



Conseil Fédéral du Développement Durable

Avis sur l'Avant-projet de plan fédéral de lutte contre l'acidification et l'ozone troposphérique

- Demandé par Madame la Ministre Magda Aelvoet, Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, dans une lettre non datée, reçue le 22 février 2000
- Préparé par le Groupe de travail Energie et Climat
- Approuvé par l'Assemblée générale du 4 avril 2000

Table des Matières

1. Résumé de l'avis [1]
2. Avis
 - 2.1. Remarque préliminaire [2]
 - 2.2. Contexte [3]
 - 2.3. Remarques générales [5-18]
 - 2.4. Remarques spécifiques [19-31]
3. Annexes
 - 3.1. Réunions
 - 3.2. Participants à la rédaction de l'avis
 - 3.3. Abréviations utilisées

1. Résumé de l'avis

- [1] Le Conseil fédéral du développement durable se prononce dans cet avis sur *l'Avant-projet de plan fédéral de lutte contre l'acidification et l'ozone troposphérique*. Il estime que la réalisation des objectifs qui y sont énoncés sera un premier pas positif dans la prévention des nuisances liées à l'ozone et à l'acidification, mais ces objectifs ne seront pas suffisants sur le long terme. Le Conseil préconise de prendre des mesures structurelles et d'intégrer la gestion des problématiques liées aux gaz à effet de serre, à l'ozone et à l'acidification. Il juge également nécessaire une grande cohérence entre tous les acteurs institutionnels du pays et souhaite que des efforts soient entrepris en vue d'aboutir à un plan *national* de lutte contre les polluants atmosphériques (gaz à effet de serre, ozone et acidification).



2. Avis

2.1. Remarque préliminaire

- [2] Le vingt-deux février 2000, le Conseil fédéral du développement durable (CFDD) recevait de Madame la Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement une demande d'avis sur *l'Avant projet de plan fédéral de lutte contre l'acidification et l'ozone troposphérique* (app). La Ministre y demandait de formuler cet avis pour la mi-avril. Le Conseil fait remarquer que le délai pour constituer cet avis fut très court. Chaque membre du Conseil doit avoir un temps suffisant afin de structurer sa position et le groupe de travail qui prépare l'avis doit pouvoir disposer d'un délai suffisant pour aboutir à un accord, d'autant plus si le sujet est complexe. En particulier, ce délai très court n'a pas permis une discussion approfondie sur les objectifs de réduction ultérieurs d'émission des gaz polluants incriminés. Le Conseil se réserve l'initiative de s'exprimer à ce sujet dans un avis ultérieur. Le Conseil estime que la problématique de l'ozone troposphérique et de l'acidification est préoccupante et comprend qu'elle demande des actions rapides. Le Conseil estime qu'une consultation de tous les acteurs sociaux est nécessaire pour éclairer la décision politique en ces domaines et demande à être consulté notamment lors de l'élaboration du point de vue belge sur ces questions dans les négociations internationales.

2.2. Contexte

- [3] C'est le treize novembre 1979 que la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance (LRTAP) a été signée à Genève par les pays de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (UNECE). Depuis, une série de protocoles lui ont été ajoutés. Le dernier en date est le Protocole de Göteborg du trente novembre 1999. Ce Protocole part du constat inquiétant que les charges critiques d'acidification, les charges critiques d'azote nutritif et les niveaux critiques d'ozone pour la santé et la végétation continuent à être dépassés dans la plupart des pays européens. Afin de réduire l'acidification, l'eutrophisation et l'ozone troposphérique, il préconise des plafonds d'émission nationaux à atteindre pour 2010 par rapport à 1990. Pour la Belgique, cela se traduit par une baisse de 72 % des émissions de soufre (SO₂), de 47 % pour les oxydes d'azote (en NO₂ équivalents), de 31 % pour l'ammoniac (NH₃) et de 56% pour les composés organiques volatils (COV), ce qui est de l'ordre des pourcentages de réduction imposés à l'Union européenne dans son ensemble (sauf pour l'ammoniac, où les réductions demandées à la Belgique sont deux fois plus élevées en pourcentage). Ces accords ne semblent qu'être transitoires et ne constituent que le début d'un processus de négociation international qui est appelé à se poursuivre sur le moyen et long terme. Des réductions plus fortes pourraient d'ailleurs être bientôt instituées par l'Union européenne.
- [4] Réduire l'acidification et l'exposition à l'ozone sont les objectifs de ces engagements internationaux. Le *l'Avant-projet de plan fédéral de lutte contre l'acidification et l'ozone troposphérique* se veut un outil en ce sens : établir une stratégie visant la réduction drastique des polluants atmosphériques cités plus haut. Il concerne exclusivement les compétences fédérales en la matière.



2.3. Remarques générales

- [5] Le Conseil estime que la réalisation effective des objectifs de réduction des émissions énoncés dans l'Avant-projet de plan sera un pas positif dans la voie de la prévention des conséquences de l'acidification et de l'excès d'ozone troposphérique. Il apporte dès lors son appui à la concrétisation de ce qui est présenté dans l'avant-projet. Néanmoins, le Conseil estime que l'Avant-projet de plan souffre de plusieurs faiblesses. Il tient à émettre un certain nombre de réserves et de remarques.

2.3.1. La nécessité d'une intégration avec les autres problématiques

- [6] Le Conseil estime que la problématique de l'ozone et de l'acidification doit être considérée dans le cadre plus large du développement durable. Les substances polluantes dont il est fait état dans l'Avant-projet causent directement ou indirectement des préjudices à la santé des citoyens, à l'agriculture, à l'équilibre des écosystèmes et aux matériaux. La situation en Belgique est à cet égard particulièrement préoccupante. Les mesures à mettre en place doivent être intégrées dans un cadre plus global. Il est également nécessaire de faire une évaluation du plan précédent de 1996 et d'examiner les causes des échecs éventuels dans l'atteinte des objectifs qu'il s'était fixés.
- [7] Plus spécifiquement, le Conseil estime que la gestion de cette problématique doit également être intégrée avec celle de la gestion des émissions de gaz à effet de serre. Souvent, ce sont les mêmes sources qui sont à l'origine des deux problèmes. Dès lors, les actions sur un type d'émission auront des répercussions positives ou négatives sur les autres.

2.3.2. La nécessité d'une cohérence entre les différents niveaux de pouvoir

- [8] La gestion des polluants atmosphériques nécessite la collaboration entre les différents niveaux de pouvoir en Belgique : fédéral, régionaux, communautaires et locaux. Une cohérence entre les objectifs et moyens des différents niveaux doit être assurée. Elle semble essentielle à la réussite des objectifs visés, dans l'intérêt de tous et le respect des compétences de chacun. Le Conseil souhaite que des efforts soient entrepris en vue d'aboutir à un plan *national* de lutte contre les polluants atmosphériques (gaz à effet de serre, ozone et acidification).

2.3.3. La nécessité de modifications structurelles

- [9] Dans la mesure où les données utilisées pour évaluer la dégradation des écosystèmes sont correctes, la réalisation des objectifs de Göteborg en 2010 ne ferait en effet pour la Belgique que réduire de moitié la surface des écosystèmes actuellement non protégés de l'acidification et de deux tiers l'exposition des personnes à l'ozone, alors que pour la Belgique, les indices d'exposition moyens à l'ozone sont les plus élevés d'Europe pour la population et la végétation (données IIASA). Le Conseil recommande en particulier que la validité des données sur les écosystèmes belges soit vérifiée.
- [10] Les plafonds d'émission d'oxydes de soufre, d'oxydes d'azotes et de composés organiques volatils complètent ceux fixés par le Protocole de Kyoto pour les gaz à effet de serre. La volonté d'atteindre ces objectifs doit nécessairement s'accompagner de réformes structurelles visant les transports et plus largement nos modes de consommation et de production d'énergie.



- [11] Le Conseil estime qu'une diminution structurelle de la demande d'énergie sera indispensable pour atteindre les objectifs de Göteborg et de Kyoto, ainsi que les objectifs plus contraignants à venir. La plus grande importance doit être donnée à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la mise en place des techniques comme l'"integrated Ressource Planning", le "Third Party Financing" et le "Least Cost Planning". Il faut un investissement structurel dans l'utilisation rationnelle de l'énergie.
- [12] Des alternatives aux modes de consommation et de production actuels existent, elles doivent être développées et promues. Il est nécessaire en tout cas de les évaluer selon des critères qui tiennent compte à la fois des dimensions environnementale, sociale et économique.

2.3.4. La nécessité de changer les mentalités

- [13] Il faut veiller également pour la mise en œuvre de toute politique à obtenir l'appui de tous les acteurs. Toute politique doit dès lors être accompagnée d'une large sensibilisation et information. Il s'agit de favoriser l'adoption de nouveaux comportements, ce qui ne peut se faire sans une prise de conscience des enjeux en question et une responsabilisation des acteurs. Il faut avant tout engager un réel changement de mentalités chez le consommateur d'énergie (particuliers, entreprises, pouvoirs publics). L'information du citoyen doit constituer une priorité. Elle se décline selon deux axes. D'une part, elle doit lui donner les outils qui lui permettront de questionner ses modes de consommation en général, de consommation d'énergie et de transport en particulier. D'autre part, elle doit promouvoir les alternatives qui sont à sa disposition pour adopter d'autres modes de consommation.
- [14] Le Conseil recommande la mise en œuvre de larges campagnes d'information et de sensibilisation. Le Conseil accueille favorablement les actions préconisées par l'Avant-projet (app, action TR.6 et EN.5), mais désire qu'elles soient étendues à d'autres modes de production de polluants atmosphériques (en particulier les solvants) et plus largement à d'autres modes de consommation. Ces campagnes doivent bénéficier de budgets importants, être coordonnées entre les différents niveaux de pouvoir et profiter des ressources et outils d'une communication professionnelle. Elles doivent être conçues selon le même esprit d'intégration des problématiques, ozone, acidification et gaz à effet de serre.

2.3.5. La nécessité d'évaluer le rapport coût bénéfique des mesures à mettre en œuvre

- [15] Les diminutions définies dans les objectifs de l'Avant-projet ne peuvent être appliquées de manière linéaire à tous les acteurs, tant en ce qui concerne les oxydes de soufre et d'azote que les composés organiques volatils. Le Conseil recommande d'évaluer le rapport coût bénéfique des mesures à mettre en œuvre selon des critères qui tiennent compte des dimensions sociale, économique et environnementale afin de les appliquer de façon optimale sur ces trois plans. A ce propos, le Conseil estime qu'il convient d'étudier la pertinence de l'application des modèles mathématiques utilisés par l'IIASA à des pays de faible superficie comme la Belgique. Consolider l'expertise des administrations fédérales dans ces matières permettra de renforcer nos capacités de négociation auprès des instances internationales.



- [16] Ici aussi, une gestion intégrée des politiques de prévention des pollutions peut être une piste à envisager pour optimiser le rapport coût bénéfice des mesures à mettre en œuvre afin de respecter nos engagements internationaux. Un cadre légal et financier volontariste doit être mis en place afin de favoriser structurellement des investissements importants en utilisation rationnelle de l'énergie.

2.3.6. La nécessité de moyens supplémentaires pour l'administration

- [17] Le Conseil estime que la réussite du projet nécessite des moyens supplémentaires humains et logistiques auprès des administrations concernées. Il lui semble que l'évaluation des besoins mentionnés dans l'Avant-projet est trop modeste. Il est nécessaire d'approfondir l'expertise des administrations dans les problématiques complexes des pollutions atmosphériques. Il est d'autre part de la plus haute importance de renforcer les capacités de la Belgique à suivre et préparer les négociations internationales. D'autre part, un effort tout particulier doit être fait dans l'information des consommateurs.
- [18] Les efforts de coopération et de cohérence entre les départements concernés doivent être favorisés. Les responsabilités des différents acteurs dans la mise en œuvre de la politique doivent être clairement déterminées afin de faciliter l'évaluation dont il est fait état dans l'Avant-projet (app 4.2). Ceci est d'autant plus souhaitable en cette matière qu'une intégration des différentes problématiques est nécessaire.

2.4. Remarques spécifiques

2.4.1. Engagements internationaux (app 3.1, INT.1 à INT.4)

- [19] Le Conseil regrette les retards pris dans les ratifications des Protocoles que l'Avant-projet mentionne (app, INT1 à INT3). Les retards exceptionnels pris par la Belgique dans certaines ratifications risquent de donner une image négative de notre pays dans les instances internationales. Il faudrait évaluer les causes d'un tel retard afin de pouvoir en tirer des enseignements utiles.
- [20] Le Conseil se réjouit de la prochaine ratification par la Belgique du Protocole de Göteborg et demande à ce propos que l'Avant-projet de plan mentionne clairement (app, INT.4) quelles sont les années de référence pour le calcul des plafonds d'émission mentionnés dans le Protocole de Göteborg et en quelle année les objectifs doivent être satisfaits.
- [21] Le Conseil recommande en outre la transposition dans les délais de la directive 99/13/CE du 11 mars 1999 sur les composés organiques volatils.



2.4.2. Politique de mobilité (app 3.2, TR.1 à TR.6)

[22] Si le Conseil approuve la mise en œuvre des mesures évoquées dans l'Avant-projet (app, TR.1 à TR.6), il estime que la réduction de la demande de mobilité routière et aérienne sera indispensable pour atteindre les objectifs en matière de transports. Il renvoie à ce sujet à la partie sur la mobilité de son avis sur l'Avant-projet de plan fédéral pour un développement durable d'avril 2000. Il rappelle à ce propos qu'il estime nécessaire un Plan national de mobilité et qu'il demande instamment à être consulté à son sujet.

2.4.3. Politique énergétique (app 3.3, EN.1 à EN.5)

[23] Afin de diminuer les émissions de gaz polluants, le Conseil estime qu'une diminution structurelle de la demande d'énergie sera indispensable pour atteindre les objectifs fixés dans l'Avant-projet. Il renvoie à ce propos à la partie sur l'énergie de son avis sur l'Avant projet de Plan fédéral pour un développement durable d'avril 2000.

[24] Dans ce cadre, il faut analyser les conséquences potentielles de l'abandon envisagé de la filière nucléaire de production d'électricité. Si l'électricité produite actuellement par le nucléaire devait l'être par des technologies non nucléaires (avec énergie fossile), un surplus très important de gaz polluants et de gaz à effet de serre serait émis à consommation constante. Ceci confirme bien qu'il convient de réduire la demande d'énergie de manière importante et de développer dès maintenant des sources d'énergies renouvelables.

[25] En ce qui concerne plus spécifiquement les mesures de réduction de la teneur en soufre du gasoil et des fiouls lourds (app, EN. 3 et EN.4) et les mesures fiscales y afférentes, il convient de tenir compte des émissions induites par le cycle de vie total du produit (notamment celles liées à la désulfuration) et du rapport coût bénéfice de ces mesures par rapport à d'autres. Il est nécessaire d'envisager une harmonisation des mesures normatives et fiscales au niveau européen afin d'éviter les conséquences potentiellement négatives sur la compétitivité et le commerce. Il faut enfin veiller à limiter le risque de fraude accru en cas d'introduction d'un taux d'accises différent.

[26] Il faut veiller à ce que les réglementations en matière de limitation des émissions de composés organiques volatils lors du stockage et de la distribution des combustibles soient appliquées, notamment les arrêtés de transposition de la directive 94/63/CE (voir à ce propos, l'avis du Conseil sur les composés organiques volatils à partir d'essence, du 14 décembre 1999).

2.4.4. Agriculture (app 3.4)

[27] Le Conseil rappelle que les pollutions dues à l'ozone et l'acidification influencent la croissance des végétaux et affectent la productivité agricole et sylvicole. Le Conseil regrette qu'il ne soit pas fait mention des problèmes liés à l'eutrophisation qui cause une perte de biodiversité. Il recommande à ce propos de renforcer les normes de produits sur les aliments pour bétail afin de limiter les rejets polluants des exploitations agricoles. Elles doivent viser à réduire le contenu excessif des aliments pour bétail en protéines alimentaires. Cet excès a pour conséquence d'augmenter la quantité d'ammoniac des effluents agricoles et de favoriser l'eutrophisation des cours d'eau.



2.4.5. Environnement (app 3.5, ENV.1 à ENV.4)

- [28] En ce qui concerne la promotion des peintures et vernis respectueux de l'environnement (app, action ENV. 2), il faut informer tous les acteurs utilisateurs potentiels de ces produits (professionnels et particuliers) et les inciter à modifier leurs habitudes. La politique fiscale et la loi sur les normes de produits sont les instruments à envisager pour atteindre ces objectifs.
- [29] En ce qui concerne l'élaboration d'une politique de produits contenant des solvants (app, action ENV. 3), le Conseil estime que doit être adoptée une politique qui incite au recyclage des produits et qui favorise les solutions de remplacement à l'usage des solvants les plus nocifs.

2.4.6. Finances (app 3.6, FIN.1 à FIN.3)

- [30] L'écofiscalité doit avoir sa place, en tant qu'instrument, dans le cadre d'une politique de prévention des pollutions atmosphériques dans les cas où elle fournit de meilleurs résultats sur le plan économique, social et écologique, en comparaison d'autres instruments. L'écofiscalité englobe aussi, entre autres, l'écotaxe, le prélèvement sur l'énergie et le CO₂, les tarifs d'accises différenciés, les taxes d'environnement, les contributions des ménages à l'environnement et les déductions accrues des investissements. Le Conseil se prononce favorablement pour la mise en place d'une fiscalité différenciée qui tienne compte des impacts sur l'environnement. Elle doit cependant être compatible avec les dispositions européennes et ne pas engendrer de distorsions de concurrence. Il renvoie en particulier à son avis sur la fiscalité énergétique de 1999.

2.4.7. Remarques formelles

- [31] En ce qui concerne ENV 2, les versions néerlandaises et françaises sont incohérentes. Il semble y avoir une contradiction entre la mesure FIN 2 et le paragraphe 392 de l'Avant-projet de plan fédéral pour un développement durable.

3. Annexes

3.1. Réunions

Cet avis a été préparé lors des réunions du groupe de travail énergie et climat du neuf, dix-sept et trente mars 2000.

3.2. Participants à la rédaction de l'avis

Les membres du Conseil ou leurs représentants ayant voix délibérative

- Professeur Jean-Pascal van YPERSELE de STRIHOU, président du groupe de travail (Université catholique de Louvain, UCL)
- De heer Dirk VAN EVERCOOREN, vice-président du groupe de travail (Algemeen Belgisch Vakverbond, ABVV)



- De heer Roger AERTSENS (Federatie der Chemische Nijverheid, Fedichem)
- De heer Alfons BEYERS (Boerenbond)
- Mevrouw Ingrid DEHERDER (Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België, ACLVB)
- Madame Isabelle CHAPUT (Fédération des Entreprises de Belgique, FEB)
- De heer Luk DEURINCK (Belgische Petroleum Federatie, BPF)
- Monsieur Bernard HUBERLANT (Greenpeace)
- Monsieur Jean-Pierre JACOBS (Groupement de la Sidérurgie)
- De heer Guido JANSSEN (Boerenbond)
- Monsieur Eric LAITAT (Faculté des sciences agronomiques de Gembloux, FUSAGx)
- De heer Bart MARTENS (Bond Beter Leefmilieu)
- De heer Erik PAREDIS (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO)
- Madame Edilma QUINTANA (Centre National de Coopération au Développement, CNCD)
- De heer Frank SCHOONACKER (Samenwerkende Vennootschap voor Productie van Elektriciteit, SPE)
- Mevrouw Lutgart SLABBINCK (Algemeen Christelijk Vakverbond van België, ACV)
- De heer Jo VAN ASSCHE (Bond Beter Leefmilieu)
- Monsieur Alexis van DAMME (Electrabel)
- De heer Dirk VAN HESSCHE (Federatie der Chemische Nijverheid, Fedichem)

Autres participants au groupe de travail

- Monsieur Henri BERNARD (Comité National de l'Energie, CNE)
- Monsieur Gabriel MICHAUX (Ministère des Affaires Economiques)
- Mevrouw Katja ROGGEN (Federale Diensten, voor het Leefmilieu)
- Madame Anne-France WOESTIJN (Services fédéraux pour les affaires environnementales)

Les membres du secrétariat du Conseil

- Monsieur Marc DEPOORTERE, Collaborateur scientifique
- De heer Jan DE SMEDT, Permanent secretaris

3.3. Abréviations utilisées

- *app* : *Avant projet de plan fédéral de lutte contre l'acidification et l'ozone troposphérique*
- IIASA : International Institute for Applied System Analysis, des informations utiles peuvent être trouvées sur son site à l'adresse : <http://www.iiasa.ac.at/>
- Convention LRTAP : Convention "Long-range transboundary Air Pollution", les textes de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et ses protocoles peuvent être trouvés à l'adresse : <http://www.unece.org/env/lrtap>.