

**AVIS D'INTER-ENVIRONNEMENT WALLONIE
SUR LES PROJETS D'ACCORDS DE BRANCHE
RELATIFS AUX SECTEURS DE LA CHIMIE ET DU PAPIER**



MAI 2003



Commentaires généraux

Les textes des projets sont disponibles sur le site de la Division de l'énergie de la Région wallonne : http://energie.wallonie.be/dyn/14/page1.ihtml?ID_SITE=14&ID_CATEGORIE=281&CAT=1&TYPE=TYP E:1&PROFILS=B

Sans prendre en compte le transport qu'elle génère (trajets du personnel, transport des matières premières, des marchandises, gestion à flux tendus...), l'industrie consomme 45% de l'énergie finale absorbée par la Région¹. Simultanément, l'industrie est le secteur qui représente comparativement le plus grand potentiel économique d'amélioration des consommations d'énergie et des émissions associées. Sans pour autant exclure les autres secteurs, l'industrie doit donc contribuer de manière conséquente aux efforts à consentir pour atteindre l'objectif assigné par Kyoto. Réduire nos émissions de gaz à effet de serre, c'est contribuer à la lutte contre les changements climatiques. C'est aussi diminuer la pression sur l'environnement, prévoir la sortie progressive du nucléaire et faire face à une raréfaction irréversible des combustibles fossiles... Enfin, c'est réduire la dépendance énergétique de la Région.

(1) La moyenne européenne est de 35% (Projet de Plan wallon pour la maîtrise durable de l'énergie).

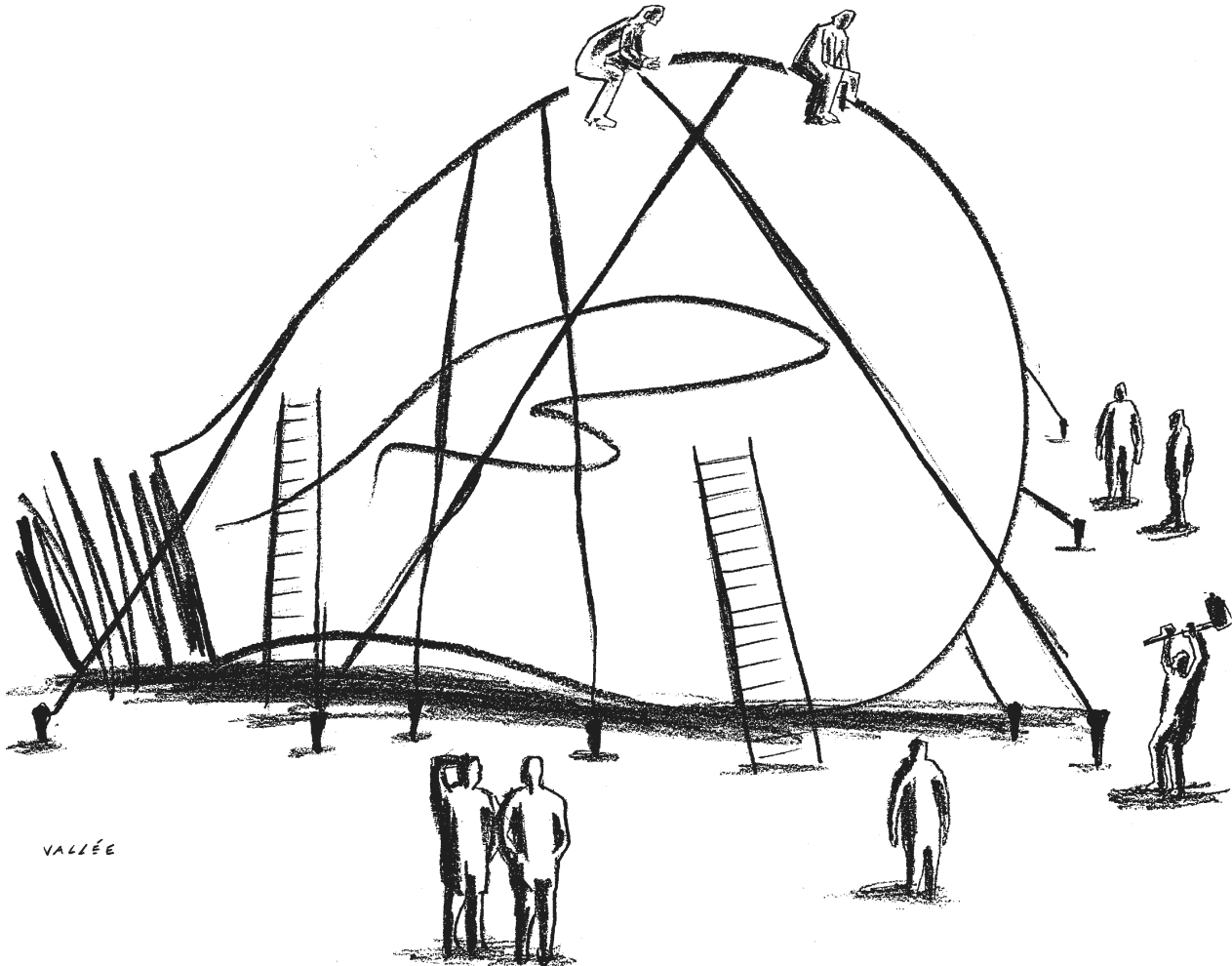
L'accord de branche (ABC) constitue le principal outil envisagé par les pouvoirs publics pour inciter l'industrie à participer à la lutte contre les changements climatiques. C'est aussi l'instrument préféré des industriels, qui y voient une garantie de maintien de la compétitivité, de l'activité économique et de l'emploi...

Avis d'IEW...

Inter-Environnement Wallonie pense qu'à certaines conditions, un objectif d'amélioration de l'efficacité énergétique et de réduction des émissions spécifiques de gaz à effet de serre peut constituer un levier pour mieux maîtriser les consommations énergétiques de certains secteurs industriels. Dans son ensemble, l'outil négocié avec les pouvoirs publics semble cohérent mais son **objectif trop peu ambitieux**.

Par ailleurs, nous regrettons la «**relativité**» de son objectif et sa «substitution» à **d'autres outils plus contraignants, en particulier les conditions d'exploitations et l'outil fiscal**. De plus, un accord de branche occasionne **un coût non négligeable aux pouvoirs publics**.

Nous espérons donc qu'au-delà de la réalisation de projets d'efficacité énergétique qui ne se seraient pas faits sans accords de branche, la signature de ceux-ci permettra au moins d'accorder une plus grande attention aux consommations énergétiques et aux préoccupations énergétiques en général. C'est un minimum. ●



Commentaires spécifiques

1. De l'objectif général

L'objectif d'une «*amélioration globale de l'efficacité énergétique de l'ensemble des secteurs industriels d'au moins 20% sur une période de dix ans*» (chiffre qui est encore à préciser, p4) s'éloigne-t-il significativement d'un scénario BAU (Business as usual)? L'expérience montre une évolution habituelle de l'ordre de 1,5% par an, l'amélioration permanente de l'efficacité énergétique étant une nécessité pour le maintien de la compétitivité des entreprises. Cette amélioration ne semble donc pas trancher fondamentalement avec le passé.

Même si nous ne disposons ni des données ni des compétences nécessaires pour réellement juger de la pertinence des objectifs assignés aux secteurs de la chimie et papier, plusieurs éléments nous font penser que les objectifs -proposés par les secteurs eux-mêmes- sont largement sous-estimés.

- *A posteriori*, l'efficacité environnementale des accords dits de première génération conclus aux Pays-Bas (similaires à ceux actuellement négociés en Wallonie) est sujette à controverses. L'expérience néerlandaise ne semble en tout cas pas montrer que ce type d'accords de branche constitue un outil environnementalement performant¹. De même, tant en Allemagne qu'en Angleterre, **les objectifs négociés dans le cadre des accords volontaires ont été sous-estimés**. C'est pourquoi tant en Flandre qu'aux Pays-Bas, les pouvoirs publics ont aujourd'hui opté pour des accords de type «benchmarking²» ce qui, pour l'ensemble de l'industrie wallonne, aurait -sans nul doute- occasionné un objectif global bien plus ambitieux.
- Un large potentiel d'économies d'énergie -rentable mais non mis en œuvre- a été détecté par les audits. La note au Gouvernement de mars 2003 confirme ce constat : «*De manière assez générale, les audits ont mis en évidence des potentiels d'amélioration qui étaient très souvent supérieurs à ceux pressentis par les industriels avant audit*». Or, **avant audit**, le secteur de la chimie (Fedichem) annonçait dans sa déclaration d'intention que «*une amélioration d'au moins 15% de l'efficacité énergétique entre 2000 et 2010 est technologiquement et économiquement à la portée du secteur*». Dans le Plan sectoriel, Fedichem propose aujourd'hui **16% entre 2000 et 2012**. Soit 1% de mieux qu'avant audit mais en 2012 au lieu de 2010. A quoi ont alors servi les audits?
- L'essentiel de l'effort a déjà été fait. En particulier pour l'industrie papetière (Cobelpa), **93% de l'investissement³ proposé est déjà effectué** (projets R) avant même la signature de l'accord de branche !

(1) Rietbergen, Journal of Cleaner Production, Pays-Bas.

(2) Comparaison continue avec d'autres entreprises du secteur (sur base de performances obtenues en énergie primaire pour l'ensemble des consommations), y compris à l'étranger ; le but étant d'être le meilleur de son secteur.

(3) 99 578 350 € sur un total de 106 983 575 euros envisagé.

➤ Toujours en termes d'investissements, Fedichem propose d'investir 27 millions d'euros d'ici 2012 dans le cadre de l'accord de branche. Par an, cela ne représente que **0,03% de son chiffre d'affaires de 2000** ! Alors que les coûts énergétiques représentent jusqu'à 25% des coûts de production, il semble évident que le secteur de la chimie a tout intérêt à investir davantage. Tels que définis par le secteur, les objectifs seront largement dépassés même sans accord de branche. A quoi sert donc encore l'ABC?

(1) Plan sectoriel de Fedichem, p17.

(2) 10,1% de réduction de CO₂ par rapport à un effort de 35%-22,2%=12,8%

(3) 10,1%+22,3%=32,3% sur les 35%

(4) En Flandre, des temps de retour plus longs (5 ans) ont été pris en compte

(5) Seules les données (issues des audits) vérifiées (par la fédération d'entreprises) sont intégrées dans le plan sectoriel. (Plan sectoriel de Fedichem, p12).

➤ «*Les projets à technologie disponible et faisabilité certaine de temps de retour entre 0 et 2 ans peuvent être assimilés à du «business as usual»¹*». Même Fedichem l'admet noir sur blanc. Or ce type d'investissement rentable à très court terme constitue l'essentiel de l'effort que les secteurs sont prêts à proposer. En termes d'amélioration de réduction des émissions de gaz à effet de serre, pour le secteur papetier, ce BAU représente 79% de l'effort² encore à accomplir. En y incluant l'effort déjà fait avant signature de l'accord, **le BAU représente même 92%³** ! Le reste, ce sont quelques rares projets à «*technologie disponible et faisabilité certaine*» à temps de retour inférieur à 4 ans⁴. Bref: 100% BAU?

➤ Par principe, seule une partie des données fournies par les audits sont reprises par les plans sectoriels pour définir les projets⁵. Parmi ces projets retenus, seule une partie des projets dont le temps de retour sur investissement est inférieur à quatre ans ont été considérés pour définir les objectifs. Et parmi ces derniers projets, très peu ont effectivement été retenus... Enfin, comme chacun sait, «dans une négociation on ne donne pas tout». **La sous-estimation n'a donc rien d'étonnant.**

En négociant par contrat et sur un pied d'égalité avec les secteurs industriels, le politique ne perd-il pas sa position de tiers et sa prérogative de pouvoir public? D'où notre crainte: sans perspective concrète de taxe Energie/CO₂ et sans accès égal à l'information, les pouvoirs publics ne semblent pas en position de force pour négocier un objectif réellement contraignant.

Pour mieux juger de l'effort, rappelons que «*il faut fixer dans l'accord négocié le niveau des émissions de référence («baseline»), puisque c'est à partir de ce niveau que sera évaluée l'évolution ultérieure des émissions. Il est par ailleurs essentiel de disposer d'un scénario «business as usual (BAU)»*». Il faut en effet pouvoir distinguer les diminutions d'émission dues à l'accord lui-même de celles dues à des investissements qui auraient de toute façon été programmées, même en l'absence d'un accord » ([22] de l'avis du CFDD sur les accords négociés du 25 octobre 2001 auquel les secteurs du papier et de la chimie ont souscrit). De tels graphiques doivent pouvoir mettre en avant la pratique des dix dernières années et la comparer au dix prochaines, en différenciant clairement l'objectif à atteindre du scénario BAU. Les plans sectoriels tels qu'actuellement présentés ne présentent pas cette transparence.

IEW demande:

- Des objectifs ambitieux, à même de créer une réelle rupture de tendance.
- Des plans sectoriels appuyés sur une évolution graphique des scénarios de 1990 à 2012 (avec une base 100 en l'an 2000) où apparaissent clairement tendances et objectifs. ●

Des objectifs ambitieux sont d'autant plus indispensables que **l'investissement financier des pouvoirs publics est conséquent**. En soi, nous ne critiquons pas l'une ou l'autre subvention de la Région wallonne en particulier (pour audits (50%), aux fédérations d'entreprises (100%), comptabilité énergétique (50%), agrément technique (50%), mise en place du système de gestion (?), fonctionnement administratif du Comité directeur (100%), coûts de vérification (100%)). L'ensemble constitue cependant une lourde charge pour la Région qui ne peut être synonyme de simple subside. Un tel soutien doit être transparent et sanctionné par des objectifs réellement contraignants !

Par ailleurs est-il normal que les signataires d'un accord de branche soient dispensés de la redevance-raccordement¹, alors qu'il n'en est même pas (encore) fait mention dans les projets d'ABC ? Combien d'avantages parallèles seront ainsi négociés sans contrepartie ? Dans quelle mesure peut-on bénéficier de mesures URE (Utilisation rationnelle de l'énergie) sans contribuer au fonds qui les finance?

(1) Arrêté relatif à la redevance-raccordement.

IEW demande:

- Que les participations financières, aides et avantages -actualisés- de la Région wallonne soient explicités dans l'article 11 sur les Coûts. De même, l'évaluation doit pouvoir tenir compte des coûts supportés par la Région. ●

2. De la relativité de l'objectif

Un objectif de réduction des émissions spécifiques de CO₂ de 35% (pour les papetiers) peut *a priori* sembler important. Mais la croissance du secteur pendant cette même période s'élève à 100%. Les émissions de CO₂ du secteur sont donc appelées à croître fortement (+30%).

N'y a-t-il pas une contradiction entre : «*l'objectif d'un accord de branche ne consiste (...) pas à obtenir une réduction des émissions de GES (...) en termes absolus*» et l'accord de branche présenté comme «*outil pour atteindre les objectifs de Kyoto*», tel que défini en p4 des projets d'accords?

L'objectif de réduction des émissions de GES assigné à la Belgique par Kyoto est un objectif on ne peut plus ABSOLU (-7,5% sur la période 2008-2012 par rapport à 2012). Si l'accord de branche ne vise pas à réduire les émissions de CO₂ de l'industrie de manière absolue (alors qu'elle est responsable de 50% des émissions de CO₂ en Wallonie), quel autre secteur va compenser en contribuant davantage aux réductions de CO₂? Les secteurs du tertiaire ou du transport, alors que ce sont justement les secteurs les plus en expansion (notamment par le recours de plus en plus généralisé à la gestion industrielle dit à flux tendu)? Le secteur résidentiel va-t-il combler la différence? Si telle est l'ambition, nous ne pouvons que nous réjouir de la prise au sérieux d'une politique de réduction de la consommation dans le secteur résidentiel. Aujourd'hui nous constatons cependant que les moyens d'une telle politique font largement défaut. Aucune mesure n'a été prise pour contrer les effets néfastes de la libéralisation sur le niveau des consommations qui augmenterait, selon la Commission européenne, de 20% (Livre vert sur la sécurité d'approvisionnement). Les contraintes imposées par la progressive sortie du nucléaire et les changements climatiques ne servent pas suffisamment de levier pour une telle politique.

Concluons par l'avis du Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD): «*Les objectifs (...) doivent être exprimés dans des unités comparables*». Le Conseil attire ainsi l'attention sur la différence entre des objectifs exprimés en «*tonnes de CO₂ par tonne de matières produites*» et des objectifs exprimés en «*tonnes de CO₂ globales*» (CWEDD/02/AV.472 p4/12). De même, le Conseil fédéral de développement durable (CFDD) «*attire l'attention sur le fait qu'un accord négocié avec des objectifs relatifs n'est pas de nature à garantir une diminution absolue des émissions. Il faudra donc veiller à la cohérence des accords avec un objectif global qui restera absolu*» (CFDD, 25 octobre 2001).

IEW regrette:

- Que les accords de branches ne tiennent pas compte de l'impératif d'atteindre l'objectif de Kyoto. Nous espérons que le marché des quotas d'émission en préparation au niveau européen (voir 3.) palliera plus efficacement à cette lacune. ●

3. Du lien avec la directive européenne sur le marché des

quotas d'émission de GES (Emission trading -ET-)

La note au Gouvernement wallon de mars 2003 spécifie bien le lien : «octroi (...) à chaque installation (...) d'une quantité de quotas d'émissions qui sera essentiellement fonction de l'amélioration prévue de son efficacité en émissions spécifiques directes de CO₂, et de l'estimation de l'évolution de son volume de production». La note semble même s'étonner de ce que ce principe «semble par ailleurs ne pas poser de problème à la Commission européenne».

Le cap fixé par les Plans d'allocation définis par la transposition de la directive imposera donc un cap ABSOLU aux secteurs couverts par la directive. Un objectif absolu nous a toujours été présenté comme impossible pour les ABC. Force est de constater, qu'obligée par la Commission européenne, cette impossibilité ne soit plus.

Quelle est alors l'utilité d'un objectif spécifique (et de l'ABC en général) alors que cet objectif spécifique sera d'office extrapolé en objectif absolu pour le bon fonctionnement du marché des quotas?

- Si le cap fixé par la directive s'avérait ambitieux et incontournable, l'ABC perdrait en effet totalement de son sens, du moins pour les secteurs doublement couverts.
- Malheureusement, une série d'échappatoires du marché des quotas risque bien d'en affaiblir la portée. Notons dès à présent les liens prévus entre la directive et les mécanismes flexibles de Kyoto (mise en œuvre conjointe -JI- et Mécanisme pour un développement propre -CDM-), la probable «surallocation» des quotas (notamment aux pays candidats à l'adhésion) et les fermetures d'installations (dont les quotas distribués seront vendus?)...

Ces diverses sources «d'air chaud», qui viendront -nous le craignons du moins- entacher l'atteinte de l'objectif environnemental du marché de quotas, nous semblent justifier la coexistence du triangle ABC/Taxe/ET.

Le deuxième alinéa de l'article 16, permet une résiliation du contrat « en cas d'allocation (...) en quantités insuffisantes (...) ». Une fois encore, une telle mention donne l'impression que l'accord de branche est perçu comme une carotte, sans véritable bâton. Les pouvoirs publics sont-ils en position de force pour négocier une réelle rupture de tendance?

IEW:

- ne peut accepter la résiliation du contrat «en cas d'allocation en quantités insuffisantes». Dans ce cas de figure, qui en effet jugera de la relativité de cette insuffisance?. ●

4. Sur le lien entre ABC et une éventuelle taxe énergie/CO₂

(1) Rapport biennal de l'OCDE sur la situation économique de la Belgique, mars 2001.

(2) «Une fois les objectifs de l'ABC sont atteints, toute incitation à prendre de nouvelles mesures innovatrices de réduction d'émissions disparaît. Pour y remédier, l'ABC peut prévoir des dispositions supplémentaires » Les accords volontaires comme instruments de la politique du climat, Opportunités et contraintes, BfP, 2001, p5

(3) Exemple : en Angleterre, les voluntary agreements prévoient une exemption de 80% de la taxe (climate change levy).

L'exposé «*De l'accord de branche comme outil pour atteindre les objectifs de Kyoto*», en rappelant la décision de la Conférence Interministérielle de l'Environnement élargie du 6 mars 2002, est contradictoire avec l'article 16 sur la résiliation. Ce dernier article (premier alinéa) introduit la notion d'exemption totale ou «dans une proportion significative». Cette dernière précision est fondamentale ; nous ne pouvons souscrire à une exemption «totale». Même l'OCDE se montre critique envers les mesures d'exemption concernant les industries énergivores¹. De plus, les secteurs eux-mêmes ont déjà admis qu'une taxe de régulation avait sa place dans les outils à mettre en place. Pourquoi alors une exemption «totale»?

En effet, une taxe aura toujours un caractère incitatif qu'un accord de branche n'a pas, le signataire n'étant aucunement incité à faire mieux que son objectif².

Même si nous partageons le souci légitime de maintien de la compétitivité des entreprises, une exemption partielle³ (et non totale) d'une éventuelle taxe énergie CO₂ permettrait de montrer que tout le monde est mis à contribution et non seulement les secteurs plus particulièrement visés comme le résidentiel ou le transport.

Pour IEW:

- Pour garder le caractère incitatif d'une taxe, l'exemption «totale» doit être remplacée par «dans une proportion significative», en particulier dans l'article 4. L'ensemble doit tendre vers une plus grande cohérence avec l'article 16.
- Parallèlement, un système de «boni» pourrait stimuler à faire mieux que l'objectif. Avec une telle incitation, la dispense de l'éventuelle taxe énergie/CO₂ pourrait être d'autant plus importante que l'atteinte des objectifs est dépassée. ●

5. Sur la législation relative au permis d'environnement

Les entreprises ne prenant pas/plus part à l'accord «seront soumises à une application des conditions d'autorisation au niveau de leur efficacité énergétique et/ou de leurs émissions de GES» (p5). Faut-il en conclure que les signataires d'un accord de branche seraient dispensées de ces conditions d'autorisation de la législation relative au permis d'environnement (Art.12, p15)? Nous espérons que tel n'est pas le cas. Le troisième paragraphe de l'article 4 semble également confirmer cette interprétation inacceptable.

Par ailleurs, le troisième alinéa de l'article 16 empêche toute évolution positive de la législation relative au permis d'environnement en terme d'efficacité énergétique

et/ou d'émissions de gaz à effet de serre. IEW ne peut souscrire à ce mécanisme de «capture de la réglementation» qui est identifié par l'OCDE comme un des pièges des accords volontaires¹ : «*Le risque existe que des organisations professionnelles bien organisées «capturent» le processus politique et réglementaire au sens où elles évitent ou empêchent l'adoption d'une réglementation ou infléchissent un processus réglementaire, dans leur propre intérêt et au détriment d'autres groupes de la société.*». La législation relative au permis d'environnement indique par ailleurs que «*l'autorité compétente (..) peut (...) compléter ou modifier les conditions particulières d'exploitation : 1° si elle constate que ces conditions ne sont plus appropriées pour éviter, réduire les dangers, nuisances ou inconvénients visés à l'article 2 ou y remédier, 2° si cela est nécessaire, pour assurer le respect des normes d'émission fixées par le Gouvernement (...).*»².

(1) OCDE (2001) Les taxes liées à l'environnement dans les pays de l'OCDE, Problèmes et stratégies, p. 42.

(2) Art. 65 du Décret du 11 mars 1999 relatif au Permis d'environnement.

Pour IEW:

- Les autorités compétentes ne peuvent en aucun cas renoncer à leur droit de revoir les conditions d'exploiter et ce, en fonction de l'évolution technologique et/ou des nuisances occasionnées à l'homme ou à son environnement. IEW ne peut accepter qu'un accord de branche exempte les signataires ou empêche une évolution positive des conditions d'autorisation de la législation relative au permis d'environnement. ●



6. Sur d'autres aspects

Pour IEW, «une gestion proactive de la dépendance énergétique de la Région» (comme défini en p4) doit s'appuyer sur des objectifs plus ambitieux. Dans les projets d'ABC, une attention plus particulière doit être accordée à :

- Des sanctions en cas de non atteinte de l'objectif ou de retrait avec un **effet rétroactif**, le gouvernement ne devant pas subsidier aujourd'hui un secteur qui ne remplirait pas ses engagements demain. De manière générale, les sanctions prévues dans l'article 17 (Pénalités et indemnités) nous semblent insuffisantes et inadéquates pour répondre aux préoccupations soulevées en fin de l'article 16.
- Faire des liens avec certaines politiques connexes. Les accords de branche constitueront-ils un incitant suffisant pour réellement stimuler le recours aux **énergies renouvelables** et plus particulièrement à la **cogénération de qualité**?
- Par ailleurs, quelles dispositions sont prises pour lutter contre les autres gaz à effet de serre ? Le N2O et en particulier les **HFC** sont en croissance, principalement dans le secteur industriel (responsable de 70% des émissions de HFC).
- Lier les ABC à une **implication de la direction** des entreprises dans la problématique de la gestion énergétique. En effet, la préoccupation d'une meilleure gestion énergétique doit concerner le plus grand nombre d'intervenants, avec une attention particulière pour ceux qui ont à décider des choix d'investissements. C'est aussi l'avis unanime du Conseil fédéral de développement durable¹.
- Il convient de stipuler que les **comités d'accompagnement** -quand ils existent- doivent également être informés de «*manière appropriée (...) quant à l'existence de l'accord et son état d'avancement*», comme prévu dans l'article 5 pour les organes internes de consultation.

(1) §41 et 66 de l'avis sur les obstacles à la mise en œuvre des mesures de réduction des émissions de GES économiquement rentables.

En bref, Inter-Environnement Wallonie perçoit les projets d'accords de branche (avec des objectifs fixés par les secteurs concernés !) comme une promesse des secteurs industriels de faire ce qu'ils auraient de toute façon –économiquement- eu intérêt à faire. Guère davantage. Avec des subsides de la Région wallonne. De plus, les projets actuels ne comportent pas de caractère incitatif pour faire mieux que l'objectif négocié, ce que nous déplorons. C'est pourquoi une complémentarité entre les outils ABC/ET/Taxe est la bienvenue.