur le BEGES qui constitue en quelque sorte un espace de dialogue direct avec les entreprises et avec leurs représentants, en-dehors du cadre réglementaire, pour

discuter à nouveau de manière constructive et produire des livrables communs, comme des propositions d'évolution de la réglementation. À la rigueur, peu importe le livrable en tant que tel, à partir du moment où ça touche au carbone et qu'il intéresse à la fois les entreprises et les pouvoirs publics. Ça a bien marché pendant deux ou trois ans. Par exemple, nous avons élaboré une macro-norme pour aider les groupes sectoriels à produire des guides (car on ne pouvait pas continuer à travailler dans une telle proximité avec eux sur des sujets devenant moins innovants). L'idée, c'est de dire : si un secteur veut travailler sur le sujet, il y a un guide *ad hoc* pour aiguiller son travail d'appropriation « sectorielle » des calculs et démarches. Pour nous, l'appui à la mise en œuvre de la réglementation est un enjeu fondamental.

Cette dynamique de production de guides sectoriels est volontaire : il n'y a pas de réglementation, pas de pression, mais cela reste très structurant.

Un autre volet de notre action, a été de soutenir un axe de recherche qu'on a mis en place pour structurer un pool de laboratoires.

Enfin, un dernier volet de notre action est qu'on essaie depuis près d'un an et demi de se positionner à l'international, hors du champ normatif, autour de la dynamique des acteurs non étatiques liés aux *Conferences Of the Parties* (COP)⁽⁷⁾. Nous avons donc engagé un partenariat avec une ONG internationale basée en Angleterre qui porte un programme de *reporting* « climat » des entreprises à destination des investisseurs. Dans le cadre du projet en question⁽⁸⁾, il s'agit de créer un outil d'évaluation des entreprises permettant d'appréhender leur adéquation à une économie bas carbone, autrement dit, de juger si leur *business model* est compatible avec le « scénario des 2°C ».

Dans cette phase de reconstruction consécutive à la première phase réglementaire, on a donc réussi à réunir de nouveaux acteurs, et à ancrer un dispositif autour du sujet du climat⁽⁹⁾.

L'élaboration à bas bruit d'une politique publique

G&C : Cette histoire n'est évidemment pas terminée. Mais, d'ores et déjà, on a l'impression de voir une politique publique se constituer progressivement grâce à un outil, sans formulation préalable par le gouvernement et l'administration en charge, sur la base d'une opportunité apportée par un expert et d'initiatives prises par l'ADEME, on pourrait presque dire *par certains des salariés de l'ADEME*. En outre, la philosophie initiale de cette politique publique repose sur l'idée de programmes volontaires et de sensibilisation plus que sur celle d'une réglementation assortie de sanctions.

⁽⁷⁾ À l'instar de la COP21 à Paris, des négociations internationales climatiques ont lieu chaque année depuis 1995.

⁽⁸⁾ Le projet ACT

⁽⁹⁾ Au passage, pour plus d'informations, toutes ces nouvelles activités se trouvent dans un nouvel espace public sur Internet : le centre de ressources Bilans GES (www.bilans-ges.ademe.fr)

⁽⁶⁾ Réseau Action Climat – France : un réseau d'experts sur le climat issus de différentes ONG.

Ce n'est pas l'image que l'on a habituellement de la conception des politiques publiques. Partagez-vous cette vision ?

T.G. : Je n'ai pas vraiment le recul nécessaire pour répondre précisément à cette question. Mais il faut noter que nous avons agi en conformité avec les missions de l'ADEME : si nous sommes là, c'est notamment pour innover et promouvoir de nouvelles idées propices à la transition environnementale. La détection des signaux faibles reste au cœur de nos préoccupations. Par exemple, toujours sur la question du climat, mon collègue Romain Poivet avait été pionnier en mobilisant dès 2012 le secteur de la finance. Ce sujet n'est apparu au niveau international que plus tard, et l'on peut observer aujourd'hui une importante dynamique pré- et post-COP21. Et l'histoire sur le carbone n'est qu'une illustration parmi d'autres. Par ailleurs, il faut bien préciser que cette histoire s'applique à un tout petit champ des politiques publiques de l'environnement. Bien d'autres *histoires* pourraient être racontées dans ce vaste domaine : celles des réglementations thermiques pour les logements, de la qualité de l'air, de la gestion des déchets, etc.

G&C : En quelque sorte, vous avez joué à cette occasion le rôle d'un centre de R&D des politiques publiques... On a l'impression, qu'il y a, en outre un engagement personnel de certaines personnes, à l'ADEME, qui ont souhaité s'investir sur ces sujets et qui ont bénéficié d'une grande liberté d'initiative au sein de votre organisme. Est-ce exact ? Est-ce là un mode de fonctionnement habituel de l'ADEME ?

T.G. : Nous avons cette chance, à l'ADEME, de pouvoir compter sur une richesse d'expériences quasi unique en matière de politiques publiques environnementales. Ajoutez-y de profondes convictions et une forte motivation au travail de la part du personnel et de l'équipe dirigeante, et vous comprendrez facilement les raisons de la dynamique de l'Agence depuis de nombreuses années ! Évidemment, en amont, les opportunités stratégiques d'investir tel ou tel sujet sont par ailleurs dûment pesées.

G&C : Par ailleurs, cela pose la question des rôles respectifs de l'Administration et d'un opérateur comme l'ADEME. Y a-t-il un partage des tâches implicite entre

eux ? Pourquoi l'Administration se cantonne-t-elle aux problèmes de réglementation ?

T.G. : Il y a une complémentarité de fait. En réalité, sur ce sujet précis, on ne se connaissait pas bien jusqu'en 2010, au moment de la discussion sur la réglementation, mais on a tout de suite très bien travaillé ensemble. Il est vrai qu'une grande partie de l'activité du ministère sur les sujets du carbone porte sur des enjeux réglementaires ou est liée à des exigences européennes ou internationales. On peut avancer plusieurs hypothèses à cet état de fait mais le mieux serait sans doute de leur poser directement la question... On peut imaginer le manque de ressources en temps disponible du bureau qui est en charge de ces problématiques. Pourtant, on voit bien que les gens sont intéressés, mais dès qu'il y a un sujet réglementaire, ça vient souvent écraser toute autre initiative. Il y a aussi la nature des compétences présentes dans ce bureau : ils ont une très forte expérience dans la production de documents législatifs et réglementaires (ainsi que dans la rédaction des documents qui les accompagnent), mais ils sont moins dans leur élément quand il s'agit de traiter de questions purement techniques et/ou méthodologiques. Il y a également l'injonction du politique qui cherche à rendre son action visible par des textes juridiques. Le bâton et la carotte restent les deux aiguillons essentiels d'une politique publique, mais quand les ressources budgétaires se raréfient, la réglementation peut prendre une importance accrue...

G&C : Pourtant, comme vous l'avez dit, cette réglementation n'était assortie d'aucune sanction...

T.G. : C'était vrai jusqu'il y a peu. Très récemment, une amende symbolique a été mise en place pour les entreprises qui ne publieraient pas leur Bilan carbone®. De toute façon, les entreprises sont toujours attentives aux processus réglementaires : elles s'investissent dans ces négociations, comme cela s'est passé en 2010. Plus récemment, la loi sur la Transition Énergétique vient de rouvrir une porte sur une possible réglementation de la comptabilisation des émissions indirectes. Affaire à suivre, donc...

G&C : Vous décrivez donc un processus de conception de politiques publiques encore inachevé, dans lequel de nombreux acteurs interviennent, et qui pourrait réserver d'autres surprises à l'avenir...