

Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD)

Avis d'évaluation de la politique climatique belge : aspects liés aux procédures

- D'initiative
- préparé par le groupe de travail *énergie et climat*
- approuvé par l'assemblée générale du 23 mai 2006 (voir annexe 1)
- la langue originale de cet avis est le français.

[1] Dans le cadre du protocole de Kyoto et du partage de charges au sein de l'Union européenne, la Belgique doit diminuer ses émissions de gaz à effet de serre de 7.5% à l'horizon 2008-2012. Pour atteindre cet objectif, elle dispose principalement de deux moyens la réduction de ses émissions domestiques et le recours aux différents mécanismes de flexibilité. Néanmoins, aucun des scénarios présentés dans le rapport belge sur les progrès démontrables dans le cadre du protocole de Kyoto¹ ne prévoit que la Belgique atteigne son objectif de réduction.

[2] Le CFDD est préoccupé par les conséquences pour la Belgique qu'aurait un non respect de son objectif, pour plusieurs raisons :

- Des sanctions lui seront imposées tant au niveau européen qu'international.
- La Belgique risque de perdre sa crédibilité au niveau international, en ne répondant pas au principe de responsabilité partagée, mais différenciée, face au défi que constituent les changements climatiques.
- Le respect des objectifs de Kyoto n'est qu'une première étape pour permettre une stabilisation du climat, la Belgique risque donc d'éprouver encore plus de difficulté à satisfaire des objectifs plus ambitieux.

¹ Voir le tableau 4.2. du Rapport sur les progrès démontrables (*Report on demonstrable progress under the Kyoto Protocol*), disponible sur http://www.climatechange.be/pdfs/RDP_FR%20LR.pdf

	Année de référence	Sans mécanismes Kyoto		Avec mécanismes Kyoto	
		2010	évolution année de référence - 2010	2010	évolution année de référence - 2010
	Mt eq. CO ₂	Mt CO ₂ eq.	%	Mt CO ₂ eq.	%
Projections "avec mesures"	146,8	148,5	1,2%	139,91	-4,7%
Projections "avec mesures supplémentaires"	146,8	145,7	-0,7%	137,11	-6,6%



[3] De manière plus spécifique, le CFDD est préoccupé par les éléments suivants

- Au niveau des Nations unies, les Parties ratificatrices du Protocole de Kyoto, inscrites à l'annexe B qui dépasseraient leurs quotas d'émission à l'issue de la première période d'engagement, de 2008 à 2012 se verraient octroyer une pénalité alourdissant leurs objectifs de réduction pour la période d'engagement suivante et seraient soumis à des restrictions dans leur accès aux mécanismes de flexibilité². Le CFDD estime que l'imposition de telles restrictions pourrait avoir des conséquences socio-économiques sérieuses à court terme.
- Au niveau européen, des mesures de rétorsion pourraient être décidées, notamment pour le plan d'allocation nationale 2008-2012 via une réduction des quotas alloués. Pour la Commission européenne³, les États membres qui ont un fossé à combler pour atteindre leur objectif de Kyoto doivent utiliser une combinaison équilibrée "de différentes mesures, à savoir :
 - i) diminuer les quotas alloués pendant la deuxième phase,
 - ii) adopter des mesures supplémentaires dans le secteur non concerné par l'échange de quotas et éventuellement
 - iii) acheter des unités de Kyoto.

Selon la Commission, une combinaison équilibrée de ces différentes mesures rend une réduction des émissions pratiquement plus aisée et économiquement plus efficace. Comme les autres États membres, notre pays, devra donc élaborer et concrétiser les dispositifs mentionnés ci-dessus (i, ii et iii), et en démontrer l'efficacité ("*substantiate*"). La Commission évaluera cette "*substantiation*" sur la base d'un ensemble de critères mentionnés en annexe 5⁴ et 6⁵ de la Communication et appréciera ces aspects de manière stricte). Si un État membre ne respecte pas l'ensemble des critères, la Commission demandera une réduction proportionnelle du plafond proposé (voir §§ 19 et 20 de la Communication).

² Voir la décision 27/CMP.1 de la COP/MOP 1 de Montreal : *Procedures and mechanisms relating to compliance under the Kyoto Protocol*

Where the enforcement branch has determined that the emissions of a Party have exceeded its assigned amount, calculated pursuant to its quantified emission limitation or reduction commitment inscribed in Annex B to the Protocol and in accordance with the provisions of Article 3 of the Protocol as well as the modalities for the accounting of assigned amounts under Article 7, paragraph 4, of the Protocol, taking into account emission reduction units, certified emission reductions, assigned amount units and removal units the Party has acquired in accordance with section XIII, it shall declare that that Party is not in compliance with its commitments under Article 3, paragraph 1, of the Protocol, and shall apply the following consequences:

- *Deduction from the Party's assigned amount for the second commitment period of a number of tonnes equal to 1.3 times the amount in tonnes of excess emissions;*
- *Development of a compliance action plan in accordance with paragraphs 6 and 7 below;*
and
- *Suspension of the eligibility to make transfers under Article 17 of the Protocol until the Party is reinstated in accordance with section X, paragraph 3 or paragraph 4.*

³ § 16 de la Communication de la Commission européenne "Orientations complémentaires relatives aux plans d'allocation de la période 2008-2012 du système d'échange de quotas d'émission" COM(2005) 703 final, 22 décembre 2005)

⁴ *Information requested to assess substantiation of intended government purchase of Kyoto units*

⁵ *Information requested to assess substantiation of other policies and measures*

Pour ces raisons, le gouvernement fédéral doit impérativement respecter ses engagements, en particulier démontrer l'efficacité de l'achat d'unités de Kyoto⁶ et de ses autres politiques et mesures⁷.

- [4] Le CFDD estime qu'il faut aborder au plus vite les facteurs qui font que la Belgique risque de ne pas atteindre son objectif. Ces facteurs touchent surtout au contenu des politiques⁸, ainsi qu'aux procédures de leur élaboration et mise en oeuvre. C'est ce dernier aspect que le CFDD désire approfondir dans cet avis.

Diagnostic

- [5] Pour le CFDD, une des difficultés rencontrées par la Belgique au niveau de sa politique climatique et en particulier pour atteindre son objectif à l'horizon 2008-2012 réside dans des problèmes d'harmonisation, d'intégration et de coordination entre les politiques climatiques menées par les différentes instances politiques belges. De plus, au sein du pouvoir fédéral, la politique climatique n'est pas suffisamment intégrée aux différents domaines sur lesquels s'exerce l'autorité publique. Il en résulte qu'il n'existe pas de politique climatique intégrée, mais plutôt une juxtaposition des mesures prises par les différents niveaux de pouvoir et par les différents départements.
- [6] A ce propos, le CFDD se demande quel est l'état d'avancement des tâches confiées à la Commission nationale Climat, en particulier :
- l'établissement et le suivi du Plan national Climat (articles 2 et 14 de l'Accord de coopération du 14 novembre 2002⁹), au sujet duquel le CFDD regrette l'absence d'une version actualisée (le document précédent date de 2002),
 - l'évaluation de la coordination et de la coopération fédérales et interrégionales, ainsi que du niveau d'exécution et de l'impact des politiques et mesures prises sur la base du Plan national Climat (article 6, § 2.1 de l'Accord de coopération),
 - l'harmonisation des méthodes, de l'interprétation des données, des prévisions (article 6, § 1.9 de l'Accord de coopération).

⁶ § 19 de la Communication de la Commission COM(2005) 703 final, 22 décembre 2005)

⁷ § 20 de la Communication de la Commission européenne COM(2005) 703 final, 22 décembre 2005)

⁸ Le CFDD a émis ces dernières années plusieurs avis, ayant trait au contenu des politiques climatiques, notamment :

- L'avis sur les effets en Belgique des changements climatiques - en particulier des canicules, des inondations et de la pollution par l'ozone - sur la santé du 16 décembre 2005
- Le troisième avis sur une stratégie de prévention des changements climatiques au-delà de 2012 : volet belge dans le cadre européen du 25 novembre 2005
- Les parties "énergie, "climat" et "mobilité de l'avis sur L'avant-projet de plan fédéral de développement durable 2004-2008 du 12 mai 2004
- L'avis cadre pour une mobilité compatible avec le développement durable du 19 février 2004
- L'avis cadre sur les obstacles à la mise en oeuvre des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre économiquement rentables (mesures "no regret") du 20 mai 2003

⁹ Accord de coopération du 14 novembre 2002 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'établissement, l'exécution et le suivi d'un Plan national Climat, ainsi que l'établissement de rapports, dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques et du Protocole de Kyoto, conclu à Bruxelles



- [7] La quatrième communication nationale climat¹⁰ et l'inventaire national des émissions de gaz à effet de serre¹¹ révèlent en outre que plusieurs problèmes subsistent au niveau des inventaires, méthodologies et projections:
- les inventaires d'émissions de CO₂ (associées à l'énergie) confectionnés par les Régions et au niveau fédéral pour les différents secteurs divergent trop, il en résulte une incohérence entre les statistiques d'émission de CO₂ délivrées d'une part à l'UNFCCC (inventaires de gaz à effet de serre) et d'autre part à Eurostat et à l'AIE (bilans énergétiques).
 - Le manque de désagrégation des émissions pour certains secteurs, entre les différents acteurs limite leur interprétation (par exemple la désagrégation entre secteur public, commercial et résidentiel pour les émissions liées au chauffage des bâtiments ou entre transport passager et marchandise pour celles liées au transport routier).
 - Il ne semble pas possible aujourd'hui de séparer les émissions des trafics domestique et de transit, à cause de l'absence de données ventilées et de méthodologie consensuelle, alors que le trafic de transit est une problématique importante pour la Belgique.
 - Il existe des différences méthodologiques dans l'imputation à un secteur des projections d'émissions de certains acteurs comme par exemple la production énergétique dans l'industrie (auto-producteurs), qui se retrouve comptabilisée dans le secteur "énergie" (Régions), ou le secteur industriel (Bureau du Plan).
 - Les modèles, hypothèses et scénarios de base utilisés pour les projections d'émission par les différentes instances politiques sont en partie différents.
 - Il manque d'outils de suivi et d'évaluation des différentes politiques climatiques mises en oeuvre, notamment pour quantifier leurs effets.
 - En particulier, il manque une évaluation de l'impact des mesures fédérales devant contribuer à la réalisation des objectifs des Régions (ces mesures doivent réduire de 4.8 Mt les émissions de celles-ci), qui puisse permettre d'évaluer leur apport à l'atteinte de leurs objectifs.
 - Enfin, il n'y a pas de politique intégrée d'adaptation officiellement définie.

Recommandations

- [8] Afin de répondre aux problèmes soulevés, le CFDD émet une série de recommandations générales et spécifiques, qui portent notamment sur :
- La structure de collaboration entre les différents niveaux de pouvoir et
 - Les méthodologies de préparation, de suivi et d'évaluation des politiques
- [9] Tout en respectant les compétences de chacun, le CFDD estime qu'il existe un intérêt commun à ce que chaque niveau de pouvoir renforce la coopération avec les autres. Le CFDD tient à rappeler à ce propos ce qu'il avait écrit dans un avis précédent : "*... la volonté aux différents niveaux, politique et administratif, de coordonner la politique doit croître au lieu de se limiter à cerner les compétences propres et à défendre ce territoire. Dans ce contexte, le conseil plaide pour l'application du "principe de mutualité". Ce principe consiste à ce que chaque niveau de pouvoir cherche à agir de manière à renforcer l'efficacité de tous les autres niveaux de pouvoir. Chaque niveau évalue non seulement la réalisation de ses objectifs propres mais aussi la mesure dans laquelle il a contribué à la réalisation des objectifs d'autres niveaux.*"¹²

¹⁰ Voir : <http://unfccc.int/resource/docs/natc/belnc4.pdf>

¹¹ Voir : <http://www.climat.be/inventemis/inventaire1.html>

¹² Avis sur l'intégration verticale du développement durable et la multi-level governance", §5 (CFDD, 2003a09, avis du 18 décembre 2003)

- [10] A ce titre, l'accord de coopération du 14 novembre 2002 institue une structure de collaboration entre l'Etat fédéral et les trois Régions, notamment par l'établissement d'une Commission nationale Climat.

Le CFDD recommande dès lors de pleinement réaliser les missions et procédures définies dans l'accord de coopération du 14 novembre 2002, afin d'optimiser les interactions entre les différentes composantes de la politique climatique, au niveau intra belge, mais aussi avec les niveaux européen et international. Ceci concerne :

- L'établissement et l'exécution d'un Plan national Climat, dont la dernière version date de 2002,
- L'établissement des différents rapports prévus dans le cadre de la Convention des nations unies sur les changements climatiques et du Protocole de Kyoto, alors que l'harmonisation des méthodes, de l'interprétation des données et des projections pose problème.
- L'évaluation et le suivi des mesures décidées dans le domaine de la politique climatique, alors qu'il y a un manque relatif de données objectives pour l'évaluation des politiques climatiques.

Le CFDD recommande que le Plan national Climat soit régulièrement actualisé et le cas échéant revu, à l'occasion de chaque communication nationale.

- [11] En particulier, le CFDD demande que la Commission nationale Climat puisse exercer son rôle de manière efficace comme "*designated national authority*", dans le cadre des projets CDM.

- [12] Le CFDD estime que le Plan national Climat devrait être plus qu'un catalogue de mesures possibles ou qu'une agrégation des mesures prises par les différents niveaux de pouvoir. Le CFDD rappelle aussi que l'article 17 de l'Accord de coopération de 2002 prévoit une consultation des conseils consultatifs sur le Plan national Climat et ses révisions.

- [13] Le CFDD estime utile de privilégier, notamment pour la confection du Plan national Climat une approche plus intégrée (entre niveaux de pouvoir d'une part et entre les domaines de compétence fédérale d'autre part.

En outre, les éléments suivants devraient être développés, notamment pour le Plan national Climat :

- Une mesure de la situation actuelle, par secteur et acteur
- Une évaluation de l'impact des politiques envisagées, afin d'aider à déterminer leur efficacité et leur pertinence
- Un suivi des politiques décidées et mises en œuvre (ce qui suppose des objectifs), pour permettre éventuellement leur correction
- Une coordination avec d'autres plans pertinents comme le plan national mobilité qui n'est d'ailleurs toujours pas approuvé
- Une politique cohérente de communication et de sensibilisation

- [14] Afin de contribuer à améliorer l'efficacité des politiques et de résoudre les problèmes soulevés précédemment, le CFDD propose de développer:

- Une méthodologie qui aurait fait l'objet d'un consensus et qui permette le suivi et l'évaluation des mesures politiques décidées et/ou mises en œuvre par les différents niveaux de pouvoir,
- une harmonisation méthodologique portant sur les inventaires¹³, les scénarios et les modèles utilisés,

¹³ Plus particulièrement pour les catégories (personnes et marchandises...), le transport de transit et les différences inter régionales...



- l'élaboration d'indicateurs communs qui permettent de mieux mesurer l'effet des différentes politiques menées et de disposer d'une vision plus claire des domaines où il faut agir en priorité¹⁴, afin de pouvoir prévoir les financements nécessaires.

Ces recommandations sont d'ailleurs basées en partie sur certaines dispositions de l'Accord de coopération de 2002.

Le CFDD recommande que les instances responsables des inventaires prennent connaissance des nouvelles lignes directrices ("guidelines") adoptées par le GIEC ce 28 avril 2006, afin de les appliquer dès que possible.

- [15] Différentes instances politiques belges (au niveau fédéral, mais aussi aux niveaux régionaux) ont commandité des études en vue de pouvoir mieux définir leurs politiques climatique et énergétique. Le CFDD pense qu'en ce domaine aussi, une coordination est utile et pourrait apporter une plus value pour toutes les parties. De plus, il faut que de ces études bénéficient d'un maximum de transparence et d'accessibilité, dans l'esprit de la Convention d'Aarhus¹⁵, ratifiée par la Belgique.
- [16] Enfin, deux domaines jusqu'à présent négligés mériteraient plus d'attention et une meilleure intégration : la coopération au développement et les mesures d'adaptation aux changements climatiques.

¹⁴ Notamment en ce qui concerne les trois instruments par lesquels la Belgique peut atteindre ses objectifs, à savoir les échanges de quotas sur le marché européen, les mécanismes de flexibilité dans le cadre du protocole de Kyoto et surtout les politiques et mesures (sur les émissions domestiques, en particulier les secteurs d'activité non concernés par le marché européen, ménage, transport, agriculture...).

¹⁵ Convention du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

ANNEXE 1. Nombre de membres votants présents et représentés lors de l'assemblée générale du 23 mai 2006

- Les 4 président et vice-présidents:
T. Rombouts, A. Panneels, J.-Y. Saliez, C. Ven.
- 5 des 6 représentants des organisations non-gouvernementales pour la protection de l'environnement:
R. de Schaetzen (Natagora), G. De Schutter (World Wide Fund for Nature - Belgium), T. Snoy (Inter-Environnement Wallonie), W. Trio (Greenpeace Belgium), J. Turf (Bond Beter Leefmilieu).
- 5 des 6 représentants des organisations non-gouvernementales pour la coopération au développement:
B. Bode (Broederlijk Delen), G. Fremout (VODO), B. Gloire (Oxfam-Solidarité), J.-M. Swalens (ACODEV), O. Ze (CNCD).
- Les 2 représentant des organisations non-gouvernementales de défense des intérêts des consommateurs:
Catherine Rousseau (CRIOC), Christian Rousseau (Test-Achats)
- 3 des 6 représentants des organisations des travailleurs:
J. Decrop (Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique), F. Maes (Algemeen Belgisch Vakverbond), D. Van Daele (Fédération Générale du Travail de Belgique)
- Les 6 représentants des organisations des employeurs:
A. Nachtergaele (Federatie Voedingsindustrie), *G. Vancronenburg (Verbond der Belgische Ondernemingen)*, I. Chaput (Fédération des Industries Chimiques de Belgique), M.-L. Semaille (Fédération wallonne de l'agriculture), P. Vanden Abeele (Unie van Zelfstandige Ondernemers), A. Deplae (Union des Classes Moyennes).
- 1 des 2 représentants des producteurs d'énergie:
F. Schoonacker (Samenwerkende Vennootschap voor Productie van Elektriciteit-SPE)
- Les 6 représentants des milieux scientifiques:
M. Carnol (Université de Liège), R. Ceulemans (Universiteit Antwerpen), L. Helsen (Katholieke Universiteit Leuven), D. Lesage (Universiteit Gent), J.-P. van Ypersele de Strihou (Université Catholique de Louvain), E. Zaccai (Université Libre de Bruxelles)

Total: 32 des 38 membres ayant voix délibérative

Remarque: les noms des personnes qui ne sont pas encore nommées en tant que membres du conseil sont notés en italique.

ANNEXE 2. Réunions de préparation de cet avis

Le groupe de travail énergie et climat s'est réuni les 7 et 24 mars, 20 avril, et 2 mai pour préparer cet avis.



ANNEXE 3. Personnes qui ont collaboré à la préparation de cet avis

Membres ayant voix délibérative et leurs représentants

- Prof. Jean-Pascal van YPERSELE de STRIHOU (UCL) – président,
- Dhr. Roger AERTSENS (Fedichem) – ondervoorzitter,

- M. Mikaël ANGE (IEW)
- Dhr Bram CLAEYS (BBL)
- M. Mateo CORDIER (ULB)
- M. Jean-François FAUCONNIER (Greenpeace)
- Dhr Geert FREMOUT (VODO)
- Dhr Fre MAES (ABVV)
- Mme Edilma QUINTANA (CNCD)
- Dhr Sam VAN DEN PLAS (WWF)
- M. Olivier VAN der MAREN (FEB)

Membres n'ayant pas voix délibérative et leurs représentants

- M. Mundon-Izay NOTI (SPF Mobilité et Transports)

Expert invité

- M. Etienne HANNON (SPF Environnement, Service Changements climatiques)

Secrétariat

- M. Marc DEPOORTERE
- Dhr Jan DE SMEDT