

# Avis du CFDD sur le projet de Plan National Energie Climat 2030 (PNEC)

- Dans le cadre d'une demande faite par les présidents de CONCERE (concertation entre l'Etat fédéral et les Régions sur l'Energie) et la CNC (Commission Nationale Climat) dans une lettre datée du 15 février 2019
  - Préparé par le groupe de travail « Energie et Climat »
  - Approuvé par l'Assemblée générale le 10 mai 2019 (voir Annexe 1)
  - La langue originale de cet avis est le français
- 

## Contexte

- [1] Le CFDD a reçu une demande de CONCERE<sup>1</sup> et de la CNC<sup>2</sup> de rédiger, en commun avec le Conseil Central de l'Economie et les Conseils régionaux présents en tant qu'observateurs au sein du CFDD, un avis sur le projet de PNEC. Conformément à la demande, cet avis portera principalement sur les aspects de gouvernance et de cohérence générale. Le Conseil insiste donc pour que cet avis, ayant une assise sociétale particulièrement large, soit pris en compte de manière approfondie.
- [2] De manière complémentaire à l'avis précité rédigé avec d'autres organes d'avis, le CFDD a également jugé utile de se pencher sur une série de mesures transversales et sectorielles ; c'est l'objet du présent avis.
- [3] A la demande de la Ministre de l'Energie, de l'Environnement et du Développement Durable, Madame Marie-Christine Marghem, le CFDD avait remis un avis consensuel le 30 mai 2018 (Avis relatif à la contribution fédérale au Plan National Energie Climat 2030, ci-dessous avis 2018a06). Il constate et regrette que, si plusieurs recommandations de cet avis ont été intégrées dans le projet de PNEC, de nombreuses autres recommandations ne s'y retrouvent pas. En conséquence, le présent avis reprend notamment une série de recommandations déjà émises dans l'avis 2018a06.

## Principes généraux du PNEC

- [4] Le Conseil estime que le PNEC doit être basé sur une série de principes fondamentaux, qui pourraient être également repris en préambule du plan. Ces principes ont été énumérés dans l'avis CFDD 2018a06, et sont repris ci-dessous.
- [5] Le Conseil estime que l'objectif principal et essentiel d'une politique de transition vers une société bas carbone doit être de mener à une société durable, qui garantit<sup>3</sup> :
- le respect des limites environnementales et la volonté de lutter contre les changements climatiques, selon le principe de responsabilité commune, mais différenciée ;

---

<sup>1</sup> [CONCERE](#) = Concertation entre l'Etat fédéral et les Régions sur l'Energie

<sup>2</sup> [CNC](#) = Commission Nationale Climat

<sup>3</sup> Avis 2014a04 du 27/05/2014 sur la concrétisation de la transition de la Belgique vers une société bas carbone en 2050, paragraphes [3] à [5] et avis 2019a01 du 03/04/2019 relatif à une proposition de loi spéciale « Climat ».

- 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<sup>4</sup> et des droits des travailleurs et travailleuses et une protection sociale concertée et forte;
- la cohérence des politiques pour le climat et le développement durable<sup>5</sup> veillant à ce que la transition en Belgique ne se fasse pas au détriment du développement durable des pays en développement<sup>6</sup>.

[6] Une approche de transition 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.

[7] 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.

[8] La transition énergétique demandera des investissements importants, qui devront être répartis. Les efforts devront être payables pour tous les ménages, en particulier les publics précarisés, pour les PME et pour les entreprises.

[9] Le CFDD recommande par ailleurs de :

- Résoudre et prévenir la précarité énergétique pour qu’elle ne constitue pas un frein aux mesures pour l’évolution vers une société bas carbone.
- Inscrire le PNEC 2030 comme une étape vers la réalisation de la Vision stratégique fédérale à long terme de développement durable prévue par l’arrêté royal du 18 juillet 2013<sup>7</sup> (réduction des émissions belges de 80 à 95% en 2050).
- Veiller à une bonne intégration des éléments des différents niveaux de pouvoir et à une coordination structurelle efficace des politiques régionales et fédérales dans le PNEC 2030.
- Veiller à une vision systémique permettant d’intégrer l’ensemble des dimensions, pourtant nombreuses, dans un ensemble cohérent. En particulier, il faut protéger et restaurer la biodiversité, en tenant compte des synergies entre l’Accord de Paris, les Objectifs de Développement Durable et les objectifs d’Aichi.

---

<sup>4</sup> Suivant les principes énoncés dans le préambule de l’Accord de Paris : le droit à la santé, les droits des peuples autochtones, des communautés locales, des migrants, des enfants, des personnes handicapées et des personnes en situation vulnérable et le droit au développement, ainsi que la justice de genre, l’autonomisation des femmes et l’équité entre les générations.

<sup>5</sup> Loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement.

<sup>6</sup> Concernant par exemple la nécessité de renforcer les critères de durabilité des biocarburants au niveau européen, voir le § [3] de l’Avis sur le projet d’arrêté royal établissant des normes de produits pour les carburants destinés au secteur du transport d’origine renouvelable, 2018a01.

<sup>7</sup> Voir l’arrêté royal du 18 juillet 2013 portant fixation de la vision stratégique fédérale à long terme de développement durable.

- Respecter le principe de réduction intégrée des pollutions à des fins d'évitement des transferts d'un milieu vers un autre (évitement des « fausses solutions »<sup>8</sup>).
- Dans le cadre de la répartition des efforts ("burden sharing"), mettre en place une méthodologie de répartition pour tous les dossiers climatiques présents et à venir<sup>9</sup>.
- S'assurer que le PNEC soit compatible dans le cadre européen avec les mécanismes de révision du niveau d'ambition prévus dans l'accord de Paris (dialogue de Talanoa, Global Stocktake).

[10] Le Conseil demande également d'intégrer dans le PNEC les principes d'inclusion, des droits humains et de la justice de genre<sup>10</sup>.

[11] Le Conseil estime par ailleurs que le PNEC devra tenir compte de la cohérence avec les Objectifs de Développement Durable et de l'impact sur le bien-être des communautés du Sud.

[12] Le CFDD recommande d'autre part d'intégrer le PNEC dans une politique à court et long terme qui soit commune et intégrée, et de l'inscrire comme une étape vers la réalisation d'objectifs à long terme dans le cadre de la lutte contre les changements climatiques.

### **Leviers, politiques et mesures transversaux**

[13] De manière générale, le Conseil constate que le projet de plan contient à de nombreux endroits des objectifs et des impacts chiffrés ; les mesures permettant d'atteindre ces objectifs sont en revanche souvent peu ou pas développées ou chiffrées, et ce tant en termes d'impacts qu'en termes de coûts. Elles sont également souvent peu explicites en termes de délais et de moyens. La faisabilité de certaines mesures qui sont développées n'est pas toujours démontrée. C'est par exemple le cas des mesures liées aux agrocarburants. Le projet de PNEC précise que « Pour fin juin 2019, le gouvernement fédéral s'engage à quantifier/chiffrer ses mesures en termes de moyens ». Le Conseil regrette de ne pas avoir pu se pencher sur ces éléments chiffrés.

[14] Comme déjà mentionné dans son avis 2018a06, le Conseil recommande une révision de la fiscalité énergétique, afin d'intégrer progressivement la dimension environnementale et un prix carbone sur les vecteurs énergétiques (fossiles) sans alourdir les charges pesant sur les entreprises (*shift* de la fiscalité, en tenant compte des principes énoncés aux paragraphes [5] à [8] du présent avis). Il constate que, alors qu'un débat national sur la tarification du carbone a eu lieu, le gouvernement ne propose aucune mesure précise de fiscalité énergétique et environnementale dans le projet de PNEC. Le Conseil insiste sur la nécessité de développer en parallèle à ces instruments des alternatives bas carbone.

[15] Le CFDD rappelle qu'il a demandé dans son avis 2018a06 de veiller, pour toutes les formes d'énergie, à la transparence pour tous les types de subsides, aides et encouragements, de même que pour l'utilisation des revenus de l'ETS ou de toute forme de prix carbone. Ces instruments doivent par ailleurs être mis en regard des objectifs recherchés par le PNEC.

[16] Le Conseil recommande au Gouvernement de promouvoir la mise en œuvre de politiques fiscales et réglementaires visant une protection environnementale et sociale élevée auprès des principaux partenaires commerciaux de la Belgique<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Entre autres dans le cas de l'utilisation de la biomasse à des fins énergétiques ou la diminution de CO<sub>2</sub> en faveur des NOx. Voir à ce sujet l'avis du CFDD 2018a05 du 30/05/2018 relatif à la gouvernance en matière de qualité de l'air.

<sup>9</sup> Avis 2016a03 sur la gouvernance concernant la politique climatique, 04/07/2016, paragraphe [8].

<sup>10</sup> En application des principes cités dans le préambule de l'Accord de Paris, ainsi que les Décisions 21/CP.22 du 18 Novembre 2016 « Questions de genre et changements climatiques » (FCCC/CP/2016/10/Add.2), et 3/CP.23 du 18 Novembre 2017 « Mise en place d'un plan d'action en faveur de l'égalité des genres » (FCCC/CP/2017/11/Add.1)

<sup>11</sup> Notamment au niveau du Luxembourg et de sa politique de carburants, et au niveau de la Chine pour sa protection sociale.

- [17] Comme mentionné dans son message au nouveau gouvernement fédéral<sup>12</sup>, dans les négociations internationales, le Conseil estime important d'œuvrer pour qu'un prix carbone soit intégré aux secteurs du transport maritime et du transport aérien et que soient mises en place ou renforcées les normes d'émissions touchant ces secteurs. La TVA et les taxes sur les tickets devraient être intégrées dans cette réflexion. Le Conseil souhaiterait que cette réflexion puisse mener à une vision permettant, pour les distances plus courtes en Europe, de rendre les modes de transport durables relativement plus attrayants que le trafic aérien.
- [18] Le CFDD rappelle que les gouvernements doivent s'assurer de la mise en œuvre concrète des feuilles de route fédérale et régionales concernant l'économie circulaire, qui peut également apporter une contribution à la réalisation des objectifs du PNEC.
- [19] Le Règlement sur la gouvernance de l'union de l'énergie et l'action pour le climat (UE 2018/1999<sup>13</sup>) demande aux Etats membres de fournir un état des lieux des besoins en investissements. Il demande également d'indiquer les coûts des investissements dans les secteurs de la transformation, de la fourniture, du transport et de la distribution de l'énergie. Le projet de PNEC ne répond pas à ces demandes. Le Conseil recommande donc que les niveaux de pouvoir et leurs organes compétents appuyés par la BNB et le Bureau fédéral du Plan établissent ces données afin de voir si les moyens financiers disponibles sont suffisants pour atteindre les objectifs en matière d'énergie et de climat et le cas échéant estimer l'« *investment gap* » de la Belgique. Cette information est indispensable pour mobiliser les moyens financiers nécessaires.
- [20] Dans le cadre de la lutte contre les changements climatiques, le financement de la transition vers une société bas carbone est un thème prioritaire pour le CFDD. Il a émis deux avis<sup>14</sup> analysant notamment comment réaliser ce que demande l'accord de Paris (article 2.1.c) : rendre les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques.

## Leviers, politiques et mesures sectoriels

### a. Energie (production, transmission, stockage)

- [21] Le Conseil rappelle qu'il recommande de définir et assurer un cadre juridique clair du marché de l'énergie, fixant notamment le rôle et les responsabilités des acteurs du marché, afin :
- de pouvoir gérer au mieux l'adéquation entre consommation et production, et ainsi de faciliter le développement des énergies renouvelables,
  - de permettre le développement de communautés locales d'énergie<sup>15</sup>,
  - d'encourager les investissements en évitant des incertitudes juridiques, et de permettre le choix éclairé du consommateur.
- [22] Le Conseil demande de soutenir le développement des énergies renouvelables à intégrer dans le marché, en tenant compte des aspects suivants :
- la maturité de la technologie,
  - son potentiel dans notre pays pour atteindre les objectifs du PNEC,
  - ses coûts et modes de financement,

---

<sup>12</sup> Avis 2018a11 "Un message du CFDD à l'attention du nouveau gouvernement fédéral" du 11 décembre 2018, §13

<sup>13</sup> <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/governance-energy-union>

<sup>14</sup> Avis 2017a06 sur le financement de la rénovation énergétique des bâtiments utilisés pour les services publics du 30 mai 2017; Avis 2018a07 sur le Pacte national d'investissements stratégiques et le financement de la transition vers une économie décarbonée du 30 mai 2018.

<sup>15</sup> Une communauté locale d'énergie est un regroupement de consommateurs, producteurs et/ou *prosumers* en vue d'optimiser et équilibrer leurs productions et consommations d'énergie.

- ses évolutions éventuelles,
- le bénéfice potentiel,
- l'impact sur la sécurité d'approvisionnement,
- l'impact sur les coûts d'énergie pour les consommateurs, y compris la compétitivité de l'industrie intensive en énergie,
- l'impact sur les réseaux et le maintien en équilibre de ces réseaux,
- les émissions qui pourraient être évitées ;
- la possibilité de mettre en place des filières en Belgique et de créer de l'emploi.

[23] Le Conseil est d'avis qu'il faut adapter les capacités et l'approvisionnement du réseau électrique, dans un contexte d'électrification de la société (véhicules, chauffage, etc.) et souligne parallèlement la nécessité de développer des outils permettant une meilleure flexibilité et une amélioration de l'efficacité énergétique au niveau de la consommation électrique.

[24] Le Conseil a demandé dans son avis 2018a06 de sensibiliser les investisseurs potentiels dans le secteur énergétique aux risques (notamment les "actifs ensablés" ou *stranded assets*) associés à la transition vers une économie bas carbone dans le cadre décrit au paragraphe [5] du présent avis.

## **b. Industrie**

[25] Comme mentionné dans son avis 2018a06, le Conseil estime que la Belgique doit se doter d'une politique coordonnée permettant l'évolution et le redéploiement du tissu industriel ainsi que les investissements nécessaires dans le cadre des objectifs du PNEC et des objectifs à long terme.

[26] Pour le Conseil, il importe que les gouvernements incitent les secteurs à développer une feuille de route (ex: *European roadmaps*) reprenant les évolutions nécessaires pour que les industries puissent atteindre les objectifs bas carbone en 2050.

[27] Le Conseil estime important que, si nécessaire, des mesures soient effectivement prises afin de sauvegarder la position compétitive des entreprises.<sup>16</sup>

[28] Le Conseil rappelle qu'il a suggéré au gouvernement fédéral dans son avis 2018a06 de plaider au niveau européen pour évaluer et suivre le différentiel environnemental, social et économique existant entre l'Union Européenne et ses différents partenaires commerciaux, en lien avec les politiques industrielle, climatique et énergétique.

[29] Il rappelle également sa recommandation d'investir dans la recherche sur les possibilités d'améliorer l'efficacité énergétique, de faire évoluer le mix énergétique, et d'aller vers des procédés bas carbone au niveau industriel. Il demande par ailleurs de stimuler les innovations permettant d'accélérer la maturité économique des méthodes de production bas carbone et durables.

## **c. Bâtiments**

[30] Une amélioration drastique de la performance énergétique des bâtiments est une priorité absolue pour le Conseil.

[31] Comme déjà mentionné dans son avis 2018a06, le Conseil estime en particulier que la réduction des besoins énergétiques des logements, et par conséquent de la facture des ménages, est un

---

<sup>16</sup> Extrait de l'avis CCE 2017-2055 relatif aux défis sociaux, économiques et environnementaux à relever dans la définition d'une vision énergétique en Belgique, p.12.

élément essentiel pour réduire la précarité énergétique. A ce propos, il est essentiel de prévoir des mesures spécifiques d'accompagnement des ménages précarisés.

- [32] Le CFDD rappelle sa demande formulée au nouveau gouvernement fédéral<sup>17</sup> de faire preuve d'une solide initiative afin d'accélérer la rénovation énergétique des bâtiments pour le service public. Concrètement, il convient notamment de mettre en œuvre une stratégie financière crédible.
- [33] Le CFDD soutient la recommandation suivante, initialement formulée par le Conseil Central de l'Economie dans son avis "Mesures concrètes pour la partie fédérale du Plan National Energie-Climat"<sup>18</sup> et selon laquelle "un inventaire ou cadastre énergétique de l'actif immobilier belge (public et privé) doit être constitué. Le cadastre énergétique de l'actif immobilier belge consiste en un inventaire des bâtiments publics et privés classés en fonction de leurs caractéristiques énergétiques, tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif. Il permettra d'identifier les sources d'économies d'énergie et de déterminer les priorités des interventions à réaliser en vue d'engendrer des réductions de la consommation énergétique du parc immobilier."
- [34] Le CFDD soutient également la recommandation suivante, initialement formulée par le Conseil Central de l'Economie<sup>19</sup> et selon laquelle "Le secteur public doit, selon le Conseil, se doter de plans d'action de rénovation ambitieux pour ses propres bâtiments. Il devra fixer une trajectoire en termes d'isolation, de gestion optimale et intelligente de l'énergie, d'efficacité énergétique, de production efficace de chaleur et de froid, de stockage et de production d'énergie renouvelable. Le secteur public doit faire preuve d'exemplarité énergétique non seulement pour son parc de bâtiments mais aussi pour les bâtiments qu'il a en location. En tant que locataire, le secteur public ne pourra louer que des biens répondants à des normes PEB élevées."
- [35] Le Conseil demande également de vérifier, parmi les recommandations qu'il a émises dans son avis 2018a06 en ce qui concerne la production de chaleur, quelles mesures spécifiques ont été intégrées dans le projet de Plan en termes :
- d'identification correcte des besoins de chaleur / de froid (dimensionnement entre autres) et des possibilités technologiques pour y répondre, dont renouvelables et de stockage ;
  - de l'application de normes sévères d'émissions, voire de mesures d'interdiction de certains types de chauffage (ex : dans certaines villes ou zones ayant des problèmes de qualité de l'air). Les normes peuvent également concerner les combustibles ;
  - de promotion de systèmes de chauffage plus durables (en parallèle avec un découragement des systèmes de chauffage les moins performants) et du stockage de la chaleur là où cela se justifie ;
  - de la mise en place de mesures incitatives au remplacement du système de chauffage lorsque le système existant est fortement polluant ;
  - du contrôle effectif des obligations en termes d'entretien et de ramonage.

#### **d. Mobilité et Transports (en ce compris les infrastructures)**

- [36] Comme énoncé dans le "message du CFDD à l'attention du nouveau gouvernement fédéral"<sup>20</sup>, le Conseil demande au nouveau gouvernement fédéral de prendre l'initiative de développer

---

<sup>17</sup> Avis 2018a11 "Un message du CFDD à l'attention du nouveau gouvernement fédéral" du 11 décembre 2018, §5

<sup>18</sup> Avis CCE2018-1750 du Conseil Central de l'Economie "Mesures concrètes pour la partie fédérale du Plan National Energie-Climat" du 20 juin 2018

<sup>19</sup> Avis CCE2018-1750 du Conseil Central de l'Economie "Mesures concrètes pour la partie fédérale du Plan National Energie-Climat" du 20 juin 2018

<sup>20</sup> Avis 2018a11 "Un message du CFDD à l'attention du nouveau gouvernement fédéral" du 11 décembre 2018, §8

rapidement une vision stratégique interfédérale en matière de mobilité<sup>21</sup> qui soit compatible avec le développement durable. Cette vision est nécessaire pour coordonner les politiques menées par les différents niveaux de pouvoir. Cette vision devrait être construite en cohérence avec une vision stratégique en matière d'aménagement du territoire. Elle devrait être construite par le biais d'une concertation à différents niveaux politiques (fédéral, régional et local) et entre différents acteurs (les sociétés de transport, la société civile - y compris les interlocuteurs sociaux - et les acteurs économiques). Elle devrait aboutir à l'adoption d'un plan de mobilité global interfédéral qui soit en cohérence avec les éventuels plans de mobilité de tous les niveaux de pouvoir.

- [37] Dans ce même message, le Conseil préconise de favoriser un transfert modal entre les différentes formes de transport qui va dans le sens des trois objectifs qu'une politique de mobilité durable doit poursuivre simultanément, comme le stipulait un précédent avis<sup>22</sup>. Il importe d'améliorer l'offre et les services de transport tant publics que privés ainsi que leur intégration. Le rail doit par ailleurs jouer un rôle d'axe structurant<sup>23</sup> de la mobilité. Il importe d'entretenir, de mettre à niveau et de compléter les infrastructures de transport et les plates-formes intermodales. Il convient de rendre les infrastructures intelligentes et communicantes. L'utilisation des infrastructures existantes doit être optimisée et il convient de développer les infrastructures nécessaires à une mobilité douce. Les investissements devront être consentis en conséquence. Au niveau européen, le Conseil recommande d'œuvrer à une politique continentale<sup>24</sup> en faveur du rail, permettant la mise en place de services intégrés internationalement et favorisant l'interopérabilité entre réseaux.
- [38] Le CFDD estime qu'il est important que la SNCB continue sa transformation en une entreprise moderne, digitale, opérationnellement et financièrement performante au service de tous ses usagers. Elle doit inscrire la sécurité, la ponctualité et la durabilité au cœur de ses métiers et de son fonctionnement.
- [39] Le Conseil souligne l'importance du transport ferroviaire de marchandises. Il rejoint à ce sujet le Conseil Central de l'Economie, qui constate dans son avis "Encourager le transport ferroviaire de marchandises"<sup>25</sup> qu'"En Belgique, le contrat de gestion du gestionnaire de l'infrastructure n'est pas suffisamment utilisé pour stimuler le transport ferroviaire de marchandises. Dans d'autres pays comme les Pays-Bas, l'Autriche et la Suisse, le contrat de gestion du gestionnaire de l'infrastructure comporte des incitants pour atteindre des objectifs en la matière. Dans ces pays, les contrats de gestion sont régulièrement monitorés et renouvelés. En Belgique, le contrat de gestion n'a plus été actualisé depuis 2012 et ne contient aucun indicateur pourvu d'un incitant (positif ou négatif) pour le transport ferroviaire de marchandises."

---

<sup>21</sup> Voir (2018a06) Avis relatif à la contribution fédérale au Plan national Énergie Climat 2030, [36].

<sup>22</sup> Voir (2018a06) Avis relatif à la contribution fédérale au Plan national Énergie Climat 2030, [37]. Les trois objectifs qu'une politique de mobilité durable doit poursuivre simultanément sont les suivants : (1) donner aux citoyens (travailleurs y compris) un accès abordable, sûr et efficace aux biens et services, aux lieux de travail et à la vie sociale; (2) permettre aux entreprises d'accéder de manière concurrentielle, sûre et efficace à leurs matières premières et de pouvoir fournir leurs biens et services de la même façon ; (3) minimaliser l'impact de la mobilité sur l'environnement et la santé publique. Dans ce contexte, il faut veiller à réaliser les objectifs européens en matière de qualité de l'air et d'émissions de CO<sub>2</sub>.

<sup>23</sup> Voir (2018a06) Avis relatif à la contribution fédérale au Plan national Énergie Climat 2030, [38].

<sup>24</sup> Voir (2018a06) Avis relatif à la contribution fédérale au Plan national Énergie Climat 2030, [44].

<sup>25</sup> Avis CCE2018-2330 du Conseil Central de l'Economie "Encourager le transport ferroviaire de marchandises" du 19 septembre 2018

Il soutient également le Conseil Central de l'Economie lorsqu'il affirme dans ce même avis que "Le Conseil est convaincu que les pouvoirs publics peuvent stimuler le transport ferroviaire de marchandises en prévoyant suffisamment de terminaux intermodaux et en axant davantage les mesures de soutien sur le transbordement que sur le transport lui-même. Le Conseil estime en outre que les autorités disposent encore d'autres possibilités pour rendre plus attrayant le transport ferroviaire sur des courtes distances, par exemple en facilitant les expérimentations avec des gestionnaires d'infrastructure ou opérateurs ferroviaires de proximité ou en encourageant des partenariats entre opérateurs et chargeurs sur les courtes distances."

- [40] Concernant le rail, le Conseil estime encore que les mesures concrètes prévues dans le projet de PNEC pourraient être mieux développées, planifiées dans le temps et quantifiées, en particulier en ce qui concerne les moyens dévolus à l'entretien et l'amélioration de l'infrastructure et du matériel roulant. Ces actions doivent permettre une amélioration sensible du confort et de la fiabilité, un accroissement de la mobilité ferroviaire cohérent avec les objectifs climatiques et la poursuite d'une amélioration du niveau de sécurité.
- [41] Le Conseil soutient une meilleure prise en compte des complémentarités entre rail et autres modes, en particulier autres transports en commun et modes actifs (marche, vélo, micro-mobilité). Dans cette logique, il encourage les autorités compétentes à s'assurer d'un développement suffisant de cheminements cyclables et piétons sécurisés depuis et vers les gares et points d'arrêts ferroviaires, ou arrêt de transport en commun importants.
- [42] Le CFDD a demandé dans son avis 2018a06 d'étudier, parmi les différents outils de la fiscalité automobile, le rôle potentiel de la tarification kilométrique pour tous les véhicules en fonction de la congestion, de la pollution atmosphérique et des coûts des infrastructures, et ce afin d'atteindre les objectifs de mobilité durable ; il regrette qu'une telle étude ne soit pas prévue dans le projet de PNEC. Une telle étude devrait tenir compte des recommandations sur les principes généraux du PNEC formulées aux paragraphes [4] à [11] du présent avis.
- [43] Le Conseil rappelle qu'il recommandait dans son avis 2018a06 de revoir le système de voitures de société, comme recommandé par la Commission européenne<sup>26</sup>, en instaurant un "budget mobilité" tel que proposé par les interlocuteurs sociaux dans l'avis CCE 2017-0885 du CCE et du CNT. Ce budget mobilité est une étape intermédiaire vers une mobilité durable et doit conduire à un transfert modal.
- [44] Le Conseil constate que le projet de PNEC vise une augmentation sans précédent du recours aux biocarburants en Belgique dans les prochaines années : passer à 14% de biocarburants en 2030 contre 5,5% en 2017 (part énergétique réelle dans les transports). Ces 14% visés sont constitués, d'une part, d'une contribution de 7% d'agrocarburants issus de matières premières alimentaires, et d'autre part d'une contribution de biocarburants « avancés » qui devrait atteindre 7% en 2030. Au total, en considérant toutes les formes d'énergie renouvelable (électricité renouvelable notamment), le projet de PNEC vise à atteindre une part totale de 20,6% d'énergie renouvelable dans les transports belges en 2030.
- [45] Le Conseil note par ailleurs que la nouvelle directive REDII permet une certaine flexibilité en termes d'objectif d'énergie renouvelable dans les transports. Ainsi, la part des biocarburants et bioliquides produits à partir de cultures destinées à l'alimentation humaine ou animale est de maximum 7% de la consommation finale d'énergie dans le secteur du transport. Lorsque la part de ces biocarburants et bioliquides est inférieure à 7%, l'Etat membre peut réduire en conséquence son obligation d'énergie renouvelable dans les transports de 14%, jusqu'à un minimum de 7%.

---

<sup>26</sup> COM(2017) 501 final.



Par ailleurs, la directive RED II prévoit une obligation minimale de 3,5% de biocarburants “avancés” (RED II, annexe IX A), mais autorise un double comptage de ces biocarburants. Ceci signifie que l’obligation de 3,5% peut être satisfaite avec 1,75% de ces biocarburants “avancés” en termes énergétiques réels. Le solde afin d’atteindre l’obligation minimale d’énergie renouvelable dans les transports peut venir d’autres types d’énergies renouvelables (électricité, hydrogène, autres (bio)carburants « avancés ») qui, pour la plupart, peuvent bénéficier de facteurs multiplicatifs pour l’atteinte de cette obligation.

De plus, la directive RED II prévoit une diminution graduelle vers 0% d’ici 2030 (RED II, article 26) des biocarburants, bioliquides et combustibles issus de la biomasse, produits à partir de cultures destinées à l’alimentation humaine et animale, présentant un risque élevé d’induire des changements indirects dans l’affectation des sols dont la zone de production gagne nettement sur les terres présentant un important stock de carbone. De même, son Règlement Délégué<sup>27</sup> associé estime que des produits issus de certaines cultures tels que l’huile de palme ne sont pas durables. Le Conseil souhaite que ces éléments législatifs soient repris dans le PNEC, et que par conséquent ces formes d’énergie renouvelable soient clairement exclues.

- [46] Le Conseil estime que l’objectif d’énergie renouvelable dans les transports doit être respecté en utilisant les flexibilités prévues dans la Directive et qu’il ne faut pas aller au-delà des impositions européennes. Dans un avis précédent, le CFDD et d’autres organes d’avis<sup>28</sup> « estiment qu’un objectif en termes de réduction absolue des émissions de G.E.S. à l’horizon 2030 pour le secteur des transports serait bien plus opportun qu’un objectif formulé en termes de pourcentage d’énergie renouvelable, ce qui permettrait d’activer des politiques orientées aussi sur les comportements et de ne pas faire supporter la durabilité de ce secteur uniquement sur les producteurs et les fournisseurs d’énergie. »

Dans un autre avis<sup>29</sup>, le CFDD et ces mêmes organes d’avis « soulignent le fait que certains biocarburants émettent dans certains cas plus de CO<sub>2</sub> comparé aux carburants fossiles traditionnels et ils recommandent par conséquent, en vue des objectifs pour 2030, d’éviter d’avoir recours à ces biocarburants dans le cadre de la poursuite des objectifs de diminution des émissions de gaz à effet de serre (G.E.S.)<sup>30</sup>. »

- [47] Les énergies renouvelables dans les transports sont calculées de manière différente dans les Régions (particulièrement pour la contribution des agrocarburants en 2030). Il convient selon le Conseil d’uniformiser ces méthodes de calcul.
- [48] Au niveau européen, le Conseil rappelle qu’il recommandait dans son avis 2018a06 d’œuvrer à une politique continentale en faveur du rail, permettant la mise en place de services intégrés internationalement et favorisant l’interopérabilité entre réseaux.

---

<sup>27</sup> Règlement délégué de la Commission Européenne du 13 mars 2019 complétant la directive (UE) 2018/2001 en ce qui concerne, d’une part, la détermination des matières premières présentant un risque élevé d’induire des changements indirects dans l’affectation des sols dont la zone de production gagne nettement sur les terres présentant un important stock de carbone et, d’autre part, la certification des biocarburants, bioliquides et combustibles issus de la biomasse présentant un faible risque d’induire des changements indirects dans l’affectation des sols. (C/2019/2055 final) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1556897646188&uri=PI\\_COM:C\(2019\)2055](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1556897646188&uri=PI_COM:C(2019)2055)

<sup>28</sup> Avis 2018a01 sur le projet d’arrêté royal établissant des normes de produits pour les carburants destinés au secteur du transport d’origine renouvelable, approuvé par le CFDD (le 14/02/2018), le Conseil Central de l’Economie et le Conseil de la Consommation, §[5]

<sup>29</sup> Avis 2018a02 sur le projet d’arrêté royal relatif à la réduction des émissions annuelles de gaz à effet de serre de l’énergie destinée au transport, approuvé par le CFDD (le 14/02/2018), le Conseil Central de l’Economie et le Conseil de la Consommation, §[2]

<sup>30</sup> Cf. Avis sur le projet d’arrêté royal relatif à la dénomination et aux caractéristiques du gasoil diesel et des essences, 2017a09, §§ [18] et [19].

[49] Le Conseil attirait également l'attention sur l'importance de réduire les impacts environnementaux de la navigation intérieure.

#### **e. Agriculture et alimentation**

[50] Les points suivants ont été recommandés par le CFDD dans son avis 2018a06, et sont peu présents dans le projet de PNEC:

- a. Le Conseil demande de transformer le système actuel d'importation des protéines végétales, qui doit devenir plus durable.
- b. Le Conseil recommande de réorienter la consommation de protéines animales vers des protéines animales produites de manière plus durable et vers des protéines végétales également produites de manière durable.
- c. Le Conseil estime qu'il faut lancer un programme de recherche scientifique global qui répertierait mieux les connaissances actuelles sur toutes les facettes de la transition protéinique, et débiterait des nouvelles études ciblées sur des éléments d'information manquants.
- d. Il faut également selon lui créer une plateforme nationale transversale dans le cadre d'une vision globale de la transition vers un système alimentaire durable. Cette plateforme nationale devrait être construite sur la base des initiatives régionales prises en la matière depuis 2011.
- e. Le Conseil estime qu'il faut promouvoir les produits de saison et des systèmes alimentaires durables.

[51] Le Conseil souligne enfin la nécessité d'inclure le secteur agricole comme partenaire de la transition énergétique et bas carbone.

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

Groupe de membres	Vote POUR	Vote CONTRE	ABSTENTION	TOTAL
<b>Président et vice-présidents</b>				
François-Xavier de Donnea	+			
Mathias Bienstman	+			
Olivier Van der Maren	+			
<i>Total sur 4 ayant droit de vote</i>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>
<b>ONG pour la protection de l'environnement</b>				
Hélène Ancion	+			
<i>Total sur 3 ayant droit de vote</i>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
<b>ONG pour la coopération au développement</b>				
Wiske Jult	+			
Thierry Kesteloot	+			
Véronique Rigot	+			
<i>Total sur 3 ayant droit de vote</i>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>
<b>Organisations de travailleurs</b>				
Nilüfer Polat	+			
François Sana	+			
Thomas Vael	+			
<i>Total sur 6 ayant droit de vote</i>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>
<b>Organisations patronales</b>				
Pieterjan Debergh	+			
Diane Schoonhoven	+			
Piet Vanden Abeele	+			
<i>Total sur 6 ayant droit de vote</i>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>
<b>Organisations de jeunesse</b>				
Flore De Pauw	+			
Nele Van Hoyweghen	+			
<i>Total sur 2 ayant droit de vote</i>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>
<b>TOTAL des votes sur 24 membres ayant le droit de vote</b>	<b>15</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>15</b>

## **Annexe 2. Réunions de préparation de cet avis**

Le groupe de travail « Energie et Climat » s'est réuni le 29 avril 2019 pour préparer cet avis.

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

### **Présidence**

M. Romain WEIKMANS (ULB, vice-président du groupe de travail)

### **Membres et leurs représentants**

Mme Mathilde DE BECKER (AB-REOC)

M. Noé LECOCQ (IEW)

Mme Diane SCHOONHOVEN (BOERENBOND)

Mme Rebecca THISSEN (CNCD-11.11.11)

M. Thomas VAEL (ACV)

M. Olivier VAN DER MAREN (FEB)

### **Secrétariat CFDD**

M. Marc DEPOORTERE

M. Fabrice DEHOUX