



AVIS D'INITIATIVE INTERCONSEILS

Sur la révision du Plan National Énergie-Climat 2030 (PNEC)

09-02-23

Conseil de l'Environnement
Boulevard Bischoffsheim 26 – 1000 Bruxelles
Tél : 02 205 68 68 – info@cerbc.brussels – www.cerbc.brussels

Conseil Fédéral du Développement Durable
Boulevard du Jardin Botanique 50 – 1000 Bruxelles
Tél : 02 743 31 50 – mail@frdo-cfdd.be – www.frdo-cfdd.be

Préambule

Dans le cadre de leurs missions, le Conseil de l'Environnement (ci-après « le CERBC ») et le Conseil Fédéral du Développement Durable (ci-après « le CFDD ») ont tous les deux la faculté de remettre des avis d'initiative sur les dossiers qu'ils ont à connaître.

Ainsi, de par les échanges de bonnes pratiques dans les diverses matières qui les occupent, ils ont jugé utile de mettre en commun leurs connaissances afin de délivrer l'avis d'initiative qui suit.

En outre, les membres de Brupartners, du CESE Wallonie, du MinaRaad, du CCE et du SERV ont également été impliqués dans la préparation de cet avis. Les réunions de préparation de cet avis ont eu lieu les 21/12/2022 et 18/01/2023. Dans ce texte, « les Conseils » désigne donc les 7 Conseils consultatifs ayant pris part à la rédaction du présent avis.

Avis

1. Contexte

Les pays de l'Union Européenne (ci-après « l'UE ») doivent mettre à jour le Plan National Énergie-Climat (ci-après « PNEC »)¹ qu'ils ont soumis à la Commission européenne (ci-après « la Commission ») début 2020, et sur lequel la Commission a mené une analyse². Sur la base de cet accord, la Belgique doit soumettre un projet de PNEC actualisé pour la fin juin 2023 et un PNEC actualisé pour la fin juin 2024³.

Avec le présent avis, **les Conseils** souhaitent formuler quelques recommandations pour ce PNEC révisé. À cet égard, ils se réfèrent à leur avis conjoint de 2019 sur le projet de PNEC⁴. **Les Conseils** soutiennent toujours le contenu de ce dernier avis. Comme dans cet avis de 2019, ce nouvel avis porte principalement sur les éléments de gouvernance. Pour des recommandations plus spécifiques sur le fond, **les Conseils** se réfèrent à leurs propres avis séparés.

¹ Le site web sur le PNEC belge :

(NL) <https://www.nationaalenergieklimaatplan.be/nl>

(FR) <https://www.plannationalenergieclimat.be/fr>

² COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. *Assessment of the final national energy and climate plan of Belgium (2020)* https://energy.ec.europa.eu/system/files/2021-01/staff_working_document_assessment_necp_belgium_en_0.pdf

³ Comme le prévoit le *Règlement sur la gouvernance et l'action climatique de l'Union de l'énergie*, article 14. Voir : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.328.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2018:328:TOC

⁴ Avis conjoint de certains Conseils consultatifs : *Avis sur le projet de Plan National Energie Climat 2030 (PNEC)* : <https://frdo-cfdd.be/fr/avis/03-avis-sur-le-projet-de-plan-national-energie-climat-2030-pnec/>

2. Recommandations pour la révision du PNEC

Dans l'avis de 2019, **les Conseils** se sont notamment inquiétés de la mesure dans laquelle le projet de PNEC respectait le cadre imposé par le règlement pertinent. **Les Conseils** ont vivement demandé que les manquements soient corrigés afin qu'un PNEC à part entière puisse être transmis à la Commission. **Les Conseils** regrettent que cette demande n'ait pas été suffisamment satisfaite et demandent que la présente révision soit utilisée à cette fin.

L'analyse par la Commission de la version finale du PNEC montre en effet que de graves lacunes subsistent au niveau de la forme et du contenu du PNEC. Cette analyse montre en outre que les observations formulées par la Commission sur le projet de PNEC n'ont pas été suffisamment prises en compte. **Les Conseils** demandent que la présente révision soit également utilisée pour combler ces lacunes.

La Commission a formulé des recommandations⁵ sur la mise en œuvre du PNEC par les Gouvernements des différents niveaux de pouvoir de notre pays. Ces recommandations portaient notamment sur le manque d'ambition réelle de certaines de ses composantes et sur la nécessité de renforcer la coordination et l'intégration des actions des différents niveaux politiques. Ces recommandations restent pertinentes et sont, dans une large mesure, conformes aux analyses des différents Conseils consultatifs.

Entre-temps, le contexte (entre autres en raison de la pandémie et de la guerre en Ukraine) a changé. Au niveau de l'UE, le Green Deal est mis en œuvre, y compris la loi européenne sur le climat⁶ et le paquet Fit for 557 (avec un objectif de réduction de 47% pour la Belgique⁸). REPowerEU⁹ est également une réponse politique à la crise énergétique. Tous ces éléments ne font que renforcer la nécessité d'une révision du PNEC qui réponde aux manquements formulés précédemment tout en intégrant pleinement les ambitions renouvelées en matière d'énergie et de climat. **Les Conseils** demandent donc explicitement aux Gouvernements concernés des différents niveaux de pouvoir de parvenir à un PNEC cohérent, conjoint et intégré qui respecte le cadre imposé et les nouvelles ambitions climatiques qui sont nécessaires, et qui soit également plus lisible.

Entre-temps, la Commission a élaboré des lignes directrices¹⁰ claires qui serviront de cadre aux États membres pour la mise à jour de leur PNEC. Il s'agit notamment de la nécessité d'une plus grande ambition pour la transition verte vers la neutralité climatique et la résilience du système énergétique, de l'importance d'une transition juste, de la demande d'objectifs nationaux concrets, du renforcement des synergies, de l'amélioration de la dimension « recherche, innovation et compétitivité », de la consultation de la société civile, d'une meilleure base analytique et d'un plan de financement détaillé.

⁵ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. *Assessment of the final national energy and climate plan of Belgium (2020)*
https://energy.ec.europa.eu/system/files/2021-01/staff_working_document_assessment_necp_belgium_en_0.pdf

⁶ Voir : https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-green-deal/european-climate-law_en

⁷ Voir : <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>

⁸ Emissions qui ne sont pas prises en compte par le système ETS, dans le cadre de l'Effort Sharing Regulation. Pour sa révision, dans le cadre du "Fit for 55", voir : <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/11/08/fit-for-55-eu-strengthens-emission-reduction-targets-for-member-states/>

⁹ Voir : https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repower-eu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en

¹⁰ *Guidance to Member States for the update of the 2021-2030 NECPS*
https://energy.ec.europa.eu/guidance-ms-updated-necps-2021-2030_en

Les Conseils accueillent favorablement ces lignes directrices et demandent un engagement à court terme et une planification concrète de la part des Gouvernements des différents niveaux de pouvoir de notre pays pour parvenir de manière commune à un projet de PNEC actualisé et, plus tard, à une version finale du plan qui soit pleinement conforme à ces lignes directrices. Ils demandent explicitement à être activement impliqués dans cette démarche, comme le demandent également les lignes directrices¹¹. Enfin, **les Conseils** se réfèrent au tableau figurant à la fin du document reprenant les lignes directrices de la Commission. Il contient une liste des principaux objectifs auxquels le PNEC doit répondre. **Les Conseils** demandent qu'un tableau similaire soit rapidement créé pour notre pays, avec une colonne supplémentaire « autorités compétentes » qui fasse référence aux objectifs belges. Un tel tableau pourrait être un outil important pour concrétiser un programme de coopération préconisé dans le §9 ci-dessous.

Les Conseils réitèrent avec force leur appel aux Gouvernements des différents niveaux de pouvoir de notre pays pour qu'ils profitent de la révision du PNEC pour proposer chacun une contribution à un programme de coopération (voir ci-dessous) – en utilisant dans chaque cas leurs propres compétences et la complémentarité entre les niveaux politiques – qui puisse surmonter les déficiences structurelles de la politique énergétique et climatique dans les années à venir. Il n'y a aucune raison objective pour qu'il ne soit pas possible de parvenir à un PNEC solide, soutenu par les Gouvernements des différents niveaux de pouvoir, qui puisse répondre aux défis énergétiques et climatiques et qui soit pleinement conforme aux lignes directrices élaborées par la Commission. La réalisation d'un tel plan dépend uniquement de la compréhension des intérêts communs à long terme et de l'existence d'une volonté politique suffisante pour travailler ensemble de manière complémentaire et en se renforçant mutuellement. Il est également nécessaire d'élaborer une méthodologie efficace pour la rédaction conjointe du plan.

Les Conseils demandent aux Gouvernements des différents niveaux de pouvoir de se mettre d'accord à court terme sur un programme concret de coopération qui puisse assurer une mise à jour qualitative du PNEC et une mise en œuvre renforcée de ce qui sera inclus dans le PNEC. Parmi les éléments qu'ils ont à l'esprit figurent les suivants :

- Des accords concrets pour parvenir à une vision systémique intégrée et des projets de coopération à court terme, notamment dans les domaines suivants : fiscalité environnementale, mobilité durable, planification des infrastructures visant la transition vers une société climatiquement neutre (en 2050), politique industrielle, recherche et développement, financement et inclusion, entre autres en termes de genre.
 - Dans le cadre institutionnel actuel, il est possible de faire beaucoup mieux. On pourrait par exemple commencer immédiatement par une *task force* interfédérale chargée de répertorier tous les éléments qui devraient permettre une rénovation énergétique accélérée et cohérente du parc immobilier dans les différentes régions en même temps. Les questions à traiter seraient entre autres : quels sont les obstacles techniques, juridiques et fiscaux, et comment les surmonter ? Avec une approche pragmatique et ouverte, il devrait être possible d'accélérer la transition¹².

¹¹ Voir *Guidance*, 3.2: « Member States also need to ensure full and timely consultation and involvement of social partners, in accordance with the relevant national rules and practices. »

¹² Dans ce contexte, l'avis sur le projet de PNEC (2019) art. [12] souligne l'importance de ce que l'on appelle les « accélérateurs » qui peuvent conduire la transition.

- La vision inter-fédérale MaaS (= Mobility as a Service)¹³ et la plateforme intra-belge Economie circulaire¹⁴ notamment démontrent que cela est possible.
- **Les Conseils** suggèrent que les Gouvernements des différents niveaux de pouvoir profitent également de l'occasion pour ajouter un chapitre REPowerEU au programme de réforme national.¹⁵ C'est une des manières possibles pour parvenir à une coopération concrète.
- Une analyse conjointe rapide de tous les commentaires de la Commission sur le PNEC déjà soumis et des lignes directrices pour la préparation d'un PNEC actualisé. Sur cette base, il convient donc de choisir rapidement une formule viable qui puisse garantir une mise à jour qualitative. L'expérience des groupes de travail interfédéraux qui ont participé à l'élaboration du plan de relance et de résilience¹⁶ peut être une source d'inspiration à cet égard¹⁷.
- Un programme de recherche clair, harmonisé et concerté, ainsi que les investissements nécessaires. Il s'agit notamment d'études d'impact plus larges sur les questions cruciales des politiques énergétiques et climatiques (y compris leur impact sur les indicateurs de développement durable, les coûts et les rendements des investissements, l'impact socio-économique du changement climatique, la dimension du genre), d'études autour du pilotage financier, des politiques ayant un impact sur le comportement des consommateurs et des producteurs (fiscalité, aménagement du territoire, mobilité et transport, normes, etc.) et du financement des innovations technologiques et sociétales pertinentes, et de recherches plus poussées sur ces innovations.

3. Suivi

Les Conseils demandent à être activement impliqués dans le processus de mise à jour du PNEC. Ils demandent aux Gouvernements concernés des différents niveaux de pouvoir de prendre les mesures suivantes :

- Une explication aux Conseils consultatifs (conjointement et séparément) sur la manière dont le processus de mise à jour se déroulera et dont les recommandations de la Commission pour cette mise à jour seront respectées. Cette explication devrait avoir lieu le plus tôt possible en 2023 afin de laisser suffisamment de temps jusqu'à la présentation du projet de PNEC actualisé.

¹³ Voir :

(NL) <https://mobilit.belgium.be/nl/news/een-interfederale-visie-op-mobility-service-belgie>

(FR) <https://mobilit.belgium.be/fr/news/une-vision-interfederale-pour-la-mobilite-servicielle-en-belgique>

¹⁴ Voir notamment ce que dit le Plan d'action fédéral pour une économie circulaire à ce sujet : <https://www.health.belgium.be/fr/plan-daction-federal-pour-une-economie-circulaire-2021-2024>

¹⁵ Voir : <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/14/eu-recovery-plan-provisional-agreement-reached-on-repowereu/>

¹⁶ Le Plan belge :

(NL) https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/belgiums-recovery-and-resilience-plan_nl

(FR) https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/belgiums-recovery-and-resilience-plan_fr

¹⁷ Il y a également eu des initiatives dont l'intention initiale était de parvenir à un dialogue interfédéral, comme les « tables climatiques ». Voir :

(NL) <https://klimaat.be/news/2022/klimaattafels>

(FR) <https://climat.be/actualites/2022/tables-rondes-sur-le-climat>

- Une explication – liée à des accords concrets – sur la manière dont les Conseils consultatifs seront activement impliqués dans ce processus. Cette explication devrait également être fournie le plus tôt possible afin que les Conseils consultatifs puissent préparer leur travail de la meilleure façon possible.
- Un engagement des Gouvernements des différents niveaux de pouvoir à impliquer activement les Conseils consultatifs dans le processus après la soumission du projet à la fin du mois de juin 2023 et avant la soumission de la version finale à la fin du mois de juin 2024.

*

* *