

## Allocation de Quotas pour les entreprises wallonnes et relance du HF6

---

### 1. Contexte

---

Pour rappel, le Protocole de Kyoto impose aux 157 Etats signataires de diminuer, durant la période 2008-2012, les émissions de gaz à effet de serre (GES) de 5% par rapport au seuil de 1990. Cette diminution est nécessaire si l'on veut stabiliser le réchauffement climatique global sous un niveau de 2°C par rapport à l'ère préindustrielle. Pour atteindre son objectif, la Belgique doit mettre en place un programme national de lutte contre les changements climatiques dans l'ensemble des secteurs concernés. Pour aider les Etats à minimiser les coûts de réductions d'émissions de GES, le Protocole de Kyoto instaure des mécanismes flexibles. Ces mécanismes sont au nombre de trois.

Les deux premiers, la Mise en Œuvre Conjointe (JI pour « Join Implementation ») et le Mécanisme de Développement Propre (MDP) ou « Clean Development Mechanism » (CDM) consistent à mettre en œuvre des mesures de réduction d'émission dans un autre pays que le sien. Soit dans un pays développé (repris à l'annexe I du Protocole de Kyoto), on parlera, dans ce cas, d'un projet de mise en œuvre conjointe (JI) soit, dans un pays dit en voie de développement et l'on parlera, alors, d'un projet de développement propre<sup>1</sup> (CDM). Les projets JI donnent droit à des unités de réduction d'émission (URE) ou « Emission Reduction Unit » (ERU). Les projets CDM donnent droit à des réductions d'émissions certifiées (REC) ou « Certified Emission Reduction » (CER).

Le troisième mécanisme, le système communautaire d'échange de quotas d'émissions (SCEQE) ou « Emission Trading System » (ETS) établit un marché international qui permet aux pays ayant des obligations de réduction de GES d'échanger les droits d'émission qui leur ont été alloués pour remplir leurs engagements. Ainsi, un pays n'arrivant pas à atteindre son objectif de réduction peut acheter des droits d'émission à un autre qui aurait dépassé son objectif. Les échanges de quotas peuvent également se faire entre entreprises. S'il est techniquement impossible pour une entreprise d'atteindre les réductions d'émission qui lui sont demandées, elle peut acheter des droits d'émission sur le marché (si le prix des droits d'émission sur le marché est inférieur au coût des mesures nécessaires pour atteindre les réductions imposées). Les entreprises peuvent également acheter ou vendre des CER ou des ERU provenant des mécanismes de projets.

---

<sup>1</sup> La grande différence entre ces deux systèmes tient au fait que dans le cadre des mécanismes de développement propre, l'Etat « hôte » est un pays en développement qui ne dispose pas de quotas d'émission. Les réductions obtenues sont donc créditées à l'Etat investisseur mais ne sont déduites d'aucun budget national. Donc, on peut dire que le mécanisme de développement propre crée des unités d'émissions qui ne font partie d'aucun budget.

## 2. Plan régional wallon d'allocation de quotas d'émissions de CO2

Le « plan régional wallon d'allocation de quotas d'émissions de GES<sup>2</sup> » établit la quantité globale de quotas que la Région wallonne entend attribuer aux 127 installations qui entrent dans la bulle « Emission Trading System » (ETS)<sup>3</sup>. Il détermine également les allocations qui seront réservées aux secteurs qui n'entrent pas dans le système Emission Trading<sup>4</sup>.

Evolutions des émissions de GES en fonction des dernières projections disponibles (kt CO2 éq)			
	Emissions 2000 (inventaires)	Emissions 2010 avec mesures (projections EPM)	Emissions 2010 avec mesures additionnelles (*)
<b>CO2</b>			
<b>Production d'énergie</b>			
Production centralisée	4.560	3.866	3.866
<b>Industrie</b>			
Cokerie	273	246	246
Industrie ( y compris auto production )	16.182	12.460	12.460
Industrie process	7.573	7.497	7.497
<b>Total industrie</b>	<b>24.028</b>	<b>20.203</b>	<b>20.203</b>
<b>Autres Secteurs</b>			
Résidentiel, tertiaire et agriculture	8.402	8.888	8.715
Transports	8.326	10.302	10.129
Divers	243	298	298
<b>Total 'autres secteurs'</b>	<b>16.971</b>	<b>19.488</b>	<b>19.142</b>
<b>Total CO2</b>	<b>45.558</b>	<b>43.557</b>	<b>43.211</b>
<b>Autres gaz à effet de serre</b>			
Total CH4	2.925	2.352	2.352
Total N2O	4.247	4.170	3.916
Total HFC - PFC - SF6	317	516	516
<b>Mécanismes flexibles (**)</b>		-100	-100
<b>Total de l'ensemble des gaz à effet de serre</b>	<b>53.048</b>	<b>50.494</b>	<b>49.894</b>
Evolution(%) par rapport à 1990	-3,19%	-7,84%	-8,94%
Objectif 2008-2012	50.683	50.683	50.683
Distance par rapport à l'objectif	2.365	-189	-789

(\*) Les mesures additionnelles doivent être considérées à l'horizon 2020.

(\*\*) Il s'agit des contrats déjà passés entre la Région Wallonne et la banque mondiale (CDCF)

Les entreprises qui sont soumises au marché de l'échange de quotas reçoivent annuellement de la Région wallonne un nombre de quotas équivalent au nombre de tonnes de CO2 qu'elles projettent d'émettre.

<sup>2</sup> Dans le cadre de la Directive 2003/87/CE, les gaz à effet de serre sont le CO2, le méthane (CH4), le protoxyde d'azote (N2O), et les gaz fluorés (HFC, PFC, SF6).

<sup>3</sup> L'ensemble de ces secteurs représente un peu plus de 50% des émissions de CO2 de la Région wallonne (données de 2000).

<sup>4</sup> Ménages, transports, tertiaire, agriculture.

Si les émissions de CO<sub>2</sub> de l'entreprise sont inférieures à ce qui était prévu, elle pourra les revendre sur le marché<sup>5</sup>. Si, par contre, ses émissions dépassent le nombre de quotas alloués, elle devra racheter ce qui lui manque aux entreprises dont le quota est excédentaire afin de pouvoir les « rendre » à la Région wallonne en mars de l'année suivante. Faute de quoi, l'entreprise devra payer une amende de 100 euros par tonne de CO<sub>2</sub> émise et non couverte par l'annulation d'un quota correspondant.

Un premier plan wallon d'allocations de quotas était d'application en 2004 pour la période 2005-2007. Mais cette première phase était une phase de test étant donné que la période d'engagement réel du Protocole de Kyoto n'a débuté qu'en 2008.

Le plan qui nous concerne est donc le second plan wallon d'allocation qui couvre la période de 2008 à 2012. L'élaboration correcte de ce plan d'allocation est capitale pour plusieurs raisons :

- La Belgique est engagée par ses objectifs et devra donc répondre d'un manquement à ceux-ci vis-à-vis de l'Europe et du Protocole de Kyoto.
- Dans le cadre du « partage des charges » entre Régions et Fédéral, la Wallonie s'est engagée à une réduction de 7,5%<sup>6</sup> pour la période 2008-2012<sup>7</sup>. Ce « plafond » vaut pour l'ensemble du territoire et non pas uniquement pour les entreprises du secteur ETS. Donc, les secteurs dont les efforts seront insuffisants imposeront aux autres secteurs une diminution supplémentaire. Dès lors, tous les quotas que la Région wallonne distribuera trop généreusement aux entreprises du secteur ETS seront des quotas qui ne pourront pas être utilisés pour les secteurs hors-ETS (Tertiaire, transport, agriculture, ménages, ...). Si la situation devait en arriver à manquer de quotas pour ces secteurs, les conséquences économiques<sup>8</sup> seraient directement à charge de la Région wallonne.
- Enfin, les quotas sont alloués gratuitement aux installations ; la possibilité de revendre les quotas excédentaires ajoutée à l'éventuel octroi trop généreux de quotas reviendrait à faire cadeau aux entreprises d'une valeur financière supplémentaire (aux dépens de la Région wallonne). A titre informatif, en 2005, 4,8 millions de quotas alloués à ces secteurs n'ont pas dû être utilisés et ont donc été revendus. Cela a représenté une somme de +/- 78 millions d'euros (le prix du marché était alors de 16,35 euros la tonne)<sup>9</sup>.

En juillet 2006, la Région wallonne proposait l'allocation de 23.991 quotas/an aux entreprises de la bulle ETS. Soit 22.617 quotas/an pour l'ensemble des entreprises existantes, et une réserve pour les nouveaux entrants de 1.201 quotas/an. Ces données ont été incluses dans le plan national belge.

La Commission européenne a rejeté cette proposition et a demandé à la Belgique d'amener trois ajustements à son nouveau Plan **national** d'allocation.

- Le total de quotas doit diminuer de 7,6%, soit de 4,82 millions de tonnes de CO<sub>2</sub>/an et passer ainsi d'un total de 63,33 millions à un total de 58,5 millions de tonnes de CO<sub>2</sub>, faute de quoi la Commission estime que la Belgique ne sera pas en mesure de remplir ses engagements pris dans le cadre du Protocole de Kyoto, notamment à cause des projections optimistes de diminution dans les secteurs hors Emission Trading (transports, résidentiel, agriculture...).
- La Commission désire également plus de précisions sur les règles d'allocation aux nouveaux entrants qu'elle n'estime ni suffisamment claires, ni suffisamment objectives.

---

<sup>5</sup> Prix du quota le 15/05/2008 : 24.50 euros/tonne de CO<sub>2</sub> (EUA Déc. 2008)

<sup>6</sup> Par rapport aux émissions de 1990.

<sup>7</sup> Pour info, l'engagement de la Région flamande est de diminuer ses émissions de 5,2% et celui de la Région de Bruxelles Capitale est de ne pas dépasser une augmentation de ses émissions de 3,475%.

<sup>8</sup> Prix de politiques de réduction, achat de crédits supplémentaires sur le marché international, financement d'autres mécanismes flexibles,...

<sup>9</sup> Angé Mickaël, « Projet de plan wallon d'allocation de quotas de CO<sub>2</sub> » pour la période 2008-2012. L'Avis d'Inter-Environnement Wallonie », 07 juillet 2006.

- Enfin, la Commission a refusé l'existence d'un système d'ajustement a posteriori du nombre de quotas octroyés aux entreprises, estimant que ce serait contraire au principe de plafonnement.

Un Plan Wallon d'allocation pour la période 2008-2012 a donc été finalisé en février 2008 suivant les règles suivantes :

1. Répartition de l'effort supplémentaire demandé par la Commission pour moitié entre la Région wallonne et la Région flamande<sup>10</sup>.
2. Réduction linéaire des allocations aux entreprises existantes de 8,33% en gardant une réserve de quotas suffisante pour les nouveaux entrants. Ce qui ramène le total de l'allocation par an du secteur ETS à 21.591 quotas : 19.810 quotas par an à l'ensemble des entreprises existantes et 1.781 pour la réserve destinée aux nouveaux entrants.
3. Si la réserve « nouveaux entrants » n'est pas suffisante, la Région prévoit une auto-alimentation. Elle prévoit, par ailleurs, une possible mise aux enchères des quotas nouveaux entrants<sup>11</sup>.
4. Pour le secteur électrique, une réduction de 37% des allocations aux installations existantes (pas de réduction d'allocations des quotas pour les nouveaux entrants). Dans les faits, les centrales « anciennes » (au charbon/gaz avec un système de combustion classique) ne recevront plus de quotas (qu'elles devront acheter). Pour les autres centrales de production d'électricité, la répartition des quotas se fera selon une méthode de benchmarking<sup>12</sup>. Electrabel est essentiellement visée par cette mesure.

### 3. La réouverture du HF6 de Arcelor Mittal

---

La Région wallonne a également dû trouver, dans ce nouveau plan, les quotas nécessaires à la réouverture du Haut Fourneau 6 de la société Arcelor Mittal et au maintien en activité de la phase à chaud à Liège (environ 20 millions de tonnes de CO2 pour la période 2008-2012, soit 4 millions de tonnes de CO2/an).

Un comité de concertation réunissant Gouvernements fédéral et régionaux a abouti, début février, à un accord de répartition pour les 4 millions de tonnes de CO2 nécessaires annuellement de 2008 à 2012 et sur la répartition entre régions de l'effort supplémentaire demandé par la Commission<sup>13</sup>.

- 1,4 million sera fourni par Arcelor Mittal.
- 2,6 millions seront débloqués par les Gouvernements wallon et fédéral :
  - o 1,7 million sera fourni par la Région par la vente d'unités Kyoto ou « Assigned Amount Unit » (AAU). En effet, il apparaît que la Région dépasse actuellement son objectif de Kyoto et aurait par conséquent des unités Kyoto (AAU) excédentaires. Le Région peut vendre ces unités Kyoto (AAU) et avec l'argent obtenu acheter des quotas de CO2 ou « European Union Allowance » (EUA) qu'elle pourra alors donner à Arcelor.
  - o 0,3 million sera fourni par la Région mais par l'achat de quotas sur fonds propres.

---

<sup>10</sup> Ce qui est défavorable à la Région wallonne qui est responsable d'environ 35% des GES émis en Belgique.

<sup>11</sup> « La Région wallonne se réserve le droit de « mettre aux enchères » tout ou une partie de la quantité excédentaire de quotas prévus pour les nouveaux entrants en fonction de l'utilisation réelle de ceux-ci », plan d'allocation, version approuvée le 7 février 2008.

<sup>12</sup> Dans ce cadre, le benchmarking est une méthodologie qui consiste à comparer les différentes techniques de production pour dégager les meilleures pratiques (d'efficacité énergétique). Dans le cas de la production électrique, on compare les différents rendements d'efficacité énergétique, le meilleur étant celui obtenu par une centrale turbine gaz vapeur (TGV).

<sup>13</sup> En 2004, accédant aux demandes différenciées des trois régions (-7,5% pour la Région wallonne, -5,2% pour la Région flamande et + 3,4% pour la Région bruxelloise), le Fédéral s'est engagé à prendre en charge l'effort nécessaire pour combler l'objectif national.

- 0,6 million sera transféré par le Fédéral sous forme de projets MDP<sup>14</sup>. Elle revendra des certificats de réductions d'émissions (obtenus par la réalisation de projets de mécanismes de développement propre) pour pouvoir acheter des quotas.

Une fois les quotas trouvés, reste la question de l'allocation. En effet, les règles d'allocations de quotas décidées par la Commission européenne ne permettaient plus à la Région wallonne d'affecter les 2,6 millions de tonnes de CO2 nécessaires à Arcelor.

La Commission européenne a refusé à la Région wallonne d'affecter ces quotas via la réserve pour les nouveaux entrants<sup>15</sup>. La Région wallonne transfèrera donc ces quotas à la Région flamande qui pourra les affecter à Arcelor via sa propre réserve pour les nouveaux entrants<sup>16</sup>.

#### 4. Des interrogations

---

Sans remettre en question la nécessité du redémarrage du HF6 et, partant, de l'attribution des quotas à Arcelor, il faut toutefois remarquer que le plan d'allocation tel que proposé à la Commission européenne par la Région wallonne suscite de nombreuses interrogations.

On peut d'abord signaler que la Commission européenne devrait encore se prononcer sur ce plan (PRA). En effet, si elle a déjà annoncé refuser le mécanisme d'auto-alimentation wallon, elle doit encore rendre un avis définitif sur le contenu du plan. Cette décision devrait tomber dans le courant de ce mois de mai<sup>17</sup>.

Ensuite, on peut se demander quel sera le coût réel du montage réalisé pour « boucler » ce PRA. En effet, celui-ci repose sur différentes hypothèses qui permettent de faire correspondre les émissions de la Région avec l'objectif assigné par Kyoto (réduction de 7,5% sur la période 2008-2012, par rapport à 1990). Outre les incertitudes liées aux opérations achats-ventes de quotas expliquées ci-dessus (différences de prix entre AAU, EUA et CER notamment), on peut également pointer le fait que la Région ne donne aucun élément tangible sur la réduction estimée de 1,7 million de tonnes de CO2 dans les secteurs hors ETS ni sur les mesures qu'elle envisage de prendre dans ce domaine. En plus, elle affirme dans le PRA que « l'évolution positive [des émissions] est surtout marquée dans les domaines de la production d'énergie et les émissions industrielles, c'est-à-dire les systèmes directement liés au système d'échange de quotas d'émissions de GES. Les émissions du secteur de transport sont en outre celles qui ont le plus augmenté depuis 1990 (+ 40%)<sup>18</sup>. Si la Région ne trouve pas ces quotas dans le secteur non ETS, elle devra les acheter sur le marché. Au cours actuel du carbone, cela représenterait un peu plus de 43 millions €.

Troisièmement, on peut également s'interroger sur l'impact qu'aura le PRA sur les secteurs wallons soumis à l'ETS, qui se sont vus imposer des réductions supplémentaires d'émissions. Le plan prévoit par ailleurs que les sur-allocations aux entreprises soient reversées dans la réserve pour les nouveaux entrants, interdisant tout nouveau profit financier lié à la vente de quotas. Des secteurs énergivores tels que celui du papier ou du ciment ont fortement réagi et déjà menacé que « cela ne sera pas sans effet sur les décisions d'investissements »<sup>19</sup>. Une étude récente vient par ailleurs de montrer que 73% des entreprises considèrent que le coût du carbone est un élément pertinent en matière des décisions d'investissement<sup>20</sup>.

---

<sup>14</sup> Mécanismes de développement propre.

<sup>15</sup> La demande en ayant été faite hors délais.

<sup>16</sup> La demande de la Région flamande pour cette procédure a été faite dans les délais impartis (lors du premier plan d'allocation 2008-2012) et est donc acceptée par la Commission européenne.

<sup>17</sup> Il semble qu'elle aurait accepté le plan, hormis le recours plus intensif au MDP.

<sup>18</sup> REEW 2006-2007, p. 307.

<sup>19</sup> Position de l'UWE sur le plan d'allocation 2008-2012 (février 2008).

<sup>20</sup> Point Carbon (2008).

Dans le même ordre d'idées, on peut également se demander quel sera l'effet des réductions imposées aux électriciens (37%) sur les prix de l'électricité et les investissements dans le parc de production.

Enfin, on peut s'interroger sur l'efficacité réelle du système de quotas pour réduire les émissions et provoquer un changement des modes de production dans l'UE. En effet, durant la première phase de l'ETS, les sur-allocations de quotas aux entreprises ont court-circuité le système et permis aux entreprises de réaliser des profits supplémentaires en vendant les quotas excédentaires, du moins dans la première partie de cette période. Durant la période Kyoto 2008-2012, les quotas ont été attribués plus sévèrement mais les entreprises soumises à l'ETS sont autorisées à utiliser, dans une certaine proportion, les quotas résultant des mécanismes de développement propre ou de l'implémentation conjointe, ce qui les dispensera d'investir dans les unités de production européennes. Ainsi, les émissions vérifiées de 2006 des entreprises soumises à l'ETS ont augmenté de 1,1% par rapport à 2005<sup>21</sup>, à cause principalement de l'augmentation de production. Le système ETS n'a pas donc pas induit jusqu'ici de réductions massives des émissions de GES dans l'UE.

Par contre, les projets MDP et JI rencontrent un succès de plus en plus grand. La Convention des Nations Unies a enregistré en 2007 autour de 2.800 projets contre 1.500 un an plus tôt<sup>22</sup>. Ces projets sont cependant soumis à de nombreuses critiques (contrôle, qualité, conditions sociales,...). A noter que la Région aurait un projet de puits de carbone (plantation d'arbres) au Congo (projet Ibi Batéké<sup>23</sup>) qui permettrait de conclure des quotas CO2 pour 1 million de tonnes, livrables en 2017.

Pour terminer, on signalera que les producteurs d'aciers, dont Arcelor, ont attaqué le système ETS au Conseil d'Etat en France, sur le motif que la répartition de quotas était anticonstitutionnelle parce que ne respectant pas le principe d'égalité entre secteurs. En effet, les entreprises relevant de secteurs concurrents, notamment du plastique et de l'aluminium et émettant des quantités équivalentes de GES, ne sont pas soumises au système ETS. Le Conseil d'Etat a estimé que les plaignants ont eu raison de soulever le principe d'égalité mais n'a pas sanctionné le Décret français transposant la Directive européenne, renvoyant ce débat devant la Cour de Justice des Communautés Européennes (affaire C-127/07). L'avocat général, dans ses conclusions présentées ce 21 mai 2008 a par ailleurs estimé qu'aucun élément n'était de nature à affecter la validité de la directive 2003/87/CE.

## 5. Conclusions

---

Le système ETS n'a pas jusqu'ici fait la preuve qu'il pouvait agir comme vecteur de réduction des émissions de GES. En effet, l'effet incitatif théorique du système a été atténué par la sur-allocation des quotas lors de la première phase (2005 - 2007). Sa structure, basée sur l'allocation des quotas par les Etats membres a fait peser des obligations différentes sur les entreprises d'un même secteur basées dans différents pays de l'UE. Il crée également une distorsion de concurrence entre les entreprises soumises à la contrainte carbone et celles qui ne le sont pas (hors UE). Il induit par ailleurs des projets de développement qui sont questionnables.

Ce constat est maintenant également admis par la Commission européenne qui a soumis en janvier dernier une proposition de révision du système ETS, incluse dans son paquet « énergie-climat ». L'analyse de ces propositions fait l'objet de la note CEP/08/NB.TB/DDe/CS.

---

<sup>21</sup> Point Carbon (2008)

<sup>22</sup> Point Carbon (2008)

<sup>23</sup> Voir <http://ibi-village.cd/index.php>

Il convient par ailleurs de souligner que la réduction des émissions des gaz à effet de serre peut être vue comme une contrainte mais également comme une opportunité de développement technologique. Il existe en effet de nombreux projets et travaux en cours, notamment sur la capture et le stockage du carbone. Début de cette année, 300 millions € ont été attribués à la 2<sup>ème</sup> phase du programme ULCOS (Ultra Low CO Stealmaking) qui vise à développer des nouvelles technologies pour réduire drastiquement les émissions de CO2 de l'industrie sidérurgique<sup>24</sup>. La première piste qui sera évaluée à l'échelle industrielle sera fondée sur la technologie du haut fourneau à recyclage des gaz de gueulard et le piégeage-stockage du carbone. La FGTB a revendiqué que le site de Liège soit considéré comme une entité pilote de cette démarche. D'autres projets sont également en cours en Région wallonne, notamment à Thulin (expérience de gazéification souterraine).

Il appartient donc à la Région wallonne de saisir les opportunités qui existent dans ce secteur hautement stratégique, ce qui lui permettrait de faire un bond qualitatif dans les technologies propres et la mettrait en position environnementale et concurrentielle avantageuse pour les années à venir.

## 6. Lexique

---

AAU :	Assigned Amount Unit / Unités Kyoto
CDM / MDP :	Clean development mechanism / Mécanismes de développement propre
CER / REC :	Certified emission reduction / Réductions d'émissions certifiées
ETS / SCEQE :	Emission Trading System / système communautaire d'échange de quotas d'émissions
EUA	European Union Allowance / quotas de CO2
ERU/ URE :	Emission Reduction Unit / Unité d'émission de réduction
JI :	Join Implementation / mise en œuvre conjointe

---

<sup>24</sup> Voir [http://cordis.europa.eu/estep/home\\_en.html](http://cordis.europa.eu/estep/home_en.html)