

Avis sur la concrétisation de la transition de la Belgique vers une société bas carbone en 2050

1. Préambule

- [a] Le Secrétaire d'Etat à l'Environnement, à l'Energie, à la Mobilité et aux Réformes institutionnelles, Melchior Wathelet, a saisi le CFDD d'une demande d'avis concernant les travaux « Transition de la Belgique vers une société bas carbone à l'horizon 2050 » par un courrier daté du 17 décembre 2013.

Le Secrétaire d'Etat y demande au CFDD de lui remettre, conjointement avec les organes de concertation au niveau régional qui sont présents en tant qu'observateurs au sein du CFDD, un avis sur la meilleure manière de concrétiser la transition de la Belgique vers une société bas carbone en 2050, à la fois sous le volet de son intégration dans la politique climatique (gouvernance, cadre, structure, stratégie,... à mettre en place) et sous celui de l'approfondissement du débat avec tous les acteurs et tous les secteurs concernés à tous les niveaux.

- [b] A cette fin, les secrétariats du SERV, du Minaraad, du CESW, du CWEDD, du CESRBC et du CERBC ont été contactés en vue de préparer un avis commun sur la question.
- [c] Le présent avis a donc pour objectif de communiquer un message partagé par l'ensemble des Conseils. Il est toutefois opportun de rappeler que les Conseils ont rendu de manière séparée antérieurement des avis parlant de gouvernance, contenant des considérations générales et spécifiques qui ne sont pas rappelées ci-après.

2. Défis

- [1] Les Conseils souhaitent commencer par rappeler les défis en matière de gouvernance qui devront être relevés afin de réussir la transition vers une société bas carbone en Belgique :
- une perspective à long terme avec 2050 comme horizon est nécessaire, comme cadre pour les politiques à court terme ;
 - il est nécessaire d'arriver à une interaction forte entre les niveaux de pouvoir et entre les différents domaines d'action ;
 - une approche large se focalisant sur l'ensemble des composantes du système énergétique et qui intègre les trois dimensions du développement durable est nécessaire (approche systémique, voir § [3] *infra*) ;
 - la politique doit reposer sur des fondements solides (notamment au niveau scientifique) et un dialogue transparent avec les parties prenantes ;
 - un cadre légal stable est nécessaire ;
 - les engagements pris par les gouvernements au niveau national et les engagements internationaux doivent être respectés.

3. Introduction

- [2] Atteindre des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050 afin de permettre une stabilisation du système climatique (- 80% à - 95% par rapport à 1990) nécessite une vision large de la gouvernance et la mise en œuvre d'une politique ambitieuse de transition vers une société bas carbone intégrant les autres enjeux du développement durable.
- [3] Dans le cadre d'une transition vers une société bas carbone, les Conseils estiment que l'objectif principal et essentiel d'une politique de transition énergétique doit être de mener à une société durable, qui garantit¹ :
- le respect des limites environnementales et la volonté de lutter contre les changements climatiques, selon le principe de responsabilité commune, mais différenciée ;
 - la sécurité d'approvisionnement énergétique, tant pour les consommateurs que pour le pays dans son ensemble ;
 - une économie performante, assurant la compétitivité de nos entreprises ;
 - la justice sociale et une transition juste, respectant les cinq piliers de celle-ci : dialogue social, création d'emplois (investissement, recherche et développement, innovation), formation et compétence, respect des droits humains et des droits des travailleurs et une protection sociale concertée et forte.
- [4] Une approche de transition² peut aider à piloter et accélérer la transformation de notre système énergétique, grâce à une approche se focalisant sur les interactions entre la technologie, la société et la politique et prenant comme point de départ la nécessité de travailler et de penser de manière intégrée.
- [5] Une politique de transition vers une société bas carbone exige une approche mondiale, menant entre autres à un « *level playing field* » pour les entreprises, ainsi qu'une approche large et stratégique de tous les niveaux de pouvoir en Belgique, tout en encourageant des initiatives proactives. Elle doit intégrer tous les enjeux du développement durable, impliquer les parties prenantes pour assurer un large soutien sociétal et être cohérente avec la politique de développement.
- [6] Selon les Conseils, le développement d'une stratégie de transition effective demande de plus une approche qui ne soit pas uniquement fondée sur le *produit* mais aussi sur le *processus*. L'accent y est mis sur la réforme et l'amélioration de tous les processus de planification et de tous les instruments existants ainsi que sur leur harmonisation réciproque. De cette manière, une base solide ne dépendant pas d'une coalition ponctuelle lui est assurée.

4. Recommandations générales

- [7] Les Conseils soulignent qu'une coordination entre les différentes instances belges fédérales et régionales est essentielle afin d'assurer une plus grande cohérence de la politique de transition, afin de définir ensemble les actions à prendre et construire une vision coordonnée et à long terme pour les politiques « climat et énergie » et pour une société bas carbone.

¹ Voir § [3] de l'avis du CFDD sur l'étude « *Towards 100% renewable energy in Belgium by 2050* », 2013a05, 19 mars 2013 : <http://www.frdo-cfdd.be/sites/default/files/content/download/files/2013a05f.pdf>

² Formation de vision stratégique, Réflexion systémique, Création d'espace d'expérimentation avec de nouvelles technologies et pour l'utilisation de nouvelles technologies dans des niches, Organisation de réseaux d'apprentissage et d'interaction, Recherche d'un large soutien sociétal pour les innovations systémiques, Opérationnalisation via des actions et des mesures concrètes dans un programme pluriannuel intégré pour la transition par delà les frontières des domaines politiques.

Les Conseils trouvent de plus important de veiller également à une cohérence entre cette politique de transition et les mesures qui visent à rencontrer d'autres défis.

- [8] Cette coordination doit être permanente, tout en tenant compte des spécificités régionales. De ce point de vue, les Conseils plaident pour l'application du principe de mutualité, selon lequel chaque niveau de pouvoir cherche à agir de manière à renforcer l'efficacité de tous les autres niveaux de pouvoir.
- [9] Cette coordination verticale doit par ailleurs être accompagnée du développement d'une meilleure gouvernance au sein de chaque entité impliquée (coordination horizontale des politiques).
- [10] Les Conseils soulignent la nécessité pour la Belgique de jouer un rôle actif au niveau international. Pour ce faire, notre pays doit être cohérent du point de vue de sa politique interne afin d'asseoir sa légitimité à ce niveau.
- [11] Les Conseils estiment de plus que les initiatives locales apportent une contribution essentielle à la transition. Une politique facilitant, coordonnant et accélérant la transition du système énergétique qui est en cours de manière « *bottom up* » est nécessaire.
- [12] Les Conseils pensent qu'un défi important est de rendre plus compatibles avec le développement durable les processus politiques au quotidien et les décisions que les citoyens, les organisations et les entreprises prennent.
- [13] La stratégie de transition doit contenir des objectifs de diminution des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050 (avec des objectifs intermédiaires pour 2030 et 2040), tout en garantissant l'atteinte des objectifs spécifiés au § [3] de cet avis. Les discussions sur les objectifs ne doivent toutefois pas éclipser ou hypothéquer l'harmonisation et l'intégration de mesures concrètes entre le niveau fédéral et le niveau régional (*cf. par ex. les discussions sur le « burden sharing »*).
- [14] Les Conseils recommandent notamment que les Régions et l'Etat fédéral prennent des décisions cohérentes en matière :
- de politiques de maîtrise de la demande en énergie, et aussi en particulier en matière de mobilité, d'aménagement du territoire et de performance énergétique des bâtiments ;
 - de transition protéinique, telle que définie dans l'avis du CFDD du 3 février 2011 sur les protéines animales et végétales ;
 - d'organisation des marchés du gaz et de l'électricité, de capacités de production et de mix énergétique nécessaires pour assurer l'approvisionnement énergétique durable à un coût supportable ;
 - d'infrastructures de transport et de distribution de l'énergie ;
 - de soutien à la recherche et au développement ;
 - de mesures d'accompagnement des acteurs (citoyens, entreprises,...) ayant besoin d'une assistance pour participer réellement à la transition vers une société bas carbone.
- [15] Cette stratégie doit de plus être accompagnée d'une évaluation régulière permettant de mesurer, en considérant chacun des aspects mentionnés au § [3], les résultats concrets des mesures adoptées, accompagnée de mesures correctrices si nécessaire.
- [16] Enfin, comme autre aspect de la gouvernance, les Conseils sont d'avis qu'une politique ambitieuse de transition vers une société bas carbone ne peut être couronnée de succès que si elle est soutenue par l'ensemble des parties prenantes et que si ces dernières peuvent participer à son développement, ce qui permettra notamment d'inciter à des changements de comportements et de technologies.

5. Recommandations institutionnelles

[17] Les Conseils recommandent une consultation des parties prenantes notamment par l'intermédiaire des Conseils d'avis tant pour la définition de la vision et la détermination des objectifs que pour les actions à mettre en œuvre et le suivi de l'atteinte des objectifs.

Les Conseils demandent en particulier que les Conseils d'avis soient consultés en temps utiles lors de la conclusion d'accords de coopération en matière de protection de l'environnement ainsi qu'en préparation des réunions de la Commission nationale Climat.

[18] Les Conseils recommandent que des institutions existantes comme la Commission nationale Climat, le Comité de concertation, la Conférence interministérielle de l'Environnement, CONCERE³ et le CCPIE visent à coordonner les politiques fédérales et régionales de manière à ce qu'elles soient cohérentes et se renforcent mutuellement. Afin de faciliter l'atteinte de ces objectifs, les Conseils plaident par ailleurs pour que des échanges informels et proactifs aient lieu suffisamment en amont afin de préparer le travail au sein de ces institutions..

[19] A cette fin, les Conseils demandent que des moyens nécessaires suffisants soient assurés à la Commission nationale Climat et qu'il soit veillé à la transparence de ses activités et de ses décisions. Les Conseils souhaitent également que les parties prenantes puissent y être entendues régulièrement.

[20] Selon les Conseils, il est souhaitable d'améliorer le mécanisme de suivi des engagements pris par les différents niveaux de pouvoir en matière de politique climatique ; tâche qui pourrait par exemple être assumée par un comité ad hoc permanent rassemblant des parlementaires tant fédéraux que régionaux.

Pour ce faire, une harmonisation des méthodologies de monitoring utilisées pour l'estimation des émissions de gaz à effet de serre et l'évaluation d'impact des politiques et mesures est souhaitable.

³ Cf. l'accord de coopération du 18 décembre 1991 entre l'Etat, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la coordination des activités liées à l'énergie.