

Abstract

Evaluation de l'acquisition Flamande des droits d'émission

Pour atteindre l'objectif de Kyoto, les autorités flamandes ont la possibilité de réaliser des réductions d'émissions grâce à des projets à l'étranger. Le gouvernement flamand n'a pas développé de stratégie claire pour recourir à ces mécanismes de flexibilité. La Flandre comptant trois services actifs dans l'acquisition de droits d'émission, il en a résulté une exécution morcelée et peu efficace de la politique. Dans sa réglementation et ses documents stratégiques, le gouvernement flamand n'a pas défini suffisamment ses propres critères de sélection spécifiques à appliquer pour l'évaluation des différents projets. Depuis 2005, son choix s'est porté surtout sur les fonds climatiques multilatéraux. L'absence de stratégie et l'attentisme du gouvernement expliquent que le potentiel de réduction soit resté, jusqu'à présent, largement sous-exploité.

Introduction

Pour satisfaire aux exigences du protocole de Kyoto, la Flandre est tenue de réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 5,2 % au cours de la période 2008-2012. En complément à des actions internes, par exemple dans le domaine des transports ou des bâtiments, les autorités flamandes peuvent recourir à des mécanismes de flexibilité. Ceux-ci permettent d'acquérir des droits d'émission à la faveur de projets visant la réalisation de réductions d'émissions à l'étranger. Outre les mécanismes liés à des projets, il existe également un système d'échange de quotas d'émissions, qui permet d'acquérir l'excédent de droits d'émission dont disposent d'autres participants au protocole de Kyoto.

Cadre

Le gouvernement flamand doit définir sa politique climatique dans un environnement qui est empreint d'incertitudes : l'évolution des émissions de gaz à effet de serre reste une inconnue, au même titre que le cadre post-Kyoto, et les variations de prix sur le marché du carbone sont imprévisibles. La garantie d'une utilisation efficace des mécanismes de flexibilité requiert dès lors un cadre adéquat. Or, les documents relatifs à la politique climatique ne donnent une image claire ni de la politique qui est menée ni de celle qui est planifiée. De même, aucun scénario tenant compte des différents risques n'est élaboré. Le cadre réglementaire contient lui aussi une série d'éléments stratégiques incomplets. La Flandre ne possède pas de critères propres, définis de manière suffisante, notamment en matière de développement durable et d'additionnalité, qui lui serviraient à évaluer les projets contribuant à la réduction d'émissions. La notion de complémentarité reste également vague, de sorte qu'il n'est pas possible d'examiner le caractère complémentaire des mécanismes de flexibilité. Le cadre financier ne prévoit pas les moyens annuels préconisés. La transparence fait défaut en ce qui concerne tant le financement des droits d'émission restant à acquérir que les canaux de financement. Enfin, d'un point de vue organisationnel,

l'exécution de la politique est morcelée entre le département Environnement, Nature et Énergie (*Leefmilieu, Natuur en Energie* – LNE), le département Économie, Sciences et Innovation (*Economie, Wetenschap en Innovatie* – EWI) et la Société flamande de participation (*ParticipatieMaatschappij Vlaanderen* – PMV).

Utilisation des mécanismes de flexibilité

Les autorités flamandes peuvent se procurer des droits d'émission via différents canaux. Depuis 2005, elles ont choisi, de manière trop unilatérale, de participer à des fonds carbone multilatéraux. Les inconvénients de ce canal, à savoir le risque de sous-approvisionnement et l'impact limité sur la sélection des projets, ne sont pas suffisamment compensés par le recours à d'autres canaux. S'agissant du système d'échange de quotas d'émissions, les autorités flamandes se sont notamment imposé d'effectuer une comparaison avec les mesures nationales, mais, faute de pouvoir s'appuyer sur un calcul cohérent des coûts, cet exercice est irréalisable. Dans le cadre de sa politique d'acquisition, la Région flamande a largement suivi les règles ad hoc auxquelles elle est soumise. Entre 2006 et le printemps 2011, la Région flamande a acheté des droits d'émission (par l'intermédiaire ou non de la PMV) dont le rendement escompté est de 2,5 à 3,1 millions de tonnes d'équivalent CO², alors que l'écart de réduction des émissions est de 18,9 millions de tonnes d'équivalent CO². Cela signifie que 84 à 87% de cet écart reste à combler. Compte tenu des variations de prix sur le marché du carbone ainsi que de l'importance d'une gestion budgétaire à la fois saine et prudente, il est mieux d'échelonner les achats supplémentaires dans le temps.

Rapportage et évaluation

Les autorités flamandes prévoient un rapportage intermédiaire concernant l'utilisation des mécanismes de flexibilité, mais celui-ci est incomplet. Les indicateurs stratégiques actuels ne se prêtent pas à une évaluation adéquate de la politique.

Réponse de la ministre

Dans sa réponse, la ministre de l'Environnement s'est longuement attardée sur un certain nombre de points repris dans le rapport de la Cour des comptes ; d'autres points ont par contre fait l'objet d'une attention moindre voire n'ont pas été abordés. La ministre doute de l'utilité de critères de qualité propres à la Flandre dans le domaine du développement durable et de l'additionnalité. La Cour des comptes estime cependant que les critères additionnels sont utiles à la continuité dans le temps ainsi que qu'ils sont susceptibles de promouvoir la coordination entre les acteurs, tous canaux d'acquisition confondus. L'intention de la ministre d'exclure à l'avenir certaines catégories de projets constitue un pas dans cette direction. Dans l'état actuel des choses, la ministre ne pense pas qu'il soit opportun pour la Région flamande de reprendre les droits achetés par la PMV et elle étudie d'autres options, ce qui complique encore davantage l'estimation des moyens que la Région flamande devra effectivement déployer pour atteindre l'objectif de Kyoto.

Le rapport d'audit intitulé « Recours aux mécanismes de flexibilité dans le cadre de la politique climatique flamande » a été transmis au Parlement flamand. Il figure intégralement sur le site internet de la Cour des comptes (www.courdescomptes.be).

Personnes de contact :

Cellule flamande des publications :

Terry Weytens, weytenst@ccrek.be, 02/551.84.66

ou Marc Galle, gallem@ccrek.be, 02/551.86.65.