

Chapitre 6 : Climat

Introduction

Le climat se modifie avec une rapidité jamais atteinte auparavant dans l'histoire de la Terre. La température moyenne à la surface du globe s'est élevée de 0,8° C depuis le début du siècle passé. Ce phénomène est associé à l'accumulation dans l'atmosphère de gaz dits « à effet de serre » (GES) due aux activités humaines. Il s'agit surtout du CO₂ provenant de l'utilisation des combustibles fossiles et de la déforestation, mais aussi de méthane, de protoxyde d'azote, de fluorocarbones (dont certains détruisent également l'ozone stratosphérique) et d'hexafluorure de soufre. La communauté mondiale a convenu (Copenhague, décembre 2009) qu'il fallait limiter le réchauffement moyen à 2° C, ce qui exige une réduction importante des émissions de ces gaz à effet de serre.

Cette réduction avait déjà été amorcée, pour ce qui concerne les pays industrialisés, dans le cadre du protocole de Kyoto. Les engagements de la Belgique en cette matière sont fixés par la décision 2002/358/CE du Conseil du 25 avril 2002 relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto et à l'exécution conjointe des engagements qui en résultent. Cette décision fixe l'engagement de la Belgique à une réduction de -7,5% par rapport au niveau de l'année de référence, à atteindre durant la période 2008-2012. Par ailleurs, la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003, modifiée par les directives 2004/101/CE du 27 octobre 2004 et 2009/29/CE du 23 avril 2009, établit, au niveau communautaire, un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

La politique climatique n'est pas régie par un dispositif précis d'attribution des compétences. Les compétences dites « résiduelles » de l'Etat fédéral (article 35 de la Constitution) couvrent donc d'importants volets de la politique climatique. La matière du climat est plus large que la matière de l'« environnement » proprement dite, visée par l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980. D'autre part, la loi spéciale du 5 mai 1993 prévoit un « droit de substitution » de l'Etat aux régions pour l'exécution du jugement d'une juridiction internationale du fait du non-respect d'une obligation internationale par une région.

La répartition actuelle des compétences fait que plusieurs aspects de la politique climatique relèvent généralement de compétences mixtes. Les points de vue qui doivent être adoptés auprès des organisations internationales doivent donc être coordonnés. L'accord de coopération du 5 avril 1995 relatif à la politique internationale de l'environnement crée à cette fin le « Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement » (CCPIE), présidé par la DG Environnement (SPF SPSCAE). Les matières qui relèvent plus spécifiquement de la politique climatique, européenne et internationale, font l'objet d'une coordination au niveau du « groupe de coordination effet de serre » (GCES), également présidé par la DG Environnement (Service Changements climatiques).

Au niveau de la mise en œuvre nationale de la politique climatique, l'Etat fédéral établit, évalue et adapte, avec les Régions, un Plan National Climat, conformément aux dispositions de l'Accord de coopération du 14 novembre 2002 (section 6.1.). La DG Environnement coordonne l'action fédérale dans ce contexte. En vertu de la décision du Comité de concertation du 8 mars 2004, l'Etat fédéral est aussi responsable de l'achat de droits d'émission à hauteur de près de 12,2 millions de tonnes équivalent CO₂ pour permettre au pays de remplir ses engagements au titre du Protocole de Kyoto (section 6.2.). Une autre responsabilité-clé de l'Etat fédéral consiste en la gestion du registre national des gaz à effet de serre, en vertu de l'accord de coopération du 18 juin 2008 (section 6.3.).

Enfin, l'Etat fédéral instaure aussi certaines actions de communication et de sensibilisation vers le grand public (section 6.4.).

6.1 Plan National Climat : coordination du volet fédéral

Introduction

L'objectif du Plan National Climat (PNC) est l'intégration des mesures prises par les différents niveaux de pouvoir de manière à réduire les émissions nationales de GES en conformité avec les objectifs nationaux. Le volet fédéral du PNC doit y contribuer. Le PNC doit également permettre ou faciliter l'évaluation de l'ensemble de la politique belge de réduction des émissions. Le « Plan National Climat de la Belgique 2009-2012, état des lieux et inventaire au 31/12/2008 » a été adopté par le gouvernement le 06 mars 2009.

La politique évaluée ici n'est pas chacune des mesures du plan (évaluées par ailleurs), mais bien le plan lui-même en tant qu'instrument d'intégration des politiques, d'évaluation et de stratégie.

Services concernés :

Tutelle administrative : SPF SPSCAE, DG Environnement
Tutelle ministérielle : Ministre du Climat et de l'Énergie
SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie
SPF Finances
SPF Mobilité et Transports
SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement
SPF Personnel et Organisation
SPP Développement durable
SPP Intégration sociale, Lutte contre la Pauvreté et Économie sociale

Base juridique :

Réglementation européenne :

- Décision 2002/358/CE du Conseil, du 25 avril 2002, relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et l'exécution conjointe des engagements qui en découlent ;
- Décision No 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 relative à un mécanisme pour surveiller les émissions de gaz à effet de serre dans la Communauté et mettre en œuvre le protocole de Kyoto ;
- Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil ;
- Directive 2004/101/CE du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, au titre des mécanismes de projet du protocole de Kyoto.

Réglementation belge :

- Accord de coopération du 14 novembre 2002 conclu 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 ;
- Loi du 26 septembre 2001 portant assentiment au Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

Définition de la politique

Le gouvernement fédéral met en œuvre une politique climatique basée sur des mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans les différents secteurs d'activité. Ces mesures ont pour objectif ultime de réduire les émissions de GES de manière à contribuer à la lutte engagée au niveau mondial contre le réchauffement climatique. Cette politique s'inscrit dans le cadre des engagements pris aux niveaux international et européen, et des arrangements internes (accord sur la répartition des charges nationales).

En application de l'Accord du Comité de concertation du 8 mars 2004 sur la répartition des charges nationales, les Régions se sont vues octroyer des objectifs différenciés de limitation ou réduction des émissions de GES. Ces objectifs étant, de manière cumulée, inférieurs à l'objectif de réduction nationale, le gouvernement fédéral s'est engagé à combler l'écart en acquérant des crédits d'émissions via son programme d'investissement dans des projets JI/CDM (mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto), à concurrence de 12,2 millions de tonnes éq.CO₂ (voir la section 6.1.2.). Par ailleurs, le gouvernement fédéral s'est engagé à prendre une série de mesures complémentaires aux mesures régionales, devant mener à des réductions d'émissions de GES à hauteur de 4,8 millions tonnes éq.CO₂, sur base annuelle, au cours de la période 2008-2012.

Les résultats attendus du PNC sont :

- à court terme : atteindre l'objectif de réduction de 7,5% par rapport à l'année de référence pour la 1^{ère} période d'engagement du Protocole de Kyoto (2008-2012) ;
- à moyen terme : renforcer la politique climatique de manière à respecter les engagements pris pour l'après 2012, en particulier l'objectif de réduction assigné à la Belgique dans le contexte du paquet climat-énergie de l'UE (-15%⁸¹ en 2020 comparé à 2005 pour les secteurs hors ETS) ;
- à long terme : assurer la transition de la Belgique vers une "low carbon economy" selon les mesures.

Le volet fédéral du « Plan National Climat de la Belgique 2009-2012 » comprend un ensemble de mesures visant différentes cibles : optimisation de la production d'énergie (promotion des énergies renouvelables et de la co-génération, amélioration de l'efficacité énergétique), utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments, moyens de transport durables, recherche en matière de changements climatiques, sensibilisation de la population, rôle d'exemple des pouvoirs publics, mise en œuvre des mécanismes de flexibilité, intégration de la dimension climatique dans la politique d'aide au développement, ... La mise en œuvre des mesures dans ces différents domaines relève de la responsabilité directe des ministres concernés et de leur administration.

Mise en œuvre et résultats obtenus

Le suivi et la coordination des mesures est assuré au niveau de la Task force fédérale « climat », présidée par le Ministre du Climat et de l'Énergie, et appuyée par le Service Changements climatiques (DG Environnement), qui joue un rôle central dans le monitoring des politiques et mesures fédérales.

La coordination du Plan National Climat et du monitoring des politiques et mesures menées par l'autorité fédérale et par les régions est assurée au niveau de la Commission Nationale Climat, plus particulièrement au sein de son groupe de travail « Politiques et mesures »,

⁸¹ Cet objectif peut être revu à la hausse en cas d'un accord suffisamment ambitieux (efforts comparables des autres parties), comme le prévoit la Décision relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020.

où sont notamment traitées les questions méthodologiques relatives à l'évaluation du niveau de mise en œuvre et de l'impact des politiques et mesures.

Les travaux dans ces enceintes visent notamment à la préparation des rapports obligatoires :

- Rapports aux fins de l'évaluation des progrès escomptés au titre de l'Article 3.2 de la décision 280/2004/CE ("Monitoring mechanism") (rapportage bisannuel) ;
- Communications Nationales en vertu de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (rapportage périodique).

Une évaluation quantitative de l'impact des politiques et mesures fédérales en termes de réduction des émissions a été réalisée en 2009 dans le cadre d'une étude réalisée pour le SPF Santé Publique, Sécurité de la Chaîne Alimentaire et Environnement (Service Changements Climatiques): "*Reduction of emissions resulting from policies and measures taken by the Federal Government for the period 2008-2012*".

La Cour des comptes a également réalisé une évaluation de la politique climatique fédérale dont les résultats sont disponibles dans le rapport « Politique climatique fédérale, mise en œuvre du protocole de Kyoto » (juin 2009)⁸² transmis à la Chambre des représentants.

Les données environnementales recueillies portent sur les émissions de GES dans les secteurs de la production d'énergie, des transports, de l'industrie manufacturière, des bâtiments (publics, résidentiels, tertiaires), de l'agriculture, des déchets.

Les séries statistiques relatives aux émissions de GES sont disponibles pour les années 1990 à 2008, dans les inventaires annuels des émissions de GES (soumissions annuelles à la Commission européenne et à l'UNFCCC).

Un recensement des politiques et mesures, aussi bien fédérales que régionales, est disponible dans le « Plan National Climat de la Belgique 2009-2012 - Inventaire des mesures et état des lieux au 31/12/2008 ».

Des informations détaillées concernant le niveau de mise en œuvre des mesures sont disponibles dans l'étude: "*Reduction of emissions resulting from policies and measures taken by the Federal Government for the period 2008-2012*".

Évaluation de la politique

Les différentes mesures reprises dans le PNC avaient déjà été adoptées par ailleurs (dans d'autres plans ou décisions du gouvernement). On ne peut donc pas dire que le PNC lui-même, ni son volet fédéral, aient réellement promu l'intégration ou la coordination des mesures de réduction des émissions. Il ne propose par ailleurs aucune vision stratégique et il ne fournit pas les outils devant permettre son évaluation. Toutefois, cet inventaire des mesures et état des lieux constitue une première étape utile et nécessaire vers l'élaboration d'une véritable stratégie nationale (et fédérale). Il a également permis de mettre en évidence l'absence d'une telle stratégie (voir l'avis du CFDD et celui de la Cour des Comptes, mentionnés plus haut).

De plus cet inventaire des mesures et état des lieux constitue une première étape utile et nécessaire vers l'évaluation ex-ante et ex-post des mesures. Aussi, c'est au départ de cet inventaire du PNC qu'a été réalisée l'étude "*Reduction of emissions resulting from policies and measures taken by the Federal Government for the period 2008-2012*". On pourra y noter que les réductions annuelles atteindraient en moyenne 3,2 millions tCO₂éq., contre un objectif de 4,8 millions tCO₂/an (en raison du retard dans la mise en œuvre de certaines

⁸² http://www.ccrek.be/docs/reports/2009/2009_12_kyoto_fr.pdf

mesures, ou d'une surestimation de leur potentiel de réduction). Pour l'année 2008, cette étude conclut à une réduction d'émission de 1,557 millions de tCO₂ seulement.

Les mesures de réduction régionales et fédérales interagissent de manière importante (exemple : déductions fiscales fédérales et primes régionales pour investissements économes en énergie ; fiscalité en matière de transport et aménagement du territoire ; etc.). Le besoin d'intégration est donc significatif. En même temps, les mesures de réduction des émissions de GES poursuivent d'autres objectifs qui sont parfois propres et différenciés selon les régions (eg : promotion des énergies renouvelables, pollution de l'air, aménagement du territoire, emploi, ...). Ceci limite la possibilité d'intégrer les politiques.

Le constat est semblable entre mesures fédérales et les interactions y sont au moins aussi importantes (eg : liens entre énergie, fiscalité, transports, ...). On notera que le Ministre du climat n'exerce de compétences que sur un nombre très limité de mesures fédérales en lien avec la réduction des émissions.

On notera que le lien de la politique climatique avec les autres piliers du Développement Durable est en principe repris dans le PFDD (plan fédéral développement durable) (ex : aspect social : logement durable pour personnes défavorisées), mais est à ce stade peu développé en pratique.

Conclusion et perspectives

En conclusion, l'objectif d'intégration des mesures de réduction via le PNC (y compris dans son volet fédéral) n'a pas été atteint et celui-ci ne constitue pas une véritable stratégie en matière de lutte contre les changements climatiques. Tout au plus a-t-il (i) contribué à la prise de conscience de cette nécessité d'intégration des mesures et (ii) a aidé et va encore aider à évaluer ex-ante et ex-post l'ensemble des mesures.

Il faut noter que les mesures prises jusqu'à présent dans le domaine de la politique climatique ont essentiellement été motivées par la nécessité d'atteindre l'objectif de Kyoto (réduction de 7,5% des émissions nationales en 2008-2012 par rapport à 1990). Compte tenu des objectifs nettement plus ambitieux établis pour 2020, dans le cadre du paquet climat-énergie de l'UE (pour la Belgique, -15 % en 2020 comparé à 2005 pour le secteur non ETS) et des objectifs à long terme nécessaires pour limiter le réchauffement global à un niveau inférieur à 2° C (au minimum 80% de réduction en 2050 par rapport à 1990 pour l'ensemble des pays développés), le maintien et le renforcement de la politique climatique est une priorité absolue.

Le renforcement drastique du niveau d'ambition des objectifs de réduction des émissions va conduire la Belgique et le niveau fédéral à devoir adopter des mesures de réduction beaucoup plus ambitieuses. Le besoin d'intégration des mesures (entre régions et fédéral tout comme intra fédéral) augmentera de la même manière.

La pertinence d'un nouveau PNC post-2012, successeur au PNC 2009-2012 est donc évidente. L'enjeu est d'améliorer son efficacité en termes d'intégration des mesures de réduction et donc de lever les obstacles à ce manque d'intégration. Il faudra alors s'assurer que l'objectif de réduction des émissions soit effectivement pris en compte dans l'ensemble des politiques décidées, en grande majorité, par les acteurs qui n'ont pas le climat dans leurs attributions principales, et que ces politiques soient définies de manière concertée.

Le projet de loi sur la politique climatique poursuit également l'objectif d'une meilleure intégration des mesures relevant de la compétence fédérale et les inscrit dans un cycle de planification et d'évaluation. La planification des mesures doit respecter un principe

de cohérence de celles-ci. La coordination des mesures fait l'objet d'un processus spécifique au niveau d'un groupe de travail autonome de la Commission interdépartementale du développement durable.

6.2 Mécanismes de flexibilité (JI/CDM)

Base juridique :

Accord de coopération du 19 février 2007 conclu entre l'Autorité fédérale, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'exécution de certaines dispositions du Protocole de Kyoto.

Selon l'accord de coopération, la mise en œuvre de certaines dispositions du Protocole de Kyoto y compris l'objectif du programme d'achat a été partagée. L'exécution du « Programme fédéral d'achat de droits d'émissions » est une compétence fédérale.

Définition de la politique

Le Protocole de Kyoto définit un objectif de réduction d'émission global pour l'Union Européenne de 8%. Cet objectif a ensuite été réparti au niveau européen via le partage de la charge européenne. Celui-ci prévoit que la Belgique doit globalement réduire ses émissions de 7,5%. La Belgique a donc reçu un montant fixe de droits d'émission (quotas d'émission) qu'elle devra remettre en 2012 pour vérifier si elle a effectivement respecté ses obligations de réduction d'émission, en comparant le montant reçu au montant remis.

La Belgique a également réparti son objectif global entre les Régions et l'Autorité fédérale. Selon la répartition interne belge⁸³, la Région flamande doit réduire ses émissions de 5,2%, la Région wallonne de 7,5% et la Région bruxelloise pourrait augmenter ses émissions de 3,475%. Chaque Région se voit donc octroyer un volume déterminé de droits d'émission selon des règles définies de commun accord. Cependant, les règles de répartition conduisent à une 'sur-allocation' par rapport aux droits d'émission alloués à la Belgique dans le cadre du partage de la charge européenne. Pour compenser ce déficit et sur base de la mission de l'autorité fédérale à veiller à ce que les répartitions entre Régions soient atteintes, les autorités fédérales se sont engagées à acquérir des droits d'émission supplémentaires.⁸⁴

L'effort d'acquisition au niveau fédéral a été calculé sur base des derniers chiffres d'inventaire des émissions de GES de l'année 1990 et s'élève à 12 207 799 droits d'émission.

Le Protocole de Kyoto prévoit la possibilité de recourir à trois mécanismes dits de « flexibilité », grâce auxquels les pays de l'Annexe I⁸⁵ peuvent atteindre leurs objectifs de réduction d'émissions. Il s'agit de « mécanismes de permis négociables », permettant de vendre ou d'acheter des droits d'émissions entre les parties au Protocole de Kyoto ou sur le marché carbone. Ainsi que deux mécanismes de projets : le « mécanisme pour un développement propre » (Clean Development Mechanism - CDM) et le « mécanisme de mise en œuvre conjointe » (Joint Implementation - JI) qui permettent, sur base de projets mis en œuvre dans des pays en développement (CDM) ou dans des pays de l'Annexe I (JI), d'acheter les droits d'émission générés grâce aux réductions d'émission de gaz à effet de serre engendrées par ces projets. Ces mécanismes ont pour but d'aider les pays de l'Annexe I à remplir leurs objectifs de manière économiquement efficiente, pour le MDP tout en promouvant le développement durable et le transfert de technologie dans les pays accueillant ces projets.⁸⁶

⁸³ Décision du Comité de concertation du 8 mars 2004 sur la répartition nationale des responsabilités.

⁸⁴ Ces droits d'émissions comprennent toutes les « Unités Kyoto » au sens des articles 6, 12 et 17 du Protocole de Kyoto.

⁸⁵ http://unfccc.int/parties_and_observers/parties/annex_i/items/2774.php

⁸⁶ En vertu du Protocole de Kyoto, la définition des critères de durabilité et le contrôle de la contribution des projets au développement durable sont du ressort des pays accueillant ces projets.

Les Nations unies ainsi que l'UE prévoient que la majorité des obligations de réduction d'émission de gaz à effet de serre des états membres doit être réalisée par des *actions domestiques*. L'acquisition des droits d'émission supplémentaires par l'autorité fédérale se fait donc dans les limites imposées par la législation européenne en utilisant les mécanismes élaborés par le Protocole de Kyoto.

Les objectifs immédiats en matière d'environnement sont l'acquisition de 12 207 799 droits d'émission, pour le respect par la Belgique de l'engagement de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre pendant la période 2008-2012 et comme stipulé par l'Accord du Comité de Concertation du 08 mars 2004. Les règles d'acquisition des droits d'émission par le biais des mécanismes flexibles sont fixées par cet Accord comme suit :

- avant 2007, acquisition à travers l'investissement dans des projets JI et CDM ;
- après 2007, les droits d'émission découlant de projets JI-CDM peuvent être achetés directement sur le marché international des droits d'émission.

Après 2007, si le prix des droits d'émission provenant de projets JI-CDM sur le marché international ne permet pas d'acheter les droits d'émission requis au niveau fédéral dans le cadre des budgets prévus par le Fonds Kyoto, des droits d'émission autres que ceux provenant de projets JI-CDM pourront être acquis.

En vue de la promotion du développement durable, la stratégie d'achat du gouvernement fédéral a adopté, à côté des critères « prix » et « garantie de livraison », des critères économiques, sociaux et environnementaux qui sont repris dans une grille de développement durable. Elle exclut également certains types de projets non durables repris dans une "blacklist". Cette liste est devenue de plus en plus stricte dans les différentes initiatives. Par exemple, le troisième appel d'offre JI/CDM exclut les projets LULUCF, nucléaire, incinération de HFC₂₃, destruction ou réduction de N₂O et les projets hydroélectriques excédant 20 MW. Dans le deuxième appel d'offre JI/CDM, les projets hydroélectriques excédant 20 MW étaient éligibles s'ils respectaient également les lignes directrices de la Commission mondiale des barrages⁸⁷ telles qu'interprétées au niveau européen dans les « Lignes directrices sur une interprétation conjointe de l'Article 11b (6) de la Directive 2003/87/CE, amendée par la Directive 2004/101/CE », relative aux activités de projets hydroélectriques excédant 20 MW'.⁸⁸

Chaque mesure d'acquisition des droits d'émission fait l'objet d'une évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable (EIDDD). Elle fait l'objet d'un avis d'un Comité technique prévu par la décision du Comité de Concertation du 08 mars 2004, avant de passer au Conseil des Ministres pour approbation. Le comité technique est composé à part égale de membres issus de différents SPF et de la société civile.

Mise en œuvre et résultats obtenus

La mise en œuvre de l'acquisition des droits d'émission par le gouvernement fédéral a été confiée au Service Changements Climatiques de la DG Environnement au sein du SPF Santé Publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement. Plus précisément au sein du service Changements Climatiques, la Cellule JI/CDM est en charge de cette mission.⁸⁹

⁸⁷ Directive européenne 2004/101/CE, article 11b (6).

⁸⁸ Voir les « Lignes directrices sur une interprétation conjointe de l'Article 11b (6) de la Directive 2003/87/CE, amendée par la Directive 2004/101/CE ». L'objectif de ces lignes directrices est l'harmonisation de la procédure relative aux grands projets hydroélectriques visés par l'Article 11b(6) de façon à donner confiance au marché et aux États membres dans l'utilisation et l'acceptation des REC (Réductions d'Émissions Certifiées)/URE (Unités de Réduction des Émissions) dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission (ETS) de l'UE.

⁸⁹ Voir le site www.climat.be

Durant la période d'évaluation (2005-2008), le programme d'acquisition de droits d'émission par le gouvernement fédéral a résulté en :

- 1^{er} appel d'offre belge JI/CDM : lancement en mai 2005 ;
- 2nd appel d'offre belge JI/CDM : lancement en février 2007 ;
- Fonds KfW Bankengruppe' : contrat signé en août 2008 ;
- Green Investment Scheme avec la Hongrie: contrat signé en août 2008 ;
- 3^{ème} appel d'offre belge JI/CDM : préparation en 2008, lancement début 2009 ;
- Partenariat avec une province Chinoise : préparation en 2008, négociations en 2009.

Le Fonds Kyoto (géré par la CREG) est financé via une cotisation fédérale prélevée sur l'usage de l'électricité et due par le client final.

Le suivi de la politique fédérale d'achat de droits d'émission consiste en une évaluation semestrielle qui comprend un rapport sur l'évolution de chaque initiative d'achat ainsi que sur le volume de droits d'émission acquis. La quantité de droits d'émission achetée par le gouvernement fédéral est aussi incluse dans le rapport biennuel de la Belgique à la CCNUCC.

Chaque initiative prend en compte des critères de durabilité. Ces critères, ainsi que leur suivi et contrôle, sont adaptés à l'initiative, au type de vendeur de droits d'émission et au type de contrat. Par exemple, les contrats des deux premiers marchés publics sont signés directement avec le porteur de projet, ce qui permet un suivi plus approfondi et plus fréquent des critères de durabilité, tandis que dans le contrat KfW, cette banque agit comme intermédiaire et ainsi le contrat prévoit une seule analyse de durabilité pour chaque projet avant la livraison des droits d'émission.

A noter que l'Accord du Comité de Concertation du 8 mars 2004 prévoit qu'une partie du coût des projets CDM financé par les autorités fédérales pourrait être financée par le budget fédéral de la coopération au développement. Cela concerne notamment, les frais de développement de capacités, des frais d'étude de faisabilité ou d'autres frais de transaction. L'idée sous-jacente est de contribuer de manière cohérente et efficace aux besoins des pays en voie de développement, y compris dans le domaine du changement climatique, et de tenir compte du développement durable dans l'application des CDM en général en permettant une répartition géographique équitable des projets CDM.

Une synergie entre la politique fédérale d'achat de droits d'émission et la politique de coopération au développement requiert une coordination préalable au niveau politique et stratégique, ce qui a retardé les possibilités d'interaction jusqu'à présent. Cette synergie pourrait cependant être établie de manière durable dans un avenir proche, au vue des récents échanges entre la DG Environnement et la DG Coopération au Développement.

Évaluation de la politique

Durant la période d'évaluation (2005-2008), le programme d'achat de droits d'émission du gouvernement fédéral avait permis d'acquérir un total de 4,17 millions de droits d'émission, soit 34% de l'objectif.

Plusieurs obstacles ont retardé et ralenti la réalisation de l'objectif :

1. Les discussions pour la répartition des charges par rapport au respect du Protocole de Kyoto entre les régions et le gouvernement fédéral ont retardé le lancement des premières initiatives d'achat ;
2. Le manque de personnel ;
3. L'obligation de passer par des marchés publics pour l'achat (la majorité des autres pays EU font des achats directs).

Grâce aux efforts de l'administration, l'objectif a quand même été réalisé pour environ 34% (jusqu'en 2008).

Il est à noter que les initiatives en cours, principalement le 3ème marché public, permettront d'accélérer cet achat et d'atteindre 87 à 93% de l'objectif. Il est clair que même en tenant compte de ces résultats, des nouvelles initiatives doivent être prises pour atteindre l'objectif d'achat de 12 207 799 droits d'émission. Mais le programme fédéral d'achat de droits d'émissions a été gelé à la mi-2009. La réalisation de l'objectif entier est dès lors provisoirement compromise.

Il est à noter qu'au niveau européen et international, la politique d'achat fédérale est régulièrement présentée comme exemple pour l'imposition de règles en matière de durabilité des projets JI et CDM.

6.3 Registre national des gaz à effet de serre

Service concerné :

SPF Santé Publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement – DG Environnement – Service Changements Climatiques – Cellule Registre National

Base Juridique :

Réglementation européenne :

- Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 fixant les règles relatives aux échanges en matière de droits d'émission de gaz à effet de serre à l'intérieur de la Communauté et modifiant la Directive 96/61/CE du Conseil, particulièrement l'Article 19 ;
- Directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ;
- Règlement (CE) n° 994/2008 de la Commission du 8 octobre 2008 concernant un système de registres normalisé et sécurisé conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil et à la décision no 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil.

Réglementation belge :

- Accord de coopération du 23 septembre 2005 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'organisation et à la gestion administrative du système de registre normalisé et sécurisé de la Belgique, conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil et de la décision n° 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil ;
- Arrêté royal du 14 octobre 2005 relatif à la gestion du registre de gaz à effet de serre de la Belgique et aux conditions applicables à ses utilisateurs ;
- Accord de coopération du 5 mars 2008 relatif à la mise en œuvre de certaines dispositions du Protocole de Kyoto. Accord de coopération du 18 juin 2008 ;
- Accord de coopération du 18 juin 2008 relatif à l'organisation et à la gestion administrative du système de registres standardisé et normalisé.

Introduction

L'Accord de coopération du 23 septembre 2005 a confié l'organisation et la gestion administrative du registre belge des gaz à effet de serre à l'autorité fédérale. Le Ministre de l'Environnement a désigné le SPF SPSCAE en tant qu'administrateur du registre. La Cellule Registre National est en charge de cette mission au sein du Service Changements climatiques. Le registre national des gaz à effet de serre est un système de registres normalisé et sécurisé permettant, grâce à une application en ligne, de gérer les émissions de gaz à effet de serre, les droits d'émission et les Unités Kyoto d'un point de vue juridique. Les registres nationaux sont interconnectés grâce au Journal des transactions international des Nations Unies (ITL) et au journal des transactions communautaire indépendant (CITL).

Le Ministre de l'Environnement a également réclamé l'introduction d'un système de qualité.

Définition de la politique

L'objectif principal du registre national est de permettre le commerce des droits d'émissions de gaz à effet de serre d'un point de vue technique.

Ce commerce des droits d'émissions vise à garantir une réduction globale des gaz à effet de serre de la manière la plus efficace et la plus économique possible, à savoir en conjuguant les plafonds d'émissions à la création d'un mécanisme de marché veillant à un signal-prix correct.

Le Protocole de Kyoto prévoit un échange des droits d'émission entre pays (« Parties ») ayant signé la Convention des Nations Unies sur le climat. Ce système d'échange de quotas d'émission entre pays permettra à ces Parties d'atteindre leur objectif de réduction de manière économiquement efficace. Outre les efforts fournis au niveau national, ils pourront combler d'éventuels manques en achetant d'autres droits d'émission grâce au système d'échange de quotas d'émission. Si, en revanche, ils parviennent à une réduction des émissions supérieure, ils pourront vendre cet excédent à d'autres pays qui pensent produire davantage d'émissions que ne le permet le Protocole. Ce système d'échange de quotas d'émission entre pays est entré en vigueur en 2008.

En l'attente de ce commerce entre pays, la Communauté européenne dispose déjà depuis le 1^{er} janvier 2005 d'un système de nature similaire, visant l'échange de quotas d'émission entre entreprises. Ce système s'applique aux « grands producteurs de CO₂ », aux grandes chaudières, aux installations industrielles et aux producteurs d'énergie. Le Système européen d'échange de quotas d'émission (ETS – Emissions Trading System) comprend environ 80% des émissions industrielles de CO₂ et environ 40% des émissions totales.

Les autorités belges (les régions et l'état fédéral) attribuent chaque année une certaine quantité de droits d'émission aux installations industrielles concernées. Et on vérifie tous les ans les émissions effectives de l'année précédente. Les exploitants des installations doivent tout autant restituer chaque année les droits conformément aux émissions produites, sous peine d'une amende de 100 euros par tonne.

Le registre national des gaz à effet de serre doit respecter les dispositions légales fixées par le Règlement européen en la matière et les normes des Nations Unies.

En outre, une série d'exigences techniques strictes ont été stipulées dans des "Service Level Agreements" :

- avec le fournisseur du logiciel au niveau de l'initialisation, l'adaptation, du développement et de l'entretien ;
- avec le fournisseur du hardware et de l'hébergement au niveau de la configuration, de la gestion et de l'entretien de l'infrastructure hardware, de l'infrastructure réseau et du système opérationnel pour le registre.

Un système de qualité ISO 9001:2008 est mis en place au sein de la Cellule Registre National afin de garantir la cohérence et l'efficacité du fonctionnement du registre et de ses gestionnaires.

Les résultats attendus sont :

- à court terme : un registre fonctionnant correctement, sécurisé, convivial et disponible en permanence, respectant les dispositions de la norme de qualité ISO 9001:2008 ;
- à long terme : l'intégration du registre national au registre européen consolidé.

Mise en œuvre et résultats obtenus

- Le registre national a été officiellement ouvert le 17 novembre 2005.
- Le 20 octobre 2008, le registre national, conjointement avec les autres registres européens, a été relié au Journal des transactions international des Nations Unies,

ce qui a permis le commerce international des unités Kyoto avec les registres en dehors d'Europe.

- En 2012, les droits d'émission devront être consignés dans un registre européen consolidé.
- Le site web public du registre est <http://www.climateregistry.be>.
- L'application sécurisée du registre est disponible via le site web <https://www.climateregistry.be>.

Les moyens pour tenir le registre proviennent en partie du Fonds Kyoto : ce Fonds (géré par la CREG) est financé via une cotisation fédérale prélevée sur l'usage de l'électricité et due par le client final. Cette cotisation est destinée à financer notamment la politique fédérale de réduction d'émission de gaz à effet de serre en vue du respect des engagements internationaux de la Belgique en matière de protection de l'environnement et de développement durable (article 21bis §1^{er} de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité).

Une autre partie des fonds provient d'une rétribution annuelle sur tout compte de dépôt ouvert dans le registre. Il s'agit actuellement de quelque 335 factures pour un montant indexé annuellement de l'ordre de 450 euros (base 2005).

La Belgique a conclu un accord de coopération avec le Grand-Duché de Luxembourg, de sorte que l'administrateur du registre belge intervienne également au niveau de la constitution, de l'entretien et de l'hébergement du registre luxembourgeois pour les gaz à effet de serre. Il existe une très étroite collaboration avec les autorités compétentes (les Régions), entre autres au niveau de la collecte des données.

Les activités du registre font l'objet d'un rapport régulier et approfondi :

- toute une série de paramètres relatifs à la cohérence et à la performance sont contrôlés et documentés en permanence, chaque jour, chaque semaine, chaque mois et chaque année pour le registre ;
- différents Indicateurs clés de performance (KPI) sont observés ;
- la survenance d'incidents et d'erreurs est documentée et étudiée et résolue dans des délais stricts selon leur importance et leur impact ;
- chaque année, à partir de 2009, le registre fera l'objet d'un audit interne et d'un audit externe tous les 2 ans pour la certification du système de qualité ISO 9001:2008.

En Belgique, via le groupe de travail « Politiques et mesures » de la Commission nationale Climat, le registre national participe à la préparation des rapports obligatoires :

- Belgian report on the application of Directive 2003/87/EC (Art 21) of the European Parliament and of the Council establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC ;
- Report by Belgium for the assessment of projected progress under Decision No 280/2004/EC of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 concerning a mechanism for monitoring Community greenhouse gas emissions and for implementing the Kyoto Protocol (15/05/2009) (+Monitoring Mechanism reporting template under decision Art. 3(2)) ;
- 4^{ème} Communication Nationale de la Belgique sur les Changements Climatiques en vertu de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques + progrès démontrables ;
- 5^{ème} Communication Nationale de la Belgique sur les Changements Climatiques en vertu de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques ;
- L'Article 7.1 du Protocole de Kyoto prévoit, en application des Décisions 11/CP.4, 14/CMP1 et 15/CMP.1, la génération annuelle d'un rapport sous format électronique standard (SEF) ;

- Les rapports actuels sont également disponibles sur le site web du registre (<https://www.climateregistry.be>) et du CITL (<http://ec.europa.eu/environment/ets/registrySearch.do>).

Il est difficile de définir dans quelle mesure l'évolution de l'émission effective de CO₂ des installations est influencée par le système d'échange de quotas d'émission et le plafond global d'émissions fixé, ou par des facteurs économiques.

L'efficacité du marché du système d'échange de quotas d'émission dépend essentiellement de l'équilibre entre l'offre et la demande. Au cours de la période 2005-2007, le plafond d'émissions fixé (l'offre) était beaucoup trop élevé, le prix du droit d'émission s'effondrant et le marché dégringolant. Il va sans dire que les systèmes de registre, qui fonctionnaient parfaitement, n'ont rien à voir en l'occurrence.

Pour la période 2008-2012, la Commission européenne a diminué le plafond d'émissions de manière significative, le prix par droit d'émission oscillant jusqu'à présent dans des marges normales. Par ailleurs, la crise économique a freiné la demande.

Tous les ans, chaque installation a, jusqu'à présent, restitué des droits d'émission correspondant au CO₂ produit. Les autorités compétentes (les Régions) n'ont ainsi dû sanctionner aucune installation concernée.

Le bon fonctionnement du système européen d'échange de quotas d'émissions sert d'exemple aux systèmes internationaux d'échange de quotas d'émissions.

Évaluation de la politique

Les objectifs de la politique - faciliter le système d'échange de quotas d'émission - ont été réalisés dans la mesure où le fonctionnement du registre de système d'échange de quotas d'émission entre pays et entreprises s'est déroulé à la perfection et les accords de coopération ont été effectués et ce, dans le respect des exigences légales.

Différents Indicateurs clés de performance (KPI) sont observés afin d'assurer le suivi de ce bon fonctionnement et le respect des service level agreements (SLA). Concernant la mission fédérale pour la mise à jour du registre, tous les Indicateurs clés de performance sont positifs et les SLA ont été respectés à la lettre. En 2009, plus de 1300 transactions ont été introduites avec succès dans le registre.

Toutefois, en raison du manque de personnel (3 ETP au lieu de 5) la mise en œuvre du système qualité a accusé un important retard. Il en va de même pour certaines missions pour les autorités compétentes.

Le registre national des gaz à effet de serre est un des plus performants d'Europe, avec une disponibilité corrigée de presque 100%. Les interruptions prévues pour l'entretien ont toujours lieu en dehors des heures de bureau, sauf disposition contraire de la Commission européenne ou du secrétariat de la CCNUCC.

D'après l'évaluation des Nations Unies, le Registre national a obtenu le score le plus élevé, de 87 points sur 100 pour l'évaluation des procédures opérationnelles.

Année après année, le registre a respecté les dates butoir pour l'allocation des droits d'émission (fin février), l'introduction des émissions vérifiées (fin mars) et la restitution de 100% des droits d'émission par les entreprises (fin avril).

6.4 Communication (sensibilisation et éducation)

Base juridique :

Article 6 de la Convention-cadre des Nations Unies sur le climat (CCNUCC).

Outre l'appui des experts dans leur communications (publications, ateliers, sites web spécifiques au registre et au JI/CDM), le Service Changements climatiques fournit des informations générales au grand public (notamment via le site web sur le climat www.climat.be) et plusieurs outils pratiques ont été conçus, dont le module de calcul énergivore, un dossier éducatif à l'attention des écoles et les subsides pour les initiatives de sensibilisation locale. Ces trois politiques sont détaillées ci-dessous.

6.4.1 Le module de calcul www.energivores.be et sa campagne

Ce module de calcul a pour objectif d'inciter chacun à utiliser l'énergie de manière réfléchie et fournit un instrument pratique pour, d'une part, pister les énergivores chez soi et réduire notre consommation personnelle mais surtout, d'autre part, pour éviter l'arrivée de nouveaux énergivores en sélectionnant exclusivement lors de l'achat des appareils ou des produits consommant peu d'énergie.

Définition

Le module de calcul est une base de données, consultable sur Internet, visant, pour toutes les catégories de produit qui y figurent, à :

- évaluer et calculer la consommation énergétique (en euros) et l'impact sur l'environnement (en CO₂) ;
- faire chuter la consommation énergétique des appareils actuels par le biais d'astuces d'utilisation ;
- vérifier quels sont les nouveaux appareils ou produits disponibles sur le marché belge et comparer leur coût et leur impact sur l'environnement à long terme ;
- vérifier s'il est rentable de remplacer un ancien appareil par un appareil consommant moins d'énergie et en calculer le délai d'amortissement.

Le module de calcul tient compte de tous les incitants financiers (déductibilité fiscale et primes), les paramètres d'utilisation, les paramètres régionaux (par exemple, la température extérieure moyenne dans la région, le gestionnaire du réseau de distribution concerné) et les données actuelles (prix de l'énergie, prix des combustibles, ...).

Mise en œuvre et résultats obtenus

Le module de calcul a été lancé en décembre 2006 avec 6 modules. Fin 2009, le site web compte 9 modules relatifs à l'électroménager (machine à laver, séchoir, lave-vaisselle, réfrigérateur et surgélateur), l'éclairage et l'isolation (isolation du toit et des fenêtres) de l'habitation et les voitures.

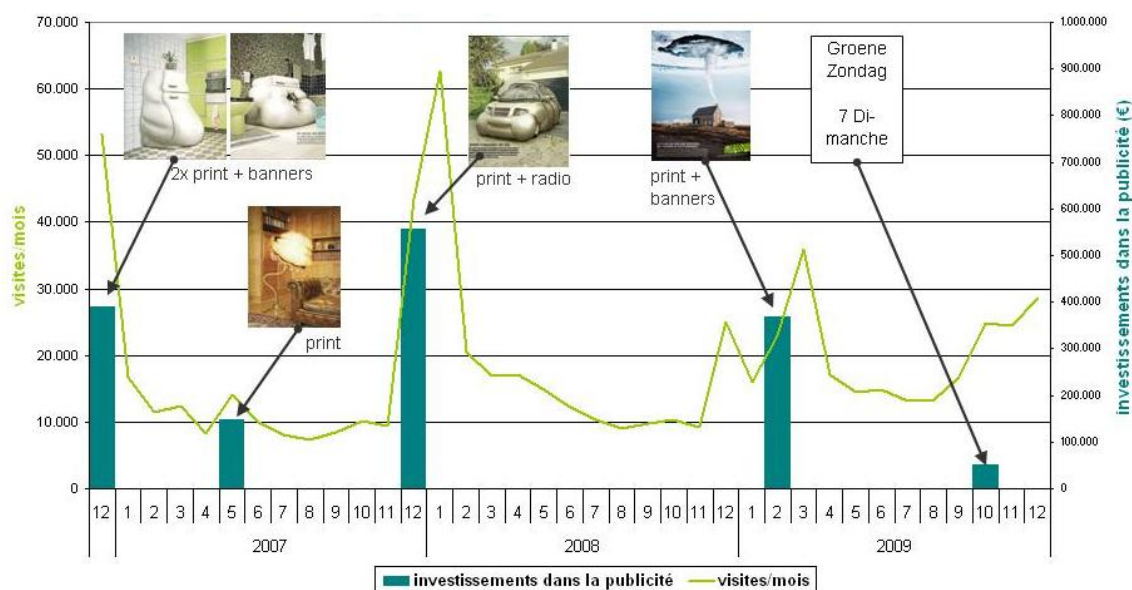
Afin d'assurer la popularité nécessaire de l'existence du site web, des vagues de campagne ont été lancées à intervalles réguliers via l'achat d'espaces publicitaires dans les magazines et journaux du dimanche gratuits, sur les sites web et à la radio. Ces vagues de campagne ont été conjuguées au lancement de nouveaux modules de produit sur le site web et à des opportunités externes (Salon de l'auto et Batibouw).

La campagne n'a pas seulement récolté différentes distinctions belges et internationales (PAMPA, MPA, EPICA, UNDPI), elle a déjà enregistré fin 2009 (en 3 ans) un total de 675 000 visites sur le site web.

Évaluation de la campagne

Afin de vérifier si les différentes vagues de campagne ont un impact sur les chiffres relatifs aux visiteurs, les chiffres mensuels (ligne vert clair) ont été reproduits en regard des budgets investis dans les différentes vagues de campagne (traits vert foncé) :

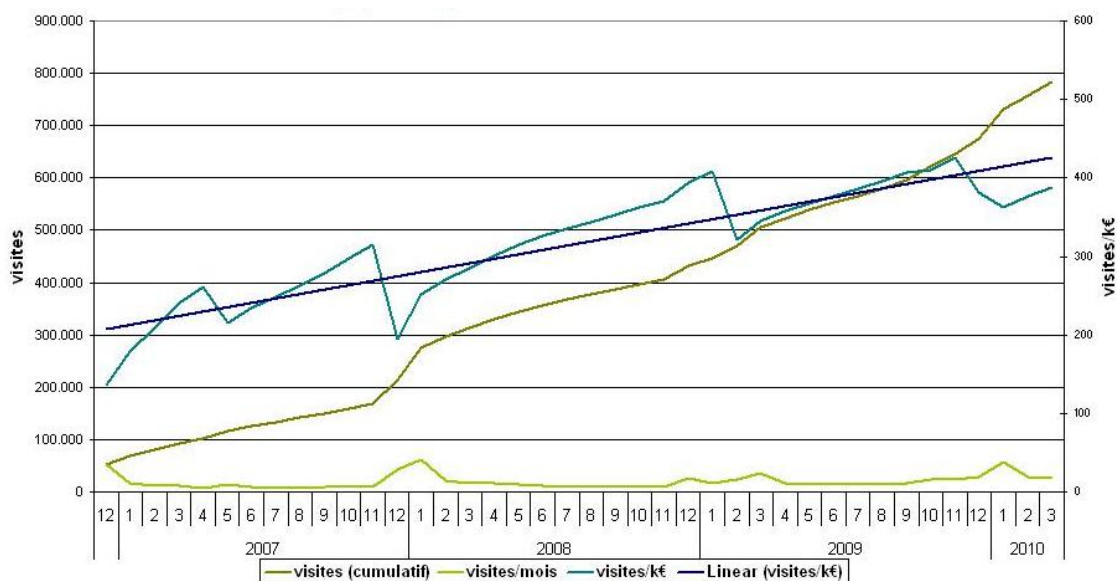
Figure 28 : Campagne énergivores – investissements et visites.



Il en ressort que les chiffres des visiteurs sont fortement corrélés aux vagues de campagne et que pratiquement chaque vague de campagne a immédiatement multiplié le nombre de visites mensuelles par deux, voire par six. Le « retour » après une vague de campagne s'est en outre stabilisé à un niveau toujours supérieur à celui d'avant (en 2007 à environ 7 500, en 2009 déjà à environ 15 000). Cet effet peut évidemment être partiellement attribué à un nombre à la hausse de liens sur d'autres sites web ou de références dans des publications, mais il résulte aussi incontestablement d'une certaine notoriété qui se construit progressivement.

Afin de vérifier la rentabilité des montants investis dans la campagne, le graphique ci-dessous fournit (en bleu-vert) le nombre de visites en fonction des investissements consentis (le nombre cumulé de visites divisé par le montant cumulé d'investissements). Ce graphique ainsi que la ligne bleu foncé indiquent très clairement que le rendement de campagne augmente :

Figure 29 : Campagne énergivores – rentabilité des investissements.



6.4.2 Le dossier éducatif « Le climat, c'est nous »

Définition

En janvier 2007, le Service Changements climatiques et le WWF ont conjointement lancé le dossier éducatif « Le climat, c'est nous ». Ce dossier s'adresse aux professeurs et aux élèves du troisième degré de l'enseignement primaire et du premier degré de l'enseignement secondaire. Il se présentait sous la forme d'un classeur comprenant une vingtaine de fiches thématiques, composé de fiches d'information à l'attention du professeur et de tableaux tout faits pour les élèves. En l'occurrence, le rapport mutuel entre notre style de vie, les changements climatiques et la biodiversité est traité de manière interactive et on essaye principalement de trouver des solutions.

Mise en œuvre et résultats obtenus

La demande de ce dossier était et est restée très forte : en l'espace de trois ans, trois éditions ont paru pour un tirage total de 4 800 exemplaires (français et néerlandais). Nous pouvons supposer que, dès lors, 100 000 élèves déjà au total ont travaillé/travaillent avec ce dossier.

6.4.3 Subsidés pour les initiatives de sensibilisation locale

Base juridique :

L'attribution de cette prime est réglementée par une série d'AR :

	AR	Publication (MB)
2006	15/09/2006	25/09/2006
2007	28/09/2007	12/10/2007
2008	07/12/2008	24/12/2008
2009	02/10/2009	03/11/2009

L'AR de 2009 – qui n'a plus d'échéance vu qu'il n'est plus lié aux années budgétaires – se fonde sur une modification de la loi-programme du 22 décembre 2008 (MB du 29/12/2008).

Le paiement des dossiers approuvés s'effectue par le biais d'arrêtés ministériels.

Définition

Le Service Changements climatiques a introduit une prime en 2006 destinée à inciter l'organisation d'événements susceptibles de favoriser l'implication des citoyens et de les amener à prendre des actions concrètes. Toute personne morale ou physique organisant une manifestation fournissant des informations et dispensant une formation sur le sujet peut introduire une demande. Le contenu doit avoir un rapport direct avec le thème des changements climatiques et les informations dispensées doivent être correctes d'un point de vue scientifique ; les organisateurs doivent disposer des compétences utiles et la session d'informations doit être axée sur les solutions.

Mise en œuvre et résultats obtenus

Entre le lancement (fin 2006) et fin 2009, 138 demandes ont été soumises au total, dont, finalement, 65 ont obtenu la prime. Les raisons pour lesquelles autant de demandes ont été déboutées sont nombreuses : les demandes parvenaient en retard, ne présentaient pas un caractère public, n'avaient pas de lien clair avec le thème des changements climatiques, n'étaient finalement pas retenues ou semblaient se suffire à elles-mêmes.

Grâce à une communication optimisée, la proportion relative de dossiers approuvés a toutefois augmenté au cours des années. Exemple : des 24 demandes parvenues en 2009, 8 ont été déboutées. Des 16 demandes valides, 2 n'ont finalement pas été retenues et 2 ont été jugées se suffire à elles-mêmes, ce qui donne en fait un ratio de 10 primes accordées sur 12 demandes valides.

Le nombre de demandes par an est faible étant donné que dans le passé on ne faisait jamais de publicité pour cette ligne du budget (sauf une fois par le ministre compétent en 2006) parce que chaque année, un nouvel AR devait être publié. Vu que cette publication intervenait toujours très tard dans l'année en raison de la longueur de la procédure (avec effet rétroactif jusqu'au 1^{er} janvier de cette année), il restait trop peu de temps pour assurer une promotion active. Après modification de la loi-programme en 2008, il a enfin été possible de publier un AR en 2009 n'étant plus lié aux budgets de l'année.