Industrie et prévention de l'effet de serre

Une note de synthèse du groupe de travail « industrie – effet de serre » de la Mission interministérielle sur l'effet de serre

Yves MARTIN*

NDLR : Article paru dans le n° 15 (juillet 1999) de « Responsabilité & Environnement/Annales des Mines » et reproduit avec son aimable autorisation.

Comment combiner les différents instruments disponibles pour diminuer les émissions de l'industrie : point de vue croisés pour définir une position française et ainsi préparer l'avenir.

L'industrie pose, dans le cadre de l'effort national de prévention de l'effet de serre, des problèmes difficiles qui tiennent aux faits suivants :

- l'utilisation de l'énergie dans l'industrie relève d'un très grand nombre de procédés différents, en évolution constante ; les potentialités d'amélioration de l'efficacité énergétique de ces procédés sont de ce fait mal connues des pouvoirs publics, ce qui rend difficile et inefficace une action réglementaire classique ;
- l'industrie œuvre dans le cadre d'un marché mondial où la concurrence est très vive ; des inégalités sensibles dans les moyens utilisés par les divers pays pour conduire l'industrie à réduire ses émissions de gaz à effet de serre, peuvent introduire, notamment pour les industries à forte intensité énergétique, des distorsions de concurrence qui seraient de nature à provoquer des délocalisations injustifiées et contre-performantes du point de vue des émissions globales de la planète.

Par ailleurs, la contribution de l'industrie dans les émissions globales de la France est en décroissance régulière ; cette considération ne justifie en rien que l'on néglige d'agir sur ce poste qui représente 23 % de nos émissions de CO_2 : nous avons à imaginer comment induire dans l'industrie des efforts de réduction d'émissions de CO_2 (ou de CO_2 équivalent) dont le coût marginal soit cohérent avec celui imposé aux autres secteurs, sans pour autant compromettre la compétitivité de notre industrie vis-à-vis de ses concurrents extérieurs.

Une priorité absolue doit être donnée à une approche coordonnée, au moins à l'échelle de l'Union européenne, qui doit, elle-même, avoir le souci de ne pas handicaper ses entreprises vis-à-vis des pays tiers.

Le groupe a examiné les quatre instruments que sont les aides publiques, la taxation, les permis négociables, la réglementation.

Il souligne la nécessité, non seulement d'optimiser le niveau des actions à susciter dans l'industrie, mais, aussi, de choisir des modalités d'intervention publique dont les coûts de gestion soient faibles.

Compte tenu des délais impartis aux travaux du groupe, cette note n'est qu'une ébauche et comporte encore plus de questions que de réponses, notamment pour les deux instruments économiques (permis négociables et taxation) par nature plus aptes à organiser l'évolution des procédés industriels que la réglementation.

Une priorité absolue doit être donnée à une approche coordonnée, au moins à l'échelle de l'Union européenne, qui doit, elle-même, avoir le souci de ne pas handicaper ses entreprises vis-à-vis des pays tiers.

Réglementation

Le groupe a pris acte de ce que l'État avait supprimé l'obligation réglementaire d'audits périodiques des conditions d'utilisation de l'énergie chez les gros

* *Ingénieur général des Mines.*

consommateurs, en dépit de l'appréciation portée lors de l'évaluation de la politique française de maîtrise de l'énergie et lui avait substitué une relance de l'aide à la décision. Il souligne que cette aide ne sera efficace que si elle est promue et gérée par un personnel suffisant dans les délégations régionales de l'ADEME et les DRIRE et selon une procédure unique, que l'argent vienne de l'ADEME ou du FRAC.

Pour obtenir la mise en œuvre des réductions d'émissions de CO_2 liées à l'activité des installations industrielles, les instruments économiques (taxe et permis) sont préférables à la réglementation classique.

La Mission interministérielle sur l'effet de serre a constitué cinq groupes de travail pour l'aider à définir et étayer la position française dans les négociations en cours dans le cadre des Nations Unies, suite aux conférences de Rio, Kyoto et Buenos Aires. Ces cinq groupes avaient comme thème de réflexion :

- production d'énergie et effet de serre ;
- industrie et effet de serre ;
- transports et effet de serre ;
- résidentiel et tertiaire et effet de serre ;
- agriculture, déchets et effet de serre.

Le document publié, avec l'accord de M. Michel Mousel, a été rédigé par Yves Martin, ingénieur général des Mines. Nous les remercions l'un et l'autre. Il doit être replacé dans son contexte qui explique, par exemple, le fait qu'il ne soit pas fait mention d'un gaz à effet de serre important, le méthane, car son rôle a été évoqué dans les groupes « production d'énergie » et « agriculture – déchets ».

Il faut noter que la directive IPPC* stipule en son article 3 que « les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que les autorités compétentes s'assurent que l'installation sera exploitée de manière à ce que l'énergie soit utilisée de manière efficace » et, dans ce but, prévoit en son article 6 que les demandes d'autorisation des installations industrielles visées (qui incluent toutes les activités à forte intensité énergétique) doivent comprendre « une description de l'énergie utilisée ou produite par l'installation », mais ne mentionne pas le CO_2 dans son annexe III (« liste indicative des principales substances polluantes à prendre en compte obligatoirement si elles sont pertinentes pour la fixation des valeurs limites d'émission »). On doit se demander si l'actuel projet de décret, destiné à modifier la réglementation des installations classées, est suffisant pour transcrire, comme il se doit, la directive susvisée. On verra, à propos des permis négociables, qu'un cadre législatif et réglementaire sera nécessaire si l'on recourt à de tels instruments : un tel dispositif ne pourrait-il pas faire partie de la transcription en droit français de la directive IPPC ?

En tout état de cause, les mesures réglementaires que la France adoptera le cas échéant pour limiter les émissions de CO_2 se situeront dans le cadre des « meilleures technologies disponibles » actuellement débattues au sein de l'Union européenne, en application de la directive IPPC.

Dans le cas des émissions de gaz à effet de serre autres que le CO_2 (N_2O, SF_6, PFC), les fiches montrent que des actions réglementaires classiques peuvent être pertinentes pour provoquer des réductions considérables (en pourcentage) des émissions, à des coûts intéressants sur le plan collectif.

Taxe et permis négociables

Taxe

La taxe envisagée par le projet de directive communautaire et par le gouvernement français est la façon la plus efficace de faire évoluer, au moindre coût, les émissions de CO_2 des millions de consommateurs finaux et de producteurs qui utilisent de l'énergie. Encore faut-il que la taxation de l'électricité soit conçue de façon telle qu'elle n'induise pas des substitutions incohérentes qui provoqueraient une augmentation des émissions de CO_2 (substitutions indues d'électricité à des combustibles fossiles chez les consommateurs finaux, ou substitutions de combustibles fossiles à d'autres énergies primaires pour produire de l'électricité).

La taxe envisagée par le projet de directive communautaire et par le gouvernement français est la façon la plus efficace de faire évoluer, au moindre coût, les émissions de CO_2 des millions de consommateurs finaux et de producteurs qui utilisent de l'énergie.

Le groupe a particulièrement examiné les moyens qui permettraient d'exempter de la taxation les activités à haute intensité énergétique selon des modalités à harmoniser au sein de l'Union européenne.

Deux voies ont été examinées :

- exempter de taxe l'énergie utilisée pour certaines productions (par remboursement des taxes perçues sur les produits énergétiques à leur mise sur le marché, ou, de préférence, par utilisation de la procédure dite « des destinations particulières ») ;
- ne pas taxer certains produits énergétiques « spécifiques ».

** La directive IPPC, Integrated Pollution Prevention and Control, de la Commission européenne a été édictée le 24 septembre 1996. Parmi les articles proposés pour réduire les pollutions figure en bonne place le recours aux « meilleures technologies disponibles » (BAT, Best Available Techniques).*

La première voie est fondée sur la sélection des productions dont l'intensité énergétique (ratio de la consommation d'énergie sur la valeur ajoutée) est la plus forte ou pour lesquelles l'impact de la taxe (taxe/valeur ajoutée) est le plus élevé.

Cette approche soulève deux problèmes : jusqu'à quel niveau d'intensité énergétique descend-on ? Comment traite-t-on les établissements industriels dont une partie seulement de l'activité est exemptée ?

Sur le premier point, il paraît opportun d'éviter que des activités de fabrication de produits différents mais substituables (et donc concurrentes entre elles) se trouvent situées de part et d'autre de la ligne d'exemption. Cette considération conduit à exempter toutes les productions de matériaux.

Sur le second point, il convient d'examiner si, à défaut de pouvoir comptabiliser à part l'énergie destinée à l'activité exemptée, il est possible de prévoir un abattement forfaitaire sur la base d'une émission spécifique de référence retenue pour cette activité.

Certains membres du groupe ont manifesté des craintes au sujet de la compatibilité de cette première approche avec la règle constitutionnelle d'égalité devant l'impôt et avec les règles relatives aux aides publiques et au droit de la concurrence (Bruxelles et OMC).

La précaution suggérée ci-dessus pour positionner la limite de l'exemption a pour but de prévenir le premier risque. À propos du deuxième risque, il faut noter que la taxation doit se placer dans le cadre d'une directive communautaire et que l'exemption ne sera maintenue qu'aussi longtemps qu'un dispositif international n'éliminera pas le risque de distorsion de concurrence lié à la prévention de l'effet de serre.

Cette approche nécessitera une coopération des DRIRE et de l'ADEME avec les services fiscaux.

La non-taxation des produits énergétiques « spécifiques » utilisés principalement par les productions à haute intensité énergétique est une approche plus simple à mettre en œuvre, qui connaît de nombreux précédents en matière d'énergie en France (taxe locale sur l'électricité basse tension, TICGN, TIPP) mais elle présente trois inconvénients :

- pour éviter la taxation des grandes productions à haute intensité énergétique, elle exonère de la taxe un grand nombre de consommateurs à intensité énergétique moyenne ou faible ou situés hors du secteur des entreprises soumises à la concurrence internationale ;
- elle n'exonère pas de petites unités de production à haute intensité énergétique ;
- elle ne se prête pas, aussi facilement que la voie de l'exemption de certaines productions, à une approche « permis négociables », complémentaire de l'approche fiscale.

Permis négociables

Le groupe a évoqué, comme alternative à la taxe pour les activités à haute intensité énergétique, la mise en place de permis négociables. Ces permis devraient être, comme la taxe, une mesure harmonisée dans l'Union européenne : harmonisation des modalités d'allocation des permis et marché de permis au niveau de l'Union européenne.

La mise en œuvre de cette procédure aurait trois objectifs :

- obtenir des entreprises concernées (exemptées de la taxe) un effort marginal d'investissement équivalent à celui que susciterait la taxe sans porter atteinte à leur compétitivité ;
- organiser l'apprentissage précoce, par les entreprises et les administrations, d'un marché de permis sans attendre que le marché mondial de permis prévu à Kyoto soit opérationnel ;
- guider nos négociateurs dans la mise au point des modalités du marché mondial de permis, au vu d'une expérience concrète.

Si une telle voie était retenue, il serait souhaitable qu'elle puisse être mise en œuvre aussi rapidement que possible et, en tout cas, en même temps que la taxe. Par ailleurs, dès qu'un marché mondial de permis aurait été mis en place, ce dispositif européen s'y raccorderait, ou s'y fondrait.

> La mise en place de permis négociables au niveau de l'Union européenne permettrait d'organiser l'apprentissage précoce, par les entreprises et les administrations, d'un marché de permis sans attendre que le marché mondial de permis prévu à Kyoto soit opérationnel.

Sur le point essentiel de l'allocation des permis, les représentants de l'État ont insisté sur la nécessité d'adopter un dispositif simple, de portée générale, susceptible de faire l'objet d'une définition précise, indispensable pour un dispositif juridique instaurant un droit de propriété nouveau sur un bien cessible, dont la valeur deviendra importante. L'attribution de ces nouveaux droits de propriété suppose une disposition législative appropriée.

À chaque entreprise concernée serait attribué un permis lui donnant le droit d'émettre une quantité de CO_2 égale à celle qu'elle a émis au cours de l'année de référence (1998 par exemple), multipliée par un coefficient de progrès, identique pour tous, dont la valeur (inférieure à un) décroîtrait progressivement.

Un tel permis serait différent d'une autorisation d'émission maximale classique. Si l'entreprise émet moins que ne le prévoit son permis, elle peut vendre la différence entre ce permis et son émission réelle à une entreprise dont l'émission aurait au contraire excédé le permis ; inversement, elle peut émettre plus que ne le prévoit son permis si elle achète à

une autre entreprise l'excédent de permis de cette dernière.

Une variante consisterait à calculer le permis d'une entreprise, non pas à partir de son propre niveau d'émission de l'année de référence, mais en multipliant sa production de l'année par le niveau moyen des émissions de sa profession rapportées à la tonne produite ; cette variante permettrait de récompenser les entreprises qui, lors de l'année de référence, faisaient déjà mieux que la moyenne de leur profession.

Le coefficient de progrès serait initialement fixé en tenant compte notamment de l'évolution de l'intensité énergétique des branches concernées au cours des 10 à 20 dernières années. Sa décroissance serait pilotée de façon à ce que le prix des permis constaté sur le marché ne s'écarte pas sensiblement du niveau de la taxe ; pour éviter une hausse trop forte des prix des permis, des droits complémentaires seraient vendus, si nécessaire, par l'Union européenne de façon à ce que le prix des permis ne dépasse pas un plafond, fixé par exemple au double de la taxe.

Une variante du mode de calcul du permis négociable – multiplier sa production de l'année par le niveau moyen des émissions de sa profession rapportées à la tonne produite – permettrait de récompenser les entreprises qui, lors de l'année de référence, faisaient déjà mieux que la moyenne de leur profession.

Les représentants de l'industrie proposent un dispositif dans lequel chaque entreprise ou branche négocierait, sur le plan national, avec les pouvoirs publics, un niveau de droit d'émission concernant l'ensemble des gaz à effet de serre en fonction :

- du niveau de performance de l'industrie (émission de tel gaz par unité de production) par rapport aux performances d'autres entités en France et dans les autres pays du monde ;
- de l'état du marché et de la possibilité ou non d'investissements de croissance ou de renouvellement ;
- de l'ancienneté des outils industriels et du temps de renouvellement du capital ;
- des délais de réalisation d'investissements éventuellement nécessaires et des délais pour leur traduction en terme de réduction d'émission ;
- de la situation économique générale et de la situation économique de l'entreprise ;
- des développements techniques (récents ou envisagés) ;
- de l'aide à la R&D ou à l'innovation que pourraient apporter les pouvoirs publics.

Les représentants de l'État ont souligné :

- les difficultés qui résulteraient, en terme de concurrence, de la disparité des allocations de droits aux diverses entreprises par différents États ;
- la difficulté d'attribuer des « droits de propriété » selon des modalités aussi souples et imprécises ;
- la longueur prévisible de telles négociations.

Ils ont suggéré, en outre, que le dispositif très simple proposé plus haut soit retouché s'il s'avérait, après quelques années de fonctionnement, qu'il pose de réelles difficultés : cette révision serait alors négociée par des interlocuteurs bien documentés, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Ils notent que les gaz autres que le CO_2 ne pourront être inclus dans un dispositif de permis négociables que si leurs émissions peuvent être mesurées avec une précision suffisante.

Si un dispositif de permis négociables fait la preuve de son efficacité, il pourrait être ultérieurement étendu à des productions de moindre intensité énergétique, auxquelles la taxation pourrait alors poser des problèmes, en raison de la croissance progressive de son taux.

Les représentants des industriels ont réaffirmé leur hostilité à la taxation.