

D'une politique climatique industrielle défensive à une politique offensive

La politique de soutien à l'industrie à forte intensité énergétique sous la loupe

Date de publication : 17/06/2020

Auteurs : Yelter Bollen (A&M) & Olivier Beys (BBL)

Ont collaboré à ce dossier : Céline Préaux (GP), Sara Van Dyck (BBL) & Mathieu Soete (GP)

Rédaction finale : Julie Reniers (BBL)

Mise-en-page : Morrison - De Rechter

Nous remercions Pieter Verbeek, Fredrik Snoeck, Wijnand Stoefs, Bart De Wit et deux réviseurs anonymes pour leur feedback. Les auteurs gardent toutefois l'entière responsabilité du contenu de ce rapport.

Résumé

Objectif de cette étude

Pour répondre à l'urgence de la crise climatique, l'économie européenne doit être neutre en carbone d'ici 2050. **Autrement dit, les émissions nettes de gaz à effet de serre doivent tomber à zéro.** Certains signaux vont dans le bon sens. Dans le secteur de l'électricité par exemple, la transition vers un système basé sur les énergies renouvelables s'accélère. Toutefois, ce n'est nullement le cas pour les industries à forte intensité énergétique, en particulier pour la pétrochimie et la sidérurgie.

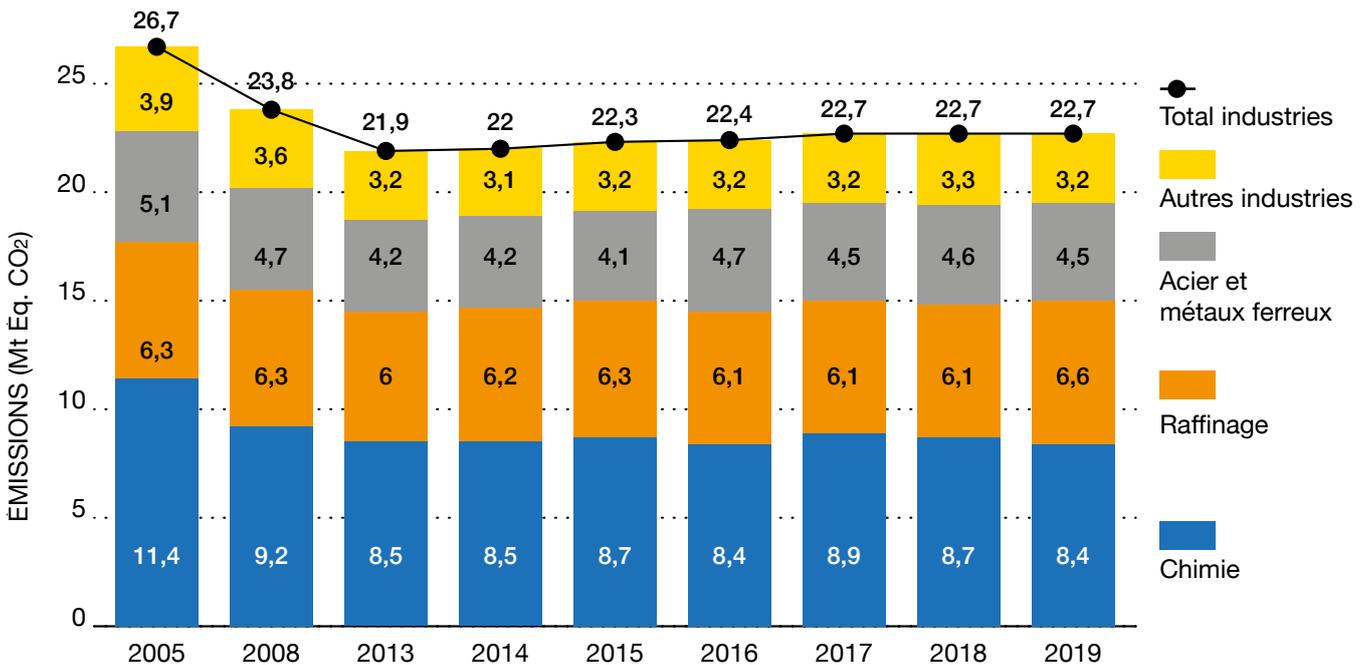
Voilà 10 ans déjà que nous n'avons pas observé de nouvelle réduction des émissions de gaz à effet de serre au sein de l'industrie à forte intensité énergétique. La valeur ajoutée de ces entreprises a augmenté, ce qui montre qu'elles ont amélioré l'efficacité de leur production. Toutefois, ces améliorations progressives ne sont en aucun cas suffisantes pour parvenir à une réduction en valeur absolue des émissions. Pour ce faire, **des changements radicaux sont nécessaires dans l'économie circulaire, les processus de production et les matériaux.**

Le cadre politique nécessaire pour y parvenir fait aujourd'hui défaut. Les politiques européenne, fédérale et flamande visent depuis un certain temps déjà à trouver un **compromis entre les intérêts de la société** (réduction des émissions, économies d'énergie) **et les intérêts**

économiques (compétitivité, emploi). Ce « compromis climatique » a donné lieu à une **longue série de mesures de soutien à l'industrie à forte intensité énergétique. Ces mesures leur ont rapporté ces dernières années plusieurs milliards d'euros.**

En l'absence de progrès en matière de réduction des émissions, **la question se pose de savoir si les intérêts de la société ont été également bien servis.** Dans la présente étude, Arbeid en Milieu, Greenpeace et Bond Beter Leefmilieu se penchent sur un large éventail de ces mesures de soutien. Celles-ci ont été évaluées selon **trois questions cruciales** :

1. Réussiront-elles à inciter les entreprises à atteindre la neutralité climatique en temps voulu ?
2. Stimulent-elles les percées technologiques nécessaires et les processus de production circulaires et innovants ?
3. Conduisent-elles à une répartition équilibrée et équitable des bénéfices et des charges de la transition climatique entre les citoyens, les PME et les entreprises à forte intensité énergétique ?



Émissions des secteurs industriels participants au SCEQE en Flandre, entre 2005 et 2019 (en millions de tonnes de CO₂). Les émissions ont cessé la baisse entamée il y a une dizaine d'années et remontent même légèrement depuis quelques années.

Méthodologie et champ d'application

Le rapport se penche sur les mesures de soutien flamandes, belges (fédérales) et européennes.

- **Dans un premier temps, nous passons au crible le Système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE).** Nous étudions la distribution des quotas gratuits et la surallocation de ces quotas, la mesure dans laquelle le coût de ces quotas a été répercuté sur les consommateurs, et les subventions destinées à compenser les « coûts indirects des émissions » portés en compte sur les factures d'électricité des entreprises.
- **Ensuite, nous explorons l'enchevêtrement des exemptions et des réductions fiscales dans le domaine de l'énergie.** Nous décrivons la structure de la facture énergétique, puis nous étudions les mesures favorables contenues dans les tarifs énergétiques

fédéraux et flamands.

- **Enfin, nous étudions un certain nombre de subventions spécifiques pour les investissements liés au climat et à l'énergie.** Nous examinons également les instruments de financement du fonds d'investissement public flamand, et le cadre plus large des exonérations fiscales utilisées par les entreprises industrielles.

Nous donnons aussi un aperçu des **aides accordées en Flandre**, sur la base des informations disponibles. Enfin, nous rendons ces chiffres plus tangibles grâce à l'exemple de **six des plus grandes entreprises industrielles et énergivores** actives en Flandre (mais aussi à l'étranger) : les entreprises pétrochimiques ExxonMobil, Total, BASF, Borealis et Ineos, ainsi que le producteur d'acier ArcelorMittal.

Compensations pour le Système communautaire d'échange de quotas d'émission : une politique climatique défensive

En millions d'euros - arrondi					
MESURE D'AIDE		Total - 2018	Total (période)	Six entreprises - 2018	Six entreprises (période)
SCEQE	Droits gratuits (au prix annuel)	371	1600 (2013-2019)	265	1176 (2013-2019)
	Excédent (au prix annuel)	11	691 (2008-2019)	45	225 (2013-2019)
	Excédent (cumulé au prix courant)	-	1888 (2008-2019)	-	583 (excédent de 2013-2019 au prix de 2019)
	RépercuSSION des coûts (moyenne)	non investigué	2000 (2008-2014) (Be, CE Delft)	174	774 (2013-2019)
	Compensation des émissions indirectes	32	147 (2015-2018)	14	66 (2015-2018)
	Dont surcompensation estimée	25	114 (2015-2018)	11	51 (2015-2018)
Estimation basée sur différentes données (voir texte), non observées					

Tableau récapitulatif des compensations et avantages liés au SCEQE pour l'industrie flamande à forte intensité énergétique et pour les 6 entreprises sélectionnées, en millions d'euros.

Les droits d'émission distribués gratuitement chaque année aux entreprises flamandes représentent des sommes importantes : en 2018, leur valeur était de **371 millions d'euros**, dont **265 millions** rien que pour les six grandes entreprises de notre étude. En raison de la récente augmentation du prix du carbone, leur valeur pour les entreprises flamandes a atteint **563 millions d'euros** en 2019. Au cours des sept dernières années, l'industrie flamande a reçu **1,6 milliard d'euros de quotas gratuits**, dont plus de **1,1 milliard** pour les six grandes entreprises sélectionnées.

Tous ces quotas gratuits n'étaient pas nécessaires pour couvrir les émissions des entreprises. Un important excédent de quotas a été distribué, plus particulièrement dans la phase initiale du système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE). Si les entreprises avaient vendu leurs **droits excédentaires** chaque année, elles en auraient tiré quelque **691 millions d'euros**. Si chaque entreprise avait conservé ces droits excédentaires en réserve, l'excédent cumulé se serait élevé à près de **1,9 milliard d'euros** en 2019.

Depuis les récentes réformes du SCEQE, la distribution des quotas gratuits excédentaires a été fortement réduite. En 2018, la valeur de ces droits distribués aux entreprises flamandes n'était plus que de **11 millions d'euros**. Cependant, la compensation des coûts indirects des émissions, une subvention qui compense le coût supplémentaire du prix du carbone sur la facture d'électricité, a augmenté. Entre 2015 et 2018, près de **150 millions d'euros** de subventions ont été accordés aux entreprises flamandes.

La majorité de ces subventions surcompensent les coûts indirects réels des émissions. Ainsi, les entreprises reçoivent systématiquement plus d'argent qu'elles ne paient pour les coûts supplémentaires répercutés sur leur facture d'électricité. Entre 2015 et 2018, la **surcompensation** s'est élevée à **114 millions**. En incluant les subventions budgétisées pour 2019 et 2020, 274 millions d'euros seront distribués sur six ans, dont **216 millions** sous forme de surcompensation.

Cette situation ne changera pas à court terme : au cours de la prochaine décennie, plus de 90 % des émissions

industrielles continueront à être couvertes par des quotas gratuits. L'objectif de ces compensations est d'éviter que les entreprises ne délocalisent leur production vers des pays n'appliquant pas de prix du carbone. **Les milliards d'euros de quotas et de compensations gratuits constituent un outil exceptionnellement coûteux pour protéger l'industrie de cette « fuite de carbone ».**

En outre, le risque de fuite de carbone est resté négligeable au cours de la dernière décennie en raison du faible prix du carbone. D'autre part, on estime que la mise en œuvre de véritables technologies de pointe augmenterait les coûts de production de 20 à 30 % pour l'acier, de 20 à 80 % pour le ciment et le secteur chimique, et jusqu'à 115 % pour les dernières tonnes de CO₂, donc les plus difficiles à éviter. Ces coûts supplémentaires nécessitent un mécanisme de protection, **mais la gratuité des quotas et des compensations n'est pas la bonne solution à ce problème**, au contraire d'un système de normes de produits ou de taxes d'ajustement aux frontières, à mettre en place à l'échelle de l'UE.

	MESURE D'AIDE	Total - 2018	Total (période)	Six entreprises - 2018	Six entreprises (période)
ÉNERGIE	Dégressivité Contribution fédérale Électricité *	71 (Belgique)	n.i.	H: 18 - L: 8	n.i.
	Supplément de dégressivité offshore *	106 (Belgique)	n.i.	H: 27 - L: 12	n.i.
	Dégressivité Contribution fédérale Gaz *	11 (Belgique)	n.i.	H: 5 - L: 2	n.i.
	Exemption BF Gaz (PCCE) ***	Max. 15,8 (Belgique, cogénération et électricité)	d.i.	d.i.	d.i.
	Contribution dégressive électricité verte *	270	930 (2015-2018)	H: 104 - L: 48	H: 381 - L: 178 (2015-2018)
	Contribution dégressive PCCE *	31	100 (2015-2018)	H: 13 - L: 6	H: 42 - L: 20 (2015-2018)
	Supercap *	13	n.i.	H: 3 - L: n.i.	n.i.
	Redevance inégale pour les OSP (GRD)	d.i.	d.i.	d.i.	d.i.
	Taxe sur l'énergie	d.i.	d.i.	d.i.	d.i.
	Réduction des droits d'accises Gaz naturel (accords volontaires) *	12	48** (2015-2018)	H: 8 - L: 4	n.i.
	// (non énergétique) *	10	40** (2015-2018)	H: 17 - L: 9	n.i.
	Réduction des droits d'accises Électricité *	34 (Belgique)	120** (Belgique, 2015-2018)	H: 10 - L: 5	n.i.
Réduction des droits d'accise sur le gazole***	2000 (Belgique, 2017)	d.i.	d.i.	n.i.	
Estimation basée sur différentes données (voir texte), non observées					
n.i. = non investigué					
d.i. = données insuffisantes					
* "H" et "L" font respectivement référence aux résultats basés sur la consommation estimée "élevée" ou "faible" (un point de prélèvement)					
** extrapolation du montant pour 2018					
*** Montant total, pas de ventilation possible par utilisateur industriel/autre					

Tableau récapitulatif des avantages et compensations relatives au prix de l'énergie pour l'industrie flamande à forte intensité énergétique et pour les 6 entreprises sélectionnées, en millions d'euros.

Avantages sur le prix de l'énergie : un système complexe et antisocial

Les entreprises à forte consommation d'énergie **bénéficient de rabais considérables et d'exemptions** de toutes sortes de contributions destinées à financer le système énergétique. En 2018, elles ont obtenu une exonération à raison de **71 millions d'euros** sur les contributions à la taxe fédérale sur la consommation d'électricité, de **11 millions d'euros** sur les contributions à la consommation de gaz et de **106 millions d'euros** sur le financement des éoliennes offshore. À cela s'ajoutent **15,9 millions d'euros** d'exonérations pour le gaz naturel utilisé dans les centrales de cogénération, bien qu'une partie de cette exonération profite également aux producteurs d'électricité. Il est toutefois impossible de calculer cette partie avec exactitude.

Les entreprises profitent également beaucoup du système de certificats verts et de certificats de cogénération. Plus la tranche de consommation dans laquelle se situe une entreprise est élevée, plus le nombre de certificats à fournir pour cette tranche est faible. La valeur marchande des certificats verts ainsi exemptés s'élevait à **270 millions d'euros** en 2018 (à raison de 93 euros par certificat). Pour la période 2015-2018, le gain s'est élevé à **930 millions d'euros**.

Le gain sur les certificats de cogénération, bien que moindre, est malgré tout de **31 millions d'euros** en 2018 et a atteint **100 millions d'euros** entre 2015 et 2018. Le supercap est une nouvelle mesure favorable instaurée en 2018, qui limite la contribution pour l'électricité verte des entreprises à hauteur de 0,5 % ou 4 % de leur valeur ajoutée brute. Seul un nombre limité d'entreprises y a eu recours, de sorte que le coût de cette mesure en 2018 pourrait s'élever à **13 millions d'euros** environ.

Enfin, une série de réductions des droits d'accises sur le gaz naturel et l'électricité ont rapporté des **dizaines de millions** à l'industrie, et une réduction des droits d'accises sur le gazole, jusqu'à 2 milliards. Sur la base des données disponibles, il n'est pas possible d'attribuer une part précise de cette manne à l'industrie à forte intensité énergétique, car ces réductions sont également utilisées pour le chauffage à des fins commerciales.

La plupart des mesures de soutien sont dégressives. Par exemple, les plus grandes entreprises **paient environ 20 fois moins qu'un ménage moyen** pour les certificats verts. Même chose pour la taxe offshore, à laquelle les plus grandes entreprises **contribuent jusqu'à 30 fois moins** par MWh qu'un ménage moyen. Les **coûts de la politique énergétique sont donc en grande partie récupérés auprès des ménages et des PME**, via leur facture énergétique.

Comme pour les compensations du SCEQE, cette dégressivité est fondée sur l'argument de la compétitivité : non pas vis-à-vis des producteurs non européens, mais pour rester compétitif vis-à-vis des pays voisins. Ce raisonnement crée une spirale concurrentielle dans laquelle chaque pays prend des mesures de plus en plus importantes pour transférer les coûts de ses politiques de l'industrie vers les ménages et les PME.

En outre, la **structure tarifaire actuelle est défavorable à l'électrification et à la transition vers un système énergétique neutre en carbone**. Afin d'assurer la transition, la politique devra, d'une part, passer du principe des redevances sur l'électricité à celui des taxes sur les matières premières fossiles, et d'autre part, réorienter les exonérations et les rabais existants vers des investissements ciblés vers la transition, sans que les entreprises qui optent pour des réductions ambitieuses de CO₂ soient exclues du marché. Le **financement de la politique énergétique** doit également être sorti de la facture énergétique, et réglementé de manière transparente au sein du budget général.

Subventions et autres avantages : cap vers une transition climatique équitable

	MESURE D'AIDE	Total - 2018	Total (période)	Six entreprises - 2018	Six entreprises (période)
SUBVENTIONS, ETC.	Soutien à la transformation stratégique	38.7	199 (2015-2018)	-	7 (2015-2018)
	Prime écologie+	19	50 (2015-2018)	-	7 (2015-2018)
	Soutien stratégique à l'écologie	10	31 (2015-2018)	-	12 (2015-2018)
	Soutien à la PCCE/à l'énergie éolienne (sans photovoltaïque)***	520	n.i.	19	n.i.
	Augmentation de la déduction pour investissement***	510 (2017, déduction totale)	1850 (2014-2018, déduction totale)	d.i.	d.i.
	Exonération de l'impôt foncier***	400 (RC exempté)	2300 (2015-2018, revenu cadastral exonéré)	d.i.	d.i.
	// versement du précompte professionnel***	2867 (Belgique, 2017)	n.i.	d.i.	d.i.
	Déduction pour capital à risque***	1700 (Belgique, 2016)	n.i.	d.i.	d.i.
	Participations en capital/prêts	n.i.	n.i.	d.i.	d.i.
	Garanties (>1,5 million)***	213	621 (2015-2018)	d.i.	>250
Estimation basée sur différentes données (voir texte), non observées					
n.i. = non investigué					
d.i. = données insuffisantes					
*** Montant total, pas de ventilation possible par utilisateur industriel/autre					

Tableau récapitulatif des subventions et autres avantages pour l'industrie flamande à forte intensité énergétique et les 6 entreprises sélectionnées.

Les entreprises à forte consommation d'énergie peuvent recourir à un large éventail de subventions, déductions et garanties supplémentaires. Il est certain que la déduction majorée pour investissement, les subventions à la cogénération et aux énergies renouvelables, l'exonération du précompte immobilier, les dispenses du paiement du précompte professionnel et la déduction pour capital à risque représentent chaque année des sommes énormes. Il n'est pas possible de ventiler ces chiffres par secteur.

Il est cependant **probable que ces montants dépassent de loin bon nombre des autres mesures de soutien mentionnées dans cette étude** (telles que le soutien stratégique à l'écologie, la prime à l'écologie et le soutien stratégique à la transformation). Par exemple, sur la base de leurs états financiers, ExxonMobil et BASF Antwerpen ont bénéficié respectivement de réductions d'impôts de 1,2 milliard d'euros et de 0,7 milliard d'euros en 2018. Les données limitées disponibles dans cette étude ne permettent d'établir que des estimations.

La difficulté de créer une image claire de ces flux financiers démontre un **manque de transparence** des

données permettant d'évaluer l'impact de la politique menée. Ce problème a déjà été **soulevé à plusieurs reprises par la Cour des comptes et le Conseil économique et social flamand** (en 2016 et 2019). Par conséquent, il est difficile de savoir si les nombreuses mesures de soutien et les subventions aux investissements ont permis des réductions d'émissions qui n'auraient pas été réalisées sans.

Sur la base des données disponibles et des résultats obtenus en matière de réduction des émissions, **les mesures de soutien ne permettent pas de réaliser les percées à grande échelle dont nous avons besoin**. Les instruments du gouvernement doivent clairement faire l'objet d'une révision en profondeur, de sorte que les réductions d'impôts soient subordonnées à des performances sociales et environnementales démontrables et à des plans d'investissement. À cet égard, nous ne devons pas perdre de vue les effets redistributifs, notamment par le biais d'investissements publics coopératifs, par lesquels le gouvernement et les citoyens partagent les bénéfices réalisés en échange de leur soutien.

Quatre conclusions générales

Notre analyse fait ressortir quatre caractéristiques de la politique menée jusqu'à présent.

1. Premièrement, la politique n'est **pas très transparente et est très complexe**, ce qui ne permet pas de savoir facilement si les fonds publics sont dépensés de manière efficace et atteignent leur but. Même les administrations sont confrontées à un manque de vue d'ensemble et de données.
2. Deuxièmement, la politique est orientée vers des **gains d'efficacité progressifs, mais insuffisants**. Elle est fortement axée sur la défense de la compétitivité à court terme.

3. Troisièmement, la politique est **essentiellement régressive** : de nombreuses mesures de soutien prévoient une redistribution vers le haut des ressources financières, c'est-à-dire vers les entreprises à forte intensité énergétique.
4. Quatrièmement, la politique flamande s'appuie fortement sur des **accords volontaires avec les entreprises**. Or, le niveau d'ambition de ces accords est trop faible et, de plus, ils excluent d'emblée une politique climatique complémentaire. Pire encore, on n'observe aucune réduction en valeur absolue des émissions de gaz à effet de serre ni de la consommation d'énergie.

Les dix éléments d'une stratégie offensive

L'un des principaux défis des prochaines décennies consistera à rendre l'industrie à forte intensité énergétique neutre en carbone. L'industrie dans son ensemble est responsable de plus de 36 % des émissions totales de gaz à effet de serre en Flandre. Les secteurs à forte intensité énergétique en représentent 80 %. En valeur absolue, on parle de 22,7 Mt d'émissions de CO₂ sur un total de 77,7 Mt d'émissions.

Ces secteurs joueront un rôle clé dans la transition climatique. Ils fabriquent les matériaux de base dont nous avons besoin pour produire des panneaux solaires, des éoliennes, des batteries et de nombreux autres éléments nécessaires pour une transition climatique réussie. De plus, ils représentent toujours un poids économique important en Belgique et en Flandre. Pour ces raisons, **il est essentiel que l'industrie de base ne soit pas un obstacle à la transition climatique, mais bien un levier.**

Ce rapport soutient qu'il est **grand temps de renverser le compromis sur le climat**. Plutôt que de poursuivre une politique climatique à condition qu'elle ne nuise pas à la compétitivité, il est **maintenant nécessaire de mettre en place une politique climatique ambitieuse pour garantir la compétitivité à l'avenir**. Cette politique doit protéger l'industrie de ses propres intérêts à court terme. Elle nécessite une réforme globale de toutes les mesures de soutien dans le cadre d'une transition climatique équitable.

1. Le puzzle de la transition climatique industrielle est très complexe. La pratique montre que le mécanisme de prix du Système communautaire d'échange de

quotas d'émission (SCEQE) et les accords volontaires ne suffiront pas. La société a besoin d'un **cadre de transition commun** basé sur une feuille de route participative, bien construite et fondée sur des preuves.

2. Ce cadre de transition a besoin d'une **large légitimité sociale**. Un large groupe de pilotage composé de représentants des parties prenantes concernées, notamment du gouvernement, de l'industrie, des universités et de la société civile, doit élaborer, suivre et affiner le cadre de transition et la feuille de route de manière participative et ouverte.
3. Ce groupe, et les citoyens ont besoin de plus de clarté sur l'impact des mesures politiques prises. Un **observatoire indépendant** peut suivre et évaluer la politique et communiquer sur les évolutions, les impacts et les tendances d'une manière accessible, régulière et transparente.
4. Lors de l'élaboration du cadre et de la feuille de route de la transition, il convient invariablement d'**éviter de se laisser enfermer** dans des technologies et des infrastructures fossiles, d'intégrer la compatibilité future des nouvelles technologies et infrastructures, et d'opter pour des solutions évolutives et circulaires chaque fois que c'est possible.
5. Afin de fournir le soutien nécessaire à une transformation radicale du climat industriel, un cadre de soutien graduel est nécessaire. Les accords volontaires doivent faire place à un **pacte climatique** offrant aux entreprises l'accès à un large éventail de mesures de

soutien existantes et nouvelles, à condition qu'elles s'engagent dans la transition climatique sur la base de la feuille de route.

- 6. En échange d'objectifs quantifiables dans ce pacte climatique, le gouvernement doit fournir un soutien ainsi que **l'infrastructure pour une industrie pauvre en carbone**, afin que les réseaux de transport du carbone, de l'hydrogène, de l'électricité renouvelable, etc. soient prêts d'ici 2030. Il doit également prévoir en temps voulu des zones réglementées pour mettre à l'échelle les technologies et les processus.
- 7. Les autorités publiques doivent continuer à offrir des débouchés aux produits et services circulaires et à faible intensité de carbone par le biais de marchés publics pour des infrastructures et des biens. À l'échelon européen, elles doivent participer au **renforcement du SCEQE** et contribuer à un système performant de protection contre les fuites de carbone.
- 8. En matière de financement, outre la réorientation des mesures existantes, il faudra également prévoir

de **nouveaux instruments**, tels que les « Carbon Contracts for Difference », une contribution climatique sur les produits finaux, la création d'une banque d'investissement publique, un rôle renforcé pour les fonds d'investissement publics (PMV, SRIW et SFPI), etc.

- 9. Afin d'éviter la mutualisation des coûts et la privatisation des bénéfices, ainsi que d'accroître l'acceptation du public et de permettre aux citoyens et aux autorités publiques de partager les bénéfices et les effets positifs de la transition climatique, la réorientation des politiques doit prévoir des **effets de distribution équitable et la participation active et le soutien des travailleurs**.
- 10. La cohérence des politiques est cruciale pour une transition climatique équitable, rentable et rapide. L'industrie peut et doit financer dans une large mesure sa propre transition climatique. Elle en est parfaitement capable, à condition que le **principe du pollueur-payeur** soit constamment respecté. C'est le point de départ de toute nouvelle politique.

Aperçu schématique d'un nouveau compromis climatique

