



Avis A. 1106

AVIS RELATIF A L'AVANT-PROJET DE DECRET « CLIMAT »

Adopté par le Bureau du CESW le 11 février 2013

1. SAISINE

Le 10 janvier 2013, le Ministre de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de la mobilité Philippe HENRY a sollicité l'avis du CESW sur l'avant-projet de Décret « Climat ».

L'avis du Conseil est requis dans un délai de 35 jours.

2. EXPOSE DU DOSSIER

Dans sa Déclaration de Politique Régionale 2009-2014, le Gouvernement wallon s'est engagé à développer une stratégie permettant une réduction des émissions wallonnes de gaz à effet de serre (GES) de 30% en 2020 par rapport à 1990 et de 80% à 95% en 2050. Ces objectifs sont en accord avec la décision du Conseil européen de février 2011 qui vise à réduire les émissions de l'Union européenne de 80 à 95% d'ici 2050.

Cet avant-projet a pour objet d'instaurer des objectifs en matière de réduction des émissions de GES à moyen et long termes et de mettre en place les instruments nécessaires pour y parvenir.

L'avant-projet concerne toutes les sources d'émissions de GES situées en Wallonie (à l'exception des émissions de l'aviation internationale), ainsi que les six gaz à effet de serre visés par la Protocole de Kyoto.

Par analogie avec la loi britannique sur le climat, l'avant-projet de décret comprend des budgets d'émissions. Un budget d'émission correspond à une certaine quantité de GES qui peut être émise pendant une période donnée. Ce sont donc des objectifs intermédiaires qui tracent le chemin pour atteindre les objectifs définis à moyen et long termes.

Ils sont établis pour des périodes de 5 ans.

| | | |
|--------------------------|-------------|---|
| 1 ^{ère} période | Date - 2017 | Fixé dans les 6 mois de l'entrée en vigueur du décret |
| 2 ^{ème} période | 2018 – 2022 | Fixé dans le décret |
| 3 ^{ème} période | 2023 – 2027 | Fixé pour le 30/09/2017 |
| 4 ^{ème} période | 2028 – 2032 | Fixé pour le 30/09/2017 |
| 5 ^{ème} période | 2033 – 2037 | Fixé pour le 30/09/2022 |
| 6 ^{ème} période | 2038 – 2042 | Fixé pour le 30/09/2027 |
| 7 ^{ème} période | 2043 – 2047 | Fixé pour le 30/09/2032 |
| 8 ^{ème} période | 2048 – 2052 | Fixé dans le décret |

Ces budgets sont élaborés par le Gouvernement en prenant en compte huit critères qui figurent à l'article 5 de l'avant-projet :

- l'atteinte des objectifs à moyen et long termes ;
- les budgets globaux et partiels d'émission déjà adoptés de manière, notamment, à ce que les budgets soient inférieurs d'une période budgétaire à l'autre ;
- l'état des connaissances scientifiques en matière de changement climatique ;
- le cadre réglementaire international et européen en matière de changement climatique ;
- les capacités technico-économiques de réduction des émissions ou d'absorption de gaz à effet de serre ;

- l'impact du budget global d'émission sur l'économie de la Région et, le cas échéant, l'impact du budget partiel d'émissions sur le secteur concerné ;
- l'impact du budget global d'émission sur les dépenses publiques ;
- l'impact du budget global d'émission sur l'offre énergétique et sur l'intensité carbone et énergétique de l'économie.

L'avant-projet de décret prévoit un mécanisme permettant des reports limités (maximum 4% du budget global) entre les budgets et encadre le pouvoir du Gouvernement de revenir de façon plus importante sur un budget sans toutefois supprimer la possibilité de modifier un budget après son adoption.

Tous les cinq ans, le Gouvernement adoptera un Plan Air Climat Energie comprenant toutes les mesures à mettre en œuvre pour respecter les budgets d'émissions.

Afin d'assister le Gouvernement, un Comité des experts est créé au sein de l'Agence wallonne de l'Air et du Climat (AWAC). Son avis sera demandé :

- pour l'établissement des budgets globaux d'émission, des secteurs et des budgets partiels d'émission ;
- pour le contrôle du respect des budgets globaux d'émission ;
- en cas de modification des budgets globaux d'émission.

Afin d'examiner le respect des budgets d'émission et la mise en œuvre des actions du plan Air Climat Energie, le décret instaure un double mécanisme de suivi : annuel et après la fin de la période.

L'AWAC soumettra annuellement au Gouvernement un rapport de suivi sur la mise en œuvre du Décret Climat. Ce rapport comportera trois volets :

- un rapport de suivi de la mise en œuvre des mesures du Plan Air Climat Energie;
- un rapport indiquant les émissions nettes de gaz à effet de serre au cours de l'année précédent la dernière écoulée ;
- un avis dans lequel elle détermine, si le budget global annuel d'émission et les budgets partiels annuels d'émission ont été respectés. Le cas échéant, cet avis est assorti de recommandations sur les moyens à mettre en œuvre en vue de compenser le dépassement des budgets annuels d'émission au cours de la période budgétaire en cours.

Le respect des budgets globaux d'émission à l'issue de la période concernée sera examiné par le Comité des experts sur base des rapports établis par l'AWAC. Son avis est transmis à l'Agence. Le Gouvernement dépose son rapport sur le respect des budgets carbone au Parlement au plus tard le 15 novembre de la deuxième année qui suit la fin de la période budgétaire à laquelle il se rapporte.

3. AVIS

3.1 *Plan Wallon Air Climat Energie*

Le CESW apprécie la volonté de fixer un cadre à la politique climatique sur le long terme : une vision claire et jalonnée est nécessaire pour accompagner le développement économique et social de la Wallonie dans les décennies à venir.

Le CESW regrette cependant de ne pas avoir été consulté simultanément sur l'avant-projet de décret climat et sur le projet de Plan Air Climat Energie. En effet, ces deux documents sont intimement liés, le projet de plan fixant les budgets d'émission pour les deux premières périodes et définissant les actions à mettre en œuvre pour respecter ces budgets.

Le Conseil souligne donc la difficulté de se prononcer sur cet avant-projet de décret sans être en mesure de prendre connaissance des divers dispositifs qui seront mis en œuvre dans le cadre de la nouvelle politique climatique et sans pouvoir en estimer les effets.

Il demande à être consulté sur le projet de Plan et se réserve le droit d'émettre des remarques supplémentaires sur le projet de décret climat au regard des éléments qui seront présentés dans le cadre de cette prochaine consultation.

3.2 *Objectifs à moyen et long terme*

Les objectifs de réduction des émissions de GES aux horizons 2020 et 2050 fixés dans l'avant-projet confirment l'engagement pris par le Gouvernement wallon dans le cadre de sa déclaration de politique générale 2009-2014. Le Conseil salue la dynamique dans laquelle l'avant-projet s'inscrit.

L'objectif wallon de -80% à -95% à l'horizon 2050 est en accord avec les objectifs définis au niveau européen. A l'horizon 2020, l'objectif défini par la DPR est plus ambitieux¹ (-30% au niveau wallon au lieu de -20% au niveau européen, et -15 % pour le secteur non-ETS).

Le Conseil rappelle que l'approche adoptée par l'Union européenne distingue clairement le secteur ETS du secteur non-ETS. Une approche unique, telle qu'envisagée par l'avant-projet de décret, pourrait s'avérer problématique.

Dans le secteur ETS, la poursuite d'une politique climatique ambitieuse doit être définie en tenant pleinement compte des graves difficultés sectorielles constatées aujourd'hui, et en assurant le maintien du « level playing field » créé au niveau européen pour ce secteur. Toute mesure complémentaire wallonne pour le secteur ETS serait contraire à l'approche européenne et mettrait à mal ce « level playing field », en défaveur des entreprises ETS wallonnes et ce dans un contexte économique déjà difficile.

Pour le non ETS, l'effort demandé à la Belgique s'élève à -15% en 2020 par rapport à 2005. Le Conseil rappelle que le partage de la charge entre l'Etat fédéral et les entités fédérées n'a pas encore été réalisé. Il insiste pour que le gouvernement veille à éviter que l'« effort sharing » à venir n'entraîne un déséquilibre en défaveur des entreprises et ménages wallons.

Le CESW note que seules les émissions régionales sont prises en compte dans cet avant-projet. Il estime que cela pourrait fragiliser certains secteurs et générer des effets pervers préjudiciables à l'économie wallonne. En effet, une délocalisation de certaines productions hors de Wallonie et une importation ultérieure des produits concernés conduirait à une diminution des émissions au niveau

¹ Le CESW note cependant que l'UE s'est engagée dans le cadre des accords de Doha à réviser son objectif global pour 2020 (-20%), pour le premier semestre 2014 au plus tard.

régional mais serait sans effet sur les émissions globales de GES. L'économie wallonne serait donc affaiblie sans bénéfice environnemental.

Plus globalement, le CESW insiste pour que les objectifs retenus ne fragilisent pas l'économie wallonne par une pression à la délocalisation qui serait en outre neutre, voire négative, au niveau environnemental global.

Le Conseil s'interroge sur les possibilités laissées par l'avant-projet de décret pour adapter les objectifs s'il s'avérait ultérieurement qu'ils n'étaient pas réalisables sans mettre en danger l'activité des entreprises wallonnes. Il demande au Gouvernement wallon d'être particulièrement attentif au maintien de la compétitivité des entreprises et de l'économie wallonnes ainsi qu'aux impacts sur les citoyens lorsqu'il définira les budgets d'émissions et les actions à développer dans le cadre de sa politique climatique. Il conviendra également de veiller à favoriser le développement des nouvelles opportunités qui apparaîtraient suite à la mise en œuvre de cette politique.

Enfin, le Conseil souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité de fixer définitivement l'objectif en 2050 en prenant en compte tous les éléments pertinents. En effet, l'article 4 de l'avant-projet de décret prévoit que « *Le Gouvernement fixe, au plus tard le 31 décembre 2020, le pourcentage de réduction des émissions à atteindre pour 2050 en fonction des obligations internationales ou européennes. A défaut, le pourcentage à atteindre est de 95 %.* » Pour le CESW, un tel objectif ne peut être fixé par défaut, comme le prévoit l'article 4. Il souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur la difficulté de fixer un objectif, qui plus est contraignant, sur base de modèles présentant un certain nombre d'incertitudes et recourant à des technologies encore incertaines (p.ex. CCS).

3.3 Budgets d'émission

Le Conseil regrette que l'avant-projet de décret ne donne aucune information sur la méthodologie qui sera utilisée pour fixer les budgets d'émission. Il s'interroge également sur l'existence d'une concertation avec les partenaires sociaux dans ce cadre.

Il souhaiterait obtenir des précisions sur le lien entre le mécanisme de responsabilité climat prévu dans le cadre de la réforme de la loi de financement des entités fédérées et ces budgets.

Le Conseil salue la volonté du Gouvernement wallon de prendre en compte l'état des connaissances scientifiques en matière de changement climatique, le cadre réglementaire international et européen en matière de changement climatique, les capacités technico-économiques de réduction des émissions ou d'absorption de GES, de même que l'impact du budget global d'émission sur l'économie de la Région, sur le secteur concerné, sur les dépenses publiques et sur l'offre énergétique et sur l'intensité carbone et énergétique de l'économie lors de la définition des budgets d'émissions.

Il regrette toutefois l'absence d'un critère social. En effet, il souligne que les mesures développées dans le cadre de la politique climatique auront des impacts sociaux, particulièrement sur les ménages à moyens et bas revenus. Il demande donc qu'un critère social soit ajouté notamment afin de veiller à ne pas renforcer la précarité énergétique.

A l'article 5 3°, il conviendrait de préciser que l'évolution des connaissances dans l'évaluation des sources d'émissions sera pris en compte. A l'article 5 6°, il conviendrait d'ajouter que les impacts des budgets globaux et partiels sur la compétitivité des secteurs ou partie de ceux-ci seront évalués.

Le Conseil remarque que les critères proposés pourraient nécessiter des arbitrages. Le CESW souhaiterait obtenir des informations complémentaires sur la façon dont ces arbitrages seront faits.

Afin de garantir la transparence du système, il demande que le résultat de l'examen par le Comité des experts de la proposition de budget faite par l'AWAC (article 7) et la motivation de la décision du Gouvernement wallon aux regards des huit critères (article 8) soient rendus publiques.

3.4 Liens avec les autres niveaux de pouvoir

Le Conseil souligne que certaines mesures qui seront mises en œuvre dans le cadre de la politique climatique régionale sont liées à des politiques définies à d'autres niveaux de pouvoir (production énergétique, transport ferroviaire, trafic de transit...). Le Conseil plaide pour que la plus grande complémentarité soit recherchée afin d'assurer un cadre global cohérent pour l'ensemble des acteurs et de maximiser les effets des mesures mises en œuvre.

3.5 Habilitation du Gouvernement

Le Conseil note qu'une large habilitation est laissée au Gouvernement dans le cadre de cet avant-projet. Il insiste sur l'importance du Parlement wallon pour assurer le contrôle et le suivi des instruments qui seront développés.

3.6 Comité des experts

Ce Comité assistera le Gouvernement dans trois cas : pour l'établissement des budgets globaux d'émission, des secteurs et des budgets partiels d'émission, pour le contrôle du respect des budgets globaux d'émission et en cas de modification des budgets globaux d'émission.

Le Conseil souligne donc son importance et son rôle dans la prise de décisions stratégiques pour la Région. Pour le Conseil, ce Comité doit adopter une approche pragmatique. Il plaide donc pour que les experts qui seront désignés par le Gouvernement soient des techniciens aptes à examiner et à évaluer les instruments et mesures proposés pour atteindre les objectifs.

Le Comité couvre des domaines vastes et variés : la science du changement climatique, la politique climatique, l'économie, les technologies, les entreprises, l'énergie, l'environnement, l'aspect social et comportemental. Le Conseil insiste pour que sa composition soit équilibrée au regard des domaines repris ci-dessus.

Par ailleurs, le CESW estime qu'il devra également avoir une bonne connaissance des divers secteurs concernés par la politique climatique (transports, bâtiments, agriculture, déchets, ...) pour lesquels aucune exigence de compétences ne figure dans l'avant-projet de décret.

Le Conseil souhaite avoir des informations complémentaires sur les compétences requises et sur le mode de désignation de ces experts.

Il s'interroge sur la possibilité de nommer une personne morale (institution universitaire, centre de recherche...) comme expert afin d'assurer une certaine continuité.

3.7 Fonds Kyoto

Les actions développées dans le cadre du futur Plan Air Climat Energie seront financées par le Fonds Kyoto. A la lecture de l'article 13 du décret du 10 novembre 2004, il apparaît que les recettes de ce fonds seront entièrement consacrées à des actions relatives au changement climatique.

Le Conseil regrette que la note au Gouvernement ne présente aucune donnée chiffrée sur les montants disponibles dans ce cadre.

Le Conseil relève que le Fonds est partiellement financé par les recettes provenant de la vente de quotas. Il rappelle que le partage de ces recettes entre entités fédérées ne fait toujours pas l'objet d'un accord.

La directive 2009/29 prévoit qu'au moins 50% du produit de cette mise aux enchères soient utilisés pour des politiques diverses, notamment le développement des énergies renouvelables ou les mesures visant à prendre en compte les aspects sociaux de la hausse des prix de l'électricité.

Par ailleurs, le CESW signale que la Région flamande utilise en partie les moyens de son fonds climat pour mettre en place des mesures visant à préserver la compétitivité des entreprises flamandes.

Le Conseil insiste pour que le Fonds soit en partie utilisé pour soutenir le développement des énergies renouvelables en Wallonie, pour assurer les obligations de services publics des marchés du gaz et de l'électricité et pour, le cas échéant, compenser la perte de compétitivité des entreprises wallonnes découlant de la mise en œuvre des politiques climatiques régionales, nationales et européennes.
