



International Labour Office

**IMPACT DU CHANGEMENT CLIMATIQUE SUR L'EMPLOI :
GESTION DES TRANSITIONS VIA LE DIALOGUE SOCIAL**

**ÉTUDE DE CAS SUR LES TABLES RONDES SUR LE
DIALOGUE SOCIAL
EN ESPAGNE EN VUE DE SATISFAIRE LES OBJECTIFS
DU PROTOCOLE DE KYOTO**

GENEVE, 2010

Table des matières

Résumé exécutif	4
Tables rondes de Dialogue Social : étude de cas.....	5
Création et fonctionnement des tables rondes sur le dialogue social	6
Evaluation des tables rondes par les acteurs impliqués.....	7
Les résultats les plus pertinents des enquêtes.....	8
Le futur des tables rondes en Espagne et leur potentiel d'application dans d'autres pays.....	10
Conclusions	12
Introduction	14
Guide de l'étude. Questions et réponses importantes.....	19
Contexte.....	24
Présentation des tables rondes sur le dialogue social	34
Diagnostics sectoriels	38
Table ronde sur le dialogue des secteurs diffus.....	64
Les tables rondes sur le dialogue social du point de vue des participants. Résultat des enquêtes.	69
À propos des personnes interrogées :	70
Évaluation générale des tables rondes sur le dialogue, de leurs objectifs, de leurs réalisations et de leurs attentes.	71
Propositions issues des tables rondes face aux défis posés par le PNA	78
Suggestions.....	80
Initiatives des participants aux tables rondes face au défi du PNA et tables rondes sur le dialogue social	85
Résultats les plus pertinents des enquêtes	87
Consultations effectuées en 2007	87
Conclusions	90
Annexe I – Sources d'informations, bibliographie et réglementation.....	94
Sources d'informations :.....	94
Bibliographie consultée :	94
Réglementation espagnole :.....	96
Annexe II – Émissions vérifiées et productions des secteurs industriels – période 2005 et 2006	98
Annexe III – Enquête réalisée auprès des participants aux tables rondes sur le dialogue social.....	100
Annexe IV. Liste des acronymes.....	103

L'Organisation Internationale du Travail (OIT) a pour mission de promouvoir des opportunités de travail décent et productif aux femmes et aux hommes, dans des conditions de liberté, d'égalité, de sécurité et de dignité humaine. Ses principaux objectifs sont de promouvoir les droits du travail, de mettre en place des opportunités d'emploi dignes, d'améliorer la protection sociale, et de favoriser le dialogue en abordant les thèmes liés au travail.

L'OIT est la seule agence des Nations unies ayant un caractère « tripartite » : elle réunit en effet des représentants des gouvernements, des employeurs, et des travailleurs, qui élaborent conjointement des politiques et des programmes. Cette manière particulière de réaliser des accords présente un avantage pour l'OIT : cela permet d'intégrer des connaissances sur le « monde réel », dans les domaines de l'emploi et du travail.

Le dialogue social joue un rôle central dans la réalisation de l'objectif de l'OIT, qui est de permettre aux hommes et aux femmes de bénéficier d'opportunités égales, qui leur permettent de trouver un travail productif et décent dans des conditions de liberté, de sécurité, et de dignité.

Pour l'OIT, le concept d'emplois verts résume la transformation des économies, des entreprises, de l'environnement de travail et des marchés du travail vers une économie durable garantissant un travail décent et un faible taux de consommation de carbone.

Cette étude de cas sur les « tables rondes sur le dialogue social en Espagne en vue de satisfaire les objectifs du Protocole de Kyoto » réunit deux des principaux thèmes sur lesquels travaille et s'intéresse l'OIT : le dialogue social, et le développement durable.

Ce document est un brouillon. Le rapport définitif sera publié dans les prochains mois.

L'OIT a chargé la Fondation Sustainlabour de réaliser cette étude. Nous voulons remercier la Fondation Sustrainlabour pour le travail et l'intérêt qu'elle a consacrés à l'élaboration de ce travail.

Résumé exécutif

L'ampleur du problème que constitue le changement climatique, ainsi que les transformations des systèmes de production que cela implique dans les systèmes de production, nous obligent à rechercher des solutions qui nous aident à faire face à ces transitions productives et à les guider. Cela doit être réalisé en garantissant la cohésion sociale, la participation des acteurs impliqués dans ces changements aux décisions –travailleurs, employeurs et institutions compétentes-, et en tirant profit des bénéfices qui peuvent résulter de la création d'emplois.

Face à ces préoccupations, l'Organisation Internationale du Travail a lancé le Programme Emploi Vert, dans le but d'analyser les relations entre les défis environnementaux –le changement climatique en étant l'exemple phare- et le monde du travail. Juan Somavia, Directeur général de l'OIT, a plusieurs fois souligné l'importance de ce programme, de même que celle d'un dialogue efficace englobant les différents acteurs sociaux, afin de s'assurer que les transitions économiques et sociales qui affecteront le monde du travail se déroulent d'une façon juste pour tous -selon l'agenda du Travail Décent. Cette transition juste concerne tant les processus d'adaptation mis en place pour faire face aux effets du changement climatique et aux autres défis environnementaux, que les changements qui sont nécessaires à la réduction des émissions de gaz à effets de serre et des autres formes de contamination environnementale. Cette transition doit permettre de développer les possibilités d'accès de chacun à un travail décent, en minimisant les éventuels effets négatifs et en multipliant les opportunités.

Le dialogue social, la promotion de l'expression, de la participation et de l'emploi vert sont reconnus comme des concepts clés dans la récupération et le développement du Pacte Global pour l'Emploi (PGE). Ce pacte, conclu en juin 2009 par les 183 Etats-membres de la Conférence Internationale pour l'Emploi de l'OIT, est la réponse du monde du travail à la crise économique. Le PGE a été adopté « avec l'objectif d'orienter les politiques nationales et internationales destinées à stimuler la récupération économique de façon à générer des emplois et à protéger les travailleurs et les familles, dans une situation de crise dans laquelle le chômage, la pauvreté et les inégalités augmentent et provoquent la faillite de nombreuses entreprises ».

C'est dans ce contexte que l'OIT a proposé de réaliser la présente étude de cas sur les tables rondes sur le dialogue social, en collaboration avec la Fondation Sustainlabour –la Fondation Internationale pour le Développement Durable. Ces tables rondes, créées en Espagne, sont un mécanisme qui permet de développer la participation et de suivre les engagements pris lors du Protocole de Kyoto -ainsi que les réglementations qui en découlent. Leur objectif est d'analyser l'effet qu'ont ces réglementations sur l'emploi, la compétitivité, et la cohésion sociale.

Le contexte dans lequel ces tables rondes ont été mises en place est particulièrement important : en effet, selon les engagements définis par le protocole de Kyoto pour 2012, l'Espagne pourrait augmenter ses émissions de gaz à effet de serre de 15% maximum par rapport à celles de 1990. Cependant, l'augmentation cumulée de ces émissions a dépassé de 50% celles de 2008. C'est la raison pour laquelle l'Espagne doit diminuer radicalement ses émissions, afin de se conformer à ses engagements internationaux.

Nous devons également prendre en considération les nouvelles perspectives qui vont apparaître avec l'après-Kyoto, à partir de 2012 : de nouveaux défis et engagements beaucoup plus ambitieux verront le jour, en termes de réduction d'émissions pour les pays industrialisés, et de nouvelles obligations pour les pays en voie de développement.

Tables rondes de Dialogue Social : étude de cas

Afin de satisfaire et de garantir la compatibilité des objectifs de réduction des émissions avec ceux de la cohésion sociale et du développement économique, des tables rondes sur le dialogue social ont été créées : une table ronde centrale, et 7 tables rondes sectorielles –une pour chaque secteur dont les émissions sont intensives et doivent être réduites selon les normes européennes en vigueur. Il s'agit d'un espace de participation, dans lequel le secteur administratif et les organisations syndicales et patronales ont la possibilité d'analyser les conséquences sociales et économiques de la mise en œuvre des mesures qui découlent de l'application du Protocole de Kyoto... Un an plus tard, en 2007, une table ronde sur le secteur des émissions diffuses a été rajoutée : bien que cela ne fasse pas partie des objectifs de Kyoto, ces émissions représentent un pourcentage croissant des émissions de gaz à effet de serre.

Cette étude a pour objectif d'évaluer les tables rondes en tant qu'instrument de participation et de débat, ainsi que d'analyser les réponses que celles-ci peuvent offrir aux défis et aux opportunités auxquels font face les différents secteurs économiques. Cette étude a également pour objectif d'analyser quelles sont les possibilités qu'offre cet outil : quels résultats ont été atteints, quelles barrières ont été surmontées ? Il s'agit ici de déterminer si cet outil peut être utile et permettre d'assurer une transition juste lors de l'application de politiques environnementales dans d'autres pays.

Une évaluation des tables rondes sectorielles de dialogue social est donc incluse dans cette étude; y sont également évalués les principaux résultats et contributions, leurs potentialités, ainsi que certaines propositions visant à améliorer le fonctionnement des tables rondes et à atteindre les objectifs proposés.

Le contexte pour la réalisation de cette étude ne pouvait être plus opportun. Les gouvernements sont actuellement en train de débattre, dans le cadre des Nations unies, sur

l'accord international qui permettrait de réguler l'après-Kyoto : cela concerne tant les mesures générales de lutte contre le changement climatique que la réduction quantitative des émissions de gaz à effet de serre. De plus, la gravité de la récession économique en Espagne, ainsi que ses effets dévastateurs sur l'emploi, font qu'il est plus que jamais nécessaire de faciliter la création d'espaces permettant de promouvoir un changement du modèle productif actuel. Le défi actuel est d'élaborer des politiques cohérentes qui puissent répondre à la crise économique, environnementale et sociale –dans un contexte d'augmentation du nombre de chômeurs due à la crise sociale. Ces politiques doivent permettre au pays de se tourner vers un modèle économique plus durable, que ce soit d'un point de vue économique, environnemental ou social –ce qui implique en particulier la création d'emplois verts.

Création et fonctionnement des tables rondes sur le dialogue social

Les tables rondes tripartites sur le dialogue social sont le résultat d'accords entre le gouvernement, les organisations syndicales et les organisations patronales. Leur objectif est d'établir des mécanismes qui permettent d'aborder la façon dont les engagements pris lors du Protocole de Kyoto sont mis en place, ainsi que d'analyser leurs conséquences sur la compétitivité de l'emploi et la cohésion sociale. Les propositions qui débouchent sur un accord sont transmises aux ministères et institutions compétents afin que ceux-ci les examinent.

Au cours des dernières années, les trois parties en question ont présenté diverses propositions qui complétaient et développaient le contenu de ces tables rondes. La principale demande adressée à ce jour par les tables rondes à l'Administration a été l'élaboration d'indicateurs ad-hoc sur l'emploi et les émissions, indicateurs qui permettraient de mesurer l'impact des mesures qui ont été prises dans le secteur de l'emploi.

Il existe en Espagne, en plus de ces tables rondes, d'autres espaces de participation sociale qui permettent d'aborder la question des politiques sur le Changement Climatique, comme le Conseil National sur le Climat. Cependant, les tables rondes sur le dialogue social qui sont analysées dans cette étude présentent la particularité de disposer d'un découpage tripartite (Administration, organisations patronales et syndicales). Cela donne une perspective nouvelle à la discussion sur l'impact des transformations productives sur la compétitivité et l'emploi, dans le cadre de la recherche d'une économie plus durable sur le plan social, environnemental et économique.

Evaluation des tables rondes par les acteurs impliqués

Tous les acteurs interviewés évaluent cet espace de manière positive, le considérant comme un instrument novateur ayant un énorme potentiel de réponse pour le futur.

Les tables rondes sont considérées comme un instrument très utile pour l'échange d'information, la mise en commun des préoccupations et des demandes, et le suivi de l'évolution de chaque secteur. En sus de leur contribution à l'accroissement des connaissances des parties prenantes, elles représentent une source de motivation pour certaines de ces parties – en particulier les organisations syndicales.

Sont particulièrement relevées leur contribution au dialogue et leur aide à la compréhension des défis spécifiques qui se posent à chacun des secteurs -ce qui permet également de minimiser le risque de conflit. Les personnes interviewées ont signalé que le Plan National de Droits d'Emissions n'avait pas eu d'implications importantes dans le secteur de l'emploi. Si ce forum est mis en place à l'avenir, il s'agira d'un espace idéal qui permettra de débattre, de prendre des décisions consensuelles, et de minimiser les effets sociaux négatifs.

A propos de l'influence de ces tables rondes sur les décisions et les stratégies du gouvernement, les personnes interviewées soulignent la fonction d'observatoire, de conseil, ou d'échange d'informations sur les normes liées au changement climatique -ou sur les décisions politiques et les stratégies développées dans ce domaine. La plupart des personnes s'accordent à dire que les tables rondes ont effectivement eu un impact -plus ou moins important selon les personnes interrogées- sur les décisions politiques.

Le secteur administratif considère que ce rôle de conseil est très important, en particulier dans les négociations que l'Espagne doit entamer avec d'autres pays membres de l'Union Européenne sur ce thème ; elle met en particulier en avant le caractère positif du fonctionnement tripartite.

En résumé, on peut souligner que les tables rondes ont permis une meilleure fluidité des échanges d'informations, la participation plus active de l'industrie –plus rétive au début-, et qu'elles ont servi de « pépinière » d'initiatives et de mesures qui se sont concrétisées dans d'autres forums.

Les trois parties impliquées considèrent que les aspects suivants sont de grandes avancées :

- Pour les organisations syndicales : le caractère propice à la démocratisation et le caractère participatif
- Pour les organisations patronales : la possibilité d'établir leurs demandes et d'expliquer leurs préoccupations
- Pour l'Administration : le fait que cet espace facilite le flux d'informations et permet de détecter des signaux d'alerte face à d'éventuels conflits ou impacts indésirables.

L'Administration souligne les avancées qui ont été réalisées dans différents domaines : l'élaboration d'indicateurs permettant de suivre l'évolution des émissions des gaz à effet de serre et de l'emploi dans différents secteurs ; l'incorporation d'une table ronde sur les secteurs diffus ; la création de groupes de travail qui analysent les indicateurs et mettent en place des propositions lors des tables rondes ; la formation et la réinsertion de travailleurs pour le développement de l'Emploi Vert ; et l'inclusion progressive de l'emploi indirect dans les statistiques.

Les résultats les plus pertinents des enquêtes

Entrevues réalisées en 2007 lors de la première partie de l'étude

- Toutes les personnes interrogées qualifient l'initiative d'« innovante » et de « pionnière ».
- Elle est définie par la majorité comme un espace de dialogue « tranquille », « favorisant la réflexion », « pratique » « raisonné », avec peu de conflits, même dans les secteurs qui sont confrontés aux plus grands défis face au PNA.
- Neuf des personnes interrogées considèrent que les tables rondes exercent une influence sur les décisions politiques en général.
- Le caractère « informel » des tables rondes est souligné comme l'un des éléments du succès de cette initiative : un caractère contraignant les aurait en effet fait

percevoir comme un espace de négociation, dans lequel il aurait été plus difficile d'arriver à des résultats concrets.

- Toutes les personnes interrogées manifestent le besoin de garantir la continuité de l'espace, et se montrent confiantes en ce sens.
- Toutes les personnes de l'Administration reconnaissent que l'espace des tables rondes est fondamental pour pouvoir « entendre » les requêtes et les préoccupations des différentes parties concernées.
- La majorité le considère comme un espace pluriel en termes d'apport d'informations.
- Pour les organisations patronales, les tables rondes ont une essence plutôt instrumentale, mais elles sont un bon outil pour rechercher des solutions pour l'avenir.
- Il en ressort un caractère innovant, car cet espace tripartite n'est pas habituel pour aborder des questions à long et moyen terme – et non des questions immédiates et concrètes.
- Une des suggestions exprimée et adoptée lors des tables rondes est la création de fonctions de « vigilance » par rapport aux plans nationaux d'allocation d'autres pays de l'Union européenne, pour vérifier d'éventuelles distorsions.
- Treize des quinze personnes interrogées ont dit être convaincues que l'apport des tables rondes à une meilleure compréhension des défis sectoriels a été considérable.
- La partie syndicale a souligné le caractère démocratique de cet espace, et les possibilités de dialogue direct entre les trois parties concernées qu'il offre –obligeant chacune d'entre elles à adopter des positions claires vis-à-vis des autres, et ce dans un climat de dialogue et de concertation.
- L'inégalité de l'accès aux informations et des possibilités d'engagement des différentes parties a été signalée comme l'une des limites possibles des tables rondes. L'inégalité entre les secteurs a également été signalée, certains secteurs étant mieux structurés et mieux armés que d'autres pour réagir.

- Un autre défi qui se pose, signalé par différents milieux, est la « fragilité » de certaines des données de l'Institut National de Statistiques -quant à leur utilité pour le suivi du PNA. Une réunion avec l'INE a été sollicitée afin de pouvoir avancer sur ce point.

Consultations d'actualisation 2009 :

- Le renforcement de l'apport d'informations –notamment grâce aux paramètres économiques et aux données sur l'emploi- a été salué ; il permet de mieux comprendre l'évolution des différents secteurs, et les liens qu'ils entretiennent avec les émissions, ainsi qu'avec les effets que celles-ci peuvent avoir sur la compétitivité et l'emploi.
- Les personnes interrogées ont estimé l'expérience très utile, et considèrent que son application dans d'autres pays peut être intéressante.
- Étant donné qu'il n'y a pas eu d'impact significatif sur l'emploi et la compétitivité, aucune mesure « importante » n'a été prise. Toutefois, les personnes de la partie syndicale interrogées estiment qu'en cas de problème majeur, les tables rondes auraient permis de trouver une solution consensuelle.
- La partie syndicale a souligné « l'incitation » que représentent les tables rondes : elles encourageraient l'intégration des questions environnementales -en particulier celles liées au changement climatique- dans l'agenda syndical.
- Les tables rondes sont considérées comme une « pépinière » d'initiatives qui se sont concrétisées dans d'autres forums.

Le futur des tables rondes en Espagne et leur potentiel d'application dans d'autres pays

Le fait d'avoir été créées par Décret royal leur confère un caractère institutionnel et garantit la continuité de l'espace. Toutefois, la seule existence d'un instrument juridique n'est pas une garantie de dialogue démocratique et participatif, et, de ce fait, sa continuité en tant qu'instrument dépendra de la volonté des parties prenantes de maintenir un dialogue adulte et productif. C'est en ce sens que les trois parties ont souligné l'intérêt qu'elles ont à ce que les

tables continuent, et leur utilité en cette période de débat sur les politiques du changement climatique –non seulement dans le cadre du Protocole de Kyoto, mais aussi pour la période de l'après-Kyoto.

Ces tables rondes pourraient représenter une expérience facile à appliquer dans des pays où il existe une culture du dialogue et un bon fonctionnement des institutions -susceptibles de couvrir ce type de processus.

Leur répliquabilité dans le contexte européen est relativement facile à présumer, étant donné que les conditions propices à leur mise en œuvre existent déjà : tradition de tripartisme, cadre commun de politique environnementale, promotion des énergies renouvelables, et tentatives d'amélioration de l'efficacité énergétique.

Elles peuvent en outre servir de modèle dans d'autres contextes géographiques, ou à propos d'autres volets du changement climatique -l'adaptation par exemple. Ce type de mesures pourrait alors garantir une adéquation « socioprofessionnelle » des mesures à adopter.

Lorsqu'on leur demande si cette initiative pionnière pourrait être exportée, les personnes interrogées mettent en avant l'utilité de cette expérience ; elles considèrent que son application dans d'autres pays peut être intéressante dans la mesure où elle remplit les conditions minimales suivantes :

- Coordination entre les ministères impliqués (travail, environnement, industrie, etc), étant donné le fait que l'échange d'informations est vital.
- Compréhension et compromis entre les agents syndicaux et patronaux, en lien avec les objectifs de Kyoto ; fluidité du dialogue entre les parties.

La partie syndicale met en avant quatre aspects clés de ces tables rondes qui, bien qu'ils soient encore améliorables, justifient l'extension de ce schéma tripartite :

- Anticipation des situations potentielles de conflit socio-économique et environnemental -qui pourraient découler des engagements pris lors du protocole de Kyoto ou d'autres accords postérieurs, ainsi que de la tenue de ces engagements.
- Recherche de solutions et adoption de mesures permettant de contrer les effets négatifs pouvant surgir entre les différentes parties, sur la base du dialogue et du consensus.

- Transparence dans le processus de prise de décisions et dans la gestion des mesures adoptées, afin de prévenir et de minimiser les effets négatifs sur l'emploi, la compétitivité et l'environnement.
- Identification des opportunités qui permettraient de transformer le système productif selon des critères de majeure éco-efficience, de valeur ajoutée, et de meilleure qualité de l'emploi.

Conclusions

Le Dialogue Social tripartite est un instrument utile qui permet d'analyser les effets qu'ont les politiques en lien avec le changement climatique sur la compétitivité, l'emploi et la cohésion sociale.

Cette étude analyse les tables rondes de dialogue social, qui disposent déjà d'une certaine expérience, ayant été créées il y a plus de trois ans.

Dans cette étude, l'accent est mis sur l'utilité du dialogue social tripartite. Ce dialogue permet de garantir que les décisions sont prises de manière informée, et qu'elles sont socialement adaptées aux différents acteurs sociaux considérés –organisations patronales, syndicales, et institutions. Cela est particulièrement important dans un contexte où les accords futurs visant à établir une ligne de conduite pour lutter contre le changement climatique au cours des prochaines décennies sont en train d'être débattus, dans le cadre de la Convention-cadre des Nations unies pour le Changement Climatique.

Les tables rondes sont un instrument évalué positivement par l'Administration, les organisations patronales et syndicales. La plupart des personnes interrogées sont d'accord avec cette initiative ; le cas échéant, les critiques portent sur le fait que les résultats actuels sont limités, et non sur une évaluation négative des tables rondes en elles-mêmes.

Les tables rondes sont un instrument positif, permettant de s'informer et de comprendre les problèmes qui peuvent se poser. Elles sont considérées comme un instrument de grande utilité dans un certain nombre de domaines : pour l'échange d'informations ; pour le suivi de l'évolution qu'ont les politiques climatiques sur la compétitivité, l'emploi et la cohésion sociale ; pour la mise en commun des préoccupations et des demandes ; pour la mise en place d'un débat ouvert et transparent ; ainsi que pour la recherche de solutions consensuelles. De plus, elles permettent de faire une lecture partagée des données qui aide à éviter les interprétations réductrices ou dramatisantes.

Les tables rondes sont un instrument qui facilite le consensus. Leur contribution au dialogue et à la compréhension des défis qui se posent aux différents secteurs est particulièrement mise en avant, et permet de minimiser le risque de conflit.

Les tables rondes dynamisent les actions internes et permettent de faire germer des initiatives dans chaque secteur. À la suite de ces tables rondes, certaines organisations patronales et syndicales ont lancé des initiatives qui leur sont propres, et qui sont en lien avec l'échange d'information et la création de programmes de formation, et de débats.

Les tables rondes permettent de faire un suivi fiable du PNA. Un saut qualitatif important est attendu –par rapport aux fonctions de ces tables rondes-, suite à l'approbation du deuxième PNA, en vigueur jusqu'en 2012. On pourrait passer d'un caractère principalement informatif à un rôle davantage proactif. Cette nouvelle dimension des tables rondes implique également une intensification de leur travail, ce qui aura des répercussions sur la fréquence et le contenu des discussions.

Le fonctionnement de ces tables rondes implique une charge de travail supplémentaire pour l'Administration ; cette charge doit être prévue, et dotée des ressources nécessaires. Les réponses de l'Administration sont ambivalentes : elles reflètent d'un côté, une tendance à maintenir un statu quo par manque de ressources permettant d'assumer une éventuelle augmentation des charges ; de l'autre, elles reflètent une tendance à reconnaître le besoin d'élargir les fonctions des tables rondes.

Ces tables rondes peuvent être un modèle valable pour d'autres secteurs et initiatives. Dans le cas de l'Espagne, la création d'une table ronde de dialogue sur les secteurs dits diffus représente déjà une avancée importante.

Il est à espérer que l'élargissement et la maturité de cet espace dynamisent le processus pour le transformer en espace de négociation entre les différentes parties et les différents secteurs, le renforcer, et lui faire prendre de l'ampleur et de l'importance au sein des instances de décision.

Il s'agit finalement d'une expérience extrêmement positive pour les trois parties en question : l'Administration, les organisations syndicales, et les organisations patronales. Le potentiel des tables rondes reste à développer, et les résultats atteints dépendront alors en grande partie de la volonté des parties, et de leur disposition à entretenir un dialogue mature et productif face aux énormes défis qui se posent.

Introduction

L'ampleur du problème que pose le changement climatique et les transformations qu'il va entraîner dans les systèmes de production nous obligent à chercher des solutions nous permettant de faire face à ces transitions productives, tout en garantissant la cohésion sociale, la participation à la prise de décisions, et l'exploitation des opportunités qui en découleront en matière de création d'emplois.

Confrontée à cette préoccupation, l'Organisation internationale du travail (OIT) a mis en place un programme visant à analyser les relations qui existent entre le changement climatique, l'emploi et les revenus. Juan Somavia, Directeur général de l'OIT, a plusieurs fois souligné l'importance de ce programme, de même que celle d'un dialogue efficace englobant les différents acteurs sociaux, afin de s'assurer que les transitions sont justes, et afin de profiter le plus possible des avantages en termes d'emploi et de génération de revenus qui peuvent découler des processus d'adaptation et d'atténuation du changement climatique. Cette transition juste s'applique tant aux processus d'adaptation, aux effets du changement climatique et aux autres défis environnementaux qu'aux autres changements qui sont nécessaires pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et les autres formes de contamination environnementale. Il faut s'assurer que la transition se fasse de manière à augmenter les opportunités permettant de garantir à chacun un travail décent, et à réduire les difficultés qui s'y opposent.

Le dialogue social, le développement de l'expression et de la participation, ainsi que la promotion de l'emploi vert, sont considérés comme des critères permettant de récupérer et de développer le Pacte Général pour l'Emploi (PGE). Ce pacte, conclu en juin 2009 par les 183 Etats membres de la Conférence Internationale pour l'Emploi de l'OIT, est la réponse du monde du travail à l'actuelle crise économique. Le PGE a été adopté « avec l'objectif d'orienter les politiques nationales et internationales destinées à stimuler la récupération économique, à générer des emplois, ainsi qu'à protéger les travailleurs et leurs familles, dans un scénario de crise selon lequel le chômage, la pauvreté et les inégalités augmentent, et qui provoque la faillite de nombreuses entreprises ».

Dans ce contexte, la fondation Sustainlabour et la *Fundación Internacional para el Desarrollo Sostenible* ont décidé, en accord avec l'OIT, d'effectuer la présente étude de cas sur l'expérience des tables rondes sur le dialogue social. Ces tables ont été créées en Espagne en tant que mécanisme de participation et de suivi des engagements pris lors du Protocole de Kyoto, ainsi que des directives qui en dérivent ; elles ont pour but d'analyser les effets qu'ont ces directives sur l'emploi, la compétitivité et la cohésion sociale.

Ces tables rondes sont mises en place dans un contexte particulièrement important. En effet, selon les engagements définis par le Protocole de Kyoto pour 2012, l'Espagne pourrait augmenter ses émissions de gaz à effet de serre de 15 % maximum par rapport à celles de 1990. Cependant, l'augmentation cumulée de ces émissions a dépassé de 50 % celles de 2008. C'est la raison pour laquelle l'Espagne doit faire face au besoin de diminuer radicalement ses émissions, afin de se conformer à ses engagements internationaux.

Il faut également prendre en considération les nouvelles perspectives qui voient le jour en relation avec la période post-Kyoto, à partir de 2012 : de nouveaux défis seront introduits, ainsi que de nouveaux engagements beaucoup plus ambitieux en termes de réduction des émissions pour les pays industrialisés, et de nouvelles obligations pour les pays en voie de développement.

L'inversion de tendance nécessaire a débuté en 2006, année au cours de laquelle les émissions ont diminué de 1,8 % alors que le PIB a augmenté de 3,9 %. En 2008, les émissions totales des secteurs pouvant prétendre à l'échange de quotas d'émission ont diminué de 12,4 % par rapport à celles de l'année précédente. Cette diminution peut en grande partie être attribuée à la crise économique mondiale, qui se révèle être particulièrement intense en Espagne du fait de la gravité de la situation dans le secteur du bâtiment, du taux élevé du chômage et du fort resserrement de la consommation des foyers. Les perspectives économiques pour 2009 laissent entrevoir une nouvelle diminution des émissions, mais le défi consistera à consolider cette diminution une fois l'économie relancée.

Conjointement au besoin cité de consolider la tendance à la diminution des émissions, nous devons également considérer les nouvelles perspectives liées à l'après-Kyoto, à partir de 2012, qui introduiront de nouveaux défis et engagements, aussi bien pour les pays industrialisés que pour les pays en voie de développement. Des effets importants se feront également ressentir sur l'évolution (positive ou négative) de l'emploi.

Afin de relever ce défi, L'Espagne a mis en œuvre une série de normes et de plans, dont la Loi sur l'échange des émissions, simple transposition de la Directive Européenne correspondante et les deux Plans nationaux d'allocation dérivés de celle-ci qui définissent les quotas d'émission pour 7 secteurs : électrique, raffinage de pétrole, sidérurgique, ciment et chaux, céramique, pâte et papier, et verre et frites.

Afin de satisfaire et de garantir la compatibilité des objectifs de réduction des émissions avec ceux de la cohésion sociale et du développement économique, des **tables rondes sur le dialogue social** ont été créées - une table ronde centrale et 7 tables rondes sectorielles - faisant office d'espace de participation où l'Administration et les organisations syndicales et patronales ont la possibilité d'analyser les éventuelles conséquences sociales et économiques de la mise en œuvre des mesures découlant de l'application du Protocole de Kyoto –en particulier leur impact sur la compétitivité, l'emploi et la cohésion sociale. Une table ronde a été

ajoutée en 2007 pour le secteur des émissions diffuses ; en effet, bien qu'il ne soit pas inclus dans les objectifs des PNA, ce secteur tout de même responsable d'un taux d'émissions croissant.

Reconnaissant la valeur des tables rondes sur le dialogue en tant qu'instrument de participation, nous envisageons en sus d'analyser leur potentiel de réponse par rapport aux défis et aux opportunités posés aux différents secteurs économiques inclus dans le régime d'échange des quotas d'émission.

Le contexte pour la réalisation de l'étude ne saurait être plus opportun. Au sein des Nations Unies, les gouvernements débattent de l'accord international pour réglementer l'après-Kyoto, à partir de 2013 –ils débattent principalement des mesures de lutte contre le changement climatique, et en particulier de la diminution des émissions de gaz à effet de serre. Il s'agit du moment idéal pour décider quels sont les outils qui, d'un point de vue du monde du travail et du dialogue social, peuvent simplifier les transitions nécessaires, et pour se demander si les tables rondes espagnoles sont une expérience digne d'être retenue.

De plus, la gravité de la récession économique en Espagne et son effet dévastateur sur l'emploi rendent plus que jamais indispensable la création d'espaces en faveur d'un changement du modèle productif actuel. Le défi actuel consiste à concevoir des politiques de réponse cohérentes à la crise économique, environnementale et sociale, dont les principaux acteurs sont les nombreux chômeurs. Il s'agit de s'assurer que ces mesures permettront au pays de progresser vers un modèle économique plus durable en termes d'économie et de développement social, englobant la création d'emplois à plus faible impact environnemental.

Les tables rondes se sont avérées utiles en tant qu'espace de dialogue et de rencontre entre les parties, et les participants pensent qu'elles pourraient devenir un modèle valable, susceptible d'être appliqué dans d'autres pays confrontés à des défis similaires, en Europe en particulier. Nous avons souhaité, dans cette étude, analyser également les limitations et les obstacles qui empêchent de profiter au mieux du potentiel et des opportunités que le modèle confère en vue de son application dans d'autres domaines, en termes de bénéfices directs et indirects pour les trois parties impliquées, etc.

La plus grande partie de l'étude a été réalisée en 2007. La première étape a permis de recueillir et d'analyser la documentation et les réglementations correspondantes : directives européennes, législation espagnole, procès-verbaux de réunions, etc. La deuxième étape a été consacrée à la consultation approfondie des principaux acteurs ayant participé au processus dès le début. En 2009, une mise à jour a impliqué de nouvelles consultations en vue d'introduire la nouvelle table ronde créée, et de mettre à jour les données et les conclusions.

Les consultations réalisées avec deux années de décalage permettent d'exprimer la transformation des attentes en objectifs atteints ou en cours, et d'inclure les accomplissements réalisés.

Quinze consultations ont été réalisées en 2007 entre des représentants de tous les secteurs concernés par le Plan national d'allocation (PNA) de quotas d'émission et les trois parties impliquées : l'Administration –y compris les Communautés autonomes¹-, les organisations patronales, et les organisations syndicales. Six consultations ont été effectuées en 2009, deux pour chacune des parties. Deux de ces consultations ont été axées sur le secteur des émissions diffuses et les autres 4 sur les secteurs déjà inclus dans l'étude.

L'étude est organisée en 7 chapitres qui sont décrits ci-après.

Le chapitre 1 présente succinctement le contexte national espagnol au regard des engagements pris par le pays dans le cadre du Protocole de Kyoto : la génération d'émissions, le défi qui consiste à inverser la tendance à l'augmentation des émissions, et le cadre institutionnel et juridique en vigueur.

Les tables rondes sont détaillées dans le chapitre 2 qui décrit leur statut juridique, leurs modalités de fonctionnement, leurs objectifs, leurs attributions, leur composition, etc.

Le chapitre 3 est consacré aux diagnostics sectoriels. Nous avons réalisé une ébauche du contexte économique et professionnel pour chacun des secteurs concernés par le PNA, des défis auxquels est confronté le secteur par l'application du PNA et des scénarios possibles pour l'avenir. Nous incluons un tableau récapitulatif des indicateurs définis dans chacune des tables rondes sectorielles.

Dans le chapitre 4, nous abordons la création de la table ronde sur le dialogue des secteurs diffus, dont les participants n'ont pas pu être inclus dans les premières consultations, cette table ronde ayant été mise en place après le début de l'étude. Nous y recueillons les avis des personnes interrogées lors de la deuxième phase (après la création de la table ronde) sur les objectifs, les perspectives et les accomplissements réalisés ; nous y décrivons l'évolution des émissions du secteur et les différentes mesures qui ont été prises, et nous résumons les plans en vigueur visant à la réduction de ces émissions.

Dans le chapitre 5, nous analysons les résultats obtenus à partir des consultations effectuées auprès des participants des tables rondes sur le dialogue social quant à leur fonctionnement, aux défis et aux opportunités générales et sectorielles, à l'impact sur les politiques

¹ L'Espagne est fortement décentralisée et formée des dites Communautés autonomes. Il s'agit d'Administrations régionales qui regroupent les compétences sur un grand nombre des sujets liés aux politiques exposées ici. Même si le Plan national d'allocation relève exclusivement de l'Administration centrale, l'exécution des politiques correspondantes dépendra en grande mesure des Communautés autonomes.

gouvernementales, aux propositions émanant des tables rondes, au suivi des accords, aux différences sectorielles, et aux perspectives pour l'avenir.

Le chapitre 6 décrit quelques initiatives d'organisations syndicales et patronales qui, motivées par le défi que représente l'application du PNA pour les secteurs touchés, et par cette capacité de l'espace des tables rondes sectorielles à faciliter la compréhension et le dialogue entre les différentes parties, se sont structurées en parallèle dans le but de sensibiliser les personnes, de favoriser la compréhension, et d'encourager une plus grande participation de leurs associés dans ces espaces.

En guise de conclusion finale, nous amorçons une réflexion sur l'évaluation des tables rondes sectorielles sur le dialogue social : nous nous interrogeons sur leurs résultats, leurs contributions et leur potentialité, et nous émettons quelques propositions en vue d'améliorer leur fonctionnement et la portée des objectifs proposés. Nous soulignons dans ce chapitre l'utilité de cet instrument pour le partage de connaissances entre les interlocuteurs sociaux correspondants ; cet outil permet de garantir que les décisions sont prises en connaissance de cause, décisions dont l'adéquation sociale n'aurait pas pu être obtenue en l'absence de ce dialogue. Cette démarche est particulièrement importante à l'heure actuelle, dans un contexte où sont débattus les accords futurs qui définiront la ligne de conduite pour lutter contre le changement climatique au cours des prochaines décennies.

Guide de l'étude. Questions et réponses importantes.

Pourquoi les tables rondes ont-elles été créées ?

Les tables rondes sur le dialogue social sont le résultat d'un compromis atteint par le gouvernement et les organisations syndicales et patronales ; l'objectif est de mettre en place des mécanismes qui permettent d'analyser les conséquences qu'ont les engagements pris lors du Protocole de Kyoto sur la compétitivité et sur l'emploi.

Les tables rondes ont été créées comme un mécanisme ayant pour but de garantir la participation des interlocuteurs sociaux au processus d'élaboration et de suivi du Plan national d'allocation des quotas d'émission de gaz à effet de serre : il s'agit d'évaluer ses effets sur la compétitivité, la stabilité de l'emploi et la cohésion sociale.

Ces tables rondes sont au nombre de 8 : une table ronde centrale et 7 tables rondes sectorielles, c'est-à-dire une par secteur inclus dans le PNA : électrique, raffinage, ciment et chaux, verre et frites, céramique, sidérurgie et cokeries, et papier. À celles-ci vient s'ajouter une neuvième table ronde, créée en septembre 2007, sur les secteurs diffus², qui ne sont pas touchés par le PNA.

Qui a pris cette initiative ?

Cette initiative est partie des organisations syndicales, soutenues tant par l'Administration que par les organisations patronales -ce qui est mentionné dans l'alinéa 7 de la Déclaration sur le dialogue social.

Mandats, statut juridique, composition et mode de fonctionnement

Les tables rondes ont été établies par la Loi 01/2005 sur le régime d'échange des quotas d'émission. Leur création a été officialisée par le Décret royal 202/2006, qui définit leurs attributions, leur composition et leur fonctionnement.

² Les secteurs diffus regroupent les activités génératrices d'émissions de GES qui ne sont pas incluses dans le champ d'application de la Loi 1/2005 du 9 mars qui réglemente l'échange des quotas d'émission de gaz à effet de serre en Espagne.

Il s'agit de tables rondes tripartites, auxquelles participent 6 représentants de chacune des parties. Les tables rondes sectorielles peuvent également inclure des représentants des Communautés autonomes, si le secteur en question est fortement représenté dans ladite communauté.

La table ronde centrale a pour fonction de recueillir et d'articuler les propositions émanant des tables rondes sectorielles, et de les faire remonter, après analyse, aux départements compétents de l'Administration. Les tables rondes sectorielles font un suivi particulier de chacun des secteurs.

Quelle relation existe-t-il entre les tables rondes et les décisions politiques sur le changement climatique ?

Il n'existe aucun lien direct entre les tables rondes et les espaces de décision des politiques sur le changement climatique. On a cependant constaté que l'Administration est à l'écoute et intègre dans ses décisions les accords et désaccords manifestés lors des tables rondes.

Quels sont les défis et les opportunités spécifiques en termes de compétitivité et d'emploi qui ont été identifiés pour les secteurs ?

En général, le défi qui se pose aux différents secteurs est la diminution des émissions, dans un contexte d'efficacité énergétique et d'intensité des émissions qui laisse peu de marge à l'amélioration. Dans certaines installations, des problèmes ponctuels voient le jour et vont à l'encontre des objectifs du PNA, mais aucun des secteurs n'a identifié d'impacts importants sur la compétitivité et l'emploi.

Sur quelles informations se base la discussion des tables rondes et comment sont-elles obtenues ?

Les informations sont en grande partie fournies par l'Administration et, jusqu'à présent, il s'agit principalement de données de vérification des émissions.

En 2007, il a été décidé de créer des indicateurs spécifiques qui tiennent compte non seulement des émissions, mais également des volets de la compétitivité et de l'emploi, et qui permettent de suivre l'évolution des secteurs.

Cette étape de création et de suivi d'indicateurs spécifiques a exigé –et continue d'exiger– l'apport continu d'informations et de données détaillées et de bonne qualité, de la part de toutes les parties impliquées.

Quelles mesures ont été proposées pour relever les défis, pour prévenir ou diminuer les effets négatifs et tirer profit des opportunités d'emploi ?

Parmi les mesures proposées, les plus importantes sont les suivantes : création d'indicateurs pour le suivi de l'évolution des émissions et de l'emploi dans les différents secteurs ; tenue de tables rondes plus régulières ; création d'une table ronde pour les secteurs diffus ; création de groupes de travail pour analyser les indicateurs et élaborer des propositions pour les tables rondes ; et intégration progressive de l'emploi indirect dans les statistiques.

Lors de la première phase de l'étude, les impacts exigeant une attention particulière n'ont pas été vérifiés ; même si dans certains secteurs ou sous-secteurs comme la céramique des craintes ont été émises quant à d'éventuels effets négatifs dans le secteur, celles-ci n'ont finalement pas été constatées. La proposition de la création d'indicateurs spécifiques a été un facteur important, qui permettra d'ores et déjà de proposer des mesures et des solutions à d'éventuels impacts.

Quelles mesures sont exécutées ? Quels sont les résultats observés ?

Jusqu'à présent, la principale demande exprimée par les tables rondes auprès de l'Administration a été la création d'indicateurs, et la mise en place d'une table ronde pour les secteurs diffus. L'objectif est de s'interroger sur les défis auxquels sont confrontées les organisations de ces secteurs, non inclus dans le PNA.

Ces demandes ont été prises en compte par l'Administration, qui a créé la table ronde et a invité les acteurs concernés à la réunion de constitution de celle-ci en septembre 2007. L'Administration est également en train d'élaborer une série d'indicateurs à partir de données fournies par les diverses organisations. En ce qui concerne l'augmentation de la fréquence des réunions des tables rondes, cette demande n'a pour l'instant pas été satisfaite.

Dans le cadre de la nouvelle table ronde sur les secteurs diffus, il a été décidé de développer un programme de travail en vue d'analyser le degré d'application des mesures de lutte contre le changement climatique et leur effet sur l'emploi, en sus de la création de groupes de travail par sous-secteur afin d'optimiser les débats.

D'autres mesures préconisées par les tables rondes sectorielles sont l'intégration de paramètres explicatifs comme les importations, les exportations, les taux d'efficacité énergétique et l'emploi, indicateurs qui permettraient de faciliter l'évaluation des impacts sur la compétitivité et d'emploi.

Quelles sont les conclusions des tables rondes ? Que pensent les participants et les observateurs de leur fonctionnement ? Quels sont leurs points forts et leurs points faibles ?

À l'heure actuelle, les premiers résultats de ces tables rondes commencent à être visibles, à savoir :

- o Création d'indicateurs spécifiques qui permettent de suivre l'évolution du secteur, quant à ses émissions, la compétitivité et l'emploi ;
- o Création de la table ronde des secteurs diffus en septembre 2007 ;
- o Recueil et dégroupement d'informations spécifiques par l'AGE, qui permettront de faire le suivi par secteur et par installation, ce qui n'était pas toujours le cas avec les données de l'Administration.

Tous les acteurs interrogés apprécient cet espace et le considèrent comme un outil novateur, porteur d'un énorme potentiel pour l'avenir.

Les tables rondes sont considérées comme un outil très utile pour l'échange d'informations, la mise en commun de préoccupations et de demandes et le suivi de l'évolution de chacun de ces secteurs. En sus de leur contribution à l'édification de connaissances des parties prenantes, elles représentent un élément de motivation pour certaines de ces parties, et en particulier pour les organisations syndicales.

Est particulièrement soulignée leur contribution au dialogue et à la compréhension des défis pour les secteurs, ce qui permet également de minimiser le risque de conflit. Elles ont eu, au cours des premières années de la mise en œuvre du Plan national d'allocation, un effet rassurant et un rôle informatif, tant pour les parties syndicales que pour les organisations patronales et l'Administration, en ce qui concerne les impacts de l'application du plan sur les différents secteurs.

En résumé, on peut souligner que les tables rondes ont permis une meilleure fluidité des échanges d'informations, la participation plus active de l'industrie –plus rétive au début-, et qu'elles ont servi de « pépinière » d'initiatives et de mesures qui se sont concrétisées dans d'autres forums.

Les trois parties concernées considèrent qu'elles ont été très fructueuses :

- o Les organisations syndicales soulignent le caractère propice à la démocratisation et le caractère participatif ;
- o Les organisations patronales, la possibilité de faire des demandes et d'expliquer leurs préoccupations ; et
- o L'Administration a apprécié l'espace, qui facilite le flux d'informations et la détection des signaux d'alarme d'éventuels conflits ou impacts indésirables.

Quel est l'avenir des tables rondes en Espagne ?

Le fait d'avoir été créées par Décret royal leur confère un caractère institutionnel et garantit la continuité de l'espace. Toutefois, la seule existence d'un instrument juridique n'est pas une garantie de dialogue démocratique et participatif, et de ce fait, sa continuité en tant qu'instrument dépendra de la volonté des parties prenantes de maintenir un dialogue adulte et productif. Dans ce sens, les trois parties ont souligné l'intérêt de leur continuité, et leur utilité en cette période de débat sur les politiques du changement climatique dans le cadre européen et de l'après-Kyoto.

Quel est leur potentiel d'application dans d'autres pays ?

Elles pourraient représenter une expérience facile à appliquer dans des pays où il existe une culture du dialogue, et un bon fonctionnement des institutions –susceptibles de couvrir ce type de processus.

Leur répliquabilité dans le contexte européen est relativement facile à présumer, étant donné que les conditions propices à leur mise en œuvre existent déjà : tradition de tripartisme et cadre commun de politique environnementale. Il s'agit aussi d'un outil de grande utilité dans les régions qui souffrent directement des effets du changement climatique, ou dans lesquelles le processus de réglementation à ce sujet est en cours. Ces pays doivent réagir rapidement et permettre l'implication de tous les interlocuteurs concernés, afin de garantir que des mesures qui soient viables sur le plan économique et social soient prises.

Les tables rondes peuvent en outre servir de modèle dans d'autres contextes géographiques, ou à propos d'autres volets du changement climatique -l'adaptation par exemple. Ce type de mesures pourrait alors garantir une adéquation « socioprofessionnelle » des mesures à adopter.

Contexte

Changement climatique et Protocole de Kyoto.

Le changement climatique est l'un des défis majeurs de notre époque. Il ne s'agit pas seulement d'un problème environnemental de dimension planétaire, mais aussi d'une menace à la survie même de la société contemporaine, au-delà de ses effets sur la production et sur l'emploi.

Voici un peu plus de deux décennies, dans les milieux scientifiques, on commençait à parler des dangers des effets anthropiques sur le système climatique, du fait de l'augmentation constante des concentrations des gaz à effet de serre, due principalement à la consommation massive de combustibles fossiles. On s'inquiétait déjà alors de la nécessité d'inscrire ce problème à l'ordre du jour international.

En juin 1992, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), également connue sous l'appellation Sommet de la planète ou Sommet de Rio 92 a approuvé la **Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC)** qui inscrit l'engagement de la communauté internationale à aborder le problème et à définir les mécanismes pour le prévenir. La CCNUCC a parmi ses objectifs celui de « stabiliser les concentrations de GES dans l'atmosphère à un niveau qui ne soit pas dangereux pour le système climatique. Cet objectif devrait être atteint en un laps de temps suffisant pour permettre aux écosystèmes de s'adapter naturellement au changement climatique, pour garantir que la production d'aliments ne soit pas menacée et que le développement économique pourra se poursuivre de manière durable ».

La Convention-cadre a canalisé ses objectifs grâce au Protocole de Kyoto, négocié en 1997, qui est le premier accord mondial de lutte contre le changement climatique. Ce protocole inscrit l'engagement des pays industrialisés³ à limiter et à réduire leurs émissions de GES grâce à des objectifs individuels et à l'application de lois. Il stipule une réduction mondiale des émissions de 5,2 % par rapport aux niveaux de 1990, pour la période comprise entre 2008 et 2012. Dans le cas précis de l'Europe, les engagements de réduction sont de 8 % pour l'Europe des 15 et de 7,3 % pour l'Europe des 25.

³ L'annexe I du Protocole de Kyoto dresse la liste des 38 pays industrialisés qui sont contraints de réduire leurs émissions. Inclure la liste des pays ou un lien de la CCNUCC où ces informations sont disponibles

L'Espagne et son engagement dans le cadre du Protocole de Kyoto : modalité d'application

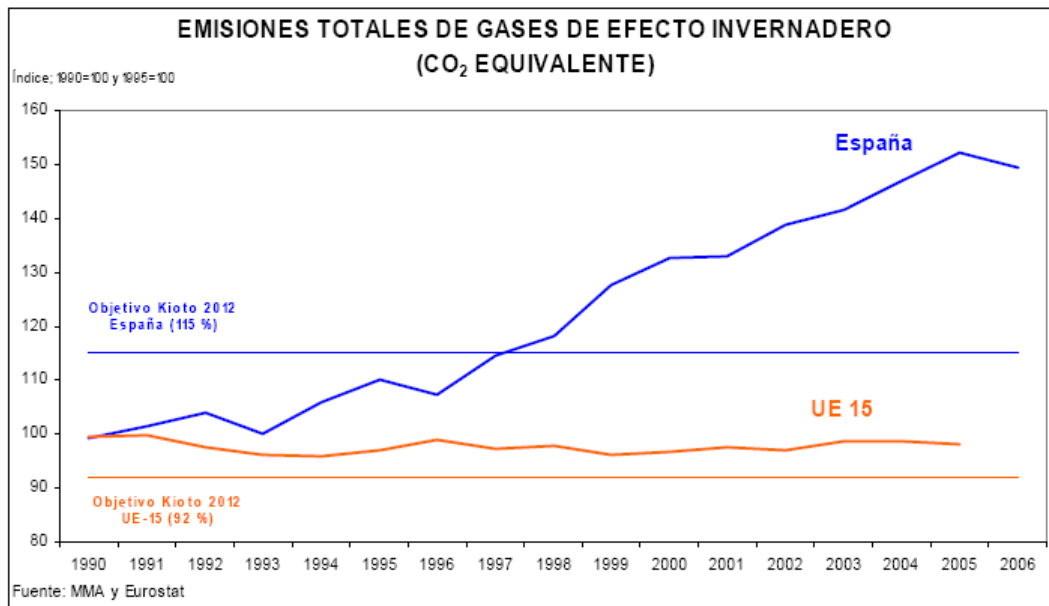
La charge des engagements de l'UE a été répartie entre les pays en fonction de leur niveau de développement économique. C'est ainsi que l'Espagne a été l'un des pays qui ne s'est pas vu exiger des réductions, mais plutôt une limite de la croissance de ses émissions. Son engagement pour la période 2008-2012 est celui d'une augmentation maximale de ses émissions de 15 % par rapport à celles de 1990⁴.

L'Espagne est cependant le pays de l'UE actuellement le plus éloigné de ses engagements d'application du Protocole de Kyoto. En général, la croissance de l'économie et de la consommation énergétique s'est également traduite, au cours des dernières décennies, par une augmentation des émissions de GES par habitant jusqu'en 2005 (9,6 t d'équivalents CO₂ en 2005), même s'il faut signaler que ce taux est inférieur à la moyenne de l'UE (10,4 t d'équivalents CO₂ par habitant pour l'UE-27). Cette tendance s'est inversée dès 2006, au début grâce aux mesures adoptées et depuis 2008, surtout en raison de la grave crise qui touche le pays.

Le schéma ci-dessous montre l'évolution des principales émissions d'origine anthropique qui contribuent au réchauffement climatique. La comparaison avec les objectifs définis pour l'Espagne dans le Protocole de Kyoto met en évidence une différence de 34,5 points étant donné l'augmentation des émissions totales de 49,5 % de 1990 à 2006. Par rapport à 2005, les émissions totales ont diminué en 2006 de 1,7 %, cette année étant la première à assister à une diminution depuis la signature du protocole. Cependant, en 2007, l'augmentation a repris et a été de 1,8 % par rapport à l'année précédente. D'après les données présentées au cours de la table ronde centrale par le ministère de l'Environnement, du Monde rural et de la Mer, les émissions totales des secteurs touchés par l'échange des quotas d'émission ont diminué de 12,4 % en 2008 par rapport à l'année précédente. Comme nous l'avons déjà indiqué, cette réduction est due en grande partie à la diminution de la demande générale en raison de la crise mondiale.

⁴ Par rapport à celles de 1990 pour ce qui est du dioxyde de carbone (CO₂), du méthane (CH₄) et de l'oxyde d'azote (N₂O), et par rapport aux émissions de 1995 pour ce qui est des hydrurofluorurocarbones (HFC), des hydrocarbures perfluorés (PFC) et de l'hexafluorure de soufre (SF₆).

Graphique 1 : Évolution des émissions d'équivalents CO₂ (1990-2006)



Pour faire face au défi actuel et pour des raisons liées, entre autres, à la sécurité d'approvisionnement énergétique, de nouveaux plans, mesures et normes et plans ont été adoptés ces dernières années, comme la *Estrategia Española de Ahorro y Eficiencia Energética* 2004-2010 (E4) et ses Plans d'action 2005-2007 et 2008-2012, le *Plan de Fomento de las Energías Renovables* de 2005 à 2010, deux Plans nationaux d'allocation, la révision 2005-2011 de la *Planificación de los Sectores de Electricidad y Gas*, la *Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia*, horizon 2007-2012-2020, la Loi 5/2009 qui étend le régime d'échange des quotas d'émission, etc.

Même en tenant compte des scénarios d'amélioration et d'efficacité contemplés par les instruments juridiques cités, ainsi que de la planification et de la conjoncture économique, les émissions de l'Espagne de 2008 à 2012 seraient supérieures de près de 40 % à celles de l'année de référence⁵. Dans ce sens, la crise profonde que traverse le pays et qui est susceptible de se prolonger quelque temps a un effet réducteur difficile à quantifier en ce qui concerne les émissions.

⁵ Ministère de l'Environnement, du Monde rural et de la Mer : Inventario Nacional de Emisiones de Contaminantes Atmosféricos y las Proyecciones con horizonte 2020 de estos inventarios. (03/2009) Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero. Série 1990-2007
<http://cdr.eionet.europa.eu/es/eu/colqfqaq/envsbjixg>

Le Plan national d'allocation des émissions, dérivé de l'application de Directive 2003/87/CE du Parlement européen sur l'échange de quotas d'émission envisage le scénario de croissance des émissions de 37 % pour la période 2008 à 2010, ce qui obligerait l'Espagne, si elle veut respecter ses engagements pris dans le cadre du Protocole de Kyoto, à avoir recours aux mécanismes de flexibilité envisagés par celui-ci. Dans ce sens, il a été décidé dans le cadre du PNA 2008-2012 d'avoir recours aux puits de carbone (2 %)⁶ et aux mécanismes de flexibilité (20 %)⁷, ce qui permettrait d'atteindre l'engagement de +15 % défini dans le protocole. (PNA 2008-2012)

Tableau 1 : PROJECTIONS DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE

	Année	Équivalents CO ₂ (kt)		
		Scénario tendanciel sans mesures	Scénario de base ou avec mesures	Scénario objectif ou avec mesures supplémentaires
GES (kt éq CO ₂)	Moyenne 2008- 2012	492 611	405 018	395 785
GES (% par rapport l'année référence)	Moyenne à 2008- 2012	70,00 %	39,77 %	36,58 %

Source : Ministère de l'Environnement, du Monde rural et de la Mer

⁶ « Un puits de carbone est tout processus ou mécanisme qui fait disparaître de l'atmosphère un gaz à effet de serre. Un réservoir donné peut être un puits de carbone atmosphérique si, pendant une période donnée, la quantité de carbone qui y entre est supérieure à celle qui en sort. Dans le cadre du Protocole de Kyoto, il est fait référence à l'élimination du carbone de l'atmosphère dérivée de certaines activités du secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la sylviculture ». (PNA 2008-2012)

⁷ Afin d'acquérir les crédits nécessaires dans les marchés internationaux, le gouvernement espagnol a créé différents instruments d'achat via : un accord avec la Banque mondiale (2004), des projets de MDP dans la région Amérique latine et Caraïbes par le biais d'accords avec la *Corporación Andina de Fomento* (CAF) et la Banque interaméricaine de développement, une proposition d'accord de participation de l'Espagne au fonds FMCC de la BEI-BERD.

Vers une réduction des émissions. Cadre institutionnel et juridique.

Plusieurs réglementations espagnoles et européennes dérivées du Protocole de Kyoto ont été approuvées. Au niveau de l'Union européenne, est entrée en vigueur en 2003 la **Directive 2003/87/CE du Parlement européen sur l'échange de quotas d'émission** qui définit le cadre juridique européen pour la mise en œuvre de l'un des mécanismes de flexibilité envisagé par le protocole.

Les secteurs touchés par la Directive européenne représentent environ 42 % des émissions de GES de l'UE. Cette même directive précise que les entreprises impliquées disposeront d'une « quantité gratuite » de quotas d'émission et qu'elles pourront, en cas de dépassement, échanger les quotas restants ou en acheter d'autres dans un marché ouvert aux entreprises européennes.

L'entrée en vigueur du système défini par la Directive était le 1^{er} mai 2005 ; à cette date, chaque pays devait avoir effectué une transposition de celle-ci en vue d'obtenir sa propre réglementation.

Dans le cas de l'Espagne, la transposition de la Directive a été faite avec la **Loi 1/2005**, approuvée le 9 mars 2005⁸, et qui définit le **Régime pour l'échange de quotas d'émission de GES**. Parmi ses objectifs, figure celui de garantir que le coût marginal de la réduction des émissions de GES soit le plus faible possible. La **Loi 1/2005**, chapitre IV, article 14 définit les critères généraux et les procédures légales pour la création et l'approbation du **Plan national d'allocation des quotas d'émission de GES – PNA** et la création de « **tables rondes sur le dialogue social** » en tant qu'instrument de participation des organisations syndicales et patronales dans le suivi du PNA en ce qui concerne ses effets sur la compétitivité, l'emploi et la cohésion sociale.

Le Plan national d'allocation des quotas d'émission.

Le PNA a été approuvé par le gouvernement par le Décret royal 1866/2004 du 6 septembre 2004⁹, sur la proposition des ministres de l'Économie et des Finances, de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce et de l'Environnement, avec information préalable de rigueur du Conseil national sur le climat (CNC¹⁰) et de la Commission de coordination des politiques sur le changement climatique (CCPCC¹¹).

⁸ Publiée au BOE numéro 59 – 10/03/2005.

⁹ Publié au BOE, numéro 216 du 07/9/2004.

¹⁰ Le Conseil national du climat (CNC), créé en 2001, est l'organe affecté au ministère de l'Environnement, dont les attributions sont l'élaboration, le suivi et l'évaluation de la Stratégie espagnole de lutte contre le changement climatique (*Estrategia Española de Lucha contra el Cambio Climático*), la réalisation de

Il fait état des obligations internationales de réduction des émissions de l'Espagne, de même que des réglementations européenne et espagnole correspondantes, définissant un certain quota d'émission pour les secteurs et installations touchés, qui pourront via l'échange de quotas d'émission, soit acheter soit vendre des quotas au sein du marché européen d'émissions.

À l'instar de la Directive européenne, le PNA englobe les 7 secteurs industriels qui consomment le plus d'énergie : électrique, céramique, papier, pâte à papier et carton, sidérurgique, ciment et chaux, verre et frites et raffinage. Sont impliquées plus de mille installations, responsables de 45 % des émissions totales de GES en Espagne. Parmi les critères pour l'allocation des quotas d'émission par secteur, a été prise en compte leur capacité technologique à augmenter leur efficacité énergétique et à réduire les émissions et l'exposition à la concurrence internationale de chacun d'entre eux.

Deux phases ont été définies : la première allant de 2005 à 2007 a eu pour objectif de contrôler les émissions au niveau de 2002 (1990 +40 %). Nous sommes actuellement au milieu de la deuxième phase, 2008 à 2012, avec des objectifs de réduction globale de 37 % par rapport à 1990.

Le PNA 2005-2007 a satisfait entre 93 et 97 % des demandes sectorielles, et a exigé un effort plus important de la part du secteur électrique du fait de ses plus grandes possibilités technologiques de réduction et sa moins grande ouverture à la concurrence internationale. Malgré le fait d'avoir enregistré un déficit global d'émissions par rapport aux allocations réalisées pendant cette première phase (-6,3 % en 2005 et -2,3 % en 2006), les premiers résultats permettent de constater que, en général, les secteurs ont eu des quotas d'émission suffisants et qu'ils ont satisfait aux obligations administratives exigées par le plan.

Tableau 2. Allocations du PNA 2005-7 comparées à celles du PNA 2008-12

Émissions mesurées 2000-2005	en Allocation PNA 2005-2007	Allocation PNA 2008-2012	Variation d'allocation entre les deux PNA
Millions tonnes CO ₂ /an	deMillions tonnes CO ₂ /an	deMillions tonnes CO ₂ /an	de %
(A)	(B)	(C)	(D)

propositions et de recommandations en vue de définir les politiques, les mesures de lutte contre le changement climatique, les stratégies d'adaptation et d'atténuation, etc. Le CNC participe au suivi du PNA.

¹¹ La Commission de coordination des politiques sur le changement climatique (CCPCC) créée par la Loi 01/2005, agit en tant qu'organe de coordination entre l'AGE et les Communautés autonomes en vue de l'application du régime d'échange des quotas d'émission défini par ladite loi.

Centrales électriques				
(puissance thermique >91,30 20 MW)	85,40	54,42	-36,28 %	
Centrales de cogénération	10,03	13,00	12,04	-7,41 %
Autres centrales de puissance thermique > 20 MW	6,41	10,14	5,63	-44,45 %
Raffineries d'hydrocarbures	15,14	15,25	16,13	+5,79 %
Cokerie, production d'acier, frittage de minerais	10,86	11,23	12,21	+8,74 %
Ciment et chaux	28,27	29,99	31,25	+4,19 %
Verre et frites	2,61	2,93	2,83	-3,24 %
Briques, tuiles et carreaux	6,01	5,65	5,80	+2,62 %
Papier et carton	4,31	5,30	5,48	+3,49 %
Réserves pour de nouveaux entrants	--	3,29	6,28	+90,56 %
Total	174,94	182,18	152,25	-16,43 %

Source : Ministère de l'Environnement

La deuxième phase du PNA va de 2008 à 2012¹², et s'est fixée pour objectif de réaliser une réduction en accord avec les engagements du Protocole de Kyoto, tout en préservant la compétitivité et l'emploi dans l'industrie et en respectant la stabilité économique et budgétaire. Comme nous l'avons vu ci-dessus, cette deuxième étape envisage que la moyenne des émissions ne dépassera pas de 37 % les émissions de 1990.

Quant à l'allocation des quotas, on observe une réduction globale de 19,3 % par rapport à la première étape du PNA. Nous détaillerons la répartition des quotas par secteur dans le chapitre consacré aux diagnostics sectoriels. En 2008, les secteurs concernés par la directive européenne sur les échanges de quotas d'émission ont réduit leurs émissions de CO₂ de 12,4 % et, avec les émissions générées, présentent un déficit de 5,9 % face aux allocations de quotas.

¹² Le PNA 2008-2012 a été approuvé par la Commission européenne en juillet 2007. Il a été publié au BOE n° 174 du 21 juillet 2007.

PNA, participation et dialogue social

La Loi 01/2005 définit dans son article 14 que la mise en œuvre du PNA devra tenir compte des observations et arguments formulés directement, ou par l'intermédiaire des consultations et participations définies, en particulier celles qui correspondent aux secteurs touchés.

En considération de cette disposition et dans le cadre d'une relance du dialogue social par l'actuel gouvernement, la mise en œuvre du PNA a pu s'appuyer, dans sa première et sa deuxième phase, sur un processus de consultation et de participation des différents interlocuteurs sociaux et organismes de l'Administration. Nous détaillons ci-après les différentes étapes du processus de mise en place et d'approbation du PNA 2008-2012.

L'étape préalable à l'élaboration de l'ébauche a inclus la tenue de réunions entre l'Administration générale de l'État (AGE) et les associations sectorielles représentant les installations susceptibles d'être touchées et la consultation individualisée d'entreprises non associées. Les réunions se sont déroulées de février à juin 2006. Lors de cette étape, s'est également déroulée une consultation publique via un formulaire disponible sur Internet, d'une durée de 20 jours ouvrables et qui a reçu près de 300 réponses.

Après avoir été approuvé par le gouvernement, le PNA l'a également été par la Commission européenne, ce qui a fini de définir la répartition par secteur. S'est déroulée ensuite une étape de débat, au cours de laquelle chaque partie intéressée pouvait demander que soient faites des modifications aux allocations des installations touchées, même si ces modifications ne pouvaient pas porter sur le total des quotas alloués au secteur. La période de débat s'est déroulée pendant le mois d'août 2007.

Enfin, le suivi du PNA est effectué par les tables rondes sur le dialogue social (centrale et sectorielles) afin de garantir la participation des secteurs et des interlocuteurs impliqués, du CNC et du CCPCC.

Il est important de souligner le rôle que joue le CNC dans les politiques espagnoles sur le changement climatique en général. Le CNC est un organe collégial qui réunit différents départements de l'Administration générale de l'État, les Communautés autonomes, la Fédération Espagnole de Municipales et Provinces, des représentants de la recherche, les interlocuteurs sociaux et les organisations non gouvernementales.

Le tableau suivant présente, de manière simplifiée, la séquence logique de l'allocation et du suivi du PNA 2008-2012 ainsi que les mécanismes de participation prévus et les acteurs impliqués dans le processus.

Tableau 3 : Processus de mise en place, d'approbation et de suivi du PNA 2008-2012

État de traitement du PNA	Mécanismes/procédures	Acteurs impliqués
1 – Processus d'élaboration de l'ébauche	Réunions sectorielles	Administration publique Associations sectorielles Entreprises potentiellement touchées
	Consultation publique (Internet)	Grand public
2 – Élaboration de l'ébauche	-	AGE – Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)
3 – Observations et commentaires suscités par l'ébauche	Réunions spécifiques du CNC et de la CCPCC. Remise du rapport préalable au gouvernement	AGE, Communautés autonomes, <i>Federación Española de Municipios y Provincias</i> , représentants de la recherche, interlocuteurs sociaux et organisations non gouvernementales
	Consultation publique (Internet)	Grand public
4 – Approbation de la première version du PNA	-	Gouvernement
5 - Approbation par la Commission européenne	-	Commission européenne
Publication du PNA/Décret royal		
6 – Arguments par installation	Propres ressources administratives	Grand public en général

7 – Suivi	Tables rondes sur le dialogue social (centrale et sectorielles)	AGE et Communautés autonomes Organisations syndicales Organisations patronales
	CCPCC	AGE et Communautés autonomes
	CNC	AGE, Communautés autonomes, <i>Federación Española de Municipios y Provincias</i> , représentants de la recherche, interlocuteurs sociaux et organisations non gouvernementales

Présentation des tables rondes sur le dialogue social

Cadre juridique

Les tables rondes sur le dialogue social sont un espace de réflexion auquel participent le gouvernement et les organisations syndicales et patronales, dans le but de suivre, d'analyser et de proposer des solutions aux éventuels impacts économiques et sociaux –en particulier sur l'emploi et la compétitivité-, de la mise en œuvre de normes, de plans et de mesures en vue de l'application du Protocole de Kyoto.

Cette initiative émane du processus de dialogue social préconisé par le gouvernement espagnol depuis 2004. Dans l'alinéa 7 de la **Déclaration pour le dialogue social**¹³, le gouvernement et les organisations syndicales et patronales participantes ont convenu d'aborder les engagements du Protocole de Kyoto et les conséquences qu'ils seraient susceptibles d'avoir sur la production et l'emploi.

Les tables rondes sur le dialogue social ont été créées par l'article 14 de la Loi 01/2005 sur le régime d'échange des quotas d'émission de GES, dans le but de « *garantir la participation des organisations syndicales et patronales dans l'élaboration et le suivi du Plan national d'allocation en ce qui concerne ses effets sur la compétitivité, la stabilité de l'emploi et la cohésion sociale* ».

Le Plan national d'allocation des quotas d'émission établit également qu'en vue d'analyser les effets potentiellement nocifs, en particulier ceux qui concernent l'emploi, seront créées des tables rondes sur le dialogue au niveau global et dans chaque secteur d'activité ; participeront à ces tables rondes au côté de l'Administration, les organisations syndicales et patronales représentant ces secteurs (Chapitre 7 : processus d'information publique).

Enfin, afin de respecter les dispositions juridiques mentionnées, le **Décret royal 202/2006**¹⁴ a été approuvé en février 2006. Il régit la composition et le fonctionnement des tables rondes sur le dialogue social. Le texte de ce décret, préalablement examiné par les organisations syndicales et patronales les plus représentatives, recueille le consensus obtenu dans la Déclaration sur le dialogue social

¹³ La Déclaration pour le dialogue social a été rédigée le 8 juillet 2004, avec participation, du côté patronal, des organisations CEOE et CEPYME, et du côté syndical, de l'UGT et des CCOO.

¹⁴ Publié dans le BOE, numéro 51 du 1^{er} mars 2006.

Elles se présentent comme un espace de « réflexion » ¹⁵ avec pour objectif premier d'identifier de manière précise et précoce :

- Les conséquences néfastes pouvant découler de l'application du Protocole de Kyoto, surtout en ce qui concerne la compétitivité, l'emploi et la cohésion sociale.
- Les options les plus efficaces et les moins chères en termes de compétitivité, d'emploi et de cohésion sociale, pour l'application du Protocole de Kyoto ; et
- Les opportunités qui peuvent découler de l'application du Protocole de Kyoto pour le développement de l'économie espagnole en général, et des secteurs de la production touchés en particulier.

Il a tout d'abord été créé une **table ronde centrale** et 7 **tables rondes sectorielles** correspondant aux secteurs touchés par la Directive européenne sur les émissions et par le Plan national d'allocation : secteur électrique, raffinage des combustibles, sidérurgie et cokeries, ciment et chaux, céramique, verre et frites, céramique, pâte et papier et carton. Fin 2007 a été créée une huitième table ronde sectorielle ; elle correspond aux secteurs diffus des transports et résidentiel, qui même s'ils ne sont pas touchés par le PNA, sont responsables de plus de 35 % des émissions de GES en Espagne.

Il existe un lien institutionnel entre les tables rondes sectorielles et la table ronde centrale, cette dernière articulant les propositions et les demandes des premières, les faisant remonter vers les départements ministériels correspondants où elles sont examinées.

Il n'existe cependant aucun lien entre les accords négociés dans les tables rondes et les politiques gouvernementales correspondantes. Du fait de leur caractère d'observation et de suivi d'éventuels impacts, les tables rondes sont considérées comme un mécanisme de facilitation du dialogue, et éventuellement, comme un organe de consultation.

Composition

Le Décret royal établit la composition tripartite et paritaire des tables rondes, avec 6 représentants de l'Administration générale de l'État, 6 représentants des organisations syndicales les plus représentatives et 6 représentants des associations patronales les plus représentatives.

La table ronde centrale regroupe les représentants syndicaux de l'UGT (Union générale des travailleurs) et des CCOO (Commissions ouvrières), la CIG (*Confederación Intersindical Galega*) et l'ELA-STV (Syndicat de travailleurs basques), et 6 représentants des ministères de

¹⁵ RD 202/2006, art.2, alinéa 2

l'Environnement, du Travail et des Affaires sociales, de l'Économie et des Finances, de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce. Dans la table ronde des secteurs diffus créée en 2007, interviennent également les ministères du Logement et des Infrastructures.

En ce qui concerne les tables rondes sectorielles, en sus des institutions citées, il est envisagé de faire participer des représentants des Communautés autonomes (voir note 1) dans le cas où le secteur économique auquel fait référence la table ronde sectorielle ait une forte implantation dans son territoire.

Attributions

La table ronde centrale articule et canalise le dialogue général entre les secteurs gouvernemental, patronal et syndical sur l'application du Protocole de Kyoto, quant à ses effets sur la compétitivité et l'emploi. Parmi ses fonctions se trouve celle d'organiser et de coordonner le fonctionnement des tables rondes sectorielles, en canalisant leurs initiatives et leurs propositions. En outre, l'article 4 du DR 202/2006 donne autorité à la table ronde centrale de créer de nouvelles tables rondes sectorielles, dans la mesure du besoin.

Fonctionnement des tables rondes sur le dialogue social

La table ronde centrale, dont la présidence incombe au ministère de l'Environnement et le secrétariat au ministère du Travail et des Affaires sociales, a été créée le 26 avril 2006.

La présidence des tables rondes sectorielles incombe au ministère de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce. Les tables rondes sectorielles ont été créées aux dates suivantes :

- 5 juillet 2006 : table ronde sectorielle de la sidérurgie et des cokeries, table ronde sectorielle du ciment et de la chaux, table ronde sectorielle de la céramique ;
- 10 juillet 2006 : table ronde sectorielle de la pâte à papier et du carton, et table ronde sectorielle du verre et des frites ;
- 12 juillet 2006 : table ronde sectorielle du raffinage des combustibles et table ronde sectorielle du secteur électrique.
- 7 septembre 2007 : table ronde des secteurs diffus.

Jusqu'à présent, les réunions ont été convoquées une fois par an, mais il est proposé de les convoquer sur une base semestrielle. En date de septembre 2009, la table ronde centrale s'est

réunie 4 fois, les tables rondes concernées par le PNA se sont réunies 4 fois et la table ronde des secteurs diffus 3 fois.

Dans un premier temps, les discussions ont porté sur : a) l'évaluation de l'application du Plan national d'allocation 2005-2007 et de ses effets sur la compétitivité et l'emploi, b) la vérification de l'existence de problèmes dans les installations mêmes ou d'écarts qui nécessiteraient des corrections, et c) la répartition des quotas d'émission par installation, une fois les quotas par secteur préalablement définis par le PNA et approuvés par la Commission européenne. Actuellement, ce sont les négociations d'après Kyoto, la création et les implications des indicateurs de suivi qui sont au centre des débats.

Ainsi, jusqu'à présent, deux propositions émanant des tables rondes sectorielles ont été approuvées :

- 1) Création d'indicateurs spécifiques pour chaque secteur et sous-secteur pour évaluer des éléments tels que la production, l'intensité énergétique, les émissions, l'emploi, l'exportation et l'importation, les investissements, I+D+i et les taux de couverture ;
- 2) Suivi, pour chaque secteur, de l'application des mesures de la *Estrategia Española de Ahorro y Eficiencia Energética* (E4) et de son plan d'action correspondant, ainsi que de la décision d'allocation de subventions et d'aides correspondantes.

Diagnostics sectoriels

Nous pouvons dire, en général, que les secteurs touchés par le PNS ont démontré, au cours de ces dix dernières années, une forte croissance ; ils se trouvent en majorité au niveau de la moyenne européenne, voire parfois dans le groupe de tête, en ce qui concerne l'efficacité énergétique et l'intensité des émissions.

Selon les données du Bureau espagnol du changement climatique, au cours des deux premières années de l'application du PNA (2005 et 2006), on a constaté une croissance de 3,21 % de la production dans l'ensemble des installations touchées, hormis le secteur électrique, avec une diminution globale de l'intensité des émissions de 3,5 %.

En 2006, les émissions de gaz à effet de serre ont été réduites de 4,1 % en Espagne, pour la première fois depuis longtemps, et la consommation d'énergie primaire a diminué de 1,3 %, tandis que le PIB a augmenté de 3,9 %. L'efficacité énergétique s'est également améliorée et l'économie espagnole a pu s'émanciper des émissions de gaz à effet de serre (GES), tendance qui s'est donc inversée (augmentation de la consommation énergétique de pair avec celle de la production) au cours des dernières années, ce qui rendait d'autant plus difficile le respect des engagements de Kyoto.

Depuis une légère rechute en 2007, les données de 2008 soulignent de nouveau un équilibre de réduction des émissions lié, cette fois, à la situation de crise et à la diminution générale de la demande. Selon les données du Bureau espagnol du changement climatique, les émissions totales des secteurs soumis à l'échange de quotas d'émission ont diminué de 12,4 % en 2008 par rapport à l'année précédente :

- Le secteur de la production d'électricité, responsable de plus de 50 % des émissions des secteurs touchés, a enregistré une diminution de 16,1 %.

- Dans les secteurs industriels, on observe une diminution très importante des émissions, de 10,2 % en 2008.

- En ce qui concerne la comparaison des émissions et de l'allocation des quotas, si on considère l'ensemble des installations touchées par le régime d'échange de quotas d'émission, on obtient un déficit de 5,9 %.

Emploi :

Quant à la génération d'emplois dans l'industrie espagnole, les données de l'*Instituto Nacional de Estadística* (INE) et de l'*Encuesta Nacional de Industria* (ENI) couvrant la période jusqu'en 2007 démontrent que la moyenne annuelle de la croissance est bien inférieure au taux de croissance de l'économie espagnole qui a enregistré sa plus forte croissance dans le secteur des services.

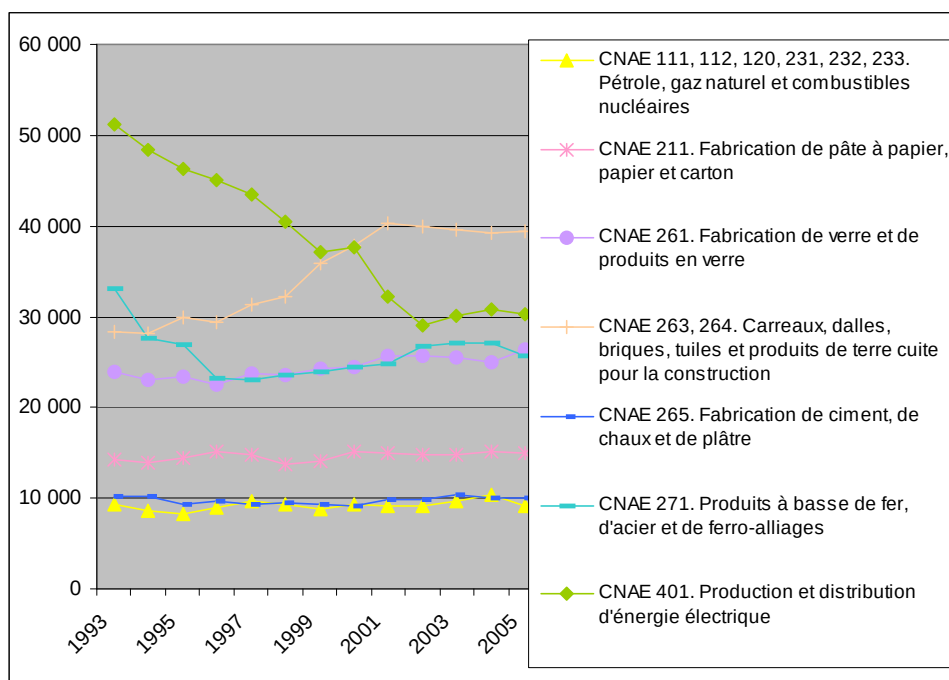
L'ensemble des secteurs touchés par le PNA représente près de 11 % de la totalité des emplois correspondant à l'industrie espagnole. L'analyse de la valeur ajoutée agrégée et de l'inversion de ces secteurs met en évidence que leur importance dans ces secteurs a augmenté par rapport à l'ensemble du secteur industriel (23 et 29 % respectivement). À partir de 2008, les données de perte d'emplois sont influencées par la grave situation économique nationale et mondiale, et de ce fait il est difficile d'attribuer ces résultats à l'impact du PNA.

Selon les données de l'ENI¹⁶, parmi les secteurs concernés par le PNA, ceux liés au bâtiment enregistrent une augmentation de l'emploi supérieure à celle de la moyenne de l'industrie, en particulier dans le secteur des « carreaux, dalles, briques et produits de terre cuite pour la construction » (CNEA264, 264). La croissance des secteurs « fabrication du verre et des produits du verre » (CNAE 261), et « produits à base de fer, d'acier et de ferroalliages » (CNEA 271), est moins nette, même si leurs taux sont supérieurs à la moyenne.

On observe dans le secteur « production et distribution d'énergie électrique » (CNAE 401) une forte diminution des effectifs de 1993 à aujourd'hui. Une partie de cette diminution enregistrée par l'ENI correspond au transfert d'emplois aux sous-traitants, donnée qui n'est pas reflétée dans l'enquête, mais qui est signalée par les organisations du secteur. De ce fait, la perte d'emplois ne serait pas si importante, même si la précarité de l'emploi s'en ressent.

¹⁶ Il convient de préciser que les catégories de l'ENI, regroupées par le CNAE, ne correspondent pas toujours précisément à celles définies dans le PNA.

Graphique 2 : Évolution de l'emploi entre 1993 et 2005, par secteur



Source : INE, Encuesta Nacional de Industria, 2006.

Même si l'analyse des données antérieures permet d'observer la tendance générale de l'augmentation de l'emploi dans les secteurs touchés, il est nécessaire de préciser qu'il n'existe pas de données sur la quantité de postes qui sont réellement touchés par le PNA, étant donné qu'il n'inclut pas toutes les installations du secteur.

Au moment de la réalisation de cette étude, le ministère du Travail et des Affaires sociales termine de recueillir les données dégroupées par secteur et par installation touchés. Ces informations sont très importantes pour évaluer l'impact de l'application du PNA en termes de perte ou de génération d'emplois.

En ce qui concerne les installations, le PNA concerne environ mille installations¹⁷, ce qui représente dans l'ensemble 45 % des émissions espagnoles. Parmi les mille installations, près de 56 % correspondent à des installations de moins de 250 employés.

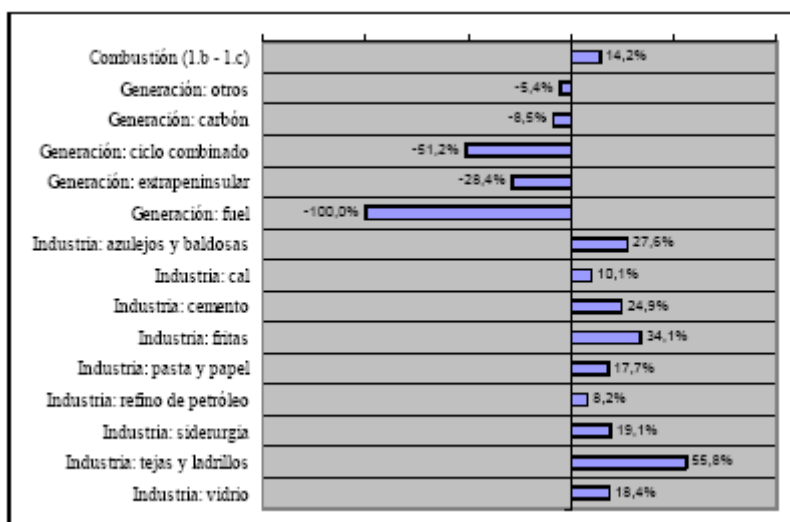
Émissions :

Comme nous l'avons vu ci-dessus, l'examen des émissions des dernières années montre que, en général, les quotas d'émission alloués par le PNA 2005-2007 ont été suffisants (sauf dans le

¹⁷ Si, à l'origine le PNA concernait 957 installations, ce nombre a évolué au fil du temps et est, en 2007 un peu supérieur à 1 000. Cette modification est fonction d'une nouvelle directive européenne qui a étendu la portée à d'autres installations de combustion. Aux fins de la présente étude, nous tenons compte de 1 000 installations.

secteur des raffineries et des centrales de production du secteur électrique). En 2008, si on considère l'ensemble des installations concernées par le régime d'échange de quotas d'émission, on obtient un déficit de 5,9 %.

Graphique 3 : Couverture de l'allocation par secteurs regroupés 2008

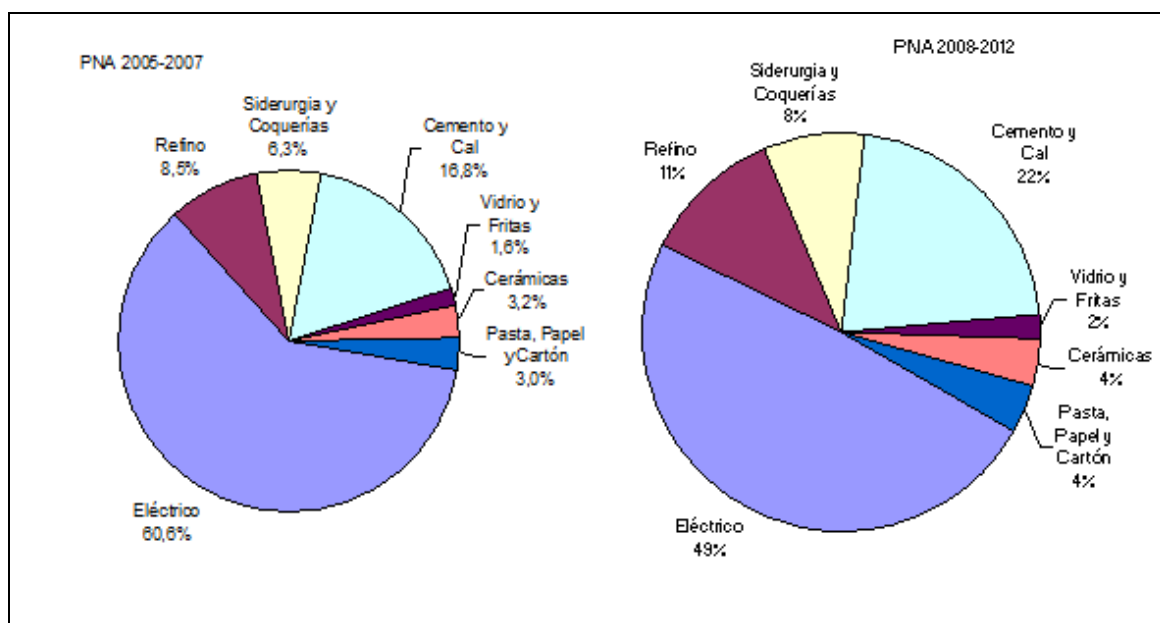


* Les chiffres négatifs indiquent un déficit de quotas d'émission, les chiffres négatifs un excédent.

Source : OECC, 2008

Le PNA a décidé pour cette deuxième étape d'une réduction globale des quotas d'émission de 19,3 %, le secteur électrique étant de nouveau le plus touché. Nous pouvons observer dans le schéma 5 la participation de chacun des secteurs à la répartition globale des quotas d'émission. Nous retrouvons le fait que le secteur le plus touché est le secteur électrique. Les autres secteurs ont un pourcentage de participation plus élevé par rapport aux allocations de la première étape.

Graphique 4 : Participation (%) dans la répartition des quotas d'émission alloués pour les PNA 2005-2007 et 2008-2012 : quotas du secteur/total des quotas



Source : PNA 2005-2007 et 2008-2012

Secteur électrique

L'Espagne est le pays européen où la demande d'énergie électrique a connu la plus forte augmentation. Pendant la période 2002 à 2007, cette augmentation a été de 30 % (6 % en moyenne par an), ce qui dépasse la croissance du PIB (3,6 %) et de l'IPC (3 %). L'année 2008 a été le témoin d'une inversion de tendance : les émissions ont diminué de 16,6 %, principalement du fait de l'augmentation de la production d'éoliennes, de la diminution de l'utilisation du charbon et d'une stagnation de la demande.

En ce qui concerne la structure de génération, on a observé entre 2000 et 2008 une forte croissance de la participation des secteurs du gaz naturel et des énergies renouvelables, ce dernier résultant de la forte impulsion impartie par l'État via le *Plan de Fomento de Energías Renovables 2000-2010* qui inclut diverses mesures d'incitation.

La planification du secteur énergétique¹⁸ prévoit pour l'année 2011 une diminution de la consommation de charbon qui sera remplacée par une augmentation de la consommation de gaz, grâce aux centrales mixtes et aux énergies renouvelables.

¹⁸ Revisión 2005 – 2011 de la Planificación de los Sectores de Electricidad y Gas 2002.

Emploi ¹⁹:

Ces transformations prévues par le secteur représentent un grand défi du fait de leur répercussion potentielle sur la perte d'emplois²⁰, étant donné que pour la même quantité de kilowatts générés, le nombre d'employés dans une centrale mixte est significativement inférieur à celui d'une centrale conventionnelle au combustible ou au charbon, tandis que la génération d'emplois est supérieure dans la production d'énergies renouvelables. Selon les estimations des organisations syndicales du secteur, l'application du PNA a entraîné une importante perte nette (-21,2 %). La diminution n'a pas été dramatique pour les employés, mais l'a souvent été pour le tissu industriel du territoire.

Tableau 4 : Données du secteur : données sur l'emploi dans le secteur de l'électricité en Espagne 2001-2007

Année	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	%07/01
Emploi dans le secteur	11 344	10 934	9 481	9 374	9 267	8 126	8 955	- 21 2 %

Source : Organisations Syndicales sectorielles

Un autre des effets a été celui des mutations : quand les employés n'ont pas pu être mis en préretraite du fait de leur âge, ils ont subi une mutation d'activité ou géographique, avec toutes les répercussions que cela entraîne.

En ce qui concerne la capacité de génération d'emplois des énergies renouvelables, selon les données de l'IDAE (Instituto para la Diversificación y Ahorro Económico), près de 180 000 emplois ont été créés dans le secteur entre 1999 et 2006 (emplois directs, emplois indirects et emplois de fonctionnement et de maintenance). Si les objectifs du PER (Plan para el Desarrollo de Energías Renovables) sont atteints, le secteur sera responsable de la création de près de 100 000 emplois directs et indirects à l'horizon 2012. Les organisations syndicales du

¹⁹ Il convient de préciser que la majorité des chiffres de l'emploi recueillis ici sont des estimations des interlocuteurs sociaux, des organisations syndicales et patronales. L'Administration espagnole réalise l'enquête nationale de l'industrie et regroupe les données de manière différente de celle requise par les secteurs concernés par la directive. Heureusement, tel qu'il est expliqué plus loin dans l'étude, l'un des premiers résultats des tables rondes est la prise en charge par l'Administration d'un dégroupement des données de l'emploi en fonction des secteurs du PNA, ce qui devrait simplifier le travail des tables rondes.

²⁰ Cette possible perte d'emplois ne peut être attribuée au PNA. À ce jour, il n'existe pas de données qui démontrent que le PNA a eu un effet sur la perte d'emplois dans le secteur.

secteur attirent l'attention sur ce point, et signalent toutefois que l'emploi est très souvent précaire et se déroule dans de mauvaises conditions dans le secteur.

Émissions :

Dans le cadre du PNA, la majorité des efforts concernent le secteur électrique du fait de sa capacité technologique accrue pour réduire les émissions et de son exposition moindre à la concurrence internationale (en effet, secteur est réglementé), en sus de l'évolution prévisible du mélange de générations.

Dans le PNA 2008-2012, le secteur électrique est de nouveau considéré comme le secteur devant faire le plus gros effort de réduction ; il lui alloue des quotas d'émission de 54,69 millions de tonnes de CO²/an, la prévision des émissions pour le secteur pendant cette période étant de 81 millions de tonnes/an. Cette diminution représente une réduction de 37 % pour le secteur de la production et de 25 % pour celui de la combustion par rapport au PNA 2005-2007. Selon les indicateurs créés par la table ronde sectorielle, la réduction des émissions a été de 27,5 % pour la période 2005-2008.

Tableau 5 : Indicateurs de suivi. Secteur électrique

TABLE RONDE DU SECTEUR DE L'ÉLECTRICITÉ

INDICATEURS DE SUIVI

SECTEUR ÉLECTRIQUE (1.a)

INDICATEUR					Évolution
	2005	2006	2007	2008	2005-2008 (%)
Nombre d'employés (1)	9 554	9 332	9 545	9 695	1,5
Production (GWh bg) (2)	147 211	147 329	153 912	155 610	5,7
Quotas alloués (kt de CO ₂) (3)	89 518	84 783	84 971	64 910	-27,5
Émissions vérifiées (kt de CO ₂) (3)	104 624	96 921	102 144	85 930	-17,9

Rapport d'intensité d'émission (kg CO ₂ /KWh bg) (3) (4)	0,71	0,66	0,66	0,55	-22,3
Rapport d'intensité d'émission (kg CO ₂ /KWh bg) (5)	0,39	0,35	0,36	0,30	-23,0
	-	-	-	-	
Rapport de degré de couverture (A-E)/E (%)	14,44 %	12,52 %	16,81 %	24,46 %	
Solde net exportations – importations (GWh)	1 343	3 280	5 750	11 039	722,0
Solde net exportations – importations (millions €)					

Remarque : les indicateurs de production, les quotas alloués, les émissions vérifiées et les deux rapports dérivés font référence aux **installations** du secteur impliquées dans l'échange d'émissions. Le nombre d'employés fait référence aux **entreprises** impliquées dans ledit échange.

(1) Source TGSS, répertoriés au 31 décembre de chaque année.

(2) Production, aux bornes du générateur, des installations émettrices de CO₂ (incluses dans les installations mixtes) et hormis la cogénération (groupe 1.b)

(3) Source : Ministère de l'Environnement, du Monde rural et de la Mer. Émissions corrigées avec les émissions dérivées de l'utilisation de gaz sidérurgiques

(5) Rapport de l'intensité d'émissions du secteur de la production électrique, en tenant compte de toutes les sources de

production, hormis la cogénération.

Raffinage de combustibles

Malgré les efforts fournis pour améliorer leur efficacité énergétique, les mesures appliquées dans ce sens ont supposé, au cours de ces dernières années, une réduction de seulement 1 % par an de la consommation d'énergie. En ce qui concerne l'augmentation des émissions de CO₂, elle a été de 25,6 % pour la période allant de 1990 à 2005. Selon les indicateurs présentés lors de la table ronde sectorielle, la diminution des émissions de 2005 à 2008 a été de 6,6 %.

Emploi :

Selon les données recueillies auprès des organisations syndicales du secteur, ce dernier compte environ 6 000 employés au sein de l'effectif permanent des raffineries, nombre auquel il faut ajouter environ 50 % de l'emploi stable des sous-traitants. La génération cyclique d'emplois est très significative au moment des fermetures (annuelles) ou de la construction de nouvelles installations.

Les données du secteur indiquent que l'application du PNA n'aura aucun effet significatif sur l'emploi et qu'il faut s'attendre à une légère augmentation de l'emploi consécutif à la mise en œuvre de la réglementation d'efficacité. Suite à cette réglementation et à d'autres exigences environnementales, pendant la période 2008-2011, le secteur du raffinage réalise des investissements dans des raffineries d'environ 6 000 millions d'euros, ce qui génère un grand nombre d'emplois. Presque toutes les grandes entreprises d'ingénierie et de construction du pays sont impliquées dans ces projets.

L'évolution au cours de la période 2005-2008 est favorable (11,4 %), même si le facteur de la crise économique, qui ne sera plus perceptible au-delà de 2008, n'est pas inclus.

Émissions :

Selon le PNA, le niveau d'efficacité des raffineries en Espagne est équivalent à la moyenne des installations dans l'Union européenne et dans le groupe de tête de la région méditerranéenne. Toutefois, le pourcentage de mazout utilisé dans les raffineries espagnoles est parmi les plus élevés et de ce fait, la moyenne des émissions de combustion des raffineries espagnoles sera supérieure à celle des autres pays de l'Union européenne.

Le PNA 2008-2012 envisage une augmentation de 5,8 % pour le secteur, qui est en passe d'obtenir une moyenne annuelle de quotas d'émission de 16,13 millions de tonnes de CO₂, ce qui représente 11,2 % du total des quotas alloués.

Tableau 6 : Secteur des raffinages – Allocation moyenne des PNA 2005-2007 et 2008-2012, et nombre d'installations touchées par le PNA 2005-2007

	Allocation annuelle moyenne (Mt CO ₂)				Installations PNA 2005-2007	
	2005-2007	% par	2008-2012	% par	Nombre	% par

		rapport au total		rapport au total		rapport au total
Raffinage	15,3	8,5	16,1	11,2	13	1,3
TOTAL PNA	178,8	100	144,4	100	1 000	100

Source : PNA 2005-2007 et 2008-2012

Sidérurgie et cokeries

La croissance du secteur sidérurgique est fortement liée à celle des autres secteurs industriels économiquement importants et au niveau de développement national (bâtiment et travaux publics, construction métallique ou mécanique, automobile, électroménager, etc.). Il comprend 15 groupes d'entreprises qui concentrent 62 % de la production au Pays Basque et en Asturies.

Selon le PNA, et ce jusqu'à la chute de la demande du fait de la crise économique mondiale, la production totale d'acier a augmenté considérablement en raison des investissements réalisés qui ont réussi à faire augmenter les indices de productivité et à diminuer la consommation énergétique grâce aux progrès technologiques. Tous ces éléments ont augmenté sa compétitivité au sein du marché international de l'acier.

Cependant, le secteur est confronté à d'importants défis engendrés par divers facteurs dont l'augmentation de la contribution du marché du plastique, l'apparition de nouvelles installations dans des pays qui n'étaient pas auparavant producteurs (la Chine en particulier), et les fusions d'entreprises dans le secteur.

Emploi :

En ce qui concerne la quantité de personnes employées dans le secteur, on a observé, suite au processus de reconversion industrielle, une réduction dramatique de 1975 à 1997, de 80 000 à 25 000 employés. Cette tendance s'est stabilisée, voire légèrement inversée, à l'instar du reste de l'Europe.

En 2004, le secteur employait près de 27 000 personnes, ce qui représentait 2,2 % de la population active et 15 % de l'emploi du secteur industriel²¹. Comme le montre le tableau 5, l'emploi dans le secteur sidérurgique n'accuse pas d'impacts négatifs imputables aux mesures

²¹ Platea – Plataforma Tecnológica Española del Acero. « Agenda Estratégica de Investigación ». 2005.

environnementales ; on n'observe pas encore les effets de la crise, même si les organisations patronales (UNESID) et l'Administration partagent leur pessimisme quant à l'année 2009, lorsque le secteur commencera à ressentir les effets de la diminution de la demande.

Émissions :

L'intensité énergétique du secteur a fortement diminué au cours des 10 dernières années ; on prévoit une consommation énergétique spécifique de 0,20 tep/t d'acier pour 2010 (PNA 2005-2007).

Le PNA 2008-2012 attribue au secteur une moyenne annuelle de quotas d'émission de 12,2 millions de tonnes de CO₂ (8,4 % du total des quotas alloués), ce qui représente une augmentation de 8,6 % par rapport au PNA précédent. Comme le montre le tableau ci-dessous, les deux sous-secteurs ont réduit leurs émissions, la réduction des cokeries atteignant 13,25 %.

Tableau 7 : Indicateurs de suivi. Secteurs sidérurgie et cokeries

TABLE RONDE SECTORIELLE SIDÉRURGIE ET COKERIES

INDICATEURS DE SUIVI

SECTEUR SIDÉRURGIE

INDICATEUR					Évolution
	2005	2006	2007	2008	2005-2008 (%)
Nombre d'employés (y compris cokeries)	24 762	26 232	27 447	29 036	17,3
Production (T de produits) (2)	17 904 129	18 401 264	18 998 683	18 640 223	4,1
Quotas alloués (T de CO ₂) (3)	11 495 151	11 511 889	11 558 443	12 121 480	5,4
Émissions vérifiées (T de CO ₂) (3)	11 233 370	10 998 111	11 303.427	11 042.100	-1,7

Rapport d'intensité d'émissions	0,627	0,598	0,595	0,592	-5,6
Rapport de degré de couverture	102,33 %	104,67 %	102,26 %	109,78 %	7,3
Importations (T de produits) (4)	11 305 138	14 231 979	14 981 245	11 648 804	3,0
Importations (milliers d'€) (4)	6 612 184	8 291 766	9 606 292	8 411 437	27,2
Exportations (T de produits) (4)	6 576 853	6 757 048	7 768 937	9 248 678	40,6
Exportations (milliers d'€) (4)	5 505 493	6 441 550	8 266 411	8 770 074	59,3

Remarque : les indicateurs de production, les quotas alloués, les émissions vérifiées et les deux rapports dérivés font référence aux **installations** du secteur impliquées dans l'échange d'émissions. Le nombre d'employés fait référence aux **entreprises** impliquées dans ces échanges et les chiffres du commerce extérieur correspondent au **secteur** sidérurgique dans son ensemble.

(1) Source TGSS, répertoriés au 31 décembre de chaque année. Inclut le secteur sidérurgie et cokeries

(2) Source : Association patronale.

(3) Source : Ministère de l'Environnement, du Monde rural et de la Mer.

(4) Source : DG de Comercio e Inversiones. Ministère de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce et Association patronale.

TABLE RONDE SECTORIELLE SIDÉRURGIE ET COKERIES

INDICATEURS DE SUIVI

SECTEUR COKERIES

INDICATEUR					Évolution
	2005	2006	2007	2008	2005-2008 (%)
Nombre d'employés (1)	EMPLOYÉS INCLUS DANS LE SECTEUR DE LA SIDÉRURGIE				
Production (T de produits) (2)	278 196	229 870	289 751	314 590	13,1

Quotas alloués (T de CO ₂) (3)	104 580	104 580	104 580	90 825	-13,2
Émissions vérifiées (T de CO ₂) (3)	80 784	54 370	66 485	67 152	-16,9
Rapport d'intensité d'émissions	0,290	0,237	0,229	0,213	-26,5
Rapport de degré de couverture	129,46 %	192,35 %	157,30 %	135,25 %	4,5
Importations (T de produits) (4) (5)	93 182	132 142	125 002	144 205	54,8
Importations (milliers d'€) (4) (5)	12 974	14 037	13 929	24 929	92,1
Exportations (T de produits) (4) (5)	591 883	1 028 304	1 015 726	595 920	0,7
Exportations (milliers d'€) (4) (5)	113 170	186 733	179 846	153 695	35,8

Remarque : les indicateurs de production, les quotas alloués, les émissions vérifiées et les deux rapports dérivés font référence aux **installations** du secteur impliquées dans l'échange d'émissions. Les chiffres du commerce extérieur correspondent au secteur du **coke** dans son ensemble.

(1) Source TGSS, répertoriés au 31 décembre de chaque année. Inclut le secteur sidérurgie et cokeries

(2) Source : Association patronale.

(3) Source : Ministère de l'Environnement, du Monde rural et de la Mer.

(4) Source : DG de Comercio e Inversiones. Ministère de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce et Association patronale.

(5) Les importations et les exportations correspondent à la production totale de coke sidérurgique. (qui représente 1,5 Mt de plus)

Ciment et chaux

L'évolution de la fabrication de **ciment** est directement liée à celle du secteur de la construction, plus particulièrement avec celui du génie civil et du bâtiment. La seconde moitié des années 90 a connu une forte explosion de la construction qui a été suivie par une phase d'expansion de la consommation de ciment qui se maintient, depuis 1997 jusqu'à la phase critique actuelle, avec des chiffres inférieurs à 1 %, voire négatifs en 2009.

D'après les données issues de la table ronde de juillet 2009 (données du premier trimestre de l'année en cours) on observe dans les secteurs industriels directement liés à la construction (tuiles et briques, carreaux et dalles, ciment) des diminutions importantes des émissions de l'ordre de 50 % par rapport à celles de l'année précédente ; ces diminutions sont associées aux chutes de production. On observe également une diminution conséquente du nombre d'emplois directs, sauf dans le secteur du ciment. On n'a pas de données relatives à l'impact sur les emplois indirects. La situation est réellement exceptionnelle, avec un effondrement quasi généralisé du secteur en Espagne.

Emploi :

Même si jusqu'en 2008 on a assisté à une augmentation de 40 % de la productivité et de 50 % de la marge bénéficiaire, on n'observe plus la même croissance dans la création d'emplois. Selon l'ENI en 2006, il y a eu une période de croissance entre 2001 et 2004 (d'environ 12 %), puis de stabilité avec 10 000 employés environ²².

Selon les indicateurs créés dans le cadre des tables rondes sectorielles, l'emploi a connu de 2005 à 2008 une croissance de 0,6 % dans le secteur du ciment et de 1,7 % dans celui de la chaux, et une chute conséquente la dernière année.

Émissions :

Le sous-secteur du ciment a connu des améliorations importantes au cours des dernières 25 années en ce qui concerne l'optimisation de l'efficacité énergétique et le développement de procédés et de produits moins gourmands en énergie ; c'est grâce à ces procédés et à ces produits que, de 1975 à 2002, les émissions spécifiques par produit ont été réduites de 22 % et cette tendance devrait se confirmer dans les années à venir.

Selon le PNA, la marge d'amélioration de l'efficacité énergétique de ce secteur est limitée face aux grands producteurs mondiaux du ciment ; l'efficacité du secteur espagnol est supérieure de deux points à celle de la moyenne européenne. Comme le montre le tableau ci-dessous, les émissions ont diminué de 14,5 % pendant la période de 2005 à 2008, ce qui correspond à la diminution de la production.

²² Les chiffres de l'enquête incluent les employés du secteur du plâtre.

Tableau 8 : Indicateurs de suivi. Table ronde des secteurs ciment et chaux. Secteur du ciment

TABLE RONDE SECTORIELLE CIMENT ET CHAUX

INDICATEURS DE SUIVI

SECTEUR DU CIMENT (*)

INDICATEUR					Évolution
	2005	2006	2007	2008	2005-2008 (%)
Nombre d'employés (1)	6 686	6 719	6 958	6 725	0,6
Production (T de produits) (2)	31 742 50 2	32 078 06 3	32 045 54 3	27 304 55 1	-14,0
Quotas alloués (T de CO ₂) (3)	27 835 64 2	28 396 00 5	28 874 76 6	30 469 96 7	9,5
Émissions vérifiées (T de CO ₂) (3)	27 384 55 1	27 366 03 7	27 468 05 9	23 404 93 9	-14,5
Rapport d'intensité d'émissions	0,863	0,853	0,857	0,857	-0,6
Rapport de degré de couverture	101,65 %	103,76 %	105,12 %	130,19 %	28,1
Importations (T de produits) (4)	10 152.33 2	11 729 03 2	13 297 77 6	6 926 239	-31,8
Importations (milliers d'€) (4)	483 362	586 808	720 604	411 717	-14,8
Exportations (T de produits) (4)	1 423 659	1 175 955	1 161 507	2 138 295	50,2
Exportations (milliers d'€) (4)	111 680	107 265	114 871	164 290	47,1

Remarque : les indicateurs de production, les quotas alloués, les émissions vérifiées et les deux rapports dérivés font référence aux **installations** du secteur impliquées dans l'échange d'émissions. Le nombre d'employés des **entreprises** impliquées dans ces échanges et les chiffres du commerce extérieur correspondent au **secteur** du mâchefer et du ciment dans son ensemble.

(*) : les informations sur la production et le commerce extérieur font référence au mâchefer, soit sous forme directe, soit de son contenu dans le ciment produit.

(1) Source TGSS, répertoriés au 31 décembre de chaque année.

(2) Source : Association patronale.

(3) Source : Ministère de l'Environnement, du Monde rural et de la Mer.

(4) Source : DG de Comercio e Inversiones. Ministère de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce et Association patronale.

Le sous-secteur de la chaux a également profité d'importantes améliorations. Ces dernières années, cette industrie a vu ses installations évoluer : les anciens fours ont été remplacés et modernisés, la production a aussi été concentrée dans des fours de capacité et efficacité énergétique accrues, ce qui a impliqué la fermeture de fours plus petits et moins efficaces.

Cependant, selon les indicateurs concernant les émissions vérifiées dans ce sous-secteur, les années 2005-2008 ont été marquées par une augmentation de 6,2 %

Tableau 9 : Indicateurs de suivi. Table ronde des secteurs ciment et chaux. Secteur de la chaux

TABLE RONDE SECTORIELLE CIMENT ET CHAUX

INDICATEURS DE SUIVI

SECTEUR DE LA CHAUX

INDICATEUR					Évolution
	2005	2006	2007	2008	2005-2008 (%)
Nombre d'employés (1)	1 335	1 349	1 375	1 358	1,7
Production (T de produits) (2)	2 192 412	2 245 000	2 361 250	2 176 600	-0,7
Quotas alloués (T de CO ₂) (3)	2 456 300	2 456 300	2 442 133	2 412 398	-1,8
Émissions vérifiées (T de CO ₂) (3)	2 063 211	2 205 130	2 335 782	2 191 663	6,2
Rapport d'intensité d'émissions	0,941	0,982	0,989	1,007	7,0

Rapport de degré de couverture	119,05 %	111,39 %	104,55 %	110,07 %	-7,5
Importations (T de produits) (4)	2 929	3 349	4 747	14 610	398,8
Importations (milliers d'€) (4)	639	765	925	2 864	348,1
Exportations (T de produits) (4)	146 229	163 383	172 603	158 177	8,2
Exportations (milliers d'€) (4)	9 476	12 293	13 859	14 039	48,1

Remarque : les indicateurs de production, les quotas alloués, les émissions vérifiées et les deux rapports dérivés font référence aux **installations** du secteur impliquées dans l'échange d'émissions. Le nombre d'employés des **entreprises** impliquées dans ces échanges et les chiffres du commerce extérieur correspondent au **secteur** de la chaux dans son ensemble.

(1) Source TGSS, répertoriés au 31 décembre de chaque année.

(2) Source : Association patronale.

(3) Source : Ministère de l'Environnement, du Monde rural et de la Mer.

(4) Source : DG de Comercio e Inversiones. Ministère de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce et Association patronale.

Verre et frites

Verre :

En Espagne, l'industrie du verre est un secteur en nette expansion qui fait de gros investissements en termes d'augmentation de la capacité pour accompagner la croissance du marché intérieur et augmenter sa présence accrue dans les marchés extérieurs. La production de verre a augmenté en Espagne bien plus que le PIB et a enregistré au cours des 15 dernières années, une augmentation cumulée de 30 % supérieure à celle du PIB pour la même période.

Le secteur comprend deux sous-secteurs aux propriétés bien différenciées : le verre plat et le verre creux.

Frittes :

La croissance de ce sous-secteur est liée à la forte croissance du secteur de la céramique et de la construction, et a donc enregistré une croissance spectaculaire au cours des dernières années, jusqu'à multiplier son chiffre d'affaires par 4 depuis 1990.

Dans le cas des frittes, depuis 1990, toutes les usines utilisent du gaz naturel en tant que combustible ; de ce fait, les améliorations significatives en termes de rendement énergétique ont eu lieu avant cette année et la marge de manœuvre pour augmenter l'efficacité est étroite.

Emploi :

En ce qui concerne l'évolution de l'emploi dans le secteur « fabrication du verre et de produits en verre », l'ENI rapporte une croissance d'environ 11 % entre 1998 et 2005. Il est à espérer que certains sous-secteurs verront leurs nombres d'emplois augmenter du fait de la mise en œuvre de mesures d'efficacité énergétique par rapport à d'autres secteurs, en particulier le sous-secteur du verre plat.

L'ensemble du secteur verre et frittes représente près de 12 000 emplois et a été frappé de plein fouet par la crise économique. Le secteur de la fabrication du verre a souffert d'une perte d'emplois de jusqu'à 10,9 % de 2005 à 2008. Selon les indicateurs de suivi sectoriels, dans le sous-secteur des frittes, la perte d'emplois a été d'à peine 0,3 %.

Émissions

En général, le secteur a augmenté son efficacité énergétique au cours des 10 dernières années et, en fait, son indice d'efficacité le classe parmi les premiers en Europe ; il existe toutefois une marge de manœuvre pour des améliorations au sein de ses installations.

Selon l'*Asociación Nacional de empresas de Fabricación Automatizada de Envases de Vidrio – ANFEVI-*, en 2003 la production a augmenté de 45,7 % par rapport à 1990, alors que les émissions de CO₂ pour la même période ont augmenté de 22,6 %, ce qui indique une amélioration importante de l'intensité des émissions.

Au cours de la période 2005-2008, les deux secteurs ont diminué leurs émissions de 18,6 % pour le secteur des frittes et de 4,7 % pour celui du verre.

Tableau 10: Indicateurs de suivi. Table ronde du secteur verre et frites Secteur verre et frites

TABLE RONDE DU SECTEUR VERRE ET FRITES

INDICATEURS DE SUIVI

SECTEUR DU VERRE

INDICATEUR					Évolution 2005-2008 (%)
	2005	2006	2007	2008	
Nombre d'employés (1)	8 741	8 552	7 965	7 792	-10,9
Production (T de produits) (2)	4 027 607	4 024 784	4 012 835	3 873 966	-3,8
Quotas alloués (T de CO ₂) (3)	2 252 579	2 252 394	2 252 358	2 209 087	-1,9
Émissions vérifiées (T de CO ₂) (3)	1 993 225	1 996 937	1 974 868	1 898 859	-4,7
Rapport d'intensité d'émissions	0,495	0,496	0,492	0,490	-1,0
Rapport de degré de couverture	113,01 %	112,79 %	114,05 %	116,34 %	2,9
Importations (T de produits) (4) (5)	1 374 506	525 239	717 517	1 949 804	41,9
Importations (milliers d'€) (4)	1 079 534	1 093 373	1 325 285	1 239 881	14,9
Exportations (T de produits) (4)	733 112	312 991	401 186	1 206 166	64,5
Exportations (milliers d'€) (4)	787 795	893 570	1 016 732	981 738	24,6

Remarque : les indicateurs de production, les quotas alloués, les émissions vérifiées et les deux rapports dérivés font référence aux **installations** du secteur impliquées dans l'échange d'émissions. Le nombre d'employés fait référence aux **entreprises** impliquées dans ces échanges et les chiffres du commerce extérieur correspondent au **secteur** du verre dans son ensemble. Les données du commerce pour l'année 2008 sont des données provisoires.

(1) Source TGSS, répertoriés au 31 décembre de chaque année.

(2) Source : Association patronale.

(3) Source : Ministère de l'Environnement, du Monde rural et de la Mer.

(4) Source : DG de Comercio e Inversiones. Ministère de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce et Association patronale.

TABLE RONDE DU SECTEUR VERRE ET FRITTES

INDICATEURS DE SUIVI

SECTEUR DES FRITTES

INDICATEUR					Évolution
	2005	2006	2007	2008	2005-2008 (%)
Nombre d'employés (1)	3 420	3 366	3 485	3 410	-0,3
Production (T de produits) (2)	906 087	889 043	857 906	865 715	-4,5
Quotas alloués (T de CO ₂) (3)	685 602	698 532	728 058	636 638	-7,1
Émissions vérifiées (T de CO ₂) (3)	579 176	551 469	497 798	471 297	-18,6
Rapport d'intensité d'émissions	0,639	0,620	0,580	0,544	-14,8
Rapport de degré de couverture	118,38 %	126,67 %	146,26 %	135,08 %	14,1
Importations (T de produits) (4)	20 751	19 134	21 907	15 165	-26,9
Importations (milliers d'€) (4)	20 786	22 418	26 059	20 203	-2,8
Exportations (T de produits) (4)	542 383	505 057	570 428	578 395	6,6
Exportations (milliers d'€) (4)	276 339	289 140	349 473	356 911	29,2

Remarque : les indicateurs de production, les quotas alloués, les émissions vérifiées et les deux rapports dérivés font référence aux **installations** du secteur impliquées dans l'échange d'émissions. Le nombre d'employés fait référence aux **entreprises** impliquées dans ces échanges et les chiffres du commerce extérieur correspondent au **secteur** des frites dans son ensemble.

(1) Source TGSS, répertoriés au 31 décembre de chaque année.

(2) Source : Association patronale.

(3) Source : Ministère de l'Environnement, du Monde rural et de la Mer.

(4) Source : DG Comercio e Inversiones. M. de l'industrie, du tourisme et du commerce et Association patronale.

Céramique

Ce secteur, regroupant les sous-secteurs des briques, tuiles et dalles céramiques était, jusqu'au début des années 2008, en expansion à une cadence supérieure à celle du PIB, en grande partie du fait de la croissance notoire du secteur de la construction au cours des dernières années.

Dans le cas des tuiles et des briques, la croissance prévue pour 2012 doublait le chiffre de production de 1990. Cette croissance est bien supérieure à celle du secteur dans le reste des pays de l'Union européenne. Ce secteur est fortement touché par la crise mondiale et celle du secteur de la construction en particulier. En ce qui concerne la production espagnole de dalles céramiques, elle représente plus de 11 % de la production mondiale.

Emploi :

Selon les données de l'ENI, l'emploi dans le secteur a fortement augmenté d'environ 35 % entre 1993 et 2005. Selon les données publiées par *l'Asociación Española de Fabricantes de Ladrillos y Tejas de arcilla cocida (HISPALYT)*, ce sous-secteur employait 12 500 personnes en 2004. Quant à *l'Asociación de Fabricantes de Azulejos y Pavimentos Cerámicos (ASCER)*, elle comptabilisait plus de 25 000 employés cette année-là dans le sous-secteur.

Un élément dont il faut tenir compte dans l'analyse du secteur est la forte présence de petites, moyennes et micro-entreprises de moins de 250 employés. Certaines des entreprises de ce groupe font partie de celles qui ont présenté les plus grandes difficultés pour se conformer au PNA, du fait de l'utilisation de technologies obsolètes et du sentiment d'incapacité à faire face aux défis. Il s'agirait des entreprises concernées par la négociation sur les installations concrètes.

Enfin, aucune de ces entreprises n'a été obligée de fermer du fait du PNA, autrement dit, aucune perte d'emploi n'est à déplorer. Ces entreprises sont en bonne la voie pour l'application.

Cependant, les pertes d'emploi ont augmenté à 25 % entre 2005 et 2008 dans le secteur des briques et des tuiles, du fait de la diminution de la demande au cours de la dernière année, et à 14 % dans le secteur des carreaux et des dalles, pour l'année 2008 aussi.

Émissions :

Le besoin de satisfaire la demande et l'augmentation continue des coûts de l'énergie ont engendré une évolution importante du secteur depuis le début des années 90 qui dans bien des cas a entraîné la fermeture d'installations obsolètes et la construction de nouvelles installations, et dans d'autres, une rénovation totale des équipements. La plupart des installations ont intégré les meilleures techniques existantes et disponibles dans le secteur, s'appuyant sur la présence d'équipements de grande efficacité énergétique et de faible consommation spécifique. Actuellement, la marge de manœuvre est faible, et ne s'applique qu'aux émissions dues à la combustion.

Les indicateurs de suivi font état d'une diminution de 31,7 % des émissions pendant la période 2005-2008 dans le secteur des briques et des tuiles et de 8,1 % dans celui des carreaux et des dalles, en raison de l'effondrement du secteur de la construction.

Tableau 11 : Indicateurs de suivi. Table ronde du secteur céramique. Secteur briques et tuiles

TABLE RONDE DU SECTEUR CÉRAMIQUE

INDICATEURS DE SUIVI

SECTEUR BRIQUES ET TUILES

INDICATEUR					Évolution
	2005	2006	2007	2008	2005-2008 (%)
Nombre d'employés (1)	9 127	9 370	9 197	6 835	-25,1
Production (T de produits) (2)	21 462 531	22 390 059	21 847 624	15 468 601	-27,9
Quotas alloués (T de CO ₂) (3)	4 813 583	4 950 154	5 005 359	4 357 416	-9,5
Émissions vérifiées (T de CO ₂) (3)	4 145 082	4 146 143	4 043 053	2 832 634	-31,7
Rapport d'intensité d'émissions	0,193	0,185	0,185	0,183	-5,2
Rapport de degré de couverture	116,13 %	119,39 %	123,80 %	153,83 %	32,5
Importations (T de produits) (4)	210 035	142 251	131 016	206 289	-1,8

Importations (milliers d'€) (4)	71 038	79 622	77 684	82 321	15,9
Exportations (T de produits) (4)	346 869	245 328	241 261	440 338	26,9
Exportations (milliers d'€) (4)	97 064	110 617	121 902	128 847	32,7

Remarque : les indicateurs de production, les quotas alloués, les émissions vérifiées et les deux rapports dérivés font référence aux **installations** du secteur impliquées dans l'échange d'émissions. Le nombre d'employés fait référence aux **entreprises** impliquées dans ces échanges et les chiffres du commerce extérieur correspondent au **secteur** des briques et des tuiles dans son ensemble. Les données du commerce pour 2008 sont des données provisoires.

(1) Source TGSS, répertoriés au 31 décembre de chaque année.

(2) Source : Association patronale.

(3) Source : Ministère de l'Environnement, du Monde rural et de la Mer.

(4) Source : DG de Comercio e Inversiones. Ministère de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce et Association patronale.

TABLE RONDE DU SECTEUR CÉRAMIQUE

INDICATEURS DE SUIVI

SECTEUR CARREAUX ET DALLES

INDICATEUR					Évolution
	2005	2006	2007	2008	2005-2008 (%)
Nombre d'employés (1)	7 949	7 882	8 055	6 840	-14,0
Production (T de produits) (2)	10 356 400	10 342 800	9 939 900	8 409 900	-18,8
Quotas alloués (T de CO ₂) (3)	907 870	1 598 814	1 624 673	1 438 434	58,4
Émissions vérifiées (T de CO ₂) (3)	1 250 494	1 381 528	1 358 282	1 149 206	-8,1
Rapport d'intensité d'émissions	0,121	0,134	0,137	0,137	13,2
Rapport de degré de couverture (4)	113,33 %	115,73 %	119,61 %	125,17 %	10,4

Importations (T de produits) (5)	189 986	286 140	337 256	253 086	33,2
Importations (milliers d'€) (5)	97 245	123 923	153 734	120 450	23,9
Exportations (T de produits) (5)	5 775 691	5 677 556	5 749 761	5 366 413	-7,1
Exportations (milliers d'€) (5)	2 041 351	2 188 297	2 275 116	2 210 910	8,3

Remarque : les indicateurs de production, les quotas alloués, les émissions vérifiées et les deux rapports dérivés font référence aux **installations** du secteur impliquées dans l'échange d'émissions. Le nombre d'employés fait référence aux **entreprises** impliquées dans ces échanges et les chiffres du commerce extérieur correspondent au **secteur** des carreaux et des dalles dans son ensemble. Les données du commerce pour 2008 sont provisoires.

(1) Source TGSS, répertoriés au 31 décembre de chaque année.

(2) Source : Association patronale.

(3) Source : Ministère de l'Environnement, du Monde rural et de la Mer.

(4) Dans le calcul du rapport pour 2005, le total des émissions vérifiées n'a pas inclus 449,4 milliers de tonnes de CO₂, correspondant aux atomiseurs qui sont concernées par la loi 1/2005 à partir de 2006.

(5) Source : DG de Comercio e Inversiones. Ministère de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce et Association patronale.

Pâte, papier et carton

Le secteur espagnol du papier est en nette expansion, et cette expansion se fait à une vitesse supérieure à celle de l'UE, voire du PIB national. Il occupe la 4^e place des exportateurs de pâte à papier dans l'UE et la 7^e place à l'échelle internationale. Entre 1995 et 2002, la croissance de la production a été de 46 % et, avant le début de la récession actuelle, il était prévu qu'elle doublerait pratiquement sa production de 1990 (+91 %) d'ici 2012. Malgré la morosité du contexte mondial et la décroissance entamée entre 2007 et 2008, la période 2005 à 2008 continue à faire afficher une croissance de la production.

Emploi :

Selon les chiffres de l'enquête nationale de l'industrie en 2006, l'emploi s'est maintenu à un niveau relativement stable depuis 1993 et n'a pas reflété l'augmentation de la production. Les

chiffres de l'Asociación Española de Fabricantes de Pasta, Papel y Cartón –ASPAPEL indiquent un total de 18 000 employés en 2007. On observe à partir de 2007 une diminution nette des emplois (consulter le tableau des indicateurs) liée à une diminution de la production consécutive à la réduction de la demande.

Émissions :

Étant donné les perspectives de croissance durable de la demande et de la production de pâte et de papier (52 % pour la période 2001 à 2012), qui devront être corrigées pour tenir compte de l'effet de la crise, on peut s'attendre à une augmentation des émissions totales qui serait en partie compensée par les améliorations de l'efficacité énergétique, le changement de combustibles et la plus grande pénétration de la cogénération dans le secteur.

Les indicateurs créés par le secteur montrent une diminution de 1,3 % des émissions vérifiées (2005 à 2008).

Tableau 12 : Indicateurs de suivi. Table ronde du secteur pâte, papier et carton.

TABLE RONDE SECTORIELLE PÂTE, PAPIER ET CARTON

INDICATEURS DE SUIVI

SECTEUR PÂTE, PAPIER ET CARTON

INDICATEUR					Évolution
	2005	2006	2007	2008	2005-2008 (%)
Nombre d'employés (1)	15 114	15 140	14 982	13 884	-8,1
Production (T de produits) (2)	7 669 800	8 391 000	8 793 500	8 423 400	9,8
Quotas alloués (T de CO ₂) (3)	5 285 501	5 603 813	5 672 113	5 483 368	3,7
Émissions vérifiées (T de CO ₂) (3)	4 740 540	4 611 030	4 711 640	4 677 000	-1,3
Rapport d'intensité d'émissions	0,618	0,550	0,536	0,555	-10,2
Rapport de degré de couverture	111,50 %	121,53 %	120,39 %	117,24 %	5,2

Importations (T de produits) (4) (5)	4 661 967	5 236 051	4 815 212	4 842 488	3,9
Importations (milliers d'€) (4)	2 965 849	3 220 252	3 160 347	3 225 655	8,8
Exportations (T de produits) (4) (5)	3 017 080	3 767 361	3 881 236	4 035 913	33,8
Exportations (milliers d'€) (4)	1 976 395	2 402 640	2 461 302	2 715 002	37,4

Remarque : les indicateurs de production, les quotas alloués, les émissions vérifiées et les deux rapports dérivés font référence aux **installations** du secteur impliquées dans l'échange d'émissions. Le nombre d'employés fait référence aux **entreprises** impliquées dans ces échanges et les chiffres du commerce extérieur correspondent au **secteur** de la pâte, du papier et du carton dans son ensemble. Les données du commerce pour 2008 sont provisoires.

(1) Source TGSS, répertoriés au 31 décembre de chaque année.

(2) Source : Association patronale.

(3) Source : Ministère de l'Environnement, du Monde rural et de la Mer.

(4) Source : DG de Comercio e Inversiones. Ministère de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce et Association patronale.

(5) Le taux d'évolution compare 2008 à 2006.

Table ronde sur le dialogue des secteurs diffus

Lesdits secteurs diffus incluent les secteurs des transports, résidentiel, commercial et institutionnel (R, C et I), agricole, des déchets et des gaz fluorés. Ces secteurs ne sont pas inclus dans la Directive Européenne relative à l'échange des quotas d'émission, ni dans le PNA, mais représentent malgré tout 55 % des émissions espagnoles.

La table ronde centrale a accepté la création de la « table ronde sur le dialogue des secteurs diffus » afin de pouvoir entamer la discussion avec les employés et les employeurs des secteurs concernés. Plusieurs personnes, parmi celles interrogées lors de la première phase, se sont spontanément exprimées sur ce thème pour l'identifier comme l'un des principaux résultats des tables rondes ou comme une démonstration de la productivité et de la maturité du dialogue au sein de ces tables rondes.

La réunion de création de la table ronde s'est déroulée le 7 septembre 2007 et a accueilli les représentants des employés et des employeurs des secteurs des transports et de l'immobilier. Cette réunion a permis d'expliquer les objectifs généraux de la table ronde sur le dialogue, de définir les postes de secrétaire et de président, et de faire appel à des propositions des parties sur son contenu : zones d'action prioritaire, secteurs plus faciles à aborder, etc.

La date de création de cette table ronde n'a pas permis de consulter les représentants syndicaux et patronaux de ce secteur au cours de la première phase. Lors de la deuxième phase ont eu lieu les consultations des participants de cette table ronde des trois parties concernées.

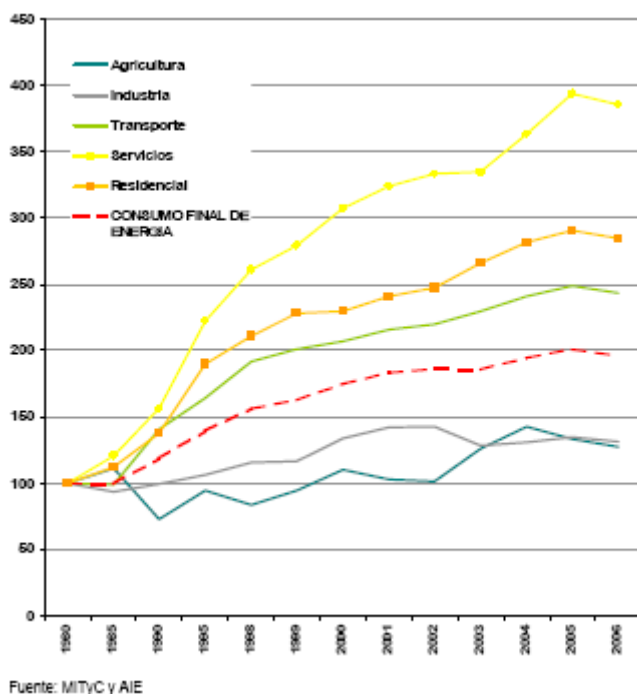
Il a été signalé les difficultés auxquelles sont confrontés ces secteurs dans le cadre du dialogue social du fait qu'ils sont très dispersés, comptant des centaines d'organisations patronales de dimensions variables. Du fait de cette hétérogénéité, on trouve parmi les premières propositions de cette table ronde, la création de sous-groupes de travail sectoriels afin de pouvoir progresser avec plus d'efficacité. Il a également été proposé de créer un programme de travail en vue d'analyser le degré d'implantation des mesures de lutte contre le changement climatique et leur effet sur l'emploi. En 2009 se sont déroulées deux réunions qui ont permis de progresser dans la création d'indicateurs liés à la création d'emplois verts, même s'ils ne se sont pas encore concrétisés en raison de la complexité de la création d'indicateurs fiables et de bonne qualité.

Le paragraphe qui suit analyse l'évolution des émissions des secteurs diffus, en se concentrant sur ceux des secteurs des transports et de R, C et I, ces deux secteurs étant ceux qui seront abordés en priorité par la table ronde des secteurs diffus.

Évolution des émissions

Les premiers chapitres de cette étude ont concerné l'analyse de l'évolution des émissions de GES en Espagne et ont permis d'observer qu'elles s'étaient éloignées des objectifs du Protocole de Kyoto. Le schéma 6 permet d'apprécier que l'augmentation de la consommation finale d'énergie des secteurs diffus est encore plus prononcée que l'évolution globale.

Graphique 5: Évolution de la consommation finale d'énergie de 1980 à 2006 (100 % = année de référence, 1980)



Selon le PNA 2008-2012, on commence à observer en 2005 une augmentation moins prononcée des émissions en raison des mesures prises les années précédentes.

Selon les estimations du PNA, si on évalue les projections des secteurs diffus dans leur ensemble, elles augmentent en moyenne de 65 % de 2008 à 2012 par rapport aux émissions de ces secteurs pendant l'année de référence (1990). C'est la raison pour laquelle, il faut envisager de nouvelles mesures qui permettront d'obtenir une croissance similaire à celle du

secteur industriel, estimé à 37 % tel que le prescrit le PNA. La diminution des émissions qui a eu lieu en 2008 et celle prévue en 2009 sont intimement liées à la crise économique. C'est pourquoi il est nécessaire de mettre en place des mesures efficaces dans ces secteurs au-delà de celles déjà introduites, telles qu'une stratégie de la mobilité durable ou des plans autonomes ou locaux d'économie et d'efficacité énergétique dans les bâtiments.

En Espagne, il s'agit de secteurs qui ont un grand poids dans l'économie nationale, avec une croissance récente très importante. Dans le cas des transports, la croissance du parc automobile est aggravée du fait des propriétés territoriales de l'Espagne qui présente une densité de peuplement inférieure à la moyenne européenne, ce qui augmente la nécessité d'effectuer de plus grands déplacements. Les secteurs résidentiel, commercial et institutionnel ont intégré la très forte croissance du bâtiment au cours de la dernière décennie, de même qu'une augmentation des niveaux de confort et d'équipement des habitations et des immeubles commerciaux et institutionnels.

Le paragraphe qui suit explique en détail les principales caractéristiques des deux secteurs et les perspectives pour l'économie et l'efficacité, en tenant compte des mesures et des réglementations adoptées.

Caractéristiques des secteurs des transports et résidentiel, commercial et institutionnel (R, C et I)

Transports :

En Espagne, la configuration de la mobilité intérieure interurbaine a énormément changé. Jusqu'au milieu du XX^e siècle, le chemin de fer était le principal mode de transport ; de nos jours, il est remplacé par le transport par route (90 % du transport des voyageurs et 80 % du transport des marchandises). Le transport par route est celui qui augmente le plus dans le secteur, avec des chiffres avoisinant 5 % d'une année sur l'autre de 2000 à 2004, et 3 % d'une année sur l'autre ensuite. Il a diminué de 4,2 % en 2008, surtout en raison de l'augmentation du prix des carburants et de la diminution des déplacements professionnels et des marchandises à la fin de l'année du fait de la crise.

Ce sous-secteur a également connu ces dernières années la plus forte croissance quant à la consommation d'énergie du fait que la demande des transports a augmenté plus vite que le PIB, de même que son intensité énergétique qui est supérieure de 30 % à celle de l'année 1985. En 2007, en Espagne, la consommation totale d'énergie finale du secteur des transports

a atteint 41 084 ktep, soit 1,8 % de plus qu'en 2006. De cette consommation, près de la totalité (99 %) a concerné des utilisations énergétiques.

Parmi les secteurs diffus, le secteur des transports est responsable de près de 50 % des émissions de GES. D'après le PNA, de 1990 à 2004, les émissions vers l'atmosphère du CO₂ dues au transport ont augmenté de 75,6 %, ce qui laisse supposer 28 % de la totalité des émissions de CO₂ pour 2004.

La Stratégie E4 ne définit pas parmi ses objectifs directs celui de réduire les émissions de GES imputables aux transports, mais d'augmenter l'économie et l'efficacité de l'utilisation de l'énergie pour aboutir à une diminution de certaines émissions polluantes, en particulier celles de CO₂. Son objectif est de faire ralentir la croissance de la consommation des combustibles fossiles.

En accompagnement des mesures incluses dans la Stratégie E4 et son Plan d'action 2008-2012, d'autres mesures ont été mises en œuvre ; elles devraient avoir un impact sur la réduction des émissions : il s'agit du *Plan de Energías Renovables* 2005-2010, du *Plan Estratégico de Infraestructura de Transporte* 2005-2020 (PEIT) et d'autres initiatives visant à augmenter l'utilisation et l'efficacité des carburants de substitution. En ce qui concerne la mobilité, la *Estrategia Española de Movilidad Sostenible* (EEMS) a été approuvée en avril 2009.

Secteurs résidentiel, commercial et institutionnel (R, Cet I) :

Lors de l'analyse de ces secteurs, il faut tenir compte de la construction et de la consommation d'énergie des installations des bâtiments en général, qu'elles soient fixes (chauffage, climatisation, eau chaude, éclairage, etc.) ou d'équipement (ustensiles de cuisine, bureautique, etc.).

En l'an 2000, la consommation énergétique du secteur du **bâtiment** (résidentiel et services) a atteint en Espagne près de 14,5 Mtep, dont près de 70 % correspondaient à une consommation résidentielle (ménages) et 30 % au secteur tertiaire (services). La plus grande partie de la consommation énergétique résidentielle est attribuable au chauffage, puis à l'eau chaude. En 2006, ce chiffre avait augmenté à 23 Mtep.

En ce qui concerne les **installations**, l'intensité énergétique résidentielle accuse une augmentation en Espagne depuis le milieu des années 80, en raison d'une forte augmentation des dotations des habitations et des niveaux de confort. Dans ce sens, depuis plus de dix ans, la moyenne de l'Union européenne tend vers la stabilité, voire à une diminution de cet indicateur.

Dans le secteur des services, on enregistre également une forte augmentation, la consommation ayant été multipliée par plus de 2,5 entre 1980 et 2000. L'intensité a aussi

augmenté dans ce secteur depuis 1985, à cause de l'extension des systèmes de climatisation (chaud et froid). Dans l'Union européenne, l'intensité énergétique moyenne a diminué depuis 1990. Dans les deux cas, la diminution de la consommation énergétique des deux dernières années a inversé la tendance.

Grâce aux mesures proposées dans la Stratégie E4 pour le secteur du bâtiment, il sera possible de faire une économie d'énergie de 7,5 % par an à l'horizon 2012, d'après les prévisions. Les outils pour sa mise en œuvre sont parfois d'ordre réglementaire, comme le *Código Técnico de la Edificación* ou le *Reglamento de Instalaciones Térmicas de Edificios*, et d'autres fois d'ordre incitatif via des soutiens. On a évalué, aussi bien pour les bâtiments existants que pour les nouveaux, des mesures différentes pour le secteur domestique et le secteur tertiaire.

En ce qui concerne les mesures proposées dans le secteur pour atteindre les objectifs indiqués, il s'agit fondamentalement d'inciter l'implantation progressive d'appareils ménagers de classe A (haute efficacité) grâce à des mesures d'incitation lors de l'achat, des campagnes publicitaires, des accords volontaires, etc. de sorte que leur proportion atteigne 40 % en 2012.

Les tables rondes sur le dialogue social du point de vue des participants. Résultat des enquêtes.

Nous analysons dans ce chapitre les résultats obtenus après la réalisation en 2007 de 15 consultations auprès des principaux acteurs participant à ce processus depuis le début. On a veillé à ce que tous les secteurs concernés par le PNA et les trois parties concernées (gouvernement, organisations syndicales et organisations patronales) soient représentés de manière équitable²³.

La dernière partie du chapitre est consacrée à l'analyse des progrès réalisés et à l'avis des 6 participants de la table ronde de juillet 2009. Une fois encore, on a veillé à englober les divers secteurs et représentants des trois parties, même si la table ronde des secteurs diffus a reçu une attention particulière du fait qu'elle n'était pas incluse dans la première phase en raison de sa création en cours de processus.

Du point de vue méthodologique, nous avons choisi un questionnaire à réponses ouvertes (annexe III) afin d'influencer les réponses le moins possible. Cette décision a permis en même temps de mettre en évidence la plus ou moins grande réceptivité des personnes interrogées, certaines réponses ayant été dans certains cas à caractère technique.

Les consultations portaient sur 15 questions, essentiellement structurées en 4 parties :

- a) Évaluation générale des tables rondes sur le dialogue, de leurs objectifs, de leurs réalisations et de leurs attentes.
- b) Contribution des tables rondes sur le dialogue à l'application du Plan national d'allocation des quotas d'émission.
- c) Fonctionnement et modalités opérationnelles des tables rondes sur le dialogue.
- d) Propositions et suggestions pour l'avenir.

²³ Les consultations ont été effectuées du 19 septembre au 24 octobre 2007 selon des techniques de la Fondation Sustainlabour, avec la collaboration de l'OIT dans certains cas.

À propos des personnes interrogées :

Parmi les 15 consultations réalisées, 5 correspondaient à l'Administration publique, y compris une Communauté autonome, 5 autres aux organisations syndicales et les autres 5 aux organisations patronales.

Au moment de choisir les personnes à interroger, on a tenu compte de l'avis des trois parties pour chacun des secteurs. Dans certains cas, en particulier parmi les représentants des organisations syndicales, les personnes interrogées ont participé à plusieurs tables rondes sectorielles, étant donné qu'il n'y a pas de correspondance directe entre les secteurs définis par le PAN et les organisations syndicales respectives, qui englobent souvent plusieurs secteurs.

Le tableau suivant dresse la liste complète des institutions interrogées et leur répartition par partie (Administration, organisation syndicale, organisation patronale) et les tables rondes auxquelles elles participent. On peut voir que 5 à 8 consultations ont été réalisées par secteur, avec des représentants des trois parties dans tous les cas.

Tableau 13 : Listes des institutions consultées par partie et par secteur

Partie	Institution	Table ronde centrale Ciment	Tables rondes sectorielles						
			Céramique	Sidérurgie	Cokerie	Raffinage	Verre et frites	Pâte, papier et carton	Électricité
Administration publique	Ministère de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce, Secrétariat de l'énergie*								
	Ministère de l'Environnement, Bureau espagnol du changement climatique								
	Ministère du Travail et des Affaires sociales, Sous-direction des relations professionnelles**								
	C. A. d'Andalousie, Direction de la prévention et de la qualité de l'environnement								
Organisations syndicales	Federación de la Construcción, Madera y Afines – FECOMA/CCOO								
	Federación de la Industria Textil, Piel, Químicas y Afines – FITEQA/CCOO								
	Federación del Metal, Construcción y Afines – MCA/UGT								

Organisations patronales	Federación Minerometalúrgica								
	CCOO								
	Confederación Sindical de Comisiones Obreras; Acción Sindical								
	Confederación Española de Org. Empresariales - CEOE								
	Asociación Española de Fabricantes de Pasta, Papel y Cartón – ASPAPEL								
	Asociación de Productores de Cemento. HOLCIM Espagne								
	Asociación Española de la Industria eléctrica - UNESA								
	Asoc. Española de Fabricantes Ladrillos y Tejas de arcilla cocida - HISPALYT								

*Deux consultations ont été réalisées : l'une en personne, l'autre par écrit.

**Responsable du Secrétariat pour les tables rondes sur le dialogue

Les consultations ont été réalisées en personne sur le lieu de travail des personnes interrogées, hormis deux qui ont été effectuées par écrit (celle de l'*Asociación de Productores de Cemento* et l'une des entrevues avec le ministère de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce). En règle générale, les personnes interrogées étaient intéressées de participer à cette étude, aussi bien lors de la première phase que lors de la deuxième.

Évaluation générale des tables rondes sur le dialogue, de leurs objectifs, de leurs réalisations et de leurs attentes.

Les tables rondes en tant qu'outil de participation :

13 des 15 personnes interrogées sur les tables rondes sur le dialogue social et leur utilité en tant qu'outil de participation ont émis une opinion positive, à divers degrés. L'expérience a été décrite en majorité comme une initiative « innovante » et « pionnière ». Les expressions « expérience intéressante » « espace utile pour le débat » etc. revenaient souvent.

Toutefois, malgré le fait d'être considérée comme une expérience très positive et une démonstration de volonté politique de la part du gouvernement, 5 des personnes interrogées qui ont émis une opinion positive ont signalé leur préoccupation quant au caractère très informatif des réunions jusqu'à présent ; ils ont également signalé qu'il y avait matière à accroître leur utilité, étant donné les énormes potentialités de cet outil.

Les personnes interrogées ont signalé en ce sens le fait que le PNA n'avait pas de grandes répercussions sur le travail, et de ce fait les tables rondes n'ont pas eu à affronter de grands défis. Cependant, si ces effets étaient survenus ou s'ils venaient à surgir à l'avenir, les tables rondes seraient le lieu idéal pour débattre et prendre des décisions de manière consensuelle, tout en minimisant les effets sociaux négatifs.

En général, elles sont décrites par les personnes interrogées comme un espace de dialogue « tranquille », « favorisant la réflexion », « pratique » « raisonné », avec peu de conflits, même dans les secteurs qui sont confrontés aux plus grands défis face au PNA.

La majorité des personnes interrogées attribue l'initiative à la demande des secteurs syndicaux, dans le cadre du processus de dialogue social lancé par le gouvernement en 2004.

Les seules deux expressions négatives correspondaient à la partie syndicale et à la partie patronale. Dans le premier cas, la réponse fait part d'une frustration de la personne quant à la portée que cet outil pourrait avoir, et au manque de volonté politique pour ce faire. Dans le deuxième cas, la personne interrogée a dit qu'il n'était pas possible d'atteindre les objectifs des tables rondes établies par la Loi, du fait de leur mode de fonctionnement.

Objectifs

À la lecture des réponses à la question cherchant à définir ce que les personnes pensent être les principaux objectifs des tables rondes, on voit que les objectifs définis par la loi sont bien compris, même si à des degrés différents d'une personne à l'autre. Plusieurs personnes reconnaissent qu'actuellement les tables rondes n'atteignent pas entièrement ces objectifs.

En règle générale, les personnes interrogées ont signalé plusieurs objectifs, cités ci-dessous par ordre de fréquence :

1. **Suivre et anticiper** les éventuels risques, difficultés et impacts liés à l'application du Plan national d'allocation. (8)
2. **Réfléchir** sur les impacts sociaux, professionnels et économiques des mesures mises en œuvre pour l'application du Protocole de Kyoto. (6)

3. **Inform**er sur les mesures et les vérifications des émissions. (4)
4. **Proposer** des mesures et des solutions aux éventuels impacts. (3)
5. **Garantir la justice et l'équilibre** dans la répartition des quotas. (3)
6. **Réduire les émissions** de GES à moindre coût pour les professionnels sans nuire à leur compétitivité. (1)

Lorsqu'on analyse les réponses par partie consultée, les organisations patronales ont indiqué en premier lieu et plus souvent l'objectif « réfléchir sur les éventuels impacts du PNA » (3 sur 5), alors que l'AGE signale en premier lieu l'objectif « Suivre et anticiper les éventuels impacts associés » (3 sur 5), avis qui est partagé par les organisations syndicales (5 sur 5). Ce dernier groupe est le seul à citer l'objectif « proposer des mesures et des solutions » à d'éventuels problèmes (3 sur 5).

Même si les objectifs « réfléchir » et « faire le suivi et anticiper » peuvent sembler être les mêmes, il y a une différence de perspective, étant donné que le deuxième implique la création, le suivi, l'évaluation et l'interprétation d'indicateurs. Cette clarification étant faite, il convient de signaler qu'aucune des personnes interrogées de la partie patronale n'a cité comme objectif « Suivre et anticiper les impacts ». Cependant, certaines d'entre elles ont signalé, à d'autres moments de la consultation, le rôle que les tables rondes pourraient avoir dans ce sens à l'avenir.

Impact sur les politiques et les décisions de l'AGE

Du fait de la conception même de ces tables rondes, il n'existe aucun lien institutionnel entre celles-ci et les espaces de décision des politiques sur le changement climatique. Ce point a été abordé spécifiquement en demandant aux personnes interrogées de donner leur avis sur l'influence des discussions des tables rondes concrètement sur ces décisions.

On peut différencier ici deux niveaux de réponses : d'un côté les possibilités d'influer sur le PNA et de l'autre l'influence des discussions, des accords et des différences traités par les tables rondes sur les politiques du changement climatique et énergétiques en général. Cette différenciation est parfois explicitée par les personnes interrogées, mais d'autres fois, elle est omise et confère aux réponses une première impression de contradiction.

En ce qui concerne le PNA, la grande majorité des personnes indique que les réunions des tables rondes s'effectuent alors que le PNA est approuvé (ou en cours d'écriture, avec une très

petite marge d'amendement), ce qui fait qu'il est très difficile d'y intégrer les résultats des tables rondes.

Au sujet de l'éventuelle influence sur les politiques en général, 9 personnes interrogées ont considéré qu'elle était réelle. En particulier, les personnes interrogées de la partie syndicale considèrent en général que l'AGE tient compte des discussions et des accords, bien que certains y accordent plus de confiance que d'autres.

Deux personnes interrogées ont déclaré qu'il était trop tôt pour répondre sur ce point et 4 autres pensent qu'elles n'ont aucun impact. Ces derniers appartenaient à la partie patronale (3 personnes) et à la partie syndicale (une personne).

Cinq personnes interrogées (2 de la partie patronale et 3 de l'AGE) ont signalé l'existence d'autres espaces (Conseil national du climat ou la réalisation des consultations antérieures à la création du PNA), comme étant ceux qui ont une plus grande influence sur les décisions en la matière, et pensent de surcroît qu'il ne doit exister aucun lien avec les tables rondes sur le dialogue.

Parmi ces derniers, l'une des personnes interrogées de l'AGE a fait remarquer le caractère « informel » des tables rondes comme l'un des facteurs du succès de cette initiative. À son avis, si elles étaient liées, les tables rondes seraient considérées comme un espace de négociation et il serait plus difficile de concrétiser des résultats.

Toutes les personnes interrogées de l'Administration reconnaissent que l'espace des tables rondes est fondamental pour pouvoir « entendre » les requêtes et les préoccupations des différentes parties concernées. L'une de ces personnes affirme que « tant pour ce qui se manifeste sous forme d'accord ou de consensus entre les parties que pour les points plus conflictuels, l'AGE doit faire attention à tenir compte de ces aspects au moment de prendre des décisions ».

Attentes, potentialités et limites :

Toutes les personnes interrogées manifestent le besoin de garantir la continuité de l'espace et ont confiance en ce sens. La majorité des personnes considère que le fait d'être institué par Décret royal est une garantie de continuité.

D'autres personnes ont manifesté des craintes vis-à-vis du fait que l'espace puisse être utilisé par l'une des trois parties en tant que plateforme pour exprimer des revendications étrangères aux objectifs des tables rondes, ce qui à leur avis dénaturerait l'objectif des tables rondes et compromettrait leur continuité.

Au-delà de l'avis partagé par toutes les personnes sur la continuité des tables rondes sur le dialogue, les consultations mettent en évidence que les attentes sur les résultats possibles varient assez d'une personne à l'autre selon la partie à laquelle elle appartient.

Ainsi, l'Administration en attend une alarme (ou tranquillisation) face à d'éventuels impacts ou difficultés. Pour les organisations patronales, elles ont une essence plutôt instrumentale : à l'avenir elles pourraient représenter un bon outil pour mettre en évidence des difficultés et chercher des solutions. Les organisations syndicales perçoivent un plus grand éventail de fonctions, et voudraient donc les dynamiser et étendre leur portée. Dans ce sens, elles ont une attitude active dans la présentation de différentes propositions qui seront abordées plus loin.

L'une des personnes interrogées a signalé, comme possible limitation, l'inégalité de l'accès aux informations et des possibilités d'engagement des différentes parties. Il a également été signalé l'inégalité entre les secteurs, certains d'entre eux étant mieux structurés et mieux armés pour réagir que les autres.

Une autre personne interrogée pour le compte de l'Administration a insisté sur le besoin d'une attitude plus active de la part des interlocuteurs sociaux et d'une plus grande participation pour rapprocher les propositions, faire entendre leurs requêtes, etc.

Résultats atteints

La majorité des personnes interrogées (10 sur 15) a cité comme principal accomplissement l'existence même des tables rondes sur le dialogue, en tant qu'espace institutionnel unique, où le gouvernement, les employés et les employeurs peuvent dialoguer sans intermédiaires et à pied d'égalité.

Il en ressort le caractère innovant de cet espace tripartite pour aborder non pas des questions immédiates et concrètes, mais des sujets à long et moyen terme.

L'une des personnes interrogées a mentionné l'importance du découpage tripartite pour l'analyse des impacts sociaux et économiques des politiques du changement climatique, ce qui était réservé jusqu'à présent à son impact environnemental.

La majorité considère qu'il est prématuré de parler d'autres accomplissements, mais les résultats suivants ont été cités :

1. L'accès direct à des informations. (3)
2. L'accord obtenu pour la création d'une table ronde des secteurs diffus. (3)
3. L'introduction de critères de *benchmarking* dans le PNA 2008-2012. (1)

Deux personnes interrogées (une de la partie patronale et l'autre de la partie syndicale) n'ont signalé aucun accomplissement.

Contribution des tables rondes sur le dialogue social à l'application du PNA : impact sur la compétitivité et l'emploi

La majorité des personnes interrogées des parties patronale et syndicale a exprimé qu'il existait au début une grande préoccupation au sujet des éventuels impacts que pourrait avoir l'application du PNA 2005-2007 sur la compétitivité et l'emploi. En date d'aujourd'hui, deux années après et à la lumière des données des années 2005 et 2006, ces craintes ont été en grande mesure dissipées.

Les personnes interrogées de la partie syndicale ont signalé que l'espace des tables rondes les avait rassurées quant aux prévisions initiales sur l'impact que ces mesures pourraient avoir sur l'emploi, la fermeture d'installations, etc. Même si des secteurs sont plus sensibles que d'autres, elles ont pu vérifier qu'en général les émissions avaient été réduites, alors que la production et la stabilité de l'emploi avaient été améliorées.

En ce qui concerne la compétitivité, les personnes interrogées de la partie patronale considèrent que le PNA introduit un effet de distorsion, en particulier lorsqu'on considère les secteurs exposés à la concurrence internationale, et qu'il a porté préjudice en particulier aux entreprises les plus petites et les plus « éco-efficaces » qui ont vu leurs coûts augmenter. Dans ce sens, l'une des personnes interrogées a également indiqué que les tables rondes pourraient assumer des fonctions de « vigilance » des plans nationaux d'allocation des autres pays de l'Union européenne afin de prévoir ces éventuelles distorsions²⁴.

Cinq personnes interrogées ont fait référence à l'impact de l'application du PNA sur le secteur céramique, en particulier sur les usines de fabrication de briques et de tuiles. Même si globalement on n'a pas observé dans ce secteur de déficit de quotas d'émission, de grandes inégalités sont apparues d'une installation à l'autre. Les personnes interrogées dans ce secteur parlent d'un impact « sérieux » (sans aboutir à la fermeture) sur certaines installations ; l'une d'entre elles a mentionné que l'impact n'a pas été plus important du fait du faible prix de l'unité d'émission sur le marché.

Toutes les personnes interrogées reconnaissent qu'il n'y a pas eu pour le moment un impact vérifiable sur l'emploi. À cet effet, la plus grande crainte a été exprimée par les représentants du

²⁴ Au cours de la première phase de mise en œuvre de la Directive européenne, on a pu effectivement observer des déséquilibres entre les pays, déséquilibres qui pouvaient impliquer des inconvénients comparatifs pour certains secteurs ou d'autres ; il est souhaitable que l'expérience acquise au cours de ces deux années par les pays et la Commission européenne elle-même permette d'éviter ce type de distorsions lors de la phase actuelle, à savoir 2008- 2012.

secteur électrique car, selon leurs prévisions, les modifications que devra subir le secteur au cours des prochaines années entraîneront des transferts de travailleurs, des pertes d'emplois directs et indirects, etc., avec des impacts sociaux et économiques au-delà de ce secteur. Ces modifications sont la conséquence d'une transformation fondamentale de la structure de production et ne sont pas directement liées au PNA.

Un autre cas particulier est celui du secteur verre et frites : les personnes interrogées de ce secteur ont identifié de nouvelles opportunités de croissance économique et d'emploi consécutives à la mise en œuvre de mesures et à la nouvelle réglementation liées à l'efficacité et à l'économie d'énergie.

Contribution des tables rondes à la réponse aux défis

En ce qui concerne la contribution des tables rondes, 13 des 15 personnes interrogées ont dit être convaincues de l'ampleur de leur apport : pour une meilleure compréhension des défis sectoriels, ainsi que pour l'instauration d'un dialogue entre les parties concernées. Quelques-unes d'entre elles ont signalé des difficultés vécues lors de la première réunion, où certains des acteurs étaient sceptiques et sur la défensive, attitude qui a changé au fil du temps.

Deux personnes interrogées de la partie patronale ont expliqué, à l'aide d'exemples, comment les réunions ont permis d'avoir une lecture partagée et « intelligente » des données de vérification des émissions, en contradiction avec la première lecture simplifiée des premiers acteurs.

Un point souligné par trois des personnes interrogées de la partie syndicale est le caractère démocratique de cet espace et les possibilités de dialogue direct entre les trois parties concernées qu'il offre, obligeant chacune d'entre elles à prendre des positions claires par rapport aux autres, dans un climat de dialogue et de concertation.

Un autre point souligné par deux personnes interrogées, l'une de la partie syndicale et l'autre de l'AGE, était le potentiel pour « minimiser le risque de conflit et de frictions » qui permettrait, en principe, de porter les requêtes vers la négociation et non vers l'affrontement.

Les deux personnes interrogées qui ont considéré qu'elles n'apportaient aucune contribution à la compréhension des défis ont estimé pour leur part : du côté patronal, que les tables rondes n'avaient pratiquement rien apporté dans ce sens vu que les acteurs connaissent déjà les défis et dialoguent facilement ; et, du côté syndical, que la durée et la fréquence des réunions ne permettaient pas que cet aspect soit exploité au maximum.

Propositions issues des tables rondes face aux défis posés par le PNA

La majorité des personnes interrogées (11) considère que la principale proposition issue des tables rondes face aux défis auxquels est confronté le secteur a été la création d'un ensemble d'indicateurs qui permettent de faire le suivi des impacts économiques, sociaux et professionnels de la mise en œuvre des mesures de réduction des émissions, qui permettent à leur tour de prévenir les conflits et de proposer des solutions.

Cette proposition a été débattue dans toutes les tables rondes sectorielles, et émane de l'idée que la table ronde centrale définit les critères généraux, que chaque secteur complète ensuite par des indicateurs spécifiques.

L'initiative est venue d'une proposition des CCOO et a été approuvée par les autres parties qui devront toutes préparer leurs propositions d'indicateurs pour les soumettre à discussion lors de réunions ultérieures. Les services techniques des ministères impliqués joueront un rôle fondamental étant donné qu'il est nécessaire de recueillir et d'analyser des données spécifiques.

Les attentes sont grandes quant à ces indicateurs ; leur création permettra aux tables rondes d'assumer efficacement leur rôle « d'observateur » dans le suivi, l'anticipation et la proposition de solutions face à d'éventuels impacts.

Quelques difficultés ont également été signalées, dont la « fragilité » de certaines données de l'*Instituto Nacional de Estadística* quant à leur utilité pour le suivi du PNA. La personne interrogée ayant relevé cette difficulté a mentionné l'accord conclu entre les parties lors de la dernière réunion de la table ronde centrale demandant une réunion avec l'INE pour avancer sur ce point.

Les autres résultats cités sont les suivants :

- La création de la table ronde des secteurs diffus (3) ;
- La création de critères de *benchmarking* dans le PNA 2008-2012 (1) ; et
- Les accords conclus pour la répartition des quotas par installation (1).

Deux personnes interrogées considèrent que, jusqu'à présent, il n'y a pas eu d'espace pour la définition de propositions et que le travail des tables rondes s'est limité à la vérification quantitative des émissions.

Fonctionnement et modalités opérationnelles des tables rondes sur le dialogue.

En ce qui concerne les modalités de fonctionnement et d'opération, la majorité des personnes interrogées (12) est généralement satisfaite et considère qu'elles ont été correctes en vue des objectifs actuels des tables rondes (information).

Toutefois, 10 des 15 personnes interrogées ont manifesté que la fréquence des tables rondes doit être augmentée si l'on veut étendre la portée de celles-ci, à savoir passer d'un espace d'information, tel qu'il est reconnu par la majorité des participants jusqu'à présent, à celui « d'observatoire » avec des outils de suivi et d'évaluation, d'anticipation des conflits et de concertation des propositions.

Deux des personnes interrogées réclament aux services de l'AGE responsables l'application de l'accord conclu entre les parties quant à la fréquence semestrielle des tables rondes, ce qui n'est pas respecté vu que les tables rondes ont été jusqu'à présent convoquées une fois par an. Même si elles comprennent l'existence de « difficultés de calendrier » de certains acteurs, elles pensent qu'elles reflètent l'importance que ces acteurs accordent à cet espace.

L'une des personnes interrogées de l'AGE a justifié la fréquence de tenue des tables rondes par la fréquence annuelle de la génération des informations sur les émissions. Une autre personne interrogée a argumenté qu'une augmentation de la fréquence représenterait une « charge de travail impossible à assumer » par l'Administration du fait de la « saturation du calendrier » et du « manque de ressources humaines ».

En même temps, d'autres personnes de l'AGE interrogées reconnaissent que pour progresser sur les volets de suivi et d'anticipation il faudra adapter la fréquence, et elles manifestent leur engagement pour que les tables rondes puissent se dérouler le mieux possible.

Trois personnes interrogées ont demandé la tenue de réunions pendant la période de négociation du PNA, et non pas seulement après son approbation. Elles considèrent que dans la situation actuelle, trop peu de temps est consacré au débat, qui se déroule en plus pendant une période de vacances, ce qui rend plus difficile une participation efficace.

Quant aux informations disponibles pendant les réunions, celles-ci proviennent en général de l'AGE même, souvent émanant de données fournies par les organisations patronales. Certaines personnes interrogées du secteur syndical considèrent que les tables rondes sont une source importante d'informations, d'autres travaillent également avec leurs propres informations et sources (informations de délégués, d'instituts syndicaux, etc). La majorité considère que l'espace est un espace pluriel quant à l'apport d'informations.

Suggestions

En ce qui concerne les suggestions pour améliorer le fonctionnement des tables rondes et leur contribution au suivi du PNA, il y a eu 9 propositions concrètes, énumérées ci-dessous.

1. Augmentation de la fréquence des réunions à de 2 à 4 réunions par an selon les différentes personnes interrogées. (10 personnes de toutes les parties)
2. Création de « groupes de travail » pour faire le suivi des indicateurs et analyser leur évolution. Dans l'idéal, il s'agirait de groupes de 6 membres (2 membres par partie) se réunissant périodiquement. Cela permettrait d'arriver aux tables rondes sectorielles (dans l'idéal à fréquence semestrielle) avec des informations analysées en commun et des points de conflit identifiés. (1 de la partie syndicale)
3. Création d'un « plan de travail » pour identifier les objectifs, les buts, les délais, les personnes responsables. Cela permettrait de clarifier les attentes de chacune des parties et de diminuer le risque de frustration. (1 personne interrogée de la partie patronale)
4. Création de « cartes d'impact » qui permettraient d'identifier sur le territoire l'impact social et économique des mesures. (1 personne interrogée de la partie syndicale)
5. Création de nouvelles tables rondes pour les secteurs qui ne sont pas touchés par le PNA, par exemple la cogénération, l'aviation, etc. La création de la table ronde des secteurs diffus est un pas en avant dans ce sens. (1 personne interrogée de la partie syndicale)
6. Intensification du travail préparatoire par l'Administration pour garantir l'anticipation par la mise en commun des informations et une meilleure participation des autres parties. (1 personne interrogée de l'Administration)
7. Inciter à une plus grande participation des Communautés autonomes aux réunions. Leur participation a beaucoup diminué lors de la deuxième réunion des tables rondes sectorielles par rapport à la première. (1 personne interrogée de la partie patronale)
8. Recherche de mécanismes souples et clairs d'intégration, au niveau national, des tables rondes dans d'autres espaces de participation et forums existants (par exemple, CNA et CCPCC). (1 personne interrogée de l'Administration)
9. Discussion des mécanismes de « vigilance » de la réglementation de transposition de la Directive européenne sur l'échange des quotas d'émission vers les pays de l'UE, afin

de prévoir d'éventuels déséquilibres susceptibles de toucher la compétitivité de l'industrie espagnole. (1 personne interrogée de la partie patronale)

Actualisation et évaluation des tables rondes

Deux années après la mise en place de la première partie de l'étude et face à l'éventuelle application des tables rondes sur le dialogue social dans d'autres pays, l'OIT et Sustainlabour ont proposé d'actualiser des données et d'enrichir le rapport via l'analyse de l'évolution de l'initiative, les accomplissements réalisés et ceux en cours, l'évaluation de leur fonctionnement par les participants, et des capacités d'exportation des tables rondes.

Cette deuxième phase a vu se dérouler 6 consultations : 2 de l'AGE (Bureau espagnol du changement climatique), 2 de secteurs patronaux (secteur du ciment et secteur diffus) et 2 d'organisations syndicales (UGT et CCOO). En même temps ont été maintenues des consultations informelles de représentants du secteur électrique ; la consultation a été également adressée à une Communauté autonome qui n'a finalement pas participé à l'étude.

Évaluation générale des tables rondes sur le dialogue, de leurs objectifs, de leurs réalisations et de leurs attentes

Toutes les personnes interrogées ont évalué positivement l'évolution des tables rondes par rapport aux objectifs définis. En particulier, l'objectif d'échange d'informations et de la création d'un espace ouvert de réflexion et de débat a été satisfait. Ont aussi été améliorées la compréhension et l'analyse des défis sectoriels ainsi que le dialogue des parties concernées.

Deux personnes interrogées ont souligné le renforcement croissant des informations par des paramètres économiques et professionnels, qui permettent de mieux comprendre l'évolution des secteurs en termes d'émissions et les possibles effets sur la compétitivité et l'emploi. Toutes les personnes interrogées ont souligné l'importance de la création des indicateurs par les tables rondes.

Parmi les personnes interrogées qui participaient aux tables rondes sur les secteurs diffus, l'une a souligné la proposition de création de sous-groupes de travail -du fait de l'hétérogénéité- afin de sectoriser et d'optimiser l'efficacité des discussions. Une autre personne a souligné que, dans ce contexte et du fait de sa dispersion, il était encore trop tôt pour évaluer les objectifs atteints, même si elle avait perçu une réponse positive de l'AGE aux demandes exprimées lors des tables rondes.

Parmi les accomplissements concrets, nous pouvons souligner les suivants :

- En relation avec l'impact sur l'emploi, création d'un cadre de travail sur les nécessités de formation et de conversion des salariés, avec un intérêt particulier dans les domaines de l'habitat et des énergies renouvelables.
- Inclusion de paramètres explicatifs comme les importations, les exportations, les taux d'efficacité énergétique et d'emploi. Ces données permettent de mieux évaluer les impacts en termes de compétitivité et d'emploi. Les deux personnes interrogées dans la partie syndicale ont réclamé l'accès plus rapide à des informations pertinentes et de qualité. Concrètement, une personne interrogée de la partie syndicale et une personne de l'AGE ont demandé une participation plus active et coopérative des organisations patronales.

Une personne de l'AGE et une personne de la partie patronale ont souligné le besoin de s'en tenir aux sujets de discussion et indiqué l'existence d'autres forums de discussion ; cependant, l'existence même des tables rondes est importante et permet une discussion tripartite très « rassurante, ouverte et utile ».

En rapport aux objectifs mêmes des tables rondes, il en ressort leur évolution depuis un forum d'évaluation, de suivi et d'anticipation des effets du PNA sur l'emploi vers un espace d'échange d'informations, de consultation et de participation. Dans ce sens, les interlocuteurs sociaux réclament une plus grande influence des tables rondes sur les processus de prise de décision.

Contribution des tables rondes sur le dialogue à l'application du Plan national d'allocations des quotas d'émission

Presque tous les participants ont été d'accord pour souligner que les tables rondes remplissent une fonction plus axée sur le conseil ou l'échange d'informations que sur l'influence directe sur les PNA ou sur les décisions politiques, les plans ou les stratégies sur le changement climatique. Cependant, 4 des 6 personnes interrogées s'accordent pour dire que les tables rondes ont eu un impact plus ou moins important sur les décisions politiques, même si du fait de l'existence de différents forums et mécanismes de participation, il est difficile d'attribuer un poids spécifique à cette influence.

La partie patronale observe que ce n'est pas l'objectif de ces tables rondes que de prétendre « identifier et évaluer » l'application du PNA et ses effets sur l'emploi et la cohésion sociale. Il s'agit, selon ces personnes, de faire des propositions qui seront débattues dans d'autres forums, et non pas d'adopter des mesures. Toutefois, les interlocuteurs sociaux réclament que les tables rondes assument cette fonction, car d'après eux ces tables rondes « ont un degré de

fonctionnalité naissant ». Ainsi, il est souligné qu'elles n'ont pas encore satisfait toutes les attentes concernant l'influence efficace de cet espace de dialogue social sur les politiques du changement climatique.

Une personne interrogée de la partie industrielle fait remarquer que pendant cette phase de négociation, au cours de laquelle les Plans d'allocation se feront au niveau sectoriel européen et non pas national, le rôle des tables rondes « sera plutôt un rôle de conseiller du gouvernement ». L'AGE considère qu'il est très important, face aux négociations en Europe, que ce rôle de conseil ait une dimension tripartite.

Ainsi, l'avis de l'AGE est partagé : on y considère que les tables rondes sont une « pépinière » d'initiatives et de mesures qui se sont concrétisées ultérieurement dans d'autres forums. Par ailleurs, on y pense que même si elles ne sont pas le siège de « grandes décisions », elles ont une grande influence directe. Par exemple, par rapport à l'allocation aux petites installations, le débat des tables rondes a influencé la manière de transférer les négociations vers l'Europe. De même, le débat au sein des tables rondes des secteurs diffus a stimulé la réglementation sur la mobilité durable. Il est également souligné l'existence d'autres espaces qui ont une plus grande influence sur les décisions en matière de politique du changement climatique.

Fonctionnement et suggestions

En rapport avec la continuité des tables rondes, qui a été un point important soulevé par les premières consultations, il convient de souligner qu'il est considéré qu'elles sont consolidées et que cette préoccupation n'est exprimée par aucune des personnes interrogées.

Parmi les suggestions exprimées lors de la première phase du rapport, il a déjà été mentionné qu'il reste à augmenter la fréquence des réunions, du fait de la réticence de l'Administration qui argue qu'il s'agit d'une charge de travail importante, qu'il existe d'autres forums de réunion et que celle-ci est liée au travail de traitement de données pour la convocation. Seulement l'une des personnes interrogées de la partie syndicale insiste sur l'opportunité d'une plus grande fréquence de réunions.

En ce qui concerne les autres demandes, le travail préparatoire de l'Administration a été amélioré, des groupes de travail ont été créés dans certains secteurs comme le secteur diffus, et des indicateurs sont disponibles par secteur pour rendre plus efficace la vigilance sur les répercussions du PNA.

Après deux années de travail, de nouvelles propositions ont été faites et il reste à satisfaire quelques-unes des demandes déjà exprimées :

- Fourniture d'informations plus claires, de bonne qualité, suffisamment à l'avance et incluant des données sur l'emploi direct. Les indicateurs n'incluent pas les employés des sous-traitants.
- Participation plus active des organisations patronales.
- Coordination des différents forums de dialogue social qui interviennent dans le PNA.
- Création de groupes de travail pour concrétiser les propositions en vue d'obtenir une majorité dans les tables rondes sectorielles.
- Vigilance des PNA dans d'autres pays ;
- Afin que les réunions soient plus efficaces, s'en tenir aux objectifs avec des sujets concrets et ne pas aborder les sujets discutés dans d'autres forums.

Possible application hors de l'Espagne

Après une période de rodage de trois ans, les participants ont été priés de donner leur avis sur la capacité d'exportation de cette initiative pionnière. Les personnes interrogées ont estimé que l'expérience était très utile et considèrent que l'idée de son application à d'autres pays est intéressante, dans la mesure où les conditions suivantes sont respectées :

- Coordination entre les ministères impliqués (travail, environnement, industrie, etc.) étant donné que l'échange d'informations est essentiel.
- Compréhension et engagement des interlocuteurs syndicaux par rapport aux objectifs de Kyoto et fluidité du dialogue entre les parties.
- Bonne disposition et participation active de l'industrie.

Du point de vue syndical, 4 principaux sujets justifient l'extension de ce schéma tripartite des tables rondes sur le dialogue social, dont le développement est susceptible d'être amélioré, comme il a déjà été dit :

- Anticipation des éventuelles situations de conflit socio-économique et environnemental découlant de l'application des engagements du Protocole de Kyoto, et d'autres accords ultérieurs.
- Recherche de solutions et adoption de mesures pour affronter les effets négatifs par toutes les parties intéressées, dans le dialogue et le consensus.
- Transparence du processus de prise de décisions et de la gestion des mesures adoptées pour prévenir et minimiser les effets négatifs sur l'emploi, la compétitivité et l'environnement.
- Identification d'opportunités pour transformer le système productif d'après des critères d'éco-efficacité améliorée, de valeur ajoutée et de meilleure qualité de l'emploi.

Initiatives des participants aux tables rondes face au défi du PNA et tables rondes sur le dialogue social

Quelques organisations patronales et syndicales développent des activités différentes liées à la question du PNA, du changement climatique et de l'efficacité énergétique. Même si ces activités ne sont pas directement liées aux tables rondes sur le dialogue social, elles représentent une contribution importante à la meilleure compréhension des défis et à la sensibilisation des acteurs en motivant leur participation dans ce type d'espace. Nous pouvons considérer que ces initiatives sont des résultats collatéraux qui pourront être mieux évalués dans un avenir proche.

L'une des personnes interrogées de la partie syndicale a souligné « l'incitation » que représentent les tables rondes pour encourager l'intégration des questions environnementales, en particulier celles liées au changement climatique, dans le calendrier syndical. L'un de leurs effets indirects, à son avis, est le renforcement des commissions et délégations environnementales dans les entreprises, les progrès des discussions sur la mobilité du travail et l'intégration dans les conventions collectives de questions liées à l'application du PNA.

Les personnes interrogées de l'Administration ont salué avec enthousiasme ce type d'initiatives, expriment leur soutien et contribuent aux différentes activités proposées via la participation d'experts, l'apport d'informations, etc.

Nous indiquons ci-dessous, les expériences rapportées par les personnes interrogées. Il est cependant possible que les institutions qui n'ont pas été consultées développent d'autres activités :

- Observatoire de la compétitivité de l'industrie papetière : formé entre l'organisation patronale ASPAPEL et les organisations syndicales FCT-CCOO et FIA-UGT. Il a intégré dans son calendrier le thème du PNA et les discussions des tables rondes sur le dialogue. Il a rédigé deux documents liés au PNA. (annexe A)
- CCOO : réalisation de séminaires sectoriels sur « l'échange d'expériences sur le changement climatique et le plan national d'allocation » par le biais de l'*Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud* (ISTAS-CCOO), avec les fédérations des secteurs respectifs. (Annexe B). La fédération de la construction (FECOMA) a également mis en place des séminaires et des formations sur des sujets environnementaux où figure le PNA, avec des délégués pour l'environnement du secteur du ciment et prévoit d'autres activités à l'intention des délégués d'autres sous-secteurs.
- HISPALYT : ils ont réalisé plusieurs activités :
 - 1) création de guides méthodologiques pour le contrôle des émissions ;
 - 2) réalisation et divulgation de rapports sur les améliorations de l'intensité des émissions (Tn CO₂/Tn produit) dans le secteur ;
 - 3) réunions d'explication et conseil permanent à l'intention des fabricants associés pour l'application du PNA.
- UGT : activités de formation et de sensibilisation avec des délégués environnementaux sur le changement climatique et le PNA.
- CNC et Fondation des métiers du bâtiment : analyse des besoins de formation pour l'adaptation du secteur aux exigences d'efficacité énergétique et de changement climatique.

Résultats les plus pertinents des enquêtes

Consultations effectuées en 2007

- Toutes les personnes interrogées qualifient l'initiative d'« innovante » et de « pionnière ».
- Elle est définie par la majorité comme un espace de dialogue « tranquille », « favorisant la réflexion », « pratique » « raisonné », avec peu de conflits, même dans les secteurs qui sont confrontés aux plus grands défis face au PNA.
- Neuf des personnes interrogées considèrent que les tables rondes exercent une influence sur les décisions politiques en général.
- Le caractère « informel » des tables rondes est souligné comme l'un des éléments du succès de cette initiative : un caractère contraignant les aurait en effet fait percevoir comme un espace de négociation, dans lequel il aurait été plus difficile d'arriver à des résultats concrets.
- Toutes les personnes interrogées manifestent le besoin de garantir la continuité de l'espace, et se montrent confiantes en ce sens.
- Toutes les personnes de l'Administration reconnaissent que l'espace des tables rondes est fondamental pour pouvoir « entendre » les requêtes et les préoccupations des différentes parties concernées.
- La majorité le considère comme un espace pluriel en termes d'apport d'informations.
- Pour les organisations patronales, les tables rondes ont une essence plutôt instrumentale, mais elles sont un bon outil pour rechercher des solutions pour l'avenir.
- Il en ressort un caractère innovant, car cet espace tripartite n'est pas habituel pour aborder des questions à long et moyen terme – et non des questions immédiates et concrètes.

- Une des suggestions exprimée et adoptée lors des tables rondes est la création de fonctions de « vigilance » par rapport aux plans nationaux d'allocation d'autres pays de l'Union européenne, pour vérifier d'éventuelles distorsions.
- Treize des quinze personnes interrogées ont dit être convaincues que l'apport des tables rondes à une meilleure compréhension des défis sectoriels a été considérable.
- La partie syndicale a souligné le caractère démocratique de cet espace, et les possibilités de dialogue direct entre les trois parties concernées qu'il offre –obligeant chacune d'entre elles à adopter des positions claires vis-à-vis des autres, et ce dans un climat de dialogue et de concertation.
- L'inégalité de l'accès aux informations et des possibilités d'engagement des différentes parties a été signalée comme l'une des limites possibles des tables rondes. L'inégalité entre les secteurs a également été signalée, certains secteurs étant mieux structurés et mieux armés que d'autres pour réagir.
- Un autre défi qui se pose, signalé par différents milieux, est la « fragilité » de certaines des données de l'Institut National de Statistiques -quant à leur utilité pour le suivi du PNA. Une réunion avec l'INE a été sollicitée afin de pouvoir avancer sur ce point.

Consultations d'actualisation 2009 :

- Le renforcement de l'apport d'informations –notamment grâce aux paramètres économiques et aux données sur l'emploi- a été salué ; il permet de mieux comprendre l'évolution des différents secteurs, et les liens qu'ils entretiennent avec les émissions, ainsi qu'avec les effets que celles-ci peuvent avoir sur la compétitivité et l'emploi.
- Les personnes interrogées ont estimé l'expérience très utile, et considèrent que son application dans d'autres pays peut être intéressante.
- Étant donné qu'il n'y a pas eu d'impact significatif sur l'emploi et la compétitivité, aucune mesure « importante » n'a été prise. Toutefois, les personnes de la partie syndicale interrogées estiment qu'en cas de problème majeur, les tables rondes auraient permis de trouver une solution consensuelle.

- La partie syndicale a souligné « l'incitation » que représentent les tables rondes : elles encourageraient l'intégration des questions environnementales -en particulier celles liées au changement climatique- dans l'agenda syndical.
- Les tables rondes sont considérées comme une « pépinière » d'initiatives qui se sont concrétisées dans d'autres forums.

Conclusions

Afin d'évaluer les tables rondes sur le dialogue social, nous devons considérer en premier lieu le contexte de l'évolution des émissions des gaz à effet de serre en Espagne, et le grand défi que représente l'application des engagements définis à Kyoto. Comme nous l'avons vu dans la première partie de cette étude, la réalité des émissions s'écarte de ces objectifs avec une augmentation de plus 50 % des émissions en 2008 par rapport à 1990, c'est-à-dire plus de 35 points au-delà des engagements de Kyoto.

Parallèlement à ce défi, la perspective pour la période d'après Kyoto (à partir de 2012), qui définira de nouveaux engagements et défis aussi bien pour les pays industrialisés que pour les pays en voie de développement, se présente comme une opportunité de discussion étendue et participative sur un thème qui, sans doute, imposera de sévères transformations des modes de production et de consommation qui pourront avoir des impacts économiques et sociaux importants.

Il existe en Espagne, en plus de ces tables rondes, d'autres espaces de participation sociale où sont traitées les politiques du changement climatique, comme le Conseil national du climat. Cependant, les tables rondes présentent la particularité d'un découpage tripartite (Administration, employés et employeurs) qui procure une perspective nouvelle à la discussion sur les impacts qu'ont ces transformations de la production sur la compétitivité et l'emploi, ainsi qu'à la recherche de solutions et d'alternatives susceptibles de minimiser les éventuels effets négatifs, et de multiplier les opportunités.

Il est essentiel de souligner le caractère institutionnel des tables rondes ; le fait d'avoir été créées par Décret royal leur confère un caractère formel, une reconnaissance de la part des interlocuteurs impliqués, et garantit la continuité du processus. Il convient de remarquer que le processus de dialogue ouvert à partir de la Déclaration pour le dialogue social préconisé par le gouvernement espagnol depuis 2004 a créé un climat particulièrement favorable à la constitution des tables rondes sur le dialogue. Plusieurs tables rondes ont été créées dans ce cadre pour couvrir différents sujets, même si elles n'ont pas toutes été institutionnalisées.

L'expérience des tables rondes sur le dialogue se trouve déjà dans une étape de consolidation, après une peu plus de trois années d'existence ; de ce fait, les réponses recueillies via les consultations répondent parfois aux attentes et d'autres fois aux résultats obtenus. On peut constater, grâce à ces consultations, une évaluation très positive de l'espace, qui est considéré comme un outil novateur porteur d'un énorme potentiel pour l'avenir.

Le tableau récapitulatif qui figure ci-dessous inclut quelques-unes des affirmations et des suggestions les plus pertinentes et les plus souvent émises par les personnes interrogées.

Les personnes interrogées sont en général convaincues que le gouvernement est disposé à écouter les préoccupations et les requêtes des différents acteurs. L'intégration progressive des compromis et des demandes issues des tables rondes dans les actions de l'Administration a pu être vérifiée, et l'intensification de l'influence de ces tables rondes sur les politiques et stratégies du changement climatique est attendue.

Les tables rondes sont un outil valable pour l'Administration, les organisations patronales et les organisations syndicales. La plupart des personnes interrogées sont d'accord avec cette initiative ; le cas échéant, les critiques portent sur le fait que les résultats actuels sont limités, et non sur une évaluation négative des tables rondes en elles-mêmes.

L'évaluation positive est liée à l'obtention de résultats pratiques, comme la création d'indicateurs, la création d'une table ronde sur les secteurs diffus, l'intégration de critères de *benchmarking* dans l'allocation de quotas, etc. Il est essentiel de continuer sur cette lancée afin de renforcer les opinions positives sur les tables rondes.

Les tables rondes sont un outil positif d'information et de compréhension du problème. Elles sont considérées comme un outil très utile pour l'échange d'informations, le suivi de l'évolution et la mise en commun de préoccupations et de demandes. Les tables rondes sont en ce sens un espace d'approfondissement des connaissances qu'ont les différentes parties sur le sujet, et elles ont été très stimulantes pour certains des interlocuteurs. Les employeurs et les employés reçoivent des informations « formelles » sur les mesures gouvernementales, et l'Administration reçoit des informations « formelles » sur les problèmes auxquels sont confrontés les secteurs patronal et syndical.

De surcroît, comme le soulignent certaines personnes interrogées, elles permettent d'opérer une lecture partagée et intelligente des données, et donc d'éviter les lectures réductrices.

Les tables rondes sont un outil de facilitation du consensus. Leur contribution au dialogue et à la compréhension des défis pour les différents secteurs est particulièrement soulignée ; elles permettent également de minimiser le risque de conflit. Elles ont eu, au début de la mise en œuvre du Plan national d'allocation, un effet rassurant tant pour la partie syndicale que pour la partie patronale, en ce qui concerne les impacts de l'application du plan sur les secteurs. Il s'agit là de l'un des effets les plus importants de l'expérience, et qui reste en vigueur dans cette phase de débat d'après Kyoto : les politiques et les mesures élaborées et mises en œuvre en rapport au changement climatique peuvent être source d'inquiétude pour certains secteurs. Un outil qui favorise la compréhension en toute sérénité peut jouer un rôle essentiel dans le succès de ces mesures.

Les tables rondes stimulent les actions internes de chaque interlocuteur et de chaque secteur. Certaines organisations patronales et syndicales ont mis en place leurs propres actions internes d'information, de formation et de débat après la création des tables rondes. Le fait de pouvoir participer aux tables rondes a suscité des initiatives dans différentes organisations visant à garantir une participation adéquate à ces tables rondes. De toute évidence, les organisations qui les ont mises en marche vont mieux comprendre les changements et seront mieux préparées à interagir.

Les tables rondes peuvent être un outil de suivi précis. Après cette période initiale, de nouvelles perspectives s'ouvrent pour le travail des tables rondes. Le deuxième PNA étant approuvé et allant être appliqué au cours des prochaines années, il est attendu une amélioration qualitative importante des fonctions des tables rondes, qui passeront d'un caractère à prédominance informative à des fonctions d'observatoire et de conseil pour le gouvernement, en vue des négociations d'après Kyoto.

Cette nouvelle dimension des tables rondes implique également une intensification de leur travail, ce qui aura des répercussions sur la fréquence et le contenu des discussions. Elle exige aussi la création de nouveaux outils, ou l'amélioration des outils existants liés à la collecte, au suivi et à l'évaluation des données. Les indicateurs permettront d'analyser l'évolution des secteurs, d'anticiper d'éventuels conflits et peut-être de concevoir des stratégies et des mesures afin de les minimiser. Une partie importante de la charge de travail impliquée par ce nouveau rôle des tables rondes est assumée par l'Administration, à savoir le dégroupement de données et d'informations spécifiques –ce qui n'aurait pas pu être fait si les tables rondes sur le dialogue n'avaient pas existé. Ce résultat évident aidera tous les interlocuteurs, y compris ceux de l'Administration, à faire un meilleur suivi des mesures mises en œuvre.

Le fonctionnement des tables rondes va apporter du travail supplémentaire pour l'Administration qui devra être dotée des ressources adéquates. Nous avons pu observer que les réponses de l'Administration sont ambivalentes : elles reflètent d'un côté, une tendance à maintenir un statu quo, par manque de ressources permettant d'assumer une éventuelle augmentation des charges ; de l'autre, elles reflètent une tendance à reconnaître le besoin d'élargir les fonctions des tables rondes.

Le ministère du Travail et des Affaires sociales assume en particulier cette deuxième position, et l'appui du ministère de l'Environnement semble couler de source malgré les difficultés exprimées. Le ministère de l'Industrie est bien moins enclin à l'extension.

Les tables rondes peuvent servir de modèle valable pour d'autres secteurs ou initiatives. En Espagne, les progrès ont été conséquents depuis la création de la table ronde des secteurs diffus, qui ne sont pas concernés par le PNA. Les secteurs industriels voient ainsi entendue leur demande de répartition de la responsabilité de réduction des émissions. L'intégration de ces secteurs entraîne la discussion au-delà du ressort initialement restreint aux sept secteurs

concernés par le Plan national d'allocation ; elle précède même d'éventuels changements de la Directive européenne qui intégrera peut-être ces secteurs dans la période d'après Kyoto, ce qui démontre qu'un outil de ce type peut spontanément dynamiser l'anticipation des changements et des transformations.

Il est à espérer que l'élargissement et la maturité de cet espace dynamisent le processus pour le transformer en espace de négociation entre les différentes parties et les différents secteurs, le renforcer, et lui faire prendre de l'ampleur et de l'importance au sein des instances de décision.

La vraie portée des tables rondes reste encore à déterminer. Des objectifs cruciaux comme l'anticipation des effets négatifs ou la garantie de la cohésion sociale ne pourront être évalués que plus tard ; ce qui est certain c'est que, dans la forme actuelle (fréquence annuelle), ils semblent difficiles à atteindre.

Nous pouvons conclure que l'expérience est très positive pour les trois parties (Administration, organisations syndicales et patronales), qu'il existe un potentiel encore inexploité, dont la portée dépendra en grande mesure de la volonté des parties et de leur bonne disposition à maintenir un dialogue mûr et productif face aux énormes défis lancés.

Nous considérons qu'il pourrait s'agir d'une expérience facile à reproduire dans des pays, - confrontés ou non à l'obligation de réduire ou de limiter les émissions- où les institutions fonctionnent, et où celles-ci seraient susceptibles de fournir une couverture à ce type de processus.

De toute évidence, le contexte espagnol de réactivation du dialogue social est un élément de taille qui n'existe pas dans tous les pays. De plus, dans le cas de l'Espagne, certains des acteurs doivent prendre une part active dans la proposition et la conception de ces espaces.

Pour que le dialogue mûr et démocratique puisse s'établir, il ne suffit pas d'une volonté politique du gouvernement ; il est nécessaire de pouvoir compter sur une société civile organisée qui soit capable, via ses organisations, d'exprimer ses demandes et ses besoins. Une vraie participation exige également la garantie d'un vaste accès aux informations.

Par ailleurs, il est important que les tables rondes se définissent comme des outils pour l'application des obligations internationales, et non pas pour une discussion sur elles-mêmes.

Nous pensons que le moment présent -où il est indispensable de prendre des engagements efficaces après le Protocole de Kyoto- représente une opportunité inégalée d'extension et de qualification du débat de la société sur ce sujet. Des espaces comme celui décrit dans la présente étude sont des exemples concrets de la manière selon laquelle on peut faire face à la complexité de ces défis, de manière démocratique et participative.

Annexe I – Sources d'informations, bibliographie et réglementation

Sources d'informations :

- **ANFEVI** – Asociación Nacional de Fabricantes de Envases de Vidrio - <http://www.anfevi.com>
- **ASCEM** – Association Espagnole des Fabricants de Carrelage – <http://www.ascer.es>
- **ASPAPPEL** – Asociación Española de Fabricantes de Pasta, Papel y Cartón - <http://www.aspapel.es>
- **CEOE** Confederación Española de Organizaciones Empresariales – <http://www.ceoe.es>
- **HISPALYT** – Asociación Española de Fabricantes de Ladrillos y Tejas de Arcilla Cocida - <http://www.hispalyt.es>
- **IDAE** – Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía – <http://www.idae.es>
- **INE** – Instituto Nacional de Estadística - <http://www.ine.es>
- **ISTAS-CCOO** – Institut Syndical du Travail, de l'Environnement et de la Santé - <http://www.istas.ccoo.es>
- **Ministère de l'Environnement** – <http://www.mma.es>
- **Ministère de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce** – <http://www.mitc.es>
- **Ministère du Travail et des Affaires sociales** – <http://www.mtas.es>
- **UNESA** – Asociación Española de la Industria Eléctrica - <http://www.unesa.es>
- **UNESID** – <http://www.unesid.org>

Bibliographie consultée :

- Gouvernement espagnol. **Estrategia Española de Ahorro y Eficiencia Energética 2004-2012 (E4)**. Disponible à l'adresse <http://www.mityc.es>

- **Informe de Emisiones Verificadas Co₂ en los Sectores Industriales.** MITyC, 2006
- **Plan de Energías Renovables 2005-2010.** Disponible à l'adresse <http://www.mityc.es>
- **Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión 2005-2007.** Disponible à l'adresse <http://www.mma.es>
- **Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión 2008-2012.** Disponible à l'adresse <http://www.mma.es>
- **Plan de Acción de la E4 2008-2012.** Disponible à l'adresse <http://www.mityc.es>
- **ISTAS-CCOO. Conclusiones y Propuestas sobre el Plan Nacional de Asignación. Sector Eléctrico.** 2006. Disponible à l'adresse <http://istas.ccoo.es>
- **Conclusiones y Propuestas sobre el Plan Nacional de Asignación. Sector Eléctrico.** 2007. Disponible à l'adresse <http://istas.ccoo.es>
- **Conclusiones y Propuestas sobre el Plan Nacional de Asignación. Sector Pasta, Papel y Cartón.** 2007. Disponible à l'adresse <http://istas.ccoo.es>
- **Conclusiones y Propuestas sobre el Plan Nacional de Asignación. Sector Refino de Petróleo.** 2007. Disponible à l'adresse <http://istas.ccoo.es>
- **Conclusiones y Propuestas sobre el Plan Nacional de Asignación. Sector Siderurgia.** 2007. Disponible à l'adresse <http://istas.ccoo.es>
- **Conclusiones y Propuestas sobre el Plan Nacional de Asignación. Sector Vidrio y Fritas.** 2007. Disponible à l'adresse <http://istas.ccoo.es>
- **MITRE. Monitoring & Modelling Initiative on the Targets for Renewable Energy. Meeting the Targets and Putting Renewables to Work. Country Report Spain.** 2006. Disponible à l'adresse <http://www.renovae.org>
- **Nieto, J.; Santamarta, J.. Evolución de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero en España (1990-2005).** CCOO. 2006. Disponible à l'adresse <http://www.istas.ccoo.es>
- **Observatorio de la Competitividad de la Industria Papelera. Memoria 2006.**
- **PLATEA. Agenda Estratégica de Investigación.** 2005. Disponible à

- Riechmann, Jorge. **Efectos sobre el Empleo de la Lucha contra el Cambio Climático**. Boletín Daphnia, número 25. julio de 2001. Disponible à l'adresse <http://www.istas.net/web/daphnia.asp?articulo=233>
- Sánchez López, A.B.. **Incidencia de la Aplicación del Protocolo de Kioto y del Plan Nacional de Asignación de emisiones en los sectores industriales españoles (con especial atención a las PYME)**. ISTAS-CCOO.2006. Disponible à l'adresse <http://istas.ccoo.es>

Réglementation espagnole :

Sélection de réglementations espagnoles liées à l'échange de quotas d'émission et au Plan national d'allocation des quotas d'émission, disponible sur le site Internet du ministère de l'Environnement http://www.mma.es/portal/secciones/cambio_climatico/documentacion_cc/

- Loi 5/2009, du 29 juin. La deuxième clause additionnelle établit des obligations d'information pour les secteurs intégrés au régime d'échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre.
- Bilan global/sectoriel d'application de la Loi 1/2005 pour l'année 2008.
- Allocation individuelle définitive au premier ensemble de nouveaux entrants du Plan 2008-2012 : accord du Conseil des ministres du 20 mars 2009.
- Allocation individuelle définitive au deuxième ensemble de nouveaux entrants du Plan 2008-2012 : accord du Conseil des ministres du 20 mars 2009.
- Plan national d'allocation, 2008-2012. Accord du Conseil des ministres du 2 novembre 2007.
- Décret royal 1402/2007 du 29 octobre, qui modifie le Décret royal 1370/2006 du 24 novembre, approuvant le Plan national d'allocation de quotas d'émission de gaz à effet de serre, 2008-2012.
- Décision de la Commission du 26 février 2007 relative au Plan national d'allocation de quotas d'émission 2008-2012.
- Bilan global/sectoriel d'application de la Loi 1/2005 pour l'année 2007.

- CORRECTION des erreurs du DÉCRET ROYAL 1031/2007 du 20 juillet, qui définit le cadre de la participation aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto.
- DÉCRET ROYAL 1031/2007 du 20 juillet, qui définit le cadre de la participation aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto.
- DÉCRET ROYAL 1030/2007 du 20 juillet, qui modifie le Décret royal 1370/2006 du 24 novembre, approuvant le Plan national d'allocation de quotas d'émission de gaz à effet de serre, 2008-2012.
- Rapport d'application des échanges de quotas d'émission en Espagne, année 2006 (article 21 de la directive 2003/87/CE).
- Rapport d'application, par installation, pour l'année 2006.
- DÉCRET ROYAL 1370/2006 du 24 novembre approuvant le Plan national d'allocation de quotas d'émission de gaz à effet de serre, 2008-2012.
- Allocation aux installations concernées par l'extension du cadre d'application de la Loi : accord du Conseil des ministres du 14 juillet 2006.
- DÉCRET ROYAL 777/2006 du 23 juin, qui modifie le Décret royal 1866/2004 du 6 septembre, approuvant le Plan national d'allocation de quotas d'émission, 2005-2007
- MAM/1445/2006 du 9 mai sur les tarifs du Registre national des quotas d'émission.
- DÉCRET ROYAL 202/2006 du 17 février qui régule la composition et le fonctionnement des tables rondes sur le dialogue social prévues à l'article 14 de la Loi 1/2005 du 9 mars qui réglemente le régime d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.
- Accord du conseil des ministres, 31 mars 2006, qui approuve l'allocation individuelle de quotas d'émission aux installations qui demandent une allocation au titre de nouveaux entrants et se trouvent intégrés dans le cadre d'application de la Loi 1/2005 du 9 mars qui réglemente le régime d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.
- RÉOLUTION du 8 février 2006 de l'Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas qui approuve la réglementation pour l'enregistrement, l'évaluation et l'information des quotas d'émission de gaz à effet de serre.

- DÉCRET ROYAL 1315/2005 du 4 novembre qui établit les bases du système de suivi et de vérification des émissions de gaz à effet de serre dans les installations concernées par le cadre d'application de la Loi 1/2005 du 9 mars qui réglemente le régime d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.
- DÉCRET ROYAL 1264/2005 du 21 octobre qui réglemente l'organisation et le fonctionnement du Registre national des quotas d'émission.
- Résolution du 21 octobre 2005 du Secrétariat général pour la prévention de la pollution et du changement climatique publiant l'accord du Conseil des ministres du 19 novembre 2004 qui recommande la tenue du Registre national des quotas d'émission à la *Sociedad de Gestión de los Sistemas de Registro, Compensación y Liquidación de Valores, S.A.*
- Loi 1/2005, du 9 mars qui réglemente le régime d'échange des quotas d'émission de gaz à effet de serre.
- LOI 16/2002 du 1^{er} juillet sur la prévention et le contrôle intégrés de la pollution (IPPC).

Annexe II – Émissions vérifiées et productions des secteurs industriels – période 2005 et 2006

TOTAL SECTEUR NON ÉNERGÉTIQUE	Émissions	Production	Intensité émissions	Émissions	Production	Intensité émissions	Variation intensité émissions 05/06
	2005	2005	2005	2006	2006	2005	
	Tm de CO ₂	Tm produits	Tm de CO ₂ /Tm produits	Tm de CO ₂	Tm produits	Tm de CO ₂ /Tm produits	
Sidérurgie	10 962 096	17 814 559	0,62	10 748 865	18 391 044	0,58	-5,0 %

Coke	80 784	302 446	0,27	54 370	253 558	0,21	-19,7 %
Ciment	27 384 551	31 632 432	0,87	27 366 037	32 002 650	0,86	-1,2 %
Chaux	2 063 211	2 027 000	1,02	2 205 130	2 152 000	1,02	0,7 %
Briques et tuiles	4 097 006	21 462 531	0,19	4 146 143	22 390 059	0,19	-3,0 %
Carreaux et dalles (*)	1 360 536	10 801 290	0,13	1 381 528	11 217 801	0,12	-2,2 %
Verre	1 993 225	4 034 422	0,49	1 996 937	4 059 133	0,49	-0,4 %
Frittes	579 176	905 087	0,64	551 469	891 074	0,62	-3,3 %
Pâte de papier, papier et carton	4 751 859	7 669 800	0,62	4 613 395	8 391 000	0,55	-11,3 %
TOTAL	53 272 445	96 649 567	0,55	53 063 874	99 748 319	0,53	-3,5 %
croissance 06/05				-0,40 %	3,21 %	-3,49 %	

(*) données pour les carreaux 2005 extrapolées aux installations de 2006

Source : MITyC, 2006

Annexe III – Enquête réalisée auprès des participants aux tables rondes sur le dialogue social



Étude de cas - tables rondes sur le dialogue social

Consultation

Lieu / Date :

Enquêteur :

Données sur la personne interrogée :

Nom :

Institution représentée/poste :

Table ronde concernée :

Contact (courriel/téléphone) :

1. Objectifs, résultats, attentes

1.1 En général, que pensez-vous des tables rondes ? Quels sont leurs principaux objectifs ?

1.2. Considérez-vous que les discussions des tables rondes ont un impact sur les décisions politiques, les plans et les stratégies concernant le changement climatique ?

1.3. Quelles sont vos attentes quant à l'avenir des tables rondes et les résultats escomptés (en général ou par secteur) ?

1.4. D'après vous, quelles sont les possibilités et les limitations des tables rondes en tant qu'outil susceptible de contribuer à l'application du PNA ?

1.5. Quel est, d'après vous, leur plus grand accomplissement réalisé jusqu'à présent ?

2. Au sujet de la contribution des tables rondes du secteur

2.1. D'après vous, quels sont les défis lancés par le Plan national d'allocation à votre secteur ? Pensez-vous que les décisions du PNA 2005/2007 sont adéquates pour votre secteur ? Quels ont été ses impacts sur l'emploi et la compétitivité ?

2.2. Pensez-vous que les tables rondes contribuent à une meilleure compréhension de ces défis ?

2.3. Contribuent-elles à améliorer le dialogue entre les différents acteurs du secteur ? Quels sont leurs apports en vue de prévenir d'éventuels effets négatifs ?

2.4 Les tables rondes ont-elles promu ou stimulé quelque action au sein de votre organisation ? (séminaires, réunions préalables, actions de divulgation, de sensibilisation, etc.)

2.5. Quelles sont les principales propositions issues des tables rondes pour relever les défis du secteur ?

3. Au sujet du fonctionnement des tables rondes

3.1. D'après vous, à propos du fonctionnement des tables rondes : sont-elles prévues suffisamment longtemps à l'avance afin de pouvoir préparer votre participation ? La fréquence et la durée des réunions sont-elles suffisantes ? Disposez-vous des informations nécessaires pour préparer votre participation ?

3.2. Sur quelles informations se base la discussion des tables rondes ? Quelles sont les sources d'information ? Votre organisation a-t-elle ses propres sources ? Dans l'affirmative, pouvez-vous nous en donner un exemplaire ?

4. Suggestions

4.1. Pour améliorer le fonctionnement des tables rondes

4.2. Pour améliorer la contribution des tables rondes à l'application du PNA

4.3. Pour améliorer la contribution des tables rondes à la compétitivité du secteur/de l'industrie espagnole

Annexe IV. Liste des acronymes

AC – Iniciativas de Aplicación Conjunta (Initiatives d'application commune)

AGE – Administración General del Estado (Administration générale de l'État)

ANFEVI – Asociación Nacional de Empresas de Fabricación Automática de Envases de Vidrio (Association nationale des entreprises de fabrication automatique d'emballages en verre)

ASCER – Asociación Española de Fabricantes de Azulejos y Pavimentos Cerámicos (Association espagnole des fabricants de carrelage)

ASPAPL - Asociación Española de Fabricantes de Pasta, Papel y Cartón (Association espagnole des fabricants de pâte, de papier et de carton)

CCOO – Confederación Sindical de Comisiones Obreras (Confédération syndicale des commissions ouvrières)

CCPCC - Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático (Commission de coordination des politiques sur le changement climatique)

CEOE – Confederación Española de Organizaciones Empresariales (Confédération espagnole des organisations patronales)

CEPYME – Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (Confédération espagnole des petites et moyennes entreprises)

CES – Confédération européenne des syndicats

CMNUCC – Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

CNC – Consejo Nacional del Clima (Conseil national sur le climat)

CNUED – Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement

E4 – Estrategia Española de Eficiencia Energética (Stratégie espagnole de l'efficacité énergétique)

ENI – Encuesta Nacional de la Industria (Enquête nationale de l'industrie)

GES – Gaz à effet de serre

FECOMA-CCOO – Federación de la Construcción, Madera y Afines – CCOO (Fédération de la construction, du bois et annexes – CCOO)

FITEQA-CCOO – Federación de Industrias Textil, Piel, Químicas y Afines – CCOO (Fédération de l'industrie textile, de la peau, des produits chimiques et annexes – CCOO)

GIEC - Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat

HISPALYT – Asociación Española de Fabricantes de Ladrillos y Tejas de Arcilla Cocida (Association espagnole de fabricants de briques et de tuiles en terre cuite)

IDAE – Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (Institut pour la diversification et l'économie d'énergie)

INE – Instituto Nacional de Estadística (Institut national de la statistique)

ISTAS – Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (Institut syndical du travail, de l'environnement et de la santé)

MCA-UGT – Federación del Metal Construcción y Afines – UGT (Fédération du métal, de la construction et annexes – UGT)

MDP – Mécanisme de développement propre

MITyC – Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (Ministère de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce)

MMA – Ministerio de Medio Ambiente (Ministère de l'Environnement)

MTAS – Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Ministère du Travail et des Affaires sociales)

OIT – Organisation internationale du travail

OECC – Oficina Española de Cambio Climático (Bureau espagnol du changement climatique)

PER - Plan para el desarrollo de Energías Renovable (Plan pour le développement des énergies renouvelables)

PNA – Plan national d'allocation des émissions de gaz à effet de serre

SGPCCC – Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático (Secrétariat général pour la prévention de la pollution et du changement climatique)

UGT –Union générale des travailleurs

UNESA – Asociación Española de la Industria Eléctrica (Association espagnole de l'industrie électrique)