HAUT CONSEIL
pour le CLIMAT

AVIS SUR LE RAPPORT DU GOUVERNEMENT PORTANT SUR **L'UTILISATION DES RESSOURCES ATTRIBUÉES AU COMPTE D'AFFECTATION SPECIALE « PARTICIPATIONS FINANCIERES DE L'ÉTAT »**

UN AVIS DU
HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT

SEPTEMBRE 2021

www.hautconseilclimat.fr
@hc_climat

SOMMAIRE

1. CONTEXTE **ET ORIGINE DE CET AVIS** 03

2. UN EXERCICE ESSENTIEL **ET INNOVANT** 03

3. UNE METHODOLOGIE **QUI PRESENTE ENCORE DES LACUNES** 04

3.1 PRÉSENTATION SUCCINCTE **DE LA MÉTHODE DU GOUVERNEMENT** 04

3.2 UNE PREMIÈRE ÉTAPE IMPORTANTE, **MAIS ENCORE LACUNAIRE** 04

4. RECOMMANDATIONS **METHODOLOGIQUES** 05

4.1 INCLURE LES ORIENTATIONS **ET INDICATEURS DE LA SNBC** 05

4.2 FAIRE RÉALISER PAR LES ENTREPRISES **UN SUIVI ANNUEL DE LA TRAJECTOIRE D'ÉMISSIONS** 05

4.3 PRÉCISER L'ADÉQUATION **ENTRE LES MOYENS ET LES OBJECTIFS VISÉS** 05

4.4 INTÉGRER LES EFFETS **SUR LES SALARIÉS ET LES MÉNAGES** 06

4.5 INTÉGRER L'EMPREINTE CARBONE **À L'ANALYSE** 06

4.6 CLARIFIER L'ARTICULATION DES « SCOPES » **DES ENTREPRISES ET LES SECTEURS DE LA SNBC** 06

4.7 CLARIFIER LES OBJECTIFS CLIMATIQUES NATIONAUX **POUR LES ENTREPRISES INTERNATIONALES** 07

4.8 REGARDER LES ENGAGEMENTS **AU-DELÀ DE 2030** 07

5. RECOMMANDATIONS **SUR L'APPLICATION DE LA METHODE** 07

5.1 ÉVALUER TOUTES LES ENTREPRISES **AYANT BÉNÉFICIÉ D'UNE AIDE SIGNIFICATIVE** 07

5.2 MOBILISER **LES RESSOURCES NÉCESSAIRES** 08

5.3 INTÉGRER L'ADAPTATION **PLUS EXPLICITEMENT** 08

5.4 PÉRENNISER L'ÉVALUATION **DES PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT** 08

1. CONTEXTE ET ORIGINE DE CET AVIS

Suite aux conséquences économiques de la Covid-19, le gouvernement a mis en place en avril 2020 une enveloppe de 20 Md€ pour soutenir les entreprises stratégiques en difficulté, dans le cadre de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative (LFR) pour 2020. Cette même loi dispose, dans son article 22, qu'un rapport du gouvernement (désigné ci-après le « rapport du gouvernement ») détaillera l'utilisation de ces ressources et évaluera la compatibilité des stratégies des entreprises aidées avec la Stratégie nationale bas-carbone de la France (SNBC). Elle enjoint ensuite le Haut conseil pour le climat à rendre un avis sur ce rapport :

« II. - *Douze mois après la publication de la présente loi,* ***le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'utilisation des ressources attribuées au compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État*** », *détaillant le bon usage des ressources publiques ainsi que l'état de la mise en œuvre des objectifs de responsabilité sociale, sociétale et environnementale dans la stratégie des établissements et sociétés, cotées et non cotées, contrôlées par l'État, notamment en matière de lutte contre le changement climatique et de respect de l'Accord de Paris sur le climat. Ce rapport évalue ainsi la compatibilité de leurs stratégies avec la stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone définie à l'article L. 222-1 B du code de l'environnement et les objectifs de l'article L. 100-4 du code de l'énergie et détaille les moyens associés pour atteindre ces objectifs.*

Le Haut Conseil pour le climat mentionné à l'article L. 132-4 du code de l'environnement rend un avis sur le rapport prévu *au premier alinéa du présent II et en particulier sur la méthodologie utilisée.* »

C'est dans le cadre de ce processus législatif que le Haut conseil pour le climat formule le présent avis. L'évaluation du Haut conseil pour le climat porte uniquement sur la méthodologie utilisée par le gouvernement pour évaluer les stratégies des entreprises au regard du climat, telle qu'elle est présentée dans le rapport publié le 6 septembre sur le site vie-publique.fr, avec le numéro NOR ECOA2114749X, au lien suivant :

https://www.vie-publique.fr/rapport/281395-ressources-du-compte-participations-financieres-de-l-etat-2020

2. UN EXERCICE ESSENTIEL ET INNOVANT

Le Haut conseil pour le climat salue l'intention de ce travail d'analyse. Évaluer les décisions de politiques publiques à l'aune de la SNBC est un exercice essentiel, rappelé à la fois par la SNBC elle-même[1] et par un précédent rapport du Haut conseil pour le climat[2]. L'évaluation des stratégies climat des entreprises dans lesquelles le gouvernement investit des ressources significatives entre pleinement dans le champ de ces recommandations.

Le Haut conseil pour le climat reconnaît la difficulté d'un tel exercice : évaluer la compatibilité d'une stratégie d'entreprise avec une stratégie nationale n'est pas une chose aisée et aucune méthode clé en main n'existe actuellement pour ce travail. Certaines méthodologies existent pour évaluer la compatibilité d'une stratégie par rapport aux objectifs mondiaux de l'Accord de Paris, par exemple les méthodes SBT (*Science-based targets*) et ACT (*Assessing Low Carbon Transition*) ; mais aucune n'évalue à ce jour la compatibilité d'une stratégie d'entreprise à l'aune de la stratégie climatique française. La méthode d'évaluation proposée dans le rapport du gouvernement constitue un point de départ sur lequel construire.

1. Orientation NAT 1 de la SNBC
2. Haut conseil pour le climat, *Évaluer les lois en cohérence avec les ambitions*, décembre 2019

3. UNE METHODOLOGIE QUI PRESENTE ENCORE DES LACUNES

3.1 PRÉSENTATION SUCCINCTE DE LA MÉTHODE DU GOUVERNEMENT

Dans son évaluation, le gouvernement analyse les objectifs climatiques des entreprises par rapport à la trajectoire SNBC sur la période 2015-2030. Il évalue également les objectifs des entreprises par rapport à l'Accord de Paris et à la loi énergie climat, et mentionne les moyens mobilisés par les entreprises.

La méthodologie commence par indiquer le bilan carbone des entreprises, en détaillant les scopes 1 à 3 pour l'ensemble des émissions de l'entreprise. La méthodologie rappelle ensuite les engagements de l'entreprise sur le climat, tant pour l'atténuation que pour l'adaptation. Le cas échéant, cette section précise si ces entreprises ont estimé leur alignement avec l'Accord de Paris *via* la méthode dite SBT (*Science-based targets*).

Après ces rappels, le cœur de la méthodologie réalise une comparaison directe avec certains objectifs d'émissions de la SNBC. Cette comparaison met en regard les objectifs stratégiques de l'entreprise en termes de réductions d'émissions sur la période 2015-2030 d'une part, et d'autre part les objectifs de la SNBC sur la même période, en se basant sur le budget carbone du secteur le plus pertinent dans la SNBC. Si les pourcentages de réductions annoncés par l'entreprise dans sa stratégie climat sont supérieurs à ceux de la SNBC sur l'ensemble de la période, alors la stratégie de l'entreprise est jugée compatible avec la SNBC. Dans le cas où les activités d'une entreprise concernent plusieurs secteurs de la SNBC, un effort a été fait pour distinguer les émissions de ces activités et les rapporter aux secteurs correspondants dans la SNBC.

Ensuite, la méthodologie évalue la compatibilité de la stratégie d'entreprise avec les objectifs de l'article L100-4 du Code de l'énergie, en indiquant les moyens mis en œuvre par l'entreprise pour atteindre ses objectifs.

3.2 UNE PREMIÈRE ÉTAPE IMPORTANTE, MAIS ENCORE LACUNAIRE

Les rappels sur le bilan GES et sur les engagements de l'entreprises sont des informations utiles pour fournir le point de départ à l'analyse. Le résultat d'évaluations par rapport à l'Accord de Paris, à travers des méthodologies externes et reconnues, est un également un élément de contexte important pour les groupes présents à l'international.

Concernant la méthodologie, le fait de comparer les émissions sur la période 2015-2030 présente l'avantage de la simplicité, tout en fournissant un indicateur quantitatif.

Enfin, la méthodologie rappelle les moyens mis en œuvre par l'entreprise, ce qui est un exercice utile tant les moyens constituent un élément essentiel de toute évaluation d'une stratégie climat d'entreprise.

Cette approche présente cependant un certain nombre de lacunes. En partant de l'analyse de ces lacunes, le Haut conseil pour le climat formule 12 recommandations.

4. RECOMMANDATIONS METHODOLOGIQUES

4.1 INCLURE LES ORIENTATIONS ET INDICATEURS DE LA SNBC

En l'état, l'évaluation de la compatibilité avec la SNBC se base presque uniquement sur les émissions de gaz à effet de serre. Pourtant, la SNBC ne saurait être réduite à ses objectifs d'émissions : elle inclut également un grand nombre d'orientations pour mettre en œuvre de la transition bas-carbone, ainsi qu'un grand nombre d'indicateurs choisis avec soin pour piloter et évaluer l'évolution des émissions. Suivre ces orientations et indicateurs est essentiel pour s'assurer que les réductions d'émissions observées sont pérennes et nous engagent de façon structurelle sur la voie de la neutralité carbone en 2050.

Actuellement, ni ces orientations ni ces indicateurs ne sont inclus dans le travail d'évaluation du gouvernement, excepté une mention au report modal pour la SNCF. L'analyse gagnerait à inclure ces orientations et indicateurs, afin de bien s'articuler avec la SNBC. En retour, un tel travail d'articulation permettrait de nourrir la révision de la SNBC, et notamment de ses indicateurs et orientations.

4.2 FAIRE RÉALISER PAR LES ENTREPRISES UN SUIVI ANNUEL DE LA TRAJECTOIRE D'ÉMISSIONS

La méthodologie actuelle évalue uniquement les objectifs pour 2030. Elle ne permet pas, en revanche, de vérifier que les émissions réelles de l'entreprise sont en ligne avec la trajectoire qu'elle s'est fixée. Pour assurer ce suivi, l'évaluation pourrait porter sur une déclinaison de l'objectif pour 2030 en une trajectoire au pas de temps annuel, réalisée par l'entreprise, puis comparer ces objectifs annuels aux émissions observées (en t éqCO_2 et/ou en pourcentage de la cible).

Les émissions observées peuvent être tirées du reporting climatique obligatoire pour les grandes entreprises (les bilans de gaz à effet de serre) afin d'éviter un travail redondant aux entreprises.

4.3 PRÉCISER L'ADÉQUATION ENTRE LES MOYENS ET LES OBJECTIFS VISÉS

Le rapport du gouvernement a pris l'initiative de souligner les moyens mis en œuvre ou prévus par l'entreprise pour atteindre ses objectifs, ce qui est une première étape essentielle à l'évaluation d'une stratégie climat. En l'état, la méthodologie d'évaluation fournit cependant trop peu d'éléments pour juger l'adéquation entre les objectifs fixés et les moyens mis en œuvre par les entreprises.

Source : ????

La réflexion sur l'adéquation entre les moyens et objectifs pourrait par exemple s'inspirer des méthodes mises en place par la méthodologie ACT, et/ou prévoir un système de contrôle et réajustement : dans le cas d'un retard observé entre les résultats de l'entreprise par rapport ses objectifs climat, une attention particulière devra être portée sur les moyens supplémentaires prévus par l'entreprise pour se remettre sur sa trajectoire prévue de décarbonation.

4.4 INTÉGRER LES EFFETS SUR LES SALARIÉS ET LES MÉNAGES

Afin d'intégrer les enjeux de transition juste dans les stratégies climat des entreprises, il serait utile d'intégrer une planification et un suivi sur des mutations professionnelles au sein des entreprises, voire dans leurs réseaux de sous-traitants et, le cas échéant, de leurs clients et usagers. Les effets de la transition sur l'accessibilité des services fournis par les entreprises pourraient également faire l'objet d'une analyse. Ce suivi de la transition juste devra être modulé en fonction de l'entreprise, afin d'être le plus pertinent possible.

4.5 INTÉGRER L'EMPREINTE CARBONE À L'ANALYSE

L'analyse de l'empreinte carbone a pour l'instant été explicitement exclue de la méthodologie d'évaluation, au motif que cette empreinte carbone n'est actuellement pas incluse dans les budgets carbone de la SNBC. La question de l'empreinte carbone est pourtant présente dans la SNBC et fait l'objectif de plusieurs orientations et indicateurs (cf son chapitre 4.2.i). Un plafond indicatif pour l'empreinte carbone est d'ailleurs prévu dès 2022 par l'article 8 de la loi énergie-climat du 8 novembre 2019. Le Haut conseil pour le climat a également fait des recommandations sur un objectif national concernant l'empreinte carbone, dans un rapport dédié à ce sujet[3].

Cette évaluation de l'empreinte carbone peut être qualitative et/ou quantitative. Elle peut s'appuyer sur les bilans d'émissions de GES déjà réalisés par les entreprises qui incluent le scope 3. Les moyens prévus par l'entreprise pour réduire l'empreinte carbone de l'entreprise et de leurs clients devraient également être mentionnés.

4.6 CLARIFIER L'ARTICULATION DES « SCOPES » DES ENTREPRISES ET LES SECTEURS DE LA SNBC

Actuellement, toutes les émissions du scope 2 et 3 sont attribuées au secteur de l'entreprise évaluée. Cependant, cette allocation ne correspond pas nécessairement au découpage sectoriel de la SNBC : le scope 2 des entreprises correspondrait plutôt au secteur de la production d'énergie dans la SNBC, et le scope 3 à différents secteurs selon l'origine des émissions. Cette allocation erronée pourrait entraîner des décalages - doubles comptes ou omissions – faussant l'analyse. Les règles d'attribution des scopes 2 et 3 gagneraient donc à être clarifiées.

3. Haut conseil pour le climat, *Maitriser l'empreinte carbone de la France*, octobre 2020.

4.7 CLARIFIER LES OBJECTIFS CLIMATIQUES NATIONAUX POUR LES ENTREPRISES INTERNATIONALES

Dans le cas d'une entreprise internationale, les objectifs climatiques de l'entreprise portent parfois sur l'ensemble de ses émissions au niveau mondial, et non sur le périmètre français uniquement. Dans ce cas, la méthodologie actuelle a réalisé une estimation indicative des objectifs de l'entreprise sur le périmètre français *A minima*, la démarche et les hypothèses pour réaliser cette estimation mériteraient d'être explicitées. Une alternative serait de demander aux entreprises de se fixer un objectif climat sur le périmètre de la France.

4.8 REGARDER LES ENGAGEMENTS AU-DELÀ DE 2030

Actuellement, seuls les objectifs pour 2030 sont annoncés. Se concentrer sur cette échéance de moyen terme peut cependant mener à des impasses ou des trajectoires plus coûteuses à long terme. Il serait donc utile de demander aux entreprises de s'assurer que leur stratégie ne crée pas d'obstacles à l'atteinte de la neutralité carbone en 2050.

5. RECOMMANDATIONS SUR L'APPLICATION DE LA METHODE

Au-delà des aspects purement méthodologiques, le Haut conseil pour le climat formule quatre recommandations concernant le périmètre d'application, la construction et l'utilisation d'une méthode d'évaluation des stratégies climat d'entreprises à l'aune de la SNBC :

5.1 ÉVALUER TOUTES LES ENTREPRISES AYANT BÉNÉFICIÉ D'UNE AIDE SIGNIFICATIVE

Dans le rapport du gouvernement, les stratégies entreprises EDF et SNCF ont été évaluées par rapport à la SNBC, mais pas l'entreprise Air France – KLM. La loi demande en effet au gouvernement d'évaluer uniquement les entreprises contrôlées par l'État. Au sens de l'article L233-3 du Code de commerce, cela revient de facto à évaluer les groupes SNCF et EDF, et à exclure le groupe Air France-KLM de l'analyse, alors même que les crédits investis par l'État dans cette entreprise ont atteint 3 517 M€ au 22 avril 2021 (contre 1 104 M€ pour EDF et 4 050 M€ pour SNCF) dans le cadre de l'enveloppe financière analysée ici. Le Haut conseil pour le climat recommande d'élargir cette évaluation à toutes les entreprises dans lesquelles l'État possède des participations financières significatives.

5.2 MOBILISER LES RESSOURCES NÉCESSAIRES

Le développement complet d'une méthode d'évaluation complète et robuste nécessite de mobiliser les ressources et les compétences adéquates, et prendre le temps de co-construire une méthodologie avec les parties prenantes. Le développement de méthodes similaires – telles les méthodes SBT et ACT, qui permettent une évaluation par rapport à l'Accord de Paris (mais pas par rapport à la SNBC) – a généralement pris plusieurs années et mobilisé de nombreux experts et entreprises.

Il serait utile que l'Agence des Participations de l'État s'appuie sur ces expertises, et mobilise davantage de ressources.

Cette mobilisation des ressources doit être vue comme un investissement pour développer une méthodologie, un cadre commun, qui pourra ensuite être appliqué à un grand nombre d'entreprises en France – et non uniquement celles contrôlées par l'État.

Le développement de la méthodologie et de son utilisation doit également s'accompagner d'une mobilisation dans les services de l'État, afin d'attribuer les ressources et les compétences nécessaires au suivi de l'application de cette méthodologie par les entreprises.

5.3 INTÉGRER L'ADAPTATION PLUS EXPLICITEMENT

Dans la demande du Parlement concernant cette méthodologie, la question de l'adaptation n'apparait pas directement ; elle est évoquée indirectement par la mention de respect de l'Accord de Paris. En conséquence, la méthodologie passe plus rapidement sur ce sujet, en évoquant les objectifs et principales actions des entreprises en termes d'adaptation.

Pour aller plus loin, les objectifs d'adaptation pourraient faire l'objet d'une évaluation plus explicite et détaillée, en s'assurant de leur cohérence avec la stratégie nationale (le Plan national d'adaptation au changement climatique) et à travers un suivi régulier d'indicateurs.

5.4 PÉRENNISER L'ÉVALUATION DES PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

Sous réserve des recommandations précédentes, le Haut conseil pour le climat encourage à pérenniser cet exercice d'évaluation et à le renouveler sur une base régulière. L'évaluation climat des participations financières de l'État pourrait d'ailleurs être rapprochée, voire intégrée aux travaux d'évaluation environnementale du budget de l'État.