

Avis sur la politique de relance du gouvernement fédéral

- **Avis d'initiative**
- **Préparé par les groupes de travail « Energie et Climat » et « Financement de la transition »**
- **Approuvé par l'Assemblée générale le 3 juin 2020** (voir Annexe 1)
- **La langue originale de cet avis est le français**

1. Contexte

- [a] L'épidémie de Covid-19 qui s'est déclenchée en novembre 2019 en Chine a nécessité la prise de mesures exceptionnelles partout dans le monde afin d'en limiter la propagation.
- [b] Les mesures de confinement de la population imposées dans un grand nombre de pays, dont la Belgique, ont donné un violent coup d'arrêt à l'économie mondiale.
- [c] Afin de limiter l'impact négatif de ces mesures sur l'économie et l'ensemble de la société, de nombreux Etats ainsi que les institutions européennes ont pris différentes mesures de relance.

Depuis le mois de mars 2020, la Banque centrale européenne (BCE) a augmenté considérablement ses rachats d'actifs financiers et y a ajouté un programme d'achat d'actifs publics et privés à hauteur de 750 milliards d'euros (« *Pandemic Emergency Purchase Programme* »).

A la faveur de la clause de sauvegarde du Pacte européen de stabilité et de croissance activée le 23 mars 2020, les États membres sont temporairement affranchis des règles budgétaires de l'Union pour lutter contre le coronavirus et répondre à ses conséquences socio-économiques.

Les Etats membres ont également accès à 37 milliards d'euros provenant des fonds de cohésion afin de renforcer les systèmes de santé ainsi que de soutenir les petites et moyennes entreprises, les dispositifs de chômage partiel et les services de proximité¹.

L'on peut donc s'attendre à une contribution massive du secteur public.

- [d] Cette crise a rappelé l'importance que portent nos sociétés à la santé humaine, alors que celle-ci est également menacée par d'autres phénomènes (changements climatiques, pollution de l'air, ...), ainsi que la nécessité de préserver la biodiversité.
- [e] Cela montre aussi combien il est important que la Belgique et l'Union européenne s'assurent de répondre à leurs engagements internationaux afin de relever ces différents défis.
- [f] En ce qui concerne le financement de la lutte contre les changements climatiques dans les pays en développement, l'Union européenne et ses Etats membres doivent consentir des efforts afin de réaliser complètement l'objectif² consistant à mobiliser au niveau international au moins 100 milliards de dollars par an entre 2020 et 2025 (par la communauté internationale).

¹ <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/03/30/covid-19-council-adopts-measures-for-immediate-release-of-funds/>

² COP 21, Décision 1/CP.21 *Adoption de l'Accord de Paris*, § 53.

- [g] Cette crise montre l'importance de la mise en œuvre des Objectifs de Développement durable et d'une politique cohérente. Une politique de cohérence approfondie en matière de développement est une condition pour une politique de relance forte et vice versa. La cohérence des politiques est par ailleurs de la responsabilité de tous les membres du gouvernement.
- [f] Enfin, cette épidémie pose la question de la résilience de notre société face à une crise majeure et invite à repenser la manière dont celle-ci est organisée afin d'anticiper d'autres crises de même ampleur qui pourraient advenir dans le futur.

2. Avis

2.1. Introduction

- [1] En 2009, le Conseil fédéral du Développement durable rendait un avis³ sur la politique de relance du gouvernement fédéral élaborée suite à la crise financière de 2008.
- [2] Le constat tiré à l'époque reste plus que jamais d'actualité aujourd'hui : les différentes crises (économique, financière, climatique, de l'énergie, de la biodiversité, de la pauvreté dans le monde et maintenant sanitaire) auxquelles nous sommes confronté-e-s nécessitent dans notre pays, mais également aux niveaux européen et mondial, une réponse politique intégrée, où des mesures à court terme s'insèrent dans une vision à long terme. Il paraît contre-productif de proposer aujourd'hui des solutions politiques en vue d'une relance économique à court terme, lesquelles risquent à l'avenir d'engendrer des problèmes encore plus grands⁴.
- [3] Inversement, une vision à long terme, intégrant les trois dimensions du développement durable, doit diriger la politique de relance à court terme. Le CFDD estime qu'une vision à long terme du développement durable de notre société doit non seulement orienter la politique de relance à court terme mais qu'elle peut également constituer un incitant important pour celle-ci. L'objectif d'une économie pauvre en carbone et qui fait un usage parcimonieux de l'énergie et des matières premières peut contribuer à stabiliser notre économie aujourd'hui.
- [4] Vu la rapidité avec laquelle les politiques de relance doivent être élaborées, le CFDD a décidé de rendre d'initiative et à brève échéance un avis sur les grands principes que ces politiques devraient selon lui respecter. Le Conseil se tient en outre prêt à poursuivre par la suite les discussions sur ces matières.

2.2. Principes généraux

- [5] Le Bureau fédéral du Plan recommande⁵ explicitement d'intégrer les Objectifs de Développement durable (ODD) dans des textes stratégiques comme des déclarations gouvernementales et des documents d'orientation. Le CFDD l'a aussi déjà préconisé dans différents avis et considère que cela devrait également valoir pour les mesures de relance envisagées actuellement.
- [6] Le Conseil estime que, en sus des ODD, le Pacte vert pour l'Europe est un cadre idéal dans lequel intégrer les mesures de relance.
- [7] Dans le cadre de la politique de relance, le Conseil estime que le gouvernement devrait adopter des mesures qui incitent à une consommation plus durable⁶. Il pense qu'un défi important est de rendre plus compatible avec le développement durable les processus politiques au quotidien et les décisions que les citoyens, les organisations et les entreprises prennent⁷.

³ Cf. Avis sur la politique de relance du gouvernement fédéral, 2009a05, 27/03/2009.

⁴ *Ibid.*, § [1].

⁵ Bureau fédéral du Plan, *Quelle priorité pour un développement durable ? – Rapport sur le développement durable 2019*, juin 2019, p. 5.

⁶ Cf. Avis sur la politique de relance du gouvernement fédéral, 2009a05, 27/03/2009, § [3].

⁷ Cf. Avis sur la concrétisation de la transition de la Belgique vers une société bas carbone en 2050, 2014a04, 3/06/2014, § [12].

[8] Selon le Conseil, contribuer à la mise en œuvre de l'Accord de Paris et à l'atteinte des objectifs de l'Union européenne en matière d'énergie et de climat implique une transition en profondeur vers une société bas carbone. Les gouvernements, les citoyens et les parties prenantes sont désormais convaincus de la nécessité d'une transition vers une société bas carbone et souhaitent que cette transition se fasse de manière organisée. A cet égard, les gouvernements concernés doivent indiquer clairement qu'ils optent pour un processus structurel de développement durable (dans un cadre européen et mondial) qui s'appuie sur l'évolution des connaissances scientifiques. Cela doit permettre de garantir :

- 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 ;
- la cohérence des politiques pour le climat et le développement durable veillant à ce que la transition en Belgique ne se fasse pas au détriment du développement durable des pays en développement.

Le CFDD est convaincu à cet égard que le cadre des ODD peut constituer un levier important pour la politique de transformation et demande aux gouvernements impliqués les garanties nécessaires à cette approche systémique à travers une stratégie de mise en œuvre transparente et coordonnée des ODD⁸.

[9] 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 intégrée⁹.

[10] Une politique de transition vers une société neutre pour le climat 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 développement¹⁰.

[11] 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 entreprises¹¹.

[12] Le CFDD recommande¹² 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 neutre pour le climat ;
- veiller à une coordination structurelle efficace des politiques régionales et fédérales ;

⁸ Cf. Avis sur le projet de Plan National Energie Climat 2030, 2019a03, 10/05/2019, § [11] et Avis du CFDD sur le projet de Plan National Energie Climat 2030 (PNEC), 2019a02, 10/05/2019, § [5].

⁹ Avis sur la concrétisation de la transition de la Belgique vers une société bas carbone en 2050, 2014a04, 27/05/2014, § [4].

¹⁰ *Ibid.*, § [5].

¹¹ Avis du CFDD sur le projet de Plan National Energie Climat 2030 (PNEC), 2019a02, 10/05/2019, § [8].

¹² *Ibid.*, § [9].

- 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 ODD et les objectifs d'Aichi ;
 - respecter le principe de réduction intégrée des pollutions à des fins d'évitement des transferts d'un milieu vers un autre.
- [13] Le Conseil demande également de tenir compte des principes d'inclusion, des droits humains et de la justice de genre¹³.
- [14] Les rapports du GIEC démontrant l'urgence de la lutte contre les changements climatiques, le Conseil rappelle la nécessité pour la Belgique de respecter ses engagements, tant au niveau international qu'aux niveaux européen, national et régional¹⁴.
- [15] Pour permettre la relance dans les pays du Sud, le CFDD estime important que la Belgique respecte entièrement ses différents engagements au niveau international (dans le domaine du financement de la lutte contre le changement climatique et de l'aide au développement ainsi que dans le domaine de la politique climatique). Dans ce contexte, la Belgique a approuvé le principe de « nouveau et additionnel », fixé lors de la conférence de Copenhague sur le climat¹⁵.
- [16] Le CFDD souscrit par ailleurs à la conclusion de différents rapports nationaux et internationaux 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 autorités¹⁶.
- [17] Le Conseil demande également d'accorder plus d'attention dans divers domaines à des initiatives possibles pour parvenir à un fédéralisme coopératif afin d'assurer une meilleure collaboration entre les niveaux de pouvoir qui leur permette de se renforcer mutuellement¹⁷.
- Le CFDD profite de l'occasion pour plaider à nouveau 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 pouvoir¹⁸.
- [18] Le Conseil demande aux différents gouvernements, dans le cadre de leur programme de coopération, de rechercher en premier lieu des « accélérateurs » qui peuvent stimuler la transition dans des domaines essentiels et produire des effets multiplicateurs. Dans ce contexte, il estime que la fiscalité environnementale, la mobilité durable, le soutien à l'innovation, la planification intégrée des infrastructures liées à la transition vers une société bas carbone et la mise en place d'un réseau intégré de gestion et d'échange de données (*open data*) constituent des priorités¹⁹.

¹³ Cf. Avis du CFDD sur le projet de Plan National Energie Climat 2030 (PNEC), 2019a02, 10/05/2019, § [10].

¹⁴ Cf. Avis relatif à une proposition de loi spéciale « Climat », 2019a01, 3/04/2019, § [b].

¹⁵ Cf. Avis sur le climat et la coopération au développement, 2013a13, 25/10/2013, § [27].

¹⁶ Cf. Avis relatif à une proposition de loi spéciale « Climat », 2019a01, 3/04/2019, § [b].

¹⁷ Cf. Avis concernant le Programme national de réforme 2020 de la Belgique, 2020a04, 23/03/2020, § [7].

¹⁸ Cf. Avis sur la concrétisation de la transition de la Belgique vers une société bas carbone en 2050, 2014a04, 3/06/2014, § [8].

¹⁹ Cf. Avis sur le projet de Plan National Energie Climat 2030, 2019a03, 10/05/2019, § [12].

2.3. Financement de la relance

- [19] Le CFDD a communiqué dans son Avis²⁰ sur le Pacte national d'investissements stratégiques et le financement de la transition vers une économie décarbonée une série de recommandations qui pourraient faciliter, dans l'esprit de l'Accord de Paris, la mobilisation des flux financiers et leur réorientation vers le financement de la transition bas carbone. Il recommande maintenant que celles-ci soient prises en compte dans le cadre de la politique de relance du gouvernement fédéral. En particulier, la politique de relance doit tenir compte des éléments suivants :
- [20] Les besoins en investissement pour engager la Belgique dans la transition sont d'un montant élevé²¹.
- [21] Il importe de renforcer la résilience du système financier. Les changements climatiques représentent différents types de risques pour le secteur financier. Il est essentiel que ces risques soient connus grâce à une politique efficace de transparence et puissent faire l'objet d'un contrôle de la part des instances de régulation du secteur financier. La signature le 22 mars 2018 par le Ministre des Finances, Euronext, la FSMA et la Banque nationale de Belgique d'un accord pour adhérer aux recommandations de la *Task Force on Climate-related Disclosures* (TFCD) du Conseil de stabilité financière (FSB) du G20 est une première étape²².
- [22] La transition vers une économie neutre en carbone ne représente pas seulement des risques, mais également des opportunités financières. La TFCD recommande que cette double dimension soit révélée en ce qui concerne la gouvernance et la stratégie des organisations concernées. La TFCD recommande également le recours au mesurage des risques et opportunités climatiques²³.
- [23] Il faut chercher à orienter les capitaux privés vers le financement de la transition.

* Le plan d'action « financer la croissance durable » de la Commission européenne du 8 mars 2018 annonce une série de mesures législatives en vue d'orienter massivement les capitaux privés vers le financement de la transition, notamment sur la base des engagements de l'accord de Paris²⁴. Il faudrait analyser comment ces mesures pourront être mises en œuvre en Belgique²⁵ et quel serait alors leur impact sur le financement de la transition dans notre pays, en impliquant les autorités de supervision et autres instances belges concernées (Banque nationale de Belgique, FSMA, Euronext Bruxelles). L'on pourrait également s'inspirer de dispositifs utilisés dans d'autres Etats Membres pour soutenir le financement privé de la transition.

* En outre, différentes pistes pour renforcer le crédit aux projets durables peuvent être signalées.

- Une méthodologie selon laquelle les prêts sont évalués en fonction de normes de notation ESG (Environnemental, Social et Gouvernance) reconnues internationalement, avec une attention particulière à l'impact social et environnemental.

²⁰ 2018a07, 30/05/2018, § [c].

²¹ *Ibid.*, § [b].

²² *Ibid.*, §§ [14] et [15].

²³ *Ibid.*, § [16].

²⁴ *Ibid.*, § [17].

²⁵ *Ibid.*, § [18].

- Des initiatives privées intéressantes sont également prises. Par exemple, le plan d'action « *Energy efficient Mortgages Action Plan* » (EeMAP) visant à créer une « hypothèque efficiente en énergie » standardisée au niveau européen, où les propriétaires d'immeubles sont incités à améliorer l'efficacité énergétique de leurs bâtiments ou à acquérir un immeuble déjà efficace en énergie par des conditions financières préférentielles liées à l'hypothèque. Cette initiative associe notamment des banques et prêteurs hypothécaires et des professionnels du secteur de la construction et de l'énergie. Un autre exemple est le concept de prêt dont le taux d'intérêt est lié à l'amélioration du score environnemental externe du client de la banque.
- Notamment, il peut être intéressant de mettre en place une banque publique qui puisse soutenir les investissements privés, par l'apport d'une garantie ou en permettant des taux d'intérêt préférentiels, comme le fait par exemple la Banque KfW en Allemagne²⁶ en jouant un rôle majeur dans la promotion du crédit aux projets durables. Il convient de rappeler ici que les investisseurs sont prêts à investir lorsqu'ils peuvent s'appuyer sur un cadre stable et clair à long terme²⁷.

* En Belgique, le taux d'épargne des ménages représente un volume d'argent considérable. Cet argent devrait aussi servir au financement de la transition²⁸.

* Il semble opportun d'examiner par quelles voies les fonds de pension (deuxième et troisième piliers) et les coopératives durables pourraient effectivement fournir des financements durables²⁹.

- [24] Il est essentiel d'assurer une plus grande transparence des produits financiers pour les investisseurs. Notamment, la fiabilité des méthodologies pouvant aboutir à des labels de produits financiers durables doit être garantie³⁰.
- [25] Il faut chercher à allonger l'horizon temporel des investisseurs. Selon un article publié dans la Revue économique de la Banque nationale de Belgique, l'introduction d'un prix du carbone suffisamment élevé pour encourager et renforcer la transition énergétique figure parmi les facteurs que les acteurs financiers devraient alors nécessairement prendre en compte³¹.
- [26] Le CFDD considère également que les programmes d'assouplissement quantitatif de la BCE devraient être mieux affectés au financement de la transition, en tenant compte des engagements de l'Accord de Paris. Ceci vaut aussi pour le « *Pandemic Emergency Purchase Programme* » (PEPP) lancé par la BCE le 18 mars 2020. Ici aussi, la transparence des portefeuilles d'investissement qui contiennent des obligations émises par les entreprises est essentielle³². La Banque nationale de Belgique, en tant que membre de l'Eurosystème et conformément aux décisions prises au sein de la BCE, a également un rôle important à cet égard³³.

²⁶ Cf. Avis sur le Pacte national d'investissements stratégiques et le financement de la transition vers une économie décarbonée, 2018a07, 30/05/2018, § [19].

²⁷ *Ibid.*, § [20].

²⁸ *Ibid.*, § [21].

²⁹ *Ibid.*, §§ [22] et [23].

³⁰ *Ibid.*, §§ [24] et [25].

³¹ *Ibid.*, § [26].

³² *Ibid.*, § [30].

³³ *Id.*

2.4. Politiques et mesures sectorielles

[27] Pour terminer, le CFDD tient à rappeler qu'il a énoncé des recommandations sectorielles dans une série d'avis qui pourraient servir de source d'inspiration lors de l'élaboration des politiques de relance envisagées :

- Avis du CFDD sur le projet de Plan National Energie Climat 2030 (PNEC), 2019a02 ;
- Un message du CFDD à l'attention du nouveau gouvernement fédéral, 2018a11 ;
- Avis sur le Pacte national d'investissements stratégiques et le financement de la transition vers une économie décarbonée, 2018a07 ;
- Avis relatif à la contribution fédérale au Plan National Energie Climat 2030, 2018a06 ;
- Avis sur le financement de la rénovation énergétique des bâtiments utilisés pour les services publics, 2017a06 ;
- Avis relatif à la mise en œuvre des SDG, 2015a05 ;
- Avis sur le climat et la coopération au développement, 2013a13 ;
- Avis sur les protéines animales et végétales, 2011a01 ;
- Avis cadre pour une mobilité compatible avec le développement durable, 2004a02.

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
Président et vice-présidents				
François-Xavier de Donnea	+			
Mathias Bienstman	+			
Vanessa Biebel	+			
Mathieu Verjans	+			
<i>Total sur 4 ayant droit de vote</i>	4	0	0	4
ONG pour la protection de l'environnement				
Olivier Beys	+			
Arnaud Collignon	+			
<i>Total sur 3 ayant droit de vote</i>	2	0	0	2
ONG pour la coopération au développement				
Jult Wiske	+			
Véronique Rigot	+			
<i>Total sur 3 ayant droit de vote</i>	2	0	0	2
Organisations de travailleurs				
Hadrien Vanoverbeke	+			
François Sana	+			
Thomas Vael	+			
Christophe Quintard	+			
<i>Total sur 6 ayant droit de vote</i>	4	0	0	4
Organisations patronales				
Ineke De Bisschop	+			
Diane Schoonhoven	+			
Piet Vanden Abeele	+			
<i>Total sur 6 ayant droit de vote</i>	3	0	0	3
Organisations de jeunesse				
Norman Vander Putten	+			
<i>Total sur 2 ayant droit de vote</i>	1	0	0	1
TOTAL des votes sur 24 membres ayant le droit de vote	16	0	0	16

Annexe 2. Réunions de préparation de cet avis

Le groupe de travail « Energie et Climat » s'est réuni les 6 et 19 mai 2020 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)
- Dr Romain WEIKMANS (ULB, Vice-président du groupe de travail)

Membres et leurs représentants

- M. Mathias BIENSTMAN (BBL)
- Mme Antoinette BROUYAUX (Associations 21)
- Mme Nadège CARLIER (Forum des Jeunes)
- M. Noé LECOCQ (IEW)
- M. Christophe QUINTARD (FGTB)
- M. Andrea ROSSI (FWA)
- M. François SANA (CSC)
- Mme Diane SCHOONHOVEN (Boerenbond)
- Mme Rebecca THISSEN (CNCD-11.11.11)
- Mme Lien VANDAMME (11.11.11)
- Mme Julie VANDENBERGHE (WWF)
- M. Olivier VAN DER MAREN (FEB)
- M. Hadrien VANOVERBEKE (CGSLB)

Secrétariat

- M. Marc DEPOORTERE (Directeur)
- Mme Nathalie BOUCQUEY
- M. Alexis DALL'ASTA
- M. Fabrice DEHOUX
- M. Jan MERTENS
- M. Koen MOERMAN