

Avis sur la gouvernance en matière de politique climatique nationale et la réforme de la Commission nationale Climat

- **Demandé par le Secrétaire d'Etat à l'Environnement, à l'Energie, à la Mobilité et aux Réformes institutionnelles, Melchior Wathelet, dans une lettre datée du 15 juillet 2013**
 - **Préparé par le groupe de travail « Energie et Climat »**
 - **Approuvé par l'Assemblée générale du 25 octobre 2013**
 - **La langue originale de cet avis est le français**
-

1. Contexte

Le Secrétaire d'Etat à l'Environnement, à l'Energie, à la Mobilité et aux Réformes institutionnelles, Melchior Wathelet, a saisi le Conseil fédéral du Développement durable d'une demande d'avis sur la gouvernance en matière de politique climatique nationale et la réforme de la Commission nationale Climat (ci-après la CNC). Le courrier, daté du 15 juillet 2013, demande que l'avis soit rendu dans les 4 mois.

Il demande en particulier que le Conseil porte son attention sur l'évaluation du niveau de réalisation des dispositions existantes en matière de gouvernance climatique, telles qu'elles découlent de l'Accord de coopération du 14 novembre 2002¹, et sur l'identification des lacunes et des pistes d'amélioration afin de renforcer le rôle de la CNC et d'en optimiser le fonctionnement.

2. Avis

2.1. Des engagements à respecter et une cohérence à assurer

- [1] Le rapport du groupe de travail 1 du GIEC qui a été approuvé ce 27 septembre 2013, notamment par la Belgique démontre une fois de plus l'urgence de la lutte contre les changements climatiques. A ce titre, le CFDD rappelle la nécessité pour la Belgique de respecter ses engagements, tant au niveau international qu'aux niveaux européen, national et régional. Le CFDD souscrit par ailleurs à la conclusion de différents rapports nationaux et internationaux² selon lesquels il est urgent de construire en Belgique une vision coordonnée et à long terme pour les politiques climat et énergie, et d'assurer une plus grande cohérence entre les actions menées par les différentes autorités.
- [2] Or en ce qui concerne les politiques climat et énergie, le CFDD estime qu'il y a clairement des lacunes de gouvernance. Ainsi en matière de politique climatique, ces lacunes constituent des freins très sérieux au développement d'une politique ambitieuse : des décisions importantes se font attendre (notamment pour le *burden sharing*), un cadre stratégique clair est absent (notamment pour l'achat des droits d'émission et le Plan national Climat), le suivi et l'évaluation des politiques sont déficients, les engagements ne sont pas tenus et la résolution de problèmes fondamentaux est toujours repoussée.

¹ Accord de coopération du 14 novembre 2002 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'établissement, l'exécution et le suivi d'un Plan national Climat, ainsi que l'établissement de rapports, dans le cadre de la Convention-cadre des Nations unies sur les Changements climatiques et du Protocole de Kyoto, conclu à Bruxelles.

² Voir *Analyse du rôle et du fonctionnement de la Commission Nationale Climat*, DG Environnement, Service fédéral Climat, Avril 2013, http://www.climat.be/IMG/pdf/130426_Evaluation_CNC_web.pdf

- [3] Le CFDD rappelle³ que l'objectif principal et essentiel des politiques climat et énergie doit être de permettre une transition vers une société durable, qui garantisse :
- le respect des limites environnementales
 - la sécurité d'approvisionnement énergétique
 - la compétitivité de nos entreprises
 - La justice sociale et une transition juste
- [4] Le respect de ces 4 garanties doit également guider une meilleure gouvernance dans la politique d'achat des permis d'émission et la place que cette politique doit avoir par rapport aux actions domestiques.
- [5] Dans cet avis, le CFDD se focalisera sur la politique climatique belge.
- [6] Le CFDD estime que le monde politique doit impérativement assurer une réelle coordination et une réelle cohérence entre les différentes instances belges en charge de la politique climatique, du fait du caractère transversal de cette politique et des nombreuses synergies possibles.
- [7] La répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les Régions rend ces tâches de coordination et de cohérence fondamentales. Dans ce contexte, le CFDD plaide 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* »⁴. Le Conseil estime qu'il est indispensable que les Régions et l'Etat fédéral se concertent préalablement à l'élaboration de toute action climatique, en vue de définir ensemble les actions à prendre. Celles-ci doivent absolument se renforcer et se compléter en vue d'assurer une cohérence maximale entre elles.
- [8] En particulier, en vue de préparer les engagements internationaux pris par la Belgique et afin d'éviter un « marchandage » long et empreint d'incertitude *a posteriori* sur les efforts à fournir par chacun, le Conseil recommande que les Régions et l'Etat fédéral définissent une fourchette d'objectifs ambitieux que chaque entité pourrait s'engager à respecter.
- [9] L'Accord institutionnel sur la sixième réforme de l'Etat prévoit d'optimiser et de renforcer le rôle de la Commission nationale Climat. Le CFDD estime que la Commission nationale Climat doit exécuter pleinement ses missions telles que définies par l'Accord de coopération du 14 novembre 2002. En particulier, elle doit :
- d'une part faciliter l'élaboration des politiques fédérales et régionales de manière à ce qu'elles soient cohérentes et se renforcent mutuellement et
 - d'autre part définir les engagements et les actions réciproques en vue d'atteindre les engagements pris, d'obtenir un accord sur les engagements à prendre et établir un mécanisme de suivi et de vérification de ces engagements.
- [10] La Commission nationale Climat doit régulièrement alimenter et interpeler le Comité de Concertation, afin que ce dernier effectue les arbitrages politiques nécessaires lorsqu'un consensus ne peut être trouvé rapidement au sein de la CNC. La Commission nationale Climat et le Comité de Concertation doivent agir de concert en vue de permettre une politique climatique cohérente et efficace. La Conférence interministérielle de l'Environnement doit être associée à ce processus.
- [11] Le CFDD demande qu'un cadre soit mis en place qui détermine concrètement les modalités de cette collaboration structurelle entre la Commission nationale Climat et le Comité de concertation.

³ Avis du CFDD sur l'étude « *Towards 100% renewable energy in Belgium by 2050* » (2013a05, 19 mars 2013)

⁴ Ce principe consiste à ce que chaque niveau de pouvoir cherche à agir de manière à renforcer l'efficacité de tous les autres niveaux de pouvoir. Chaque niveau évalue non seulement la réalisation de ses objectifs propres mais aussi la mesure dans laquelle il a contribué à la réalisation des objectifs d'autres niveaux (Avis d'évaluation de la politique climatique belge, aspects liés aux procédures", §9 (CFDD, 2006a10, avis du 23 mai 2006)

- [12] En outre, la CNC doit continuer à assurer ses tâches fondamentales, notamment celles de monitoring, de rapportage et d'élaboration et d'évaluation de la mise en œuvre du Plan national Climat. Ces tâches sont essentielles pour permettre une prise de décision efficace, dans le cadre d'une gouvernance améliorée.
- [13] Finalement, Les moyens nécessaires, tant humains que financiers, devraient être accordés à la Commission nationale Climat pour qu'elle puisse assurer la bonne exécution de l'ensemble des tâches qui lui sont dévolues.

2.2. Une évaluation de la gouvernance en matière de politique climatique est essentielle

- [14] Le Conseil soutient l'initiative prise par le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement qui a évalué le fonctionnement de la Commission nationale Climat au regard notamment de la réalisation de ses missions. Ce rapport est très critique quant au fonctionnement et à l'atteinte des objectifs de la CNC⁵. Le Conseil invite les gouvernements à en tirer les conclusions et à prendre les mesures correctrices qui s'imposent et ce à la lumière des nouvelles ambitions pour la CNC. Le Conseil suggère que l'exercice soit réalisé de manière structurelle et périodique.

2.3. Une décision sur le *burden sharing* est urgente

- [15] Le CFDD regrette qu'il n'y ait pas encore eu de décision au sujet du *burden sharing* et rappelle que ce dernier concerne non seulement les gaz à effet de serre, les énergies renouvelables et les recettes de l'ETS, mais également le financement international de la politique climatique. Le partage des efforts doit être équitable, être décidé sur la base de critères objectifs et transparents, mettre l'accent sur l'atteinte des objectifs de manière interne et doit aussi être réalisé pour un objectif européen de réduction des émissions de - 30 % à l'horizon 2020, ce que la Belgique soutient. Les engagements inscrits dans l'accord de *burden sharing* doivent être assortis d'un mécanisme de suivi et de vérification annuel, permettant d'évaluer les progrès et de mettre en œuvre des actions correctives en temps utile.
- [16] Les décisions quant au partage des efforts doivent, selon le Conseil, être prises suivant un timing strict à respecter, en partant d'un travail de fond de la Commission nationale Climat pour rapidement remonter au Comité de concertation, en vue de la formalisation d'un accord.

2.4. Contrôle et responsabilisation

- [17] Le Conseil en appelle à l'instauration d'un système de contrôle et de mécanismes de responsabilisation en vue de faire respecter les dispositions prises en matière de gouvernance climatique et les engagements (réduction des émissions de gaz à effet de serre, énergies renouvelables, économies d'énergie et financement climat international) pris par les gouvernements fédéral et régionaux. Le CFDD recommande qu'un comité ad hoc permanent rassemblant des parlementaires tant fédéraux que des trois régions soit créé dans ce cadre

2.5. Publicité et transparence de la CNC

- [18] Le CFDD plaide pour une réelle transparence des activités et des décisions de la CNC. Le rapport d'activité devrait être présenté chaque année lors d'une session conjointe des 4 parlements régionaux et fédéral et faire l'objet d'un débat au sein de l'Assemblée fédérale, durant lequel les parties prenantes devraient avoir l'opportunité d'exprimer leurs points de vue. Les agendas et décisions ainsi que les procès-verbaux et les rapports d'activité de la Commission nationale Climat devraient aussi être publiés de manière rapide et systématique.

⁵ Analyse du rôle et du fonctionnement de la Commission Nationale Climat, DG Environnement, Service fédéral Climat, Avril 2013, http://www.climat.be/IMG/pdf/130426_Evaluation_CNC_web.pdf

2.6. Monitoring

- [19] Le Conseil pense qu'une cohérence devrait aussi être recherchée au niveau technique : il est ainsi difficilement compréhensible que les méthodologies de monitoring utilisées par les différentes entités régionales et fédérale pour l'estimation des émissions de gaz à effet de serre et l'évaluation d'impact des politiques et mesures ne soient pas harmonisées, tel que le recommandent depuis de nombreuses années les multiples rapports d'examen (*in-depth review* UNFCCC notamment). Le CFDD demande que cette harmonisation soit mise en place au plus vite, en conformité avec les *guidelines* européennes et internationales.

Annexe 1. Membres de l'Assemblée générale ayant droit de vote qui ont participé au vote pour cet avis

- 3 vice-présidents:
O. Van der Maren, L. Cloots, M. Verjans
- 2 des 3 représentants des organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement :
M. Bienstman, S. Leemans
- 3 des 3 représentants des organisations non gouvernementales pour la coopération au développement :
R. De Meyer, B. Gloire, V Rigot
- 4 des 6 représentants des organisations des travailleurs:
P. Cornélis, S. Storme, D. Van Oudenhoven, D. Van Daele
- 4 des 6 représentants des organisations patronales :
V. Biebel, P. Vanden Abeele, A. Nachtergaele, F. Van Tiggelen
- 2 des 2 représentants des groupements de jeunesse :
L. Fastrez, O. Beys

Total : 18 des 24 membres avec voix délibérative

Annexe 2. Réunions de préparation de cet avis

Le groupe de travail « Energie et Climat » s'est réuni le 16 septembre et les 3 et 10 octobre 2013 pour préparer cet avis.

Annexe 3. Personnes ayant collaboré à la préparation de cet avis.

- Prof. Jean-Pascal VAN YPERSELE (UCL, président du groupe de travail)

Membres et leurs représentants

- M. Robbert CASIER (Vlaamse Jeugdraad)
- M. Philippe CORNELIS (CSC)
- Mme Cécile DE SCHOUTHEETE (IEW)
- Mme Pauline DELGRANGE (Conseil de la jeunesse)
- Mme Brigitte GLOIRE (Oxfam)
- Mme Sarah LAMOTE (11.11.11)
- M. Sébastien STORME (FGTB)
- Mme Diana VAN OUDENHOVEN (CGSLB)
- M. Olivier VAN DER MAREN (FEB)
- M. Jan VANDERMOSTEN (WWF)

Experts invités

- Mme Laurence DE CLOCK (SPF SPSCAE)

- M. Etienne HANNON (SPF SPSCAE)

Secrétariat

- M. Jan DE SMEDT
- M. Alexis DALL'ASTA
- M. Marc DEPOORTERE