

Avis concernant le Programme national de réforme 2020 de la Belgique

- Cet avis a été préparé par le groupe de travail « Stratégies ».
- Approuvé par l'AG du CFDD par procédure écrite (voir annexe 1).
- La langue originale de cet avis est le néerlandais.

1. Contexte

- [a] Le Programme national de réforme (PNR) s'inscrit dans le cadre du « Semestre européen », un cycle de coordination des politiques économique et budgétaire dans l'UE. Le PNR définit les mesures adoptées par l'État membre concerné en réponse aux recommandations nationales spécifiques du Conseil européen et aux objectifs de la Stratégie européenne 2020. Le PNR de notre pays est élaboré en coordination entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des régions ainsi que des communautés. Pour ce faire, il existe un comité d'orientation politique et un comité de concertation qui réunit les différentes autorités. Le programme est rédigé par un comité de rédaction dirigé par la Chancellerie du Premier Ministre. Le comité de rédaction se compose du SPF Finances, du Bureau fédéral du Plan (en collaboration avec le SPF Économie), du SPF Sécurité sociale, du SPF Emploi et des régions ainsi que des communautés.
- [b] Pour l'élaboration du PNR, une consultation est également organisée avec les partenaires sociaux et la société civile. Chaque année, le Conseil Central de l'Économie, le Conseil National du Travail et le CFDD sont invités à conseiller le comité de rédaction dans l'élaboration du programme. Cette contribution est publiée en annexe du PNR. Par courrier du 29 janvier 2020, le Premier ministre a ainsi demandé au CFDD de contribuer au PNR 2020 de notre pays. L'avis du CFDD est demandé pour le 8 mars 2020. Le PNR 2020 sera soumis à la Commission européenne à la fin du mois d'avril.
- [c] Pour préparer son avis, le CFDD a organisé le 17 février 2020 une audition dans son groupe de travail « Stratégies ». Veerle Nuyts, European Semester Officer pour notre pays, a expliqué la nouvelle approche de l'UE en matière de Semestre européen. Cette approche est basée sur des priorités modifiées en matière de croissance, comme définies dans la « Stratégie annuelle 2020 pour une croissance durable » et dans d'autres documents¹. « L'UE veut parvenir à un nouveau modèle de croissance qui respectera les restrictions d'utilisation de nos ressources naturelles et garantira la création d'emplois et une prospérité durable pour l'avenir ». Une stratégie de croissance durable doit faire de l'UE « le premier continent au monde climatiquement neutre, économe en ressources et ayant su s'adapter à l'ère numérique, tout en garantissant l'équité sociale. »
- [d] Le pacte vert *« fait partie intégrante de la stratégie de cette Commission visant à mettre en œuvre le programme des Nations unies à l'horizon 2030 et ses objectifs de développement durable³, ainsi que les autres priorités annoncées dans les orientations politiques de la présidente von der Leyen⁴. Dans le cadre du pacte vert, la Commission recentrera le processus de coordination macroéconomique du Semestre européen en vue d'intégrer les objectifs de développement durable des Nations unies afin de placer la durabilité et le bien-être des citoyens au cœur de la politique*

¹ COM(2019)650 du 17/12/2019. Voir aussi COM(2019)640 du 11/12/2019 (Le Green Deal européen), COM(2020)14 du 14/01/2020 (Une Europe sociale forte pour des transitions justes) et COM(2020)55 du 05/02/2020 (Évaluation de la gouvernance économique).

économique et les objectifs de développement durable au centre de l'élaboration des politiques et de l'action de l'UE.»²

Concrètement, le Semestre européen intégrera désormais ces SDG en suivant les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs, en coordonnant les efforts fournis en la matière par les États membres et en recommandant des politiques dans les domaines des réformes structurelles, des investissements et de la politique fiscale. Les Programmes nationaux de Réforme des États membres devront tenir compte de cette nouvelle approche.

- [e] Les conséquences actuelles pour le PNR 2020 de la Belgique ont été expliquées lors de l'audition par Pierre Vanheuverzwijn de la Chancellerie. Notre pays intégrera les SDG dans son PNR 2020 en incluant une colonne supplémentaire pour les SDG dans le tableau de rapportage, en établissant un lien avec les SDG dans les différentes sections (également lorsqu'il est question d'investissements) et en reprenant une page consacrée à la gouvernance des SDG dans notre pays. M. Vanheuverzwijn a déclaré que ces adaptations restent relativement limitées, mais qu'il s'agit d'une année de transition : le PNR de l'année prochaine pourra aborder les SDG plus en profondeur, surtout si la Commission européenne venait à formuler des recommandations en ce sens.

2. Contribution du CFDD au Programme national de réforme 2020

- [1] Le CFDD considère qu'il est important, en tant qu'organisation de parties prenantes, de formuler une contribution au PNR. Le Conseil souligne toutefois que le délai accordé pour cette contribution (à savoir 5 semaines) est très limité et demande donc une révision du timing lors de l'élaboration du prochain PNR. Il doit être possible d'impliquer le Conseil à un stade plus précoce du processus, par exemple sur la base d'un projet ou de ses lignes directrices, pour pouvoir disposer de plus de temps pour élaborer un avis.
- [2] En tant que Conseil du développement durable, le CFDD se félicite de la nouvelle orientation du Semestre européen qui vise à mettre la durabilité au cœur de ce cycle politique de l'Union et de ses États membres. En effet, le CFDD a toujours demandé ces dernières années dans ses avis sur le PNR que la politique soit placée « dans un cadre de développement durable pour pouvoir parvenir de ce point de vue à une intégration de différents domaines politiques (économie, affaires sociales, fiscalité, éducation, énergie, budget, mobilité, climat, etc.) »³.
- [3] Le CFDD comprend que le PNR 2020 est un rapport de transition qui ne peut pas encore exploiter tout le potentiel des SDG. Néanmoins, le Conseil estime que le PNR 2020 pourrait aller plus loin que la brève description prévue de la gouvernance dans le domaine des SDG en Belgique. Le CFDD demande que cette page formelle soit complétée par un état des lieux substantiel et politique du développement durable en Belgique qui peut s'inspirer notamment du Rapport fédéral sur le développement durable 2019 (qui évalue, sur la base de 51 indicateurs de suivi, la situation en termes de réalisation des SDG dans notre pays⁴), des avis du CCE et du CNT sur les indicateurs de développement durable⁵ et de l'annexe E du « country report Belgium 2020 » publié le 26 février 2020 par la Commission⁶, qui renferme également une évaluation de la mise en œuvre des SDG en

² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_fr.pdf § 7

³ Avis sur le PNR 2019 (15 mars 2019)

⁴ <https://www.frdo-cfdd.be/fr/publications/advices/avis-concernant-le-rapport-federal-sur-le-developpement-durable-2019>

⁵ <https://www.ccecrb.fgov.be/p/fr/731/cce-et-cnt-se-prononcent-sur-les-objectifs-de-developpement-durable-de-l-onu>

⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-country-report-belgium_en.pdf

Belgique sur la base des indicateurs Eurostat.⁷ De cette façon, il est possible d'évaluer les domaines dans lesquels notre pays obtient de bons ou de mauvais résultats en termes d'exécution des SDG et d'adopter les mesures politiques appropriées pour parvenir à une mise en œuvre cohérente des SDG.

- [4] Par ailleurs, le CFDD demande que la politique dans les différentes sections du PNR soit réellement évaluée au regard des objectifs de développement durable dans leur ensemble et de ne pas se limiter à une simple mention du numéro de SDG auquel une action ou une mesure peut être associée. En effet, les SDG ne sont pas autonomes mais sont interconnectés. Pour cette raison, chaque section du PNR 2020 devrait idéalement indiquer non seulement si une mesure s'inscrit dans un objectif, mais aussi si cette mesure peut exercer un impact négatif sur d'autres objectifs (avec les pondérations qui ont été attribuées) ou si des synergies sont possibles avec d'autres objectifs. Le Rapport fédéral sur le développement durable 2017 a déjà souligné en ce sens les liens réciproques entre les SDG autour de trois thèmes : la pauvreté et l'inégalité des revenus, l'énergie et le climat ainsi que les transports. De cette façon, les SDG constituent un instrument d'intégration politique horizontale qui est essentiel pour parvenir à un développement durable.
- [5] En plus d'une intégration politique horizontale (entre domaines), le CFDD préconise également dans ses avis une véritable intégration politique verticale (entre niveaux de pouvoir). Ces dernières années, le Conseil a constaté à plusieurs reprises que cette intégration verticale est problématique dans notre pays et que cette situation pèse sur l'efficacité de la politique dans divers domaines. Dans cette optique, le CFDD a soutenu un certain nombre d'initiatives interfédérales ou nationales comme la Stratégie nationale de Développement durable (SNDD), le Plan national Énergie-Climat 2030⁸, la Plateforme intra-belge de l'Économie circulaire, un pacte interfédéral pour la qualité de l'air, une vision stratégique interfédérale sur la mobilité et une plateforme nationale transversale pour la transition vers un système alimentaire durable⁹.
Le « country report Belgium 2020 » mentionné souligne également que « *The fragmentation of policy action is not offset by effective coordination, seeking out synergies, which makes the business environment more complex.* »¹⁰ Ce problème se pose aussi au niveau budgétaire : « *Budgetary coordination is not sufficiently effective yet, as the 2013 cooperation agreement has not been fully implemented.* »¹¹
- [6] Le CFDD regrette que les initiatives interfédérales ne décollent en général pas, ne sont pas suffisamment soutenues, sont trop limitées dans leur ambition ou ne font pas preuve d'une vision systémique intégrée. Par exemple, le Plan national Énergie-Climat 2030, adopté à la fin de l'année dernière, ne répond en aucune façon aux recommandations formulées par le CFDD en collaboration avec six autres conseils consultatifs.¹²
Il en va de même pour la Stratégie nationale de Développement durable (SNDD) en tant qu'instrument de mise en œuvre de l'Agenda 2030 en Belgique. La SNDD adoptée en mai 2017 est un texte cadre peu ambitieux qui ne tient pas assez compte de la demande faite par neuf conseils consultatifs (dont le CFDD)¹³ aux différentes autorités de coordonner autant que possible (méthodologie, calendrier, suivi, indicateurs, etc.) les travaux autour de leurs stratégies de développement durable respectives (y compris les stratégies climatiques) afin de travailler aussi efficacement que possible pour la SNDD, la stratégie européenne de réalisation du 2030 ASD et le processus des Nations unies.

⁷ La mention de ces sources potentielles d'information ne signifie pas que le CFDD soit d'accord avec tous les indicateurs mentionnés ou avec toutes les conclusions qui en sont tirées

⁸ <https://www.frdo-cfdd.be/sites/default/files/content/download/files/2018a06f.pdf>

⁹ <https://www.frdo-cfdd.be/sites/default/files/content/download/files/2018a06f.pdf>

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-country-report-belgium_en.pdf p 62

¹¹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-country-report-belgium_en.pdf p 22

¹² <https://www.frdo-cfdd.be/sites/default/files/content/download/files/2019a03f.pdf>

¹³ <https://www.frdo-cfdd.be/sites/default/files/content/download/files/2016a07f.pdf>

Dans l'intervalle, ce processus de la SNDD, qui devrait fournir un cadre d'orientation et de coordination pour les plans d'action des différentes entités, s'est complètement arrêté au sein de la Conférence interministérielle pour le Développement durable (CIMDD). Le CFDD appelle les gouvernements à prendre leurs responsabilités pour réactiver ce processus – il serait utile à cet égard que la CIMDD assure le suivi de l'intégration des SDG dans le Semestre européen et le PNR.

- [7] Dans le même ordre d'idées, le CFDD regrette que le PNR, en tant que mécanisme national, ne soit à de nombreux égards qu'un « *inventaire de ce qui se passe aux différents niveaux de pouvoir* »¹⁴ et demande que le PNR 2020, pour répondre aux recommandations de la Commission, accorde plus d'attention dans divers domaines à des initiatives possibles pour parvenir à un fédéralisme coopératif, « *afin de pouvoir ainsi opter entièrement pour une meilleure collaboration entre les niveaux de pouvoir qui leur permette de se renforcer mutuellement* ». ¹⁵

Les SDG peuvent servir de levier à cet effet, sur la base d'une analyse des éventuelles lacunes et des « chaînons manquants » de la coopération entre les niveaux de pouvoir qui pourraient entraver une mise en œuvre intégrée des SDG. Cette analyse devrait ensuite déboucher sur des accords supplémentaires ou renouvelés entre les niveaux de pouvoir pour répondre aux recommandations et aux objectifs de l'UE.

Dans son récent country report pour notre pays (3.4.4), la Commission souligne en effet des lacunes dans la politique en raison d'un manque de coordination entre les niveaux de pouvoir dans divers domaines comme les investissements publics, la santé, la numérisation, le marché du travail, la politique climatique, la mobilité et le verdissement de la fiscalité. Et ce, alors que sous certaines conditions, une politique climatique efficace peut avoir un impact positif notamment sur le marché du travail dans notre pays, selon des études utilisées par la Commission: « *The employment impact of the Paris Climate Agreement is positive and among the highest in the EU. A study that investigates employment impacts in the EU of the policies necessary to meet the 2°C limit by 2050 shows a 1% increase in employment in Belgium or an additional 60,000 jobs as compared to the baseline scenario (European Commission, 2019d).* »¹⁶

- [8] En ce qui concerne la fiscalité, la Commission affirme que « *In budgetary terms, Belgium is among the countries that could benefit the most from introducing an ambitious carbon and energy taxation.* »¹⁷

Le défi, tant au niveau européen qu'au niveau national, consistera à concrétiser, après une analyse d'impact, ce signal de prix pour les secteurs ETS et non-ETS d'une telle façon que dans le cadre de la transition bas carbone (où des coûts externes sont en majeure partie internalisés) il ne nuise pas à la compétitivité de notre économie mais, au contraire, qu'il la renforce en tenant compte d'un éventuel impact sur les consommateurs et les travailleurs vulnérables.

Un « just transition fund » est prévu à cet effet dans le Green Deal de la Commission, « *designed to ensure that the transition towards EU climate neutrality is fair by helping the most affected regions in Belgium to address the social and economic consequences.* »¹⁸. Vu que l'UE soutiendra aussi financièrement par d'autres moyens la transition vers une neutralité climatique, notamment par l'intermédiaire de la Banque européenne d'investissement, le CFDD estime que le PNR 2020 doit mentionner des initiatives possibles de notre pays pour mobiliser des fonds européens en vue de mettre en œuvre la transition bas carbone d'une manière socialement équitable.

- [9] Dans ce contexte, en ce qui concerne le volet « investissements » du PNR, le Conseil souligne également la nécessité de réorienter des flux financiers vers le financement de la transition bas carbone. Le Conseil a accordé une attention particulière à cette question l'année dernière et a formulé des propositions en la matière dans son avis « sur le Pacte national d'investissements

¹⁴ http://www.frd0-cfdd.be/sites/default/files/content/download/files/2014a02f_0.pdf

¹⁵ https://www.frd0-cfdd.be/sites/default/files/content/download/files/2018a11f_0.pdf

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european_semester_country-report-belgium_en.pdf p 66

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european_semester_country-report-belgium_en.pdf p 70

¹⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european_semester_country-report-belgium_en.pdf p 7

stratégiques et le financement de la transition vers une économie décarbonée. »¹⁹ Il est question notamment des règles budgétaires européennes qui peuvent actuellement entraver des investissements dans la transition bas carbone (point 1.2). La Commission européenne a rouvert elle-même le débat sur cette question dans une récente communication.²⁰ Le CFDD est d'avis que notre pays doit alors reformuler sa position sur cette question et la clarifier dans le PNR 2020. Dans ce contexte, le Conseil demande également que le PNR précise la façon dont le Pacte national d'investissements stratégiques sera effectivement mis en œuvre : un an et demi après son lancement, personne ne sait encore comment les besoins d'investissement identifiés vont être concrètement satisfaits.

- [10] Pour la transition, des modèles économiques innovants comme l'économie circulaire et l'économie collaborative peuvent constituer une grande opportunité. La transition vers une économie circulaire fait partie du Green Deal européen et la Commission présentera le 10 mars 2020 son nouveau plan d'action pour une économie circulaire qui comprendra une politique en faveur de produits durables. Il est important de stimuler cette transition dans notre pays également. Pour ce faire, le CFDD a récemment publié un certain nombre de recommandations dans un avis conjoint avec le CCE²¹. Les conseils demandent notamment que des mesures soient adoptées pour rendre les marchés publics plus circulaires et que la fiscalité soit étudiée comme un levier de l'économie circulaire.

¹⁹ <https://www.frdo-cfdd.be/sites/default/files/content/download/files/2018a07f.pdf>

²⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com_2020_55_en.pdf

²¹ <https://www.frdo-cfdd.be/sites/default/files/content/download/files/2020a03f.pdf>

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

- Le président et 2 vice-présidents:
François-Xavier DE DONNEA, Mathieu VERJANS, Mathias BIENSTMAN

- Les 3 représentants des ONG pour la protection de l'environnement:
Arnaud COLLIGNON (IEW), Laurien SPRUYT (BBL), Stéphanie D'HAENENS (IEB)

- Les 3 représentants des ONG pour la coopération au développement:
Thierry KESTELOOT (Oxfam Solidarité), Wiske JULT (11.11.11), Veronique RIGOT (CNCD)

- 4 des 6 représentants des syndicats:
Hadrien VANOVERBEKE (CGSLB), Nilüfer POLAT (CGSLB), François SANA (CSC),
Christophe QUINTARD (FGTB)

- Les 6 représentants des employeurs:
Françoise VAN TIGGELEN (FEB/ DETIC), Piet VANDEN ABEELE (UNIZO), Diane
SCHOONHOVEN (Boerenbond), Ineke DE BISSCHOP (VBO), Vanessa BIEBEL (FEB), Ann
NACHTERGAELE (UCM/ FEVIA)

- Les 2 représentants des organisations de jeunesse:
Flore DE PAUW (Vlaamse Jeugdraad), Herlinde BAEYENS (Vlaamse Jeugdraad)

Total: 21 des 24 membres avec droit de vote

Annexe 2. Réunions de préparation de cet avis

Le groupe de travail « Stratégies » s'est réuni le 17 février et le 4 mars 2020 pour préparer cet avis.

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

Présidence

- Brent BLEYS (UGent)
- Ilse LOOTS (Uantwerpen)

Membres et leurs représentants

- Aarnout ECKER (FEB)

- Sebastiaan MARIEN (FEB)
- Billy-Ray MURAILLE (AB-REOC)
- Maggi POPPE (NLtalige Vrouwenraad)
- François SANA (CSC)
- Jacques de GERLACHE (Greenfacts)

Experts et représentants de l'administration

- Veerle NUYTS (EC)
- Pierre VANHEUVERZWIJN (Chancellerie)
- Marie COLLARD (SPF Economie)
- Matthijs VANMARCKE (IFDD)

Secrétariat CFDD

- Marc DEPOORTERE
- Koen MOERMAN