



## Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD)

### Avis sur l'utilisation en Belgique des mécanismes de flexibilité

- A la demande du secrétaire d'État à l'Énergie et au Développement durable, Monsieur Olivier Deleuze, dans une lettre datée du 6 mai 2002
- préparé par le groupe de travail *énergie et climat*
- approuvé par l'assemblée générale du 18 juin 2002 (voir annexe 1)

#### Table des matières

1. Résumé [1 - 9]
2. Présentation de la demande d'avis et contexte [10 - 11]
3. Remarque préliminaire [12]
4. Observations générales [13 - 25]
5. Réponses aux questions posées dans la demande d'avis [26 - 65]

#### 1. Résumé

- [1] Le Conseil fédéral du développement durable (CFDD) donne dans cet avis des éléments de réponse aux questions posées par le secrétaire d'État à l'Énergie et au Développement durable sur les modalités d'application des mécanismes de flexibilité en Belgique.
- [2] Tout en rappelant qu'il a déjà émis trois avis sur les mécanismes de flexibilité, le CFDD estime qu'il faut mettre en œuvre une rupture structurelle de tendance dans les modes de consommation énergétique et donc concrétiser rapidement des mesures domestiques structurelles. Pour atteindre les engagements de Kyoto, tous les instruments appropriés respectant l'équilibre du développement durable devront être utilisés.
- [3] La mise en œuvre des mécanismes de flexibilité est un enjeu important pour la Belgique, où les trois piliers du développement durable doivent être considérés de manière équilibrée et justifiée. Cette mise en œuvre devra être accompagnée de la réalisation de plusieurs priorités :
- finaliser et concrétiser un plan climat national
  - mettre en place la Commission nationale climat
  - établir un accord sur le partage des compétences en Belgique en ce qui concerne les mécanismes de flexibilité, accompagné d'un accord de coopération en matière de mécanismes de flexibilité
  - rechercher la plus grande harmonisation au niveau belge afin d'éviter le plus possible des distorsions de concurrence environnementale, économique et/ou sociale
  - dégager les moyens humains et financiers pour soutenir les politiques



- assurer la qualité des inventaires d'émission de la Belgique
- assurer aussi la plus grande harmonisation possible au niveau européen
- créer un large soutien de la population, par des mesures de sensibilisation et d'éducation
- avoir un débat public, rendre les décisions politiques transparentes

Le CFDD appelle d'autre part la Belgique à participer activement aux processus internationaux qui définiront les modalités de recours aux mécanismes de flexibilité.

[4] En ce qui concerne l'application du principe de complémentarité (répartition entre les mesures domestiques et le recours aux mécanismes de flexibilité), trois options se sont dégagées au sein du CFDD :

- la plus grande flexibilité possible, en n'imposant aucune répartition soit qualitative, soit quantitative.
- l'imposition d'une limite quantitative à l'utilisation des mécanismes de flexibilité, car il faut donner priorité aux mesures domestiques et viser avant tout des modifications structurelles et
- l'imposition de seuils qui puissent varier en fonction du groupe concerné, tout en estimant que le recours aux mécanismes de flexibilité doit plutôt être le reflet d'un besoin supplémentaire aux autres mesures de réduction intrinsèque.

[5] Le CFDD rappelle que compte tenu des nombreuses incertitudes, il est inapproprié de baser une politique de lutte contre les changements climatiques sur les puits et qu'il est prématuré pour la Belgique d'y avoir recours.

[6] Le CFDD estime qu'un système adéquat de marché européen d'échanges de permis peut constituer un outil de lutte efficace. Cependant, il n'a pas été possible de dégager un accord sur le lien à établir entre ce système et l'approche des accords négociés, et entre objectifs absolus et relatifs.

[7] Il est important d'autre part d'analyser les conséquences d'un éventuel caractère transférable des quotas du système européen avec les crédits ou permis du système Kyoto, notamment en ce qui concerne l'air chaud. Ici, deux options se sont dégagées au sein du CFDD :

- soit assurer ce caractère transférable, pour éviter des distorsions de concurrence
- soit interdire ce caractère transférable pour garantir l'efficacité environnementale

[8] En ce qui concerne les critères des projets JI et CDM, le CFDD renvoie à son avis de 1999.

[9] Enfin, le CFDD estime que la Belgique peut éventuellement décider de financer partiellement ses achats de permis d'émission sur le marché international par une taxe globale dont les modalités devraient respecter l'avis du CFDD de 1999. Le Conseil fédéral du développement durable (CFDD) émet dans cet avis une série de recommandations dans le but d'améliorer la qualité et la faisabilité du projet d'AR qui lui est présenté. Il regrette cependant que des remarques utiles qui avaient été émises pour un projet analogue n'ont pas été prises en compte.

## **2. Présentation de la demande d'avis et contexte**

[10] Le Protocole de Kyoto de 1997 prévoit plusieurs mécanismes de flexibilité pour atteindre leurs objectifs de réduction d'émission de gaz à effet de serre. Les modalités techniques de mise en œuvre de ces mécanismes ont été détaillées lors des sixième et septième conférences des parties en 2001. La Commission européenne a pour sa part présenté le



23 octobre 2001 un projet de système d'échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre au sein de l'Union européenne (COM(2001) 581 final).

- [11] C'est dans ce contexte que le secrétaire d'État à l'Énergie et au Développement durable a demandé au CFDD d'émettre un avis circonstancié qui puisse contribuer à préparer le cadre légal fixant les modalités d'application des mécanismes de flexibilité en Belgique. Cette demande d'avis s'articule autour d'une vingtaine de questions,
- sur les mécanismes de Kyoto en général (questions 1 à 5),
  - sur le projet de système européen d'échanges de droits d'émission (questions 6 et 7),
  - sur un exercice de simulation à mettre sur pieds en Belgique (question 8),
  - sur le mécanisme de mise en œuvre conjointe (questions 9 à 14),
  - sur le mécanisme pour un développement propre (questions 15 à 18) et enfin
  - sur le commerce international de permis (questions 19 à 21).

### 3. Remarque préliminaire

- [12] Le CFDD estime regrettable que le délai demandé (5 semaines) pour émettre un avis d'une telle ampleur ait été aussi court, d'autant plus que la mise en œuvre des mécanismes de flexibilité en Belgique est un sujet complexe et particulièrement important. Les membres du CFDD doivent pouvoir disposer d'un temps suffisant pour définir une position et la discuter au sein de l'organisation qu'ils représentent. Un délai aussi court ne facilite pas l'atteinte d'un éventuel consensus.

### 4. Observations générales

- [13] Le CFDD tient à rappeler qu'il a déjà émis une série de recommandations sur les mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto dans plusieurs de ses avis antérieurs, notamment
- l'avis cadre du 28 septembre 1998 sur la mise en œuvre en Belgique du Protocole de Kyoto sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre,
  - l'avis du 19 octobre 1999 sur les mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto
  - et l'avis du 17 octobre 2000 sur l'établissement dans l'Union européenne d'un système d'échange de droits d'émissions des gaz à effet de serre.
- [14] Le CFDD estime que l'objectif de réduction des émissions que la Belgique devra respecter doit être atteint, en faisant appel à tous les instruments appropriés, tout en respectant l'équilibre du développement durable. Il faut assurer à la fois le développement économique belge, la cohésion sociale et la protection de l'environnement et de la santé publique.
- [15] Les coûts et les bénéfices des mesures à prendre pour respecter les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre doivent être répartis de manière équitable entre tous les acteurs (entreprises, transport, résidentiel...).
- [16] La Belgique doit mettre en place de manière urgente une série de mesures à application nationale afin de créer une réelle rupture de tendance dans les modes de consommation énergétique actuels. Tous les instruments nationaux (donc aux niveaux fédéral, régional et local) doivent être développés afin d'assurer cette évolution structurelle. La fiscalité est un des principaux instruments qui doit être utilisé aux conditions définies dans un avis antérieur du CFDD (avis sur la fiscalité dans le cadre de la politique climatique du 19 octobre 1999).



- [17] Le CFDD tient à rappeler que de nombreuses mesures à coûts nuls ou négatifs ne sont actuellement pas réalisées auprès des différents acteurs. Il en est de même de certaines mesures win-win. Ces mesures à coût nul ou négatif doivent être mises en œuvre sans attendre, d'autant que des incertitudes existent en ce qui concerne le futur prix des permis d'émission.
- [18] Les mécanismes de flexibilité devraient permettre à certains acteurs d'assurer l'atteinte de leurs objectifs à un coût et dans un délai plus adéquats, dans un contexte de concurrence internationale.
- [19] Le CFDD tient à rappeler que la mise en œuvre des mécanismes de flexibilité est un enjeu très important, tant du point de vue économique, environnemental que social. S'il semble clair que la Belgique devra en tenir compte pour atteindre les objectifs de Kyoto, elle doit parallèlement concrétiser rapidement des mesures domestiques structurelles.
- [20] Le CFDD appelle à ce que la Commission nationale Climat soit mise en place et rendue effective le plus vite possible (voir l'avis du CFDD du 18 décembre 2001 sur l'accord de coopération climat entre l'Etat fédéral et les régions ). Le CFDD appelle parallèlement à ce que le Plan national Climat soit enfin finalisé et concrétisé.
- [21] En ce qui concerne la Belgique, le CFDD demande dès lors qu'un agenda soit déterminé de manière urgente afin qu'un accord sur le partage des compétences en matière de mécanismes de flexibilité soit approuvé au plus vite par toutes les parties (régions et Etat fédéral). Tout retard en cette matière est dommageable pour les acteurs qui doivent pouvoir disposer des éléments leur permettant de prendre à temps les décisions les plus judicieuses. De manière générale, la plus grande harmonisation possible doit être recherchée au niveau belge, afin d'éviter toute distorsion de concurrence environnementale, économique ou sociale entre les régions.
- [22] De plus, il devient urgent que les régions et l'Etat fédéral dégagent les moyens humains et financiers nécessaires pour mener à bien la politique climatique en général et la mise en œuvre des mécanismes de flexibilité en particulier.
- [23] Le CFDD rappelle en particulier que la Belgique court le risque de ne pas être autorisée à recourir aux mécanismes de flexibilité de Kyoto, du fait de la mauvaise qualité de ses inventaires d'émission. Le CFDD recommande dès lors la mise en place d'un plan d'action clair concernant la mise en conformité des inventaires afin de satisfaire au plus vite aux conditions d'éligibilité aux mécanismes de flexibilité définies dans le protocole de Kyoto. Cette mise en conformité devrait être une des fonctions de la Commission nationale climat à mettre en place le plus vite possible.
- [24] En ce qui concerne le niveau européen, il convient également de rechercher la plus grande harmonisation en ce qui concerne la mise en œuvre des mécanismes de flexibilité, afin d'éviter toute distorsion de concurrence supplémentaire en matière économique, environnementale ou sociale. Dans cet esprit, il convient de maintenir le marché européen d'échanges de quotas aussi large que possible afin de permettre à ce marché de fonctionner de manière optimale.
- Néanmoins, la difficulté ou l'impossibilité d'atteindre un accord au niveau européen ne doit pas inciter la Belgique à l'inaction.
- [25] Enfin, le CFDD estime qu'il convient d'avoir la plus large adhésion de la population et de tous les acteurs de la société civile à la nécessité d'opérer des ruptures de tendance en matière de politiques énergétique et climatique. Ici aussi, tous les instruments utiles de sensibilisation, d'éducation et d'information doivent être mobilisés par les différents pouvoirs publics compétents.



Un débat public sur la politique énergétique et climatique doit avoir lieu, notamment en ce qui concerne les mécanismes de flexibilité. La participation des acteurs de la société civile et la consultation de la population doivent permettre de contribuer à la légitimité démocratique du processus politique, en rendant les décisions plus transparentes.

## 5. Réponses aux questions posées dans la demande d'avis

[26] Le texte qui suit reprend à la fois les différentes questions posées par le secrétaire d'État à l'Énergie et au Développement durable et les éléments de réponse formulés par le CFDD.

### **5.1. Première liste de questions, sur les mécanismes de Kyoto en général**

[q1] Question 1 : L'utilisation des mécanismes de flexibilité en Belgique peut-elle répondre à des conditions supplémentaires (par exemple au niveau de la complémentarité, du champ d'application, des catégories de projets)?

[q2] Question 2 : Comment l'application des mécanismes de flexibilité peut-elle garantir une application optimale de notre propre politique de réduction des émissions ?

[27] De manière générale, la Belgique doit veiller à assurer la plus grande cohérence interne entre ses différents niveaux de pouvoir et de compétences. Il faut veiller à ce que les acteurs soient traités de manière similaire dans les différentes régions du pays. Toute condition supplémentaire éventuelle devrait donc faire l'objet d'une concertation et, si nécessaire, d'un accord entre les différents acteurs institutionnels.

[28] La Belgique se trouve cependant dans une situation délicate pour atteindre l'objectif de la période d'engagement de Kyoto. Elle devra donc faire probablement appel aux mécanismes de flexibilité en dehors du niveau national pour atteindre l'objectif de 2008-2012.

[29] L'usage de ces mécanismes (commerce de permis d'émission, crédits issus des projets JI et CDM, comptabilisation des puits...) devra respecter certains critères qu'il convient de définir en priorité au niveau international. Le CFDD avait déjà établi une liste détaillée de ces critères dans son avis de 1999.

[q3] Question 3 : L'accord politique auquel on est parvenu lors de la conférence sur le climat de Marrakech stipule que l'utilisation des mécanismes de flexibilité est supplémentaire à la prise de mesures internes de réduction, c'est pourquoi ces mesures internes de réduction d'émission doivent constituer une part importante de l'effort national de réduction de la Belgique. Comment ce principe de complémentarité peut-il être respecté en Belgique (doit-il être décrit quantitativement ou qualitativement) ?

[30] Pour répondre à cette question, plusieurs critères doivent être pris en compte : l'efficacité environnementale, l'efficacité économique et le respect de l'équité. Parallèlement, trois niveaux géographiques d'application des mesures de réduction sont à envisager : le niveau national (fédéral, régional et local) où sont pris des mesures domestiques, le niveau européen, et le niveau international, extra européen.

[31] Parallèlement, deux visions existent en ce qui concerne l'application du principe de complémentarité, selon que ce principe soit considérée comme devant être vérifiée par chaque pays ou par l'Union européenne dans son ensemble.



- [32] Le CFDD ne peut pas donner de répartition chiffrée entre les différents niveaux géographiques.
- [33] Pour certains membres <sup>1</sup>, il ne faut pas fixer de répartition quantitative ou qualitative entre les mesures domestiques et les mesures liées aux mécanismes de flexibilité. Une telle fixation serait particulièrement dommageable pour la Belgique, du fait de ses particularités industrielles, socio-économiques et géographiques. Pour ces membres, la Belgique doit se tenir aux conditions définies au niveau international et/ou européen et ne surtout pas les renforcer. Seul, le niveau international semble donner les garanties d'atteinte des trois critères mentionnés précédemment au § 15. Ces membres estiment dès lors que le niveau international doit constituer le cadre dans lequel tous les acteurs doivent pouvoir bénéficier d'une plus grande flexibilité pour respecter les engagements de réduction d'émission.
- [34] Pour certains membres <sup>2</sup>, il faut définir impérativement une limite quantitative à l'utilisation des mécanismes de flexibilité. Les mesures de politique climatique et énergétique à mettre en œuvre doivent avant tout viser des modifications structurelles des modes de consommation et de production. Il faut donc donner une priorité aux réductions des émissions de GES au niveau domestique il faut ainsi décider pour la Belgique qu'au moins 50 % des réductions des émissions par rapport à 1990 devront être atteintes par des mesures domestiques nationales. Au moins 90 % des réductions des émissions devront se faire dans le cadre domestique et européen. La fraction restante (moins de 10 %) pourra être accomplie en faisant appel aux mécanismes JI et CDM, tout en veillant à leur efficacité environnementale à long terme et à leur acceptabilité sociale. Il ne faut ni utiliser les puits ni l'échange de permis d'émissions au niveau extra-européen.
- [35] Pour certains membres <sup>3</sup>, le principe de complémentarité doit être respecté et faire l'objet d'une limite à la fois quantitative et qualitative. Ces seuils peuvent varier en fonction du groupe concerné (industrie, résidentiel, transport...). La limite quantitative s'exprime sous la simple forme d'un seuil à ne pas dépasser et qu'il reste à définir et la limite qualitative doit veiller à ce que le recours aux mécanismes de flexibilité soit plus le reflet d'un besoin supplétif aux autres mesures de réduction qu'un besoin intrinsèque. Cette double limite doit avoir pour but d'assurer que la Belgique s'inscrive réellement dans une logique de diminution durable de ses émissions de gaz à effet de serre. Les enjeux économiques et environnementaux de cette logique sont clairs et évidents mais il convient également de porter une attention particulière à l'équité sociale des mesures mises en place.

---

<sup>1</sup> C. Bosch, I. Chaput, C. Klein, P. Vanden Abeele (représentants des organisations d'employeurs), H. De Buck, D. Rigaux (représentants des producteurs d'énergie).

<sup>2</sup> A. Cliquet, G. De Schutter, G. Lejeune, R. Moreau, T. Snoy, S. Van Hauwermeiren (représentants des ONG de protection de l'environnement), B. Bode, G. Fremout (représentants des ONG pour la coopération au développement), H. Verschure (représentant du monde scientifique).

T. Rombouts, R. Verheyen (président et vice-présidents), C. Rousseau, P. Van Cappellen (représentants des ONG de défense des intérêts des consommateurs), L. Hens, J.-P. van Ypersele, E. Zaccai (représentants du monde scientifique) se sont abstenus pour ce point.

<sup>3</sup> T. Rombouts, A. Panneels, R. Verheyen (président et vice-présidents), C. Rousseau, P. Van Cappellen (représentants des ONG de défense des intérêts des consommateurs), B. Melckmans, M. Pans, F. Philips, L. Slabbinck, A. Wilmart (représentants des organisations des travailleurs), L. Hens, L. Lavrysen, J.-P. van Ypersele, E. Zaccai (représentants du monde scientifique).

A. Cliquet, T. Snoy, S. Van Hauwermeiren (représentants des ONG de protection de l'environnement) se sont abstenus pour ce point.





[q4] Question 4 : Quelles sont les priorités qui peuvent être définies sur base des éléments sociaux, écologiques et économiques ?

[36] Le CFDD estime que les trois dimensions du développement durable doivent être considérées de façon équilibrée et justifiée. En Belgique néanmoins, les compétences liées à ces différents piliers se répartissent entre plusieurs acteurs institutionnels. Assurer la cohérence de la politique en matière de développement durable doit être un défi mobilisateur pour les institutions belges. Une première étape est la clarification des compétences, une deuxième étape est la mise en place structurelle d'une harmonisation des mesures politiques par la concrétisation d'un accord de coopération entre l'autorité fédérale et les régions en matière de mécanismes de flexibilité.

[37] Le CFDD appelle dès lors à accélérer la mise en place de la Commission nationale Climat qui aura un rôle essentiel dans la mise en œuvre effective des mécanismes de flexibilité.

[38] Le CFDD demande en outre qu'une cohérence entre les différents instruments de politique climatique soit formalisée dans le Plan National Climat qu'il devient urgent de finaliser.

[q5] Question 5 : Quel est le point de vue adopté par le Conseil quant aux possibilités de générer ou d'acheter des crédits en utilisant les puits de carbone dans le cadre des projets de " Joint Implementation ", Mécanismes pour un Développement Propre et Commerce des émissions ?

[39] En ce qui concerne les " puits ", le CFDD rappelle la position qu'il avait exposée dans le chapitre V de son avis de 1999 : « Compte tenu des incertitudes importantes qui affectent le calcul des absorptions de CO<sub>2</sub> par les forêts et les autres surfaces agricoles, le Conseil estime qu'il est inapproprié de baser une politique de lutte contre les changements climatiques sur les puits naturels » .

[40] D'autre part, les règles de comptabilisation des puits ont été reportés à une prochaine COP. Il est donc risqué de se lancer déjà dans des projets au sujet desquels l'incertitude scientifique est encore grande. Le CFDD estime qu'il est donc prématuré pour la Belgique d'avoir recours aux puits. Néanmoins, le CFDD estime important que la Belgique participe activement à la détermination des règles internationales en matière d'utilisation des puits de carbone, en gardant à l'esprit 1) l'incertitude scientifique sur l'impact réel de ceux-ci sur les changements climatiques et 2) la nécessité d'interdire des projets qui auraient pour conséquence d'endommager ou de détruire le patrimoine naturel ou culturel.

## **5.2 Deuxième liste de questions, sur le projet de système européen d'échanges de droits d'émission**

[q6] Question 6 : Comment et à quelles conditions peut-on intégrer un système intra-européen d'échange de droits d'émission dans la politique climatique belge sans porter préjudice au principe de complémentarité ?

[41] Le CFDD estime qu'un système intra-européen de droits d'émission peut constituer un outil de lutte efficace puisqu'il s'attaque directement aux émissions européennes.

[42] Le CFDD rappelle que la principale motivation pour la mise en place d'un marché d'échanges de permis d'émission est de réduire le coût global de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> pour les entreprises.



- [43] Pour certains membres <sup>4</sup>, il est important de rendre compatible un éventuel système intra-et extra-européen d'échanges de droits d'émission avec l'approche des es accords négociés, et en particulier avec les objectifs exprimés en termes relatifs (par unité de produit) .

Les accords négociés fixent des objectifs par entreprise et/ou secteur en matière d'efficacité énergétique au moyen d'un benchmarking ou d'un audit énergétique. On peut déterminer quelles seront les émissions de CO<sub>2</sub> sur la base de l'évolution prévue de la production et des mesures à mettre en œuvre. Ces émissions doivent être reconnues gratuitement comme droits d'émissions initiaux. L'entreprise qui n'atteint pas ses objectifs en matière d'efficacité énergétique devra acheter des droits d'émission supplémentaires. Ceci est en accord avec le principe du pollueur-payeur.

Ils tiennent à insister sur le fait que les entreprises belges sont favorables à certains modes d'ET, compatibles avec l'approche des accords de branche (accords volontaires) et à une directive européenne ET qui serait basée sur cette philosophie, mais s'opposent au projet actuel basé sur une approche 'cap and trade'. Le mode qui satisfait le mieux à ces exigences est celui connu sous le libellé de "Performance Standard Rate" (PSR). En effet, un tel outil s'avèrera probablement comme le plus efficace en termes de coûts (coût socio-économique minimum pour effet environnemental maximum) s'il répond aux règles et conditions adéquates à redéfinir dans la directive. La préoccupation principale des entreprises industrielles est d'assurer les possibilités de développement en Belgique et leur compétitivité au niveau international, notamment par le maintien d'un 'level playing field' entre les différents entreprises / secteurs / pays ... et ainsi de minimiser les distorsions de concurrence. Ceci est d'autant plus crucial que la Belgique fait face à un objectif tellement ambitieux, voire irréalisable, de réduction de 7.5 % par rapport à 1990 des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2008-2012.

En outre, les entreprises sont en faveur d'une méthode européenne harmonisée tenant compte du potentiel technologique de réduction de chaque site de production.

Vu l'ampleur du défi auquel la Belgique fait face, ces membres tiennent également à éviter toute contrainte supplémentaire en termes de recours aux mécanismes de flexibilité (pas de principe de complémentarité).

- [44] D'autres membres <sup>5</sup> restent d'avis que les accords négociés avec l'industrie doivent être rendus compatibles avec le commerce d'émissions intra- et extra-européen. Il existe au niveau mondial un plafond physique à l'émission de gaz à effet de serre. Selon toute vraisemblance, la mise en œuvre du protocole de Kyoto ne fournira qu'un apport limité pour ramener les émissions actuelles à un niveau responsable. Exempter certains

---

<sup>4</sup> C. Bosch, I. Chaput, C. Klein, P. Vanden Abeele (représentants des organisations d'employeurs).

A. Panneels (vice-présidente), B. Melckmans, M. Pans, F. Philips, L. Slabbinck, A. Wilmart (représentants des organisations des travailleurs), H. De Buck, D. Rigaux (représentants des producteurs d'énergie), H. Verschure, E. Zaccāi, (représentants du monde scientifique) se sont abstenus pour ce point.

<sup>5</sup> T. Rombouts, R. Verheyen (président et vice-président), A. Cliquet, G. De Schutter, G. Lejeune, R. Moreau, T. Snoy, S. Van Hauwermeiren (représentants des ONG de protection de l'environnement), B. Bode, G. Fremout (représentants des ONG pour la coopération au développement), L. Hens, L. Lavrysen, J.-P. van Ypersele, E. Zaccāi (représentants du monde scientifique).

A. Panneels (vice-présidente), B. Melckmans, M. Pans, F. Philips, L. Slabbinck, A. Wilmart (représentants des organisations des travailleurs), H. Verschure (représentant du monde scientifique) se sont abstenus pour ce point.





acteurs d'un plafond absolu revient en fait à limiter les émissions autorisées d'autres acteurs. Les premiers reçoivent dès lors carte blanche pour augmenter leurs émissions, alors que les autres doivent en payer les conséquences, aussi financières. Ceci renverse le principe du "pollueur payeur".

En principe, ces membres sont partisans d'une mise aux enchères des droits d'émission parce que c'est ce qui est le plus cohérent avec le principe du "pollueur-payeur". Si l'on devait opter néanmoins pour un système d'octroi gratuit, il ne faut pas que les retardataires soient favorisés et les précurseurs pénalisés. Ceci peut en effet se produire si l'on octroie des droits initiaux sur la base des PSR déduits des d'études de benchmarking. Ceci est un critère plus objectif que les critères d'allocation vagues de l'annexe 3 du projet de directive et qui ne pénalise pas les précurseurs qui se trouvent déjà à un niveau d'efficacité énergétique maximal ou proche de celui-ci. Ces membres insistent sur le fait qu'un tel système doit être intégré dans un système pourvu d'un plafond absolu.

Il reste encore à savoir comment fixer ces plafonds : par pays membre comme proposé par le rapporteur du parlement européen ou pour l'ensemble de l'Union européenne. Ces membres du CFDD optent pour cette dernière position. Le surplus d'émissions, la différence entre les droits d'émission attribués gratuitement et le plafond européen sera de préférence vendu aux enchères. Le secteur de l'industrie belge qui consomme de l'énergie de manière intensive a profité des années durant d'un avantage concurrentiel par un subside croisé de leurs coûts énergétiques par les petits consommateurs d'énergie. La libéralisation des marchés de l'énergie a permis de clarifier en partie le terrain en matière de prix énergétiques. Le "level playing field" est exigé pour plaire aux entreprises qui consomment de l'énergie intensivement et qui sont exposées à la concurrence internationale, ceci va à nouveau biaiser le marché pour des concurrents qui offrent les mêmes services que ceux fournis par les produits fabriqués par ces entreprises grosses consommatrices d'énergie. Les autorités doivent donner leur préférence aux solutions les plus efficaces pour satisfaire les besoins de la société. Ainsi, l'objectif doit être de satisfaire les kilomètres voyageurs ou marchandises inévitables en émettant le moins possible de CO<sub>2</sub>. Cet objectif n'est pas garanti par la somme des véhicules produits de façon la plus efficace, des combustibles produits de façon la plus efficace et l'infrastructure bâtie de façon la plus efficace.

[q7] Question 7 : Quel peut être le lien éventuel du système européen avec les mécanismes liés aux projets (JI et CDM), d'une part, et le commerce des émissions prévu à l'article 17 du Protocole de Kyoto, d'autre part ?

[45] Les accords de Marrakech ont confirmé le caractère transférable (fungibility) des différentes unités de crédit et de permis. Cependant, ces accords ne définissent pas explicitement les règles du système européen. Une question se pose en fait en ce qui concerne le caractère transférable des unités des mécanismes Kyoto vers le système européen en projet. Cependant, seuls les crédits CDM seront concernés pendant la période d'apprentissage du système européen (2005-2008).

[46] Au cas où le caractère transférable entre les quotas européens et les unités des mécanismes internationaux de Kyoto serait décidé, le CFDD tient à attirer l'attention sur la problématique de l'incorporation d'air chaud dans un tel marché. Le CFDD rappelle que lorsqu'un pays hérite d'un objectif de réduction inférieur aux réductions des émissions qu'il réaliserait en l'absence de toute mesure volontaire de réduction, il fera d'office mieux que son objectif. On parle de "commerce d'air chaud" si ce pays parvient à vendre ces réductions supplémentaires, puisqu'aucun gain en matière de développement durable n'y est lié.



- [47] Certains membres <sup>6</sup> (voir réponses à la question 3) estiment dès lors qu'il ne peut y avoir de caractère transférable (fungibility) entre les quotas d'émission du système européen et les différentes unités (permis ou crédits) propres aux mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto. Ils insistent sur les problèmes que l'importation de l'"air chaud" russe dans le système européen pourrait causer dans le cas où le caractère transférable était décidé, tant au niveau de l'efficacité du système que de l'efficacité environnementale.
- [48] D'autres membres <sup>7</sup> estiment par contre que le caractère transférable entre les quotas européens et les unités du système Kyoto doit être garanti sans autres conditions, à l'instar du caractère transférable des différents unités de crédits et de permis des mécanismes de Kyoto confirmé par les accords de Marrakech. Ces membres rappellent en particulier que l'accord de la Russie est nécessaire pour obtenir la mise en œuvre effective du protocole de Kyoto. De plus, pour ceux-ci, imposer des restrictions supplémentaires aux entreprises belges par rapport aux entreprises des pays voisins peut causer de sérieuses distorsions de concurrence.

### **5.3. Question, sur l'exercice de simulation**

[q8] Question 8 : Quel rôle participatif le Conseil Fédéral de Développement Durable peut-il jouer dans la réalisation en Belgique d'un exercice de simulation d'échange de droits d'émission en prévision de l'entrée en vigueur de la directive européenne ?

- [49] Le CFDD en tant que tel ne peut être acteur de cet exercice de simulation, contrairement à ses membres. Il peut être utile cependant qu'il donne son avis sur les modalités (constitution d'une grille d'évaluation, critères) et les résultats de l'exercice de simulation, dans une perspective de développement durable. Il convient en effet que les trois dimensions du développement durable soient prises en compte.
- [50] Il importe cependant qu'avant tout, un nombre de points soient éclaircis comme la répartition des compétences et donc la détermination des acteurs institutionnels. Enfin, il pourrait être intéressant d'impliquer des acteurs financiers dans un tel processus.

### **5.4. Quatrième liste de questions, sur le mécanisme de mise en œuvre conjointe ("Joint Implementation")**

[q9] Question 9 : Quelles sont les conditions annexes auxquelles doivent satisfaire les projets JI lancés par la Belgique afin de pas porter atteinte aux principes de développement durable ?

<sup>6</sup> A. Cliquet, G. De Schutter, G. Lejeune, R. Moreau, T. Snoy, S. Van Hauwermeiren (représentants des ONG de protection de l'environnement), B. Bode, G. Fremout (représentants des ONG pour la coopération au développement), C. Rousseau, P. Van Cappellen (représentants des ONG de défense des intérêts des consommateurs), L. Hens, E. Zaccari (représentants du monde scientifique).

A. Panneels (vice-présidente), B. Melckmans, M. Pans, F. Philips, L. Slabbinck, A. Wilmart (représentants des organisations des travailleurs), L. Lavrysen, H. Verschure (représentant du monde scientifique) se sont abstenus pour ce point.

<sup>7</sup> T. Rombouts, R. Verheyen (président et vice-président), C. Bosch, I. Chaput, C. Klein, P. Vanden Abeele (représentants des organisations d'employeurs), H. De Buck, D. Rigaux (représentants des producteurs d'énergie), J.-P. van Ypersele, (représentant du monde scientifique).

A. Panneels (vice-présidente), B. Melckmans, M. Pans, F. Philips, L. Slabbinck, A. Wilmart (représentants des organisations des travailleurs), L. Lavrysen, H. Verschure (représentant du monde scientifique) se sont abstenus pour ce point.



[51] La Belgique doit veiller à participer de manière active aux travaux internationaux qui déterminent ces conditions. Une fois ces décisions prises au niveau international, la Belgique doit faire en sorte de les respecter et de les mettre en œuvre. Le CFDD a émis une liste de critères dans son avis de 1999 et suggère que les négociateurs belges s'en inspirent.

[q10] Question 10 : Le Conseil voit-il un rôle différent pour ce que l'on appelle l'approche " first track " et " second track " pour la mise en œuvre conjointe ? Si oui, lequel ?

[52] Le CFDD n'a pas eu le temps d'approfondir cette question. Il ne faut exclure a priori aucun type de projet JI, tant de first que second track, à condition que les conditions du développement durable soient respectées.

[q11] Question 11 : Comment et à quelles conditions les projets JI peuvent-ils contribuer à assurer à long terme des réductions d'émission de gaz à effet de serre mesurables, contrôlables et durables dans les pays de l'Est ?

[53] Le CFDD renvoie à sa réponse la question 9 et à son avis de 1999 pour la définition de critères d'acceptabilité.

[q12] Question 12 : Comment les projets doivent-ils être évalués sur base d'éléments de justice sociale, d'efficacité environnementale et d'efficacité au niveau du coût ?

[54] Le CFDD renvoie à sa réponse la question 9 et à son avis de 1999 pour la définition de critères d'acceptabilité. Une étude de type étude d'impacts peut aider à déterminer des éléments comme les effets environnementaux et les effets sur la santé publique.

[q13] Question 13 : Une liste positive des catégories de projets peut-elle constituer un instrument utile dans le cadre de la politique climatique belge et quelles sont les catégories qui devraient a priori être retenues ou exclues sur base de conditions annexes déterminées ?

[55] Une liste positive indicative et non exhaustive peut être utile, surtout dans la phase de démarrage. En ce qui concerne la deuxième partie de la question, Le CFDD renvoie à sa réponse la question 9 et à son avis de 1999.

[q14] Question 14 : Comment l'État peut-il tenir compte du principe du " pollueur-payeur " pour le financement de projets JI ?

[56] En ce qui concerne ce point, le CFDD attire l'attention sur le fait que les Parties sont juridiquement responsables du respect des engagements souscrits dans le cadre du protocole de Kyoto, et donc des sanctions éventuelles. Les coûts des projets JI (et CDM) devant être portés par leurs initiateurs et les crédits en provenance de la mise en œuvre de ces projets (JI et CDM) pouvant être acquis par les Parties, les Parties (pollueurs) donnent dès lors une rémunération aux initiateurs de projets (JI et CDM). Dans le cadre du Protocole de Kyoto, où les Parties sont considérées comme "les pollueurs", le principe du "pollueur-payeur" est donc appliqué et respecté. En pratique, il s'agirait d'accorder un subside aux initiateurs des projet.

### **5.5. Cinquième liste de questions, sur le mécanisme pour un développement propre ("Clean Development Mechanism")**

[q15] Question 15 : Quelles sont les conditions annexes auxquelles les projets CDM en Belgique doivent répondre afin de garantir les principes de développement durable ?



[57] Le CFDD a déjà émis une liste de critères concernant les projets CDM dans son avis de 1999.

[q16] Question 16 : Comment et à quelles conditions les projets CDM peuvent-ils contribuer à garantir à long terme des réductions d'émission de gaz à effet de serre mesurables, contrôlables et durables dans les pays en développement ? Comment les projets doivent-ils être évalués sur base d'éléments de justice sociale, d'efficacité environnementale et d'efficacité au niveau du coût ?

[58] Le CFDD renvoie à sa réponse à la question 15 sur les projets JI.

[q17] Question 17 : Une liste positive des catégories de projets peut-elle constituer un instrument utile dans le cadre de la politique climatique belge et quelles sont les catégories qui devraient a priori être retenues ou exclues sur base de conditions annexes déterminées ?

[59] Le CFDD renvoie à sa réponse précédente à la question 13 sur les projets JI.

[q18] Question 18 : Comment les autorités peuvent-elles tenir compte du principe du " pollueur-payeur " lors du financement de projets CDM ?

[60] Le CFDD renvoie à sa réponses précédente à la question 14 sur les projets JI

#### **5.6. Sixième liste de questions, sur le commerce international de permis**

[q19] Question 19 : Comment la Belgique peut-elle, en tant que Partie au Protocole de Kyoto, faire usage du commerce international des émissions pour satisfaire ses engagements. Comment peut-on concilier ceci avec le principe de complémentarité ?

[61] Le CFDD a déjà donné des éléments dans sa réponse à la question 3. La Belgique en tant que partie au protocole peut décider d'acheter des permis sur le marché Kyoto.

[q20] Question 20 : Les groupes cibles doivent-ils être en mesure de participer directement au commerce international des émissions (tel que visé à l'article 17 du Protocole de Kyoto) ou s'agit-il d'une question revenant aux Parties au Protocole de Kyoto ?

[62] Selon les accords de Marrakech, une Partie peut autoriser une "entité légale" à avoir accès au commerce international des permis d'émission. Ce sont cependant les parties qui conservent la responsabilité de l'atteinte des objectifs.

[63] Il convient cependant de lier ce point à la problématique du caractère transférable ou non des permis d'émission émis sur le marché international dans le système de quotas européen (voir réponse à la question 7).

[q21] Question 21 : Comment garantir dans ces deux cas le principe du " pollueur-payeur " ?

[64] La Belgique peut éventuellement décider de financer partiellement ses achats de permis d'émission sur le marché international par une taxe globale dont les modalités devraient respecter l'avis du CFDD de 1999.

[65] Le CFDD avait déjà abordé la problématique de l'attribution des quotas dans son avis de 2000, les différentes positions des membres avaient été exprimées dans les paragraphes 53 à 61. Un consensus sur ce point n'a pas été possible.



## Annexes

### **1. Nombre de membres votants présents et représentés lors de l'assemblée générale du 18 juin 2002**

#### **3 des 4 président et vice-présidents**

T. Rombouts, A. Panneels, R. Verheyen

#### **les 6 représentants d'organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement**

A. Cliquet (Birdlife Belgium), G. De Schutter (Inter-Environnement Bruxelles, IEB), G. Lejeune (World Wide Fund for Nature, WWF), R. Moreau (Greenpeace Belgium), T. Snoy (Inter-Environnement Wallonie, IEW), S. Van Hauwermeiren (Bond Beter Leefmilieu, BBL)

#### **2 des 6 représentants d'organisations non gouvernementales pour la coopération au développement**

B. Bode (Broederlijk Delen), G. Fremout (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO)

#### **les 2 représentants d'organisations non gouvernementales de défense des intérêts des consommateurs**

C. Rousseau (Centre de Recherche et d'Information des Organisations des Consommateurs, CRIOC), P. Van Cappellen (Onderzoeks- en Informatiecentrum van de Verbruikersorganisaties, OIVO)

#### **5 des 6 représentants d'organisations des travailleurs**

B. Melckmans (Fédération Générale du Travail de Belgique, FGTB), M. Pans (Algemeen Belgisch Vakverbond, ABVV), F. Philips (Algemeen Belgisch Vakverbond, ABVV), L. Slabbinck (Algemeen Christelijk Vakverbond van België, ACV), A. Wilmart (Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique, CSC)

#### **4 des 6 représentants d'organisations des employeurs**

C. Bosch (Federatie Voedingsindustrie, FEVIA), I. Chaput (Fédération des Entreprises de Belgique, FEB), C. Klein (Federatie van de Chemische Industrie van België, Fedichem), P. Vanden Abeels (Unie van Zelfstandige Ondernemers, UNIZO)

#### **les 2 représentants des producteurs d'énergie**

H. De Buck (Electrabel), D. Rigaux (Samenwerkende vennootschap voor Productie van Electriciteit, SPE)

#### **5 des 6 représentants du monde scientifique**

L. Hens (Vrije Universiteit Brussel, VUB), L. Lavrysen (Universiteit Gent, UG), J.-P. van Ypersele (Université Catholique de Louvain, UCL), H. Verschure (Katholieke Universiteit Leuven, KU Leuven), E. Zaccai (Université Libre de Bruxelles, ULB)

**Total: 29 des 38 membres ayant droit de vote**

### **2. Réunions de préparation de cet avis**

Le groupe de travail énergie et climat s'est réuni les 13, 24, 29 mai et le 5 juin 2002 pour préparer cet avis.



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

#### **Membres ayant voix délibérative et leurs représentants**

Jean-Pascal van Ypersele de Strihou (Université catholique de Louvain, UCL) - président,  
Lut Slabbinck (ACV) - vice-présidente

Roger Aertsens (Fedichem), Isabelle Chaput (FEB), Jo Dewulf (Universiteit Gent), Emmanuel D'leteren (ULB), Geert Fremout (VODO), Jean-Pierre Jacobs (Groupement de la sidérurgie, FEB), Dirk Knapen (BBL), Jacques Malengreaux (ELECTRABEL), Bart Martens (BBL), Anne Panneels (FGTB), Edilma Quintana (CNCD), Steven Vanholme (Natuurpunt - Birdlife), Stephan VIS (IEW)

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

Stéphane Cools (Région wallonne), Elisabeth Ellegaard (Vlaams Gewest, AMINAL),  
Marco Sereno ( Kabinet Deleuze)

#### **Secrétariat**

M. Depoortere, J. De Smedt