



AVIS A. 827

concernant le projet de second plan régional wallon
d'allocation des quotas d'émissions de gaz
à effet de serre dans le cadre de la
directive 2003/87/CE (Période 2008-2012)

Adopté par le CESRW le 7 juillet 2006

2006/A. 827

I. Saisine

En sa séance du 26 juin 2006, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture le projet de plan wallon d'allocation des quotas d'émission de gaz à effet de serre, dans le cadre de la directive 2003/87/CE pour la période 2008-2012.

Le même jour, le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme, M. Benoît Lutgen, a sollicité l'avis du CESRW sur le projet précité.

Les membres de la Commission 'Aménagement du territoire – Environnement – Ruralité' du CESRW ont eu l'occasion d'assister à un exposé relatif au projet de plan présenté par M. Stéphane Cools, agent à la DGRNE, lors de sa séance du 19 juin 2006.

En outre, ce 3 juillet, une séance d'information en présence de représentants du Ministre M. Benoît Lutgen et de la DGRNE a permis aux interlocuteurs sociaux d'examiner les tenants et les aboutissants de ce projet de plan.

II. Exposé du dossier

L'échange des droits d'émission entre pays est un des trois mécanismes flexibles prévus par le Protocole de Kyoto. Le 2 juillet 2003, le Parlement européen a approuvé la directive établissant un système communautaire d'échange des droits d'émission. Celle-ci concerne les 6 GES et s'appliquera aux activités industrielles suivantes :

- *le secteur de l'énergie (installation de combustion de plus de 20 MW, les raffineries et les cokeries) ;*
- *la production et la transformation des métaux ferreux (installations de grillage et frittage des minerais, installations de production de fonte et/ou d'acier en ce compris les coulées continues) ;*
- *les industries minérales (cimenteries, industrie du verre, céramiques) ;*
- *les installations industrielles visant la production de pâte à papier à partir de bois ou d'autres matières fibreuses.*

Ce système est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2005. A partir de cette date, l'autorité compétente a délivré un permis d'émissions aux installations concernées par la directive. Des quotas ont été alloués aux entreprises notamment en fonction de leurs émissions, de leurs volumes de production... Ces quotas sont alloués par installation. A la fin de la première période 2005-2007, les entreprises réduisant leurs émissions par rapport aux quotas qui leur ont été alloués pourront revendre leur excédent, celles augmentant leurs émissions devront en acheter. Selon le décret du 10 novembre 2004 instaurant un système d'échange de quotas

d'émission de gaz à effet de serre, chaque exploitant d'une installation restitue annuellement au Gouvernement wallon, pour le 30 avril au plus tard, le nombre de quotas correspondant aux émissions spécifiées totales de cette installation au cours de l'année civile écoulée, sur base d'une déclaration d'émission de GES vérifiée.

Ce système d'échange repose sur la définition par chaque Etat membre d'un plan national d'allocation de quotas (PNA) en accord avec les objectifs qui leur ont été fixés par la décision 2002/358/CE. Ces plans décrivent la liste des installations concernées et leur allocation prévue pour la période, ainsi que les méthodes qui ont servi à les déterminer, et la manière dont les nouveaux entrants seront intégrés.

Pour la période 2005-2007, un premier plan d'allocation de quotas a été approuvé par le Gouvernement wallon le 27 janvier 2005. En région wallonne, 128 installations sont concernées. Elles reçoivent chacune un objectif global absolu d'émission de CO₂ (quotas).

Ce premier plan d'allocation, qui suit des critères stricts fixés par la Commission européenne, a alloué, pour la période 2005-2007, les quantités suivantes :

- 77,6 millions de tonnes de CO₂ aux installations existantes ;*
- 6,3 millions de tonnes de CO₂ réservés pour les nouveaux entrants.*

soit une moyenne de 27,96 millions de tonnes de CO₂ par an (25,86 Mt pour l'ensemble des secteurs et 2,1 Mt pour la réserve des nouveaux entrants), et un total de 83,9 millions de tonnes de CO₂ sur la période.

Pour l'année 2005, une surallocation de 4,8 millions de quotas a été constatée, soit une surallocation moyenne de 18%. Toutefois, les écarts d'allocations sont diversement répartis entre les entreprises. De plus, il convient d'être prudent quant à l'interprétation de cette surallocation étant donné les contraintes de la méthode de calcul (répartition linéaire des quotas sur trois ans), les aléas conjoncturels et certains facteurs structurels.

La période 2008-2012 est la première période d'engagement du Protocole de Kyoto. Pour cette période, un deuxième projet de plan d'allocation de quotas a été défini.

En région wallonne, les installations concernées reçoivent chacune un objectif global absolu d'émission de CO₂ (quotas).

Ce deuxième plan d'allocation a alloué les quantités suivantes :

- 112,8 millions de tonnes de CO₂ aux installations existantes ;*
- 7 millions de tonnes de CO₂ réservés pour les nouveaux entrants.*

soit une moyenne de 23,96 millions de tonnes de CO₂ par an (22,56 Mt pour l'ensemble des secteurs et 1,4 Mt pour la réserve des nouveaux entrants), et un total de 119,8 millions de tonnes de CO₂ sur la période 2008-2012. Ce qui équivaut à une diminution de 12% de la Bulle ET par rapport à celle définie dans le premier plan d'allocation de quotas, ce qui le place a priori dans les marges tolérées par la Commission européenne.

III. Avis du CESRW

1. Un avis de portée générale

Le Conseil signale qu'étant donné le délai de consultation particulièrement réduit, le fait qu'il n'a pas été informé des orientations prises au cours des travaux préparatoires et l'absence de certains éléments nécessaires à la compréhension pleine et entière du projet de plan, il remet un avis de portée générale.

Le Conseil aurait apprécié que les hypothèses macroéconomiques (taux de croissance, évolution tendancielle de l'intensité énergétique, prix de l'énergie...), qui sous-tendent le projet de plan, y apparaissent plus clairement.

2. Mise en œuvre d'une stratégie régionale

Le Conseil regrette que le plan Air – Climat n'a toujours pas été actualisé à ce jour. Ce plan devant servir de référence à l'ensemble des mesures opérationnelles en la matière prises ou à prendre, dont le plan d'allocation des quotas.

L'Etat de l'Environnement wallon 2005 montre qu'en 2002, les émissions de CO₂ provenaient à près de 50% des entreprises, 20% des transports, 15% du résidentiel, 10% de l'énergie et 3,5% du tertiaire. Entre 1990 et 2002, les émissions de GES ont diminué de 7,3% avec de fortes différences selon les secteurs :

- - 11,6% pour l'industrie ;
- - 31,8% pour l'énergie ;
- - 54,1% pour les déchets ;
- - 5,4% pour l'agriculture ;
- - 0,7% pour le résidentiel ;
- + 20,4% pour le tertiaire ;
- + 24,5% pour les transports.

Le plan Air – Climat devrait idéalement contenir une analyse de ces évolutions, notamment en distinguant les parts imputables aux facteurs conjoncturels, aux facteurs structurels et aux efforts d'efficacité énergétique des acteurs.

Dans son avis A.740 relatif au premier projet de plan d'allocation des quotas (2005-2007), le Conseil rappelait que l'ensemble des secteurs doit participer à l'effort de réduction des émissions de GES en région wallonne et plaidait pour la mise en œuvre d'une stratégie régionale équilibrée intégrant l'ensemble des acteurs.

Le Conseil souligne que les objectifs de réduction annoncés par l'Union européenne pour la période Post 2012¹ font apparaître qu'il est urgent de mettre en place une réelle stratégie de lutte contre les émissions de GES impliquant l'ensemble des secteurs et particulièrement ceux pour lesquels les émissions de GES n'ont pas encore enregistré de rupture de tendance.

¹ L'objectif annoncé est de ne pas dépasser une hausse des températures de 2°C au-dessus du niveau pré-industriel et d'étudier les pistes permettant aux pays développés de réduire leurs émissions de 15 à 30% d'ici 2020 par rapport à l'année de référence 1990 (Conseil européen des 15 et 16 juin 2006).

Pour le CESRW, il est essentiel d'évaluer l'ensemble des facteurs qui peuvent contribuer à une réduction des émissions de GES, et notamment de mettre en œuvre les mesures dont les coûts sont les moins importants. Le CESRW estime que les mesures proposées devraient comprendre des informations précises sur leur mise en œuvre (enjeux pour les secteurs, freins existants, coûts financiers...) et sur les résultats attendus (impacts environnementaux et impacts socio-économiques). Le Conseil souhaite également, qu'à l'instar des secteurs « énergie » et « industrie », des objectifs chiffrés soient fixés pour les autres secteurs.

3. Inadéquation du processus d'enquête publique

La directive 2003/87/CE prévoit une consultation publique sur le plan national d'allocation. En effet, l'article 9 précise que « ce plan est fondé sur des critères objectifs et transparents... en tenant dûment compte des observations formulées par le public ». L'annexe III de la directive signale que « le plan comprend des dispositions permettant au public de formuler des observations et contient des informations sur les modalités en vertu desquelles ces observations seront dûment prises en considération avant toute prise de décision de l'allocation de quotas».

Tout comme en 2004 le Conseil estime que le document soumis à consultation publique est inadapté à la démarche de consultation de la population. Le projet de plan reste un document techniquement complexe, ce qui le rend tel quel inaccessible pour le grand public. Les résultats de l'enquête publique sur le premier plan d'allocation ont confirmé d'ailleurs ce constat (17 observations émises dont 5 par des fédérations professionnelles, 8 par des exploitants d'installations concernées par la directive, 2 associations et 2 particuliers).

Le Conseil regrette que le processus d'enquête publique mis en place dans ce cadre soit en tout point comparable à celui mis en place dans le cadre du premier plan d'allocation des quotas. Il estime qu'aucun exercice de vulgarisation n'a été entrepris dans ce cadre. Il souhaite que cet exercice soit entrepris dans le cadre d'un processus de consultation à concevoir pour le prochain plan Air – Climat. Le processus de consultation doit se faire en amont de la prise de décision et doit définir les modalités de prise en compte des avis des personnes participant à l'enquête publique. Dans le même ordre d'idées, il s'agira d'adapter les modalités de consultation pour les enquêtes publiques relatives aux futurs plans d'allocations des quotas.

4. Gestion de la réserve d'allocation

Le projet de plan prévoit que pour les quotas excédentaires (page 40), « *au cas où l'ensemble des quotas réservés par la Région wallonne pour des nouveaux entrants n'auraient pas été distribués à ceux-ci, ils retourneront dans l'escarcelle de la Région wallonne. Celle-ci pourra les utiliser pour remplir ses obligations de réduction des émissions ou les mettre éventuellement en vente sur le marché communautaire d'échange de quotas d'émissions, dans ce cas, le produit de cette vente sera versé dans le Fonds wallon Kyoto créé par l'article 13 du projet de « décret instaurant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ».*

Le Conseil souligne la nécessité d'un calcul au plus juste de la réserve pour les nouveaux entrants. Toutefois, si un solde excédentaire devait subsister en fin de période, le CESRW approuve sa mise en vente pour alimenter le Fonds Kyoto.

5. Méthodes de détermination de quotas par installation

Contrairement au premier plan d'allocation des quotas, ce projet de plan d'allocation des quotas ne définit pas de méthode d'allocation spécifique pour les installations ne faisant pas partie d'un accord de branche. Pour le secteur de production d'électricité, la détermination de la quantité de quotas alloués se fait sur base d'un benchmark identique pour l'ensemble des centrales électriques.

Le Conseil estime que ses nouvelles dispositions sont positives, et souligne qu'elles permettent de simplifier le projet de plan d'allocation des quotas répondant ainsi aux recommandations formulées par la Commission européenne.

Le Conseil compte que les quotas attribués aux différentes entreprises seront publiés au moment de l'adoption définitive de ce plan.

En outre, le Conseil attire l'attention sur la nécessité d'attribuer des quotas pour les essais des installations de secours.

6. Part allouée non gratuitement

Le décret wallon du 10 novembre 2004 instaurant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, créant un Fonds wallon Kyoto et relatif aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto stipule à son article 3§5 que le Gouvernement wallon alloue au moins 90% à titre gratuit. Concernant les 10 % restant, diverses options restent ouvertes au Gouvernement wallon.

Les organisations syndicales regrettent l'absence d'informations qui auraient permis d'apprécier le rendement net des options de mise aux enchères proposées par le Gouvernement.

Sur le principe, elles estiment qu'étant donné que le système de mise aux enchères sera obligatoire à partir de 2012, la mise aux enchères d'une partie des quotas pourrait constituer un bon exercice préparatoire pour les entreprises wallonnes à la condition que sa mise en oeuvre soit conçue au plan européen.

Les organisations syndicales considèrent par ailleurs que si la mise aux enchères partielle était appliquée, il faudrait que la vente des quotas dégage un résultat suffisant par rapport aux frais administratifs pour pouvoir l'affecter, via le Fonds Kyoto, au financement d'une Alliance pour l'emploi en Région wallonne.

Pour les organisations patronales, la mise aux enchères des quotas représentant un coût supplémentaire pour les entreprises et au vu de la situation économique de la Wallonie et de ses entreprises, elles estiment que la Région wallonne ne peut adopter une position autre que celle de la gratuité totale de l'allocation des quotas.

7. Inclusion unilatérale

La directive ET prévoit qu'à partir de 2008 les Etats membres pourront appliquer le système d'échange de quotas d'émission à des installations non reprises dans l'annexe I de cette directive.

Le projet de plan d'allocation des quotas annonce que la Région analyse l'opportunité d'inclure le N₂O pour l'entreprise Kemira à Tertre. En effet, l'application d'un nouveau procédé catalytique par cette entreprise permettrait de parvenir à une diminution importante de ses émissions de N₂O lors de la synthèse de l'acide nitrique. Cette diminution d'émissions correspondrait à 1 % de l'objectif assigné à la Région wallonne en matière de réduction de ses émissions de GES.

Etant donné la réduction importante attendue, le CESRW se réjouit de cette démarche volontaire qui anticipe l'évolution future de 'Emission Trading'. Toutefois, le Conseil n'a pas les éléments suffisants pour se prononcer sur l'opt-in du N₂O de l'entreprise Kemira à Tertre.
