



# Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD)

## Avis sur les accords négociés en tant qu'instruments de la politique climatique

- d'initiative
- préparé par le groupe de travail *énergie et climat*
- approuvé par l'assemblée générale du 25 octobre 2001 (voir annexe 1)

### 1. Résumé

- [1] Le Conseil fédéral du développement durable émet dans cet avis des recommandations générales sur les accords négociés entre des acteurs économiques et des pouvoirs publics, en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre et/ou d'augmenter l'efficacité énergétique. Le Conseil estime que ce type d'accords fait partie de la panoplie des outils utiles à mettre en œuvre pour gérer les problèmes énergétiques et climatiques. Il convient cependant de les évaluer a priori et a posteriori, au niveau
- du coût : leur mise en œuvre et leur suivi doivent se faire à un coût acceptable et compétitif par rapport à d'autres mesures (coût technique, administratif et humain).
  - de la justice sociale : permettent-ils de répartir équitablement les coûts et les gains des mesures prises, tant vis-à-vis des entreprises que des différents secteurs de la société ?
  - de l'efficacité économique : les accords ne peuvent causer ou accentuer des distorsions de concurrence. La plus grande harmonisation des modalités des accords doit être favorisée.
  - de l'efficacité environnementale : permettent-ils d'atteindre de manière optimale par rapport aux critères précédents les objectifs environnementaux ?
- [2] Les accords négociés peuvent encourager l'innovation technologique et promouvoir l'utilisation des énergies renouvelables.
- [3] Le Conseil estime que la coordination entre les différents niveaux de pouvoir compétents pour la mise en œuvre des accords négociés doit se faire de manière efficace et cohérente.
- [4] Le Conseil préconise la mise en place d'organismes indépendants financés par les pouvoirs publics. Ces organismes devraient disposer de moyens humains financiers et techniques suffisants pour assurer la supervision et la qualité des audits énergétiques, l'évaluation technique, le suivi et le contrôle des accords.
- [5] Le contrôle du respect des objectifs déterminés dans l'accord doit être assuré de manière homogène et efficace. Des représentants des acteurs socio-économiques, des pouvoirs publics et des ONG doivent être associés au processus de mise en œuvre des accords négociés.



## 2. Introduction

- [6] Le Conseil fédéral du développement durable évalue dans cet avis les accords négociés (en néerlandais "convenanten") en tant qu'instruments de la politique climatique et énergétique. Cet avis doit être lu dans le cadre plus large des recommandations antérieures du Conseil sur la politique énergétique et climatique de la Belgique, en particulier l'avis sur la fiscalité dans le cadre de la politique climatique du 19 octobre 1999.
- [7] Le contenu de cet avis concerne les accords contractés entre un acteur économique (entreprise individuelle, secteur ou sous-secteur industriel...) et une autorité publique représentée par un gouvernement. Le premier s'engage à atteindre certains objectifs environnementaux comme par exemple une augmentation de l'efficacité énergétique et/ou une diminution de ses émissions de gaz à effet de serre. Le deuxième s'engage en contrepartie de l'atteinte de ces objectifs à octroyer une forme d'avantage comme par exemple l'exemption partielle ou totale d'une taxe éventuelle. L'autorité publique vérifie l'atteinte des objectifs déterminés dans l'accord et est responsable de l'application des sanctions éventuelles en cas de non respect des accords. Elle reste garante de l'atteinte des objectifs environnementaux.
- [8] Cet avis ne se prononce pas sur les modalités concrètes de ces accords négociés, comme les modalités d'exemption d'une taxe éventuelle. Cependant, le Conseil tient à rappeler que "pour les entreprises de tous les secteurs, une compensation des conséquences de l'augmentation de l'impôt sur l'énergie [...] doit en premier lieu prendre la forme d'une diminution du coût du travail, sans que cela ne puisse mettre en danger l'équilibre financier de la sécurité sociale" (avis sur la fiscalité dans le cadre de la politique climatique du 19 octobre 1999). Dans ce cadre, les accords négociés sont particulièrement adaptés à des entreprises recourant à l'énergie de façon intensive, exposées à la concurrence internationale, pour lesquelles les possibilités de compensation par une diminution du coût du travail s'avèrent insuffisantes pour compenser la charge de la taxe.

## 3. Considérations générales

- [9] Le Conseil fédéral du développement durable estime que pour atteindre les objectifs globaux de diminution des émissions de gaz à effet de serre, les accords négociés peuvent être un instrument utile. Ils doivent être évalués d'un point de vue économique, environnemental et social. Ils ne permettront pas d'atteindre à eux seuls les objectifs globaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre.
- [10] Tous les acteurs économiques du pays doivent être appelés à utiliser l'énergie de manière plus rationnelle. En particulier, les différents outils envisagés (taxes, accords négociés, droits d'émission, respect de normes...) concerneront différemment les différents acteurs : ménages, pouvoir publics, entreprises... L'autorité devra veiller à ce que les coûts et les gains induits par la mise en œuvre de ces outils soient répartis de façon équitable.
- [11] Les accords négociés sont essentiellement des instruments qui agiront au niveau de la production et de l'offre. La politique énergétique et climatique doit nécessairement comporter un volet d'action sur la demande et la consommation.
- [12] Les accords négociés donnent la possibilité aux entreprises d'intégrer des objectifs environnementaux avec une certaine flexibilité dans le temps et dans les moyens. Améliorer l'efficacité énergétique, c'est aussi améliorer la compétitivité, dans la ligne d'un développement durable. Par leurs efforts et la réussite de l'accord, ces entreprises



peuvent développer une nouvelle motivation chez leurs travailleurs et bénéficier d'une meilleure image auprès du public et de leurs partenaires économiques et financiers.

- [13] Il faut veiller à ce que les accords négociés favorisent l'adoption des technologies les plus respectueuses du développement durable. Les accords doivent promouvoir l'utilisation des énergies renouvelables et tenir compte de l'évolution technologique tant au sein des secteurs qu'à un niveau plus large.

#### **4. Encourager l'harmonisation, en respectant les particularités nationales et régionales**

- [14] Les accords ne peuvent accentuer les distorsions de concurrence. Au contraire, pour les entreprises exposées à la concurrence internationale, ils sont appelés à les atténuer. Pour ces raisons, l'harmonisation des modalités des accords environnementaux doit être encouragée tant au niveau régional, national qu'international.
- [15] Il faut encourager la mise en place d'outils au niveau européen qui puissent conduire à l'harmonisation, notamment dans le cadre de l'European Climate Change Programme. Il faut aussi se référer à des outils déjà existants comme la directive IPPC (Integrated Pollution Prevention and Control).
- [16] Il convient néanmoins de tenir compte des particularités nationales et/ou régionales en ce qui concerne entre autres :
- les objectifs globaux et sectoriels de réduction des émissions,
  - la structure industrielle régionale ou nationale,
  - les particularités du secteur industriel concerné.

#### **5. Développer l'expertise**

- [17] Les accords négociés peuvent encourager l'innovation technologique. L'expertise est un point essentiel tant pour l'élaboration de l'accord que pour son exécution, son suivi et son contrôle.
- [18] L'amélioration de l'efficacité énergétique et/ou de diminution des gaz à effet de serre doit être soutenue et développée par une expertise en place dans les entreprises. Celle-ci doit pouvoir être disponible pour les entreprises plus petites. Une dynamique de partage des connaissances et des pratiques ("best practices") doit pouvoir se développer au sein d'un secteur.
- [19] Les pouvoirs publics ont un rôle essentiel à jouer tant dans la mise à disposition et l'accès à cette expertise de façon équitable que dans le contrôle de la validité des expertises indépendantes. Un élément de succès des accords et du processus de diffusion technologique peut être recherchée dans la mise en place d'organismes indépendants financés par les pouvoirs publics. Ces organismes devraient disposer de moyens humains financiers et techniques suffisants pour accomplir et programmer leurs missions :
- assurer la supervision et la qualité des audits énergétiques,
  - l'évaluation technique des accords,
  - le suivi des accords
  - le contrôle de l'exécution des accords



- la publication des résultats des évaluations.

Ils pourraient aussi être chargés de la diffusion des données et des techniques d'amélioration de l'efficacité énergétique. Leurs missions devraient être comprises dans le cadre plus large du développement durable. L'exemple de l'organisme néerlandais NOVEM peut être une référence.

## 6. Structure de l'accord

- [20] Il est essentiel que des règles précises soient définies afin de garantir la crédibilité de l'accord et la confiance entre les différents participants à l'accord. Toutes les parties doivent être de « bonne foi ». Les règles de l'accord doivent être claires, les sanctions doivent être prévisibles et appliquées en cas de non respect de l'accord.
- [21] Les efforts nécessaires pour atteindre les objectifs doivent être déterminés de manière claire et transparente pour les parties contractantes (tout en respectant la confidentialité des données sensibles, cfr. infra). Cette évaluation sera effectuée par un organisme tel que décrit au paragraphe 10.
- [22] 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 ». 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 programmés, même en l'absence d'un accord.
- [23] Des objectifs intermédiaires peuvent être fixés et évalués afin de pouvoir repérer le plus vite possible les écarts potentiels par rapport aux objectifs de l'accord et d'adapter le comportement de l'acteur.
- [24] L'objectif de l'accord peut être déterminé de manière absolue (calculé pour l'ensemble des activités et de la production) ou relative (calculé par unité produite). Des problèmes de distorsion de concurrence et d'équité peuvent se poser entre les secteurs ou acteurs qui auront des objectifs absolus et ceux qui auront des objectifs relatifs. Les pouvoirs publics doivent veiller à ce que ces problèmes soient évités.
- [25] Le Conseil 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. Les accords doivent donc être évalués par rapport à un ensemble plus large, ils doivent pouvoir s'insérer dans une dynamique qui a pour objectif le long terme et donc un développement durable de la société.
- [26] Chaque accord négocié doit être perçu par les contractants comme une étape vers des objectifs de maîtrise des émissions de plus en plus ambitieux.

## 7. Contrôle et évaluation

- [27] Les accords négociés doivent être évalués sur la base de plusieurs critères :
- leur mise en œuvre et leur suivi se font-ils à un coût acceptable et compétitif par rapport à d'autres mesures (coût technique, administratif et humain) ?
  - sont-ils équitables, tant vis-à-vis des entreprises que des différents secteurs de la société ?



- sont-ils efficaces du point de vue environnemental ?
- causent-ils ou permettent-ils d'éviter des distorsions de concurrence ?

Ces évaluations doivent être menées a priori et a posteriori.

[28] Le contrôle doit être assuré de manière homogène et efficace. Il est une des conditions essentielles de la crédibilité et du bon fonctionnement du système. Le comportement opportuniste (" free-riding ") doit être prévenu.

## 8. La participation

[29] Des représentants des acteurs socio-économiques, des pouvoirs publics et des ONG doivent être associés au processus de mise en œuvre des accords négociés. Ceci peut faciliter une dynamique proactive des entreprises participantes et une meilleure communication des préoccupations de chacun.

[30] En pratique, les projets d'accords négociés doivent être transmis pour avis aux organes de concertation habituels faisant participer ces différents partenaires (ONG, syndicats, entreprises,...).

[31] Les résultats des suivis et contrôles doivent être rendus publics par un organisme indépendant tel que décrit au paragraphe 10. Les données critiques relatives à la production d'une entreprise sont utiles en vue de pouvoir vérifier l'atteinte des objectifs propres à un accord. Ils sont cependant confidentiels et ne peuvent être rendus publics. Les processus existants aux Pays-Bas peuvent donner des pistes à suivre.

## 9. Le rôle des pouvoirs publics

[32] les pouvoirs publics doivent veiller à la cohérence des différents instruments de politique climatique. Ces instruments sont, outre les accords négociés : les permis d'émission, la taxe énergie/CO<sub>2</sub>, les normes, les politiques de subsides, les certificats verts, la sensibilisation des consommateurs, la stimulation de la recherche et du développement (notamment en analyse de cycles de vie)... Les accords négociés peuvent être conçus comme des instruments alternatifs à un autre instrument (par exemple, un accord à la place d'une taxation) ou comme des instruments complémentaires (par exemple, une partie de l'objectif peut être atteint par des permis d'émission).

[33] Il faudra tenir compte des spécificités belges, tant au niveau institutionnel que de la densité de population et de production. La politique industrielle et une grande partie de la politique énergétique sont du ressort régional. La fiscalité sur l'énergie est elle en grande partie fédérale. Il faudra donc trouver une nécessaire cohérence entre les différents niveaux de pouvoir.

[34] L'autorité a plusieurs fonctions à assumer , entre autres:

- évaluer les possibilités d'amélioration de l'efficacité énergétique,
- apporter un appui technique,
- conclure les accords et en assurer le respect,
- juger de l'atteinte des objectifs,
- prévoir un système de contrôles et de sanctions.



- assurer la cohérence avec les autres instruments (comme par exemple l'exemption partielle ou totale d'une éventuelle taxe énergie ou la cohérence avec le commerce des permis d'émission)

[35] La coordination entre les différents niveaux de pouvoir compétents doit se faire de manière efficace et cohérente.



## Annexes

### 1. Nombre de membres ayant voix délibérative, présents et représentés à l'assemblée générale du 25 octobre 2001

- 3 des 4 président et vice-présidents
- 5 des 6 représentants d'organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement
- 3 des 6 représentants d'organisations non gouvernementales pour la coopération au développement
- 1 des 2 représentants d'organisations non gouvernementales de défense des intérêts des consommateurs
- 5 des 6 représentants d'organisations des travailleurs
- 3 des 6 représentants d'organisations des employeurs
- 1 des 2 représentants des producteurs d'énergie
- 5 des 6 représentants du monde scientifique (\*)

**Total: 26 des 38 membres ayant droit de vote (\*)**

(\*) momentanément 1 représentant du monde scientifique n'est pas désigné

### 2. Réunions de préparation de cet avis

Cet avis a été préparé lors des réunions du groupe de travail *énergie et climat* du vingt deux juin, trente et un août, quatorze septembre et cinq octobre 2001.

### 3. Personnes ayant collaboré à la préparation de cet avis

#### Membres ayant voix délibérative et leurs représentants

- De heer Dirk VAN EVERCOOREN, vice-président du groupe de travail (Algemeen Belgisch Vakverbond, ABVV)
- De heer Roger AERTSENS (Federatie der Chemische Nijverheid, Fedichem)
- De heer Alfons BEYERS (Boerenbond)
- Madame Isabelle CHAPUT (Fédération des entreprises de Belgique, FEB)
- De heer Luk DEURINCK (Belgische Petroleum Federatie, BPF)
- D heer Geert FREMOUT (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO )
- Monsieur Jean-Pierre JACOBS (Groupement de la sidérurgie)
- D heer Dirk KNAPEN (Bond Beter Leefmilieu)
- Monsieur. Jacques MALENGRAUX (ELECTRABEL)
- De heer Bart MARTENS (Bond Beter Leefmilieu)
- Madame Edilma QUINTANA (Centre national de coopération au développement, CNCD)
- Madame Mélanie RENSONNET (GREENPEACE)
- De heer Frank SCHOONACKER (Samenwerkende Vennootschap voor Productie van Elektriciteit, SPE)
- Mevrouw Karen SIMAL (GREENPEACE)
- Mevrouw Lutgart SLABBINCK (Algemeen Christelijk Vakverbond van België, ACV)
- Monsieur Stephan VIS (Inter Environnement Wallonie)



- De heer Jan VANDE PUTTE (GREENPEACE)
- De heer Frank VANDERMOULIEN (AGORIA)

**Membres n'ayant pas voix délibérative et leurs représentants**

- Monsieur Jacques BAVEYE (Ministère des Finances)
- Madame Anne FIERENS (Services fédéraux pour les affaires environnementales)
- Monsieur Gabriel MICHAUX (Ministère des Affaires économiques)
- Mevrouw Katja ROGGEN (Federale Diensten voor het Leefmilieu)

**Expert invité**

- De heer Johan ALBRECHT (Universiteit. Gent)

**Secrétariat**

- Monsieur. Marc DEPOORTERE
- De heer. Jan DE SMEDT