

Lettre de mission



La ministre déléguée
chargée des collectivités territoriales

À
Monsieur Michel ROUZEAU
Chef de l'Inspection générale de l'administration
(IGA)
et
Monsieur Paul DELDUC
Chef de service de l'Inspection générale de
l'environnement et du développement durable
(IGEDD)

26 AVR. 2023

Objet : Mission d'évaluation des fonds « carbone » mis en place par les collectivités territoriales

Madame la Cheffe de service, Monsieur le chef de service,

L'objectif des fonds « carbone » est de créer une incitation financière à destination d'acteurs publics ou privés en faveur de projets de compensation « carbone ». Ils reposent sur le mécanisme de la compensation carbone, promue par ailleurs dans le cadre du label bas carbone (LBC).

Distinct des obligations de réductions d'émissions de gaz à effet de serre réglementées dans le cadre du système européen d'échange de quotas, le marché carbone volontaire permet à des entreprises, des collectivités territoriales, des particuliers, des associations et des fondations de financer des projets portant réduction ou séquestration de carbone, pour compenser leurs émissions de gaz à effet de serre résiduelles. En retour, ces financeurs bénéficient de « titres » de réduction d'émissions qui leur permettent de témoigner de leur engagement écologique.

Cette compensation carbone est locale dès lors qu'elle correspond à une logique de proximité géographique dans le cadre d'une stratégie territoriale. Les collectivités territoriales et leurs groupements sont ainsi susceptibles d'être porteurs comme financeurs de tels projets. Elle pourrait également permettre à des territoires urbains, désireux de verdir leur activité, de financer des projets dans les territoires ruraux, dans le cadre d'une coopération territoriale qui pourrait s'inspirer des contrats de réciprocité.

De nombreuses initiatives se développent sous la forme de « coopératives carbone » qui exercent des activités allant de la simple mise à disposition de plateforme, à la mise en relation de financeurs et de porteurs de projets, avec ou sans collecte de fonds. Les plus intégratrices peuvent réaliser l'accompagnement des porteurs de projet, de l'aide à la conception et à la labellisation bas carbone (LBC), à la gestion financement du projet et, au-delà, s'assurer de l'agrément des auditeurs, prendre en charge la gestion des audits tout en promouvant des labels locaux. Le degré de rémunération de ces structures est ainsi variable.

Ces coopératives revêtent notamment la forme d'associations, de sociétés coopérative d'intérêt collectif (SCIC), voire d'établissements publics, sans toutefois atteindre une taille critique et essaimer sur l'ensemble du territoire. Les collectivités et groupements sont souvent associés ou actionnaires de ces structures.

Dans ce contexte, je souhaite confier une mission d'évaluation sur le développement des fonds « carbone » par les collectivités territoriales à l'inspection générale de l'administration et à l'inspection générale de l'environnement et du développement durable :

1° En tenant compte de la diversité des structures porteuses de coopératives, actuelles ou potentielles (SEML, SPL), la mission réalisera un point de situation sur ces fonds et l'implication des collectivités, réelle ou à proposer. Elle identifiera les freins juridiques et financiers à leur mobilisation par les collectivités en tant que porteur de projet, en tant que financeur ou encore en tant qu'initiateur et/ou membre de coopérative, ainsi que l'articulation de ces fonds entre niveaux de collectivités. Le cas échéant, des propositions d'évolutions normatives pour y remédier sont attendues, ainsi que toutes propositions visant à favoriser la mise en œuvre de tels outils.

En effet, la constitution de coopératives proposant une large gamme de prestations plus ou moins étendue renforce la nécessité de clarifier leur statut juridique et de sécuriser les différents flux financiers entre elles et les collectivités, au regard de régimes existant, prestation de service ou financement participatif par exemple, et des règles relatives au maniement de deniers publics, ou à la commande publique. Au-delà de ces risques, auxquels s'ajoutent celui de conflit d'intérêts, la mission étudiera les compétences que chaque niveau de collectivité est susceptible de mobiliser pour justifier son intervention dans chacun des rôles mentionné plus haut.

2° Cette mission devra par ailleurs identifier les éventuels besoins opérationnels d'accompagnement des collectivités pour mettre en place et structurer ces coopératives et, si nécessaire, esquisser une offre d'ingénierie (étude de faisabilité et de modèle économiques de ces coopératives, accompagnement des collectivités dans la mise en place du LBC, ou de labels locaux adaptés, instauration d'un fonds d'amorçage ou capitalisation par opérateurs de l'Etat, etc.).

D'autres modalités de financement privé peuvent être étudiées et faire l'objet de propositions d'adaptation, telles que le dispositif des certificats coopératif d'investissement pour les SCIC ou les paiements pour services environnementaux (PSE). L'identification de bonnes pratiques pour permettre une pleine mobilisation des financements européens est également à rechercher.

3° La mission étudiera la pertinence de la mise en place d'une labellisation des projets portés par les coopératives « carbone » sur le modèle de l'appel à projets « bon diagnostic carbone » du plan France relance ou d'un soutien financier à la création de ces coopératives locales.

Par ailleurs, sans attendre leur éventuelle multiplication, la mission pourra étudier la pertinence d'incitation à la mutualisation des moyens de ces structures, par exemple par la constitution d'unions de coopératives régionales ou interrégionales pour développer le modèle, mettre en commun les procédures et les coûts des accréditations des auditeurs et du coût de leurs audits. Des synergies peuvent également être recherchées avec d'autres acteurs institutionnels (chambres de l'agriculture, centre national de la propriété forestière, etc.).

4° Enfin, au-delà de ces enjeux de structuration et de sécurisation du modèle de coopérative « carbone », quelle que soit leur forme juridique, la mission proposera une doctrine sur l'articulation entre le LBC et d'éventuels labels locaux. Elle évoquera notamment l'hypothèse de l'expérimentation locale de label avant une approbation nationale, le respect des critères réglementaires et l'adaptation des méthodologies validées du LBC aux enjeux des collectivités.

Pour étayer ses analyses, la mission est invitée à organiser des rencontres avec les territoires ayant mis en place localement des fonds « carbone » ainsi qu'avec un panel de territoires n'ayant pas fait un tel choix. Elle bénéficiera de l'appui des services de l'État, notamment de la Direction générale du trésor (DGT), la Direction générale des collectivités locales (DGCL), de la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DREAL), de la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), de Commissariat général au développement durable (CGDD), de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et de l'Agence de la transition écologique (ADEME).

Je souhaite disposer de votre rapport dans un délai de quatre mois à compter de la signature de la présente lettre de mission.



Dominique FAURE