



AVIS

CCE 2019-1100

Projet de Plan National Energie Climat 2030 (PNEC)

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB





**Avis sur le projet de
Plan National Energie Climat 2030
(PNEC)**

**Bruxelles
22-05-2019**

1. Remarques générales sur le processus et sur le projet de PNEC

Les Conseils¹ remercient CONCERE² et la CNC³ pour leur demande d'émettre un avis commun⁴ et répondent positivement à cette demande. Cet avis commun se concentre principalement sur les aspects de gouvernance. Pour d'autres recommandations, les Conseils se réfèrent aux avis distincts qu'ils ont émis⁵ ou vont encore émettre. Les Conseils souhaitent par ailleurs être impliqués dans la suite du processus de manière structurelle et approfondie.

Les Conseils notent que la préparation, la mise en œuvre et le suivi de la politique énergétique et climatique de notre pays par les différents niveaux de pouvoir dans leurs compétences respectives présentent encore d'importantes lacunes. Les processus politiques de consultation sont trop peu utilisés par certains niveaux de pouvoir. Ces processus ainsi que les pratiques politiques doivent tenir compte des études scientifiques existantes. Les objectifs et les mesures des différents niveaux de pouvoir reflètent souvent trop peu une vision systémique intégrée et ne sont pas suffisamment coordonnés entre eux, notamment dans les domaines suivants : fiscalité environnementale, mobilité durable, planification des infrastructures dans le cadre de la transition vers une société bas carbone et financement. Dans le cadre institutionnel actuel, il est possible de faire beaucoup mieux. Dans sa forme actuelle, le projet de PNEC reflète ces manquements structurels et n'incite pas suffisamment à y remédier. Les Conseils demandent avec insistance d'améliorer à cet égard la version définitive du PNEC.

Le projet est une compilation de différents plans des gouvernements fédéral et régionaux, avec une synthèse limitée de ces plans distincts. Il n'est pas encore question d'un plan véritablement consolidé. Pour les Conseils, des questions subsistent quant au statut juridique et politique de l'ensemble, notamment dans sa forme actuelle, compte tenu du type différent d'approbation de ces plans par les gouvernements. Particulièrement si les recommandations de la Commission européenne reflètent également des questionnements à ce sujet, et même si ce n'est pas le cas, le manque de clarté devra être complètement éliminé par les gouvernements concernés.

2. Que faut-il pour arriver à une version définitive du PNEC ?

Les Conseils insistent pour que les différents gouvernements impliqués (fédéral et régionaux) procèdent à une analyse approfondie et tiennent compte des divers avis qu'ils ont émis (conjointement et individuellement) sur le projet de PNEC et sur les différentes composantes par niveau de pouvoir. Ils demandent aux gouvernements concernés d'indiquer à court terme comment, sur la base de ces recommandations, ils vont arriver à la version définitive du PNEC, qui devra répondre aux défis urgents, au cadre du Règlement de l'UE et aux manquements structurels de la politique.

Les Conseils insistent pour que les gouvernements concernés examinent de manière approfondie les réactions de la Commission européenne au projet de PNEC. Ils demandent une réponse cohérente à ces remarques et veulent être consultés quant à la manière dont le projet de PNEC sera adapté.

1 Les Conseils consultatifs impliqués dans la préparation de cet avis sont : CFDD, CCE, SERV, Minaraad, CESE Wallonie – Pôle environnement – Pôle énergie, CESRBC et CERBC.

2 **CONCERE** = concertation entre l'Etat fédéral et les Régions

3 **CNC** = Commission Nationale Climat

4 Le contenu du présent avis a été approuvé durant les séances plénières de chacun des 7 conseils ayant participé à sa préparation. Seule la présentation du document pourrait éventuellement différer pour répondre aux standards de présentation de chaque institution.

5 [Avis du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale](#), [Avis SERV-Minaraad-SALV](#), [Avis CCE](#), [Avis CFDD](#)

Les Conseils reconnaissent et soutiennent le fait que le projet de PNEC ait été élaboré en tenant compte du cadre imposé par le Règlement sur la gouvernance de l'union de l'énergie et l'action pour le climat (UE 2018/1999⁶). Il semblerait cependant que le projet de PNEC ne soit pas totalement conforme au Règlement⁷. Ces non-conformités doivent être levées afin qu'un PNEC répondant pleinement aux exigences du Règlement puisse être introduit. Par ailleurs, les Conseils ont plusieurs autres remarques à formuler.

- Premièrement, les Conseils estiment que le projet de PNEC définit une série d'objectifs sectoriels, mais ne développe pas toujours suffisamment les mesures concrètes à mettre en œuvre, ainsi que les moyens humains et budgétaires à y allouer. Certains secteurs et une partie de la population devraient être soutenus pour être à même de participer à la transition vers une société bas carbone.
- Deuxièmement, les Conseils estiment que le projet de PNEC manque d'équilibre dans l'accent mis sur les cinq dimensions⁸ de l'Union de l'énergie. Une plus grande attention est nécessaire pour la cinquième dimension (recherche, innovation et compétitivité). Par ailleurs, les Conseils estiment que le projet de PNEC devrait porter plus d'attention sur différents autres aspects liés aux cinq dimensions tels que : la précarité énergétique, la sobriété énergétique et le fait d'éviter l'utilisation inutile d'énergie et de ressources.
- Troisièmement, dans la version définitive du PNEC, il faudra veiller à créer un document plus lisible en respectant cette structure imposée par le Règlement (notamment grâce à de meilleurs tableaux de synthèse et résumés). Cela devrait permettre aux citoyens et autres parties prenantes de mieux comprendre les politiques que les gouvernements veulent mettre en œuvre afin de relever les défis urgents en matière d'énergie et de climat. De plus, cela doit également permettre d'éliminer plus rapidement les faiblesses structurelles identifiées.

Les Conseils insistent pour que les différents niveaux de pouvoir impliqués tirent profit du processus d'amélioration du projet de PNEC pour parvenir à plus d'efficacité dans leur collaboration, en utilisant leurs compétences propres et les complémentarités entre niveaux de pouvoir, afin de supprimer dans les prochaines années les manquements structurels de la politique en matière d'énergie et de climat. Le processus du PNEC pourra constituer un levier important pour combler les manquements structurels en la matière. Cela comprend notamment la nécessité de mieux fonder la politique et d'améliorer les processus politique et consultatif. Les Conseils veulent être impliqués dans ces améliorations. Les Conseils accueillent favorablement la collaboration interparlementaire sur le climat qui a débouché sur une déclaration interparlementaire commune pour la COP23 et une résolution interparlementaire pour la COP24. Les Conseils encouragent les parlementaires à poursuivre cette collaboration et les gouvernements à impliquer les parlements et à étudier leurs propositions dans le cadre de la finalisation du PNEC et de son suivi.

3. Que faut-il pour bien mettre en œuvre le PNEC ?

Introduire un PNEC plus solide ne constitue pas en soi une garantie suffisante d'une politique énergétique et climatique structurellement meilleure. Les Conseils sont convaincus que, d'une part, le cadre institutionnel actuel est vulnérable au manque de volonté politique de collaborer de manière suffisamment systémique et ambitieuse et que, d'autre part, il est possible de créer une dynamique politique positive. Il se peut par exemple qu'une Région joue un rôle de pionnier dans un domaine précis ou expérimente de nouveaux projets. Ces expériences peuvent être très utiles et potentiellement enrichissantes pour les autres niveaux de pouvoir. Par ailleurs, il se peut que la collaboration mise en place entre les entités et entre les domaines politiques ne soit pas suffisamment réelle, ou que les structures et accords soient insuffisants pour élaborer une politique commune réellement robuste et complémentaire. Les Conseils sont favorables à la création d'une dynamique de collaboration positive. Les différents niveaux politiques peuvent – chacun dans le cadre de ses propres compétences – se soutenir mutuellement pour éliminer des obstacles à la mise en œuvre de l'accord de Paris et des

⁶ Voir : <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/governance-energy-union>

⁷ Dans un certain nombre de cas, des données sont manquantes ou ne sont pas comparables, rendant impossible la consolidation des résultats. Ceci est également indiqué dans le projet de PNEC.

⁸ voir: https://ec.europa.eu/commission/priorities/energy-union-and-climate_nl

objectifs de l'UE en matière d'énergie et de climat, et se soutenir pour renforcer la collaboration intégrée entre domaines politiques. De leur point de vue, les différents Conseils ont formulé de nombreuses propositions utiles à ce sujet dans leurs avis individuels. Les Conseils demandent aux gouvernements concernés de mettre en place une collaboration interfédérale concrète sur la base de ces propositions, afin de parvenir à un cadre de collaboration via les instruments ou canaux les plus appropriés et d'en informer les Conseils.

En vue de soutenir une politique cohérente entre les différents niveaux politiques et de garantir que la Belgique respecte ses obligations dans le cadre des objectifs de l'UE en matière d'énergie et de climat et de l'Accord de Paris, il est nécessaire de mettre en place un programme de recherche clair, coordonné et concerté. Cela implique des études d'impact plus larges sur les questions cruciales de la politique énergétique et climatique (incluant notamment les impacts sur les indicateurs de développement durable, les coûts et bénéfices des investissements ainsi que les impacts socio-économiques des changements du climat), des recherches sur les politiques ayant un impact sur les comportements des consommateurs et des producteurs (fiscalité, aménagement du territoire, mobilité et transport, normes, etc.) et sur le financement, ainsi que des recherches plus poussées sur les innovations technologiques et sociétales pertinentes. Pour ces différents points, il s'agira de travailler autant que possible de manière intégrée entre les niveaux politiques de notre pays, ce qui est actuellement trop peu le cas, tout en respectant les spécificités socio-économiques de chaque Région. Les Conseils demandent aux gouvernements impliqués de formuler des propositions concrètes pour rendre cela possible. Il faut selon eux commencer par identifier ensemble les synergies les plus pertinentes possibles afin d'accélérer la politique commune en matière d'énergie et de climat et, par conséquent, de supprimer les obstacles ou de stimuler activement la coopération.

De meilleurs processus de consultation et un meilleur programme de consultation aux différents niveaux politiques sont nécessaires pour pouvoir faire face correctement aux défis urgents en matière d'énergie et de climat et à la façon dont les différents gouvernements mettent en œuvre les objectifs de l'UE de manière aussi coordonnée que possible. Cela nécessite, entre autres, une attention particulière pour la coordination entre domaines politiques et entre niveaux politiques. La manière dont seront traitées les réactions de l'UE sur le projet de PNEC et le suivi et l'ajustement intermédiaires de la mise en œuvre du PNEC au cours des prochaines années constitueront un test important à cet égard. Les Conseils attendent des gouvernements impliqués des propositions concrètes à court terme, leur permettant ainsi de faire leur travail dans les meilleures conditions et de contribuer ainsi à développer un soutien de l'opinion publique à une politique capable de fournir des réponses structurelles aux défis urgents.

Contribuer à la mise en œuvre de l'Accord de Paris et à l'atteinte des objectifs de l'UE 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. À 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.

Les Conseils sont convaincus à cet égard que le cadre des ODD⁹ peut constituer un levier important pour la politique de transformation et demandent aux gouvernements impliqués les garanties nécessaires à cette approche systémique à travers une stratégie de mise en œuvre transparente et coordonnée des ODD.

Pour une politique systémique dans les domaines de l'énergie et du climat, il est crucial que les niveaux politiques impliqués décident de travailler de manière transversale (dans différents domaines politiques) et interfédérale (collaboration entre les différents niveaux politiques). A cette fin, les Conseils demandent 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, les Conseils estiment 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 priorités. En outre, ils sont d'avis que des initiatives sont nécessaires à court terme pour parvenir à la coordination des politiques et à une analyse et une gestion coordonnées des obstacles et des leviers. En Belgique et dans le contexte de l'Union européenne, cela inclut, entre autres :

- la suppression des obstacles inutiles freinant le développement des énergies renouvelables (dans le respect de la nature)
- une meilleure concordance des critères européens d'utilisation de la biomasse par une prise en compte des données scientifiques
- un bon équilibre (par domaine) entre la diminution de la demande d'énergie (lorsque c'est possible), la stimulation de l'efficacité énergétique et l'utilisation d'énergies renouvelables, ...
- une meilleure concordance des modèles de taxation du carbone
- la définition d'une politique de mobilité durable intégrée, en particulier : règles fiscales pour rendre le trafic aérien plus durable au niveau européen et international, planification et harmonisation du développement de l'offre ferroviaire intra-européenne (continuité inter-opérateur du service notamment), meilleure prise en compte de l'apport des modes actifs et de leurs complémentarités avec les transports en commun
- une politique visant à rénover et rendre les bâtiments climatiquement neutres
- la promotion d'investissements permettant les diminutions de la demande d'énergie (lorsque c'est possible) ou accroissant l'efficacité énergétique (prêt à taux zéro pour les citoyens et les entreprises), de systèmes de tiers-investisseurs (privés, publics et partenariats public-privé).

Les synergies entre aménagement du territoire, logement et mobilité sont à développer dans une vision systémique pour aller vers une société bas carbone. Enfin, les Conseils estiment que la structure institutionnelle de notre pays ne peut plus être utilisée pour justifier de différer une politique urgente et attendent rapidement des propositions efficaces des différents gouvernements pour mettre ces accélérateurs en pratique. L'échange de bonnes pratiques est essentiel à cet égard. Les Conseils veulent être impliqués de manière intégrée dans ces processus.

En vue d'identifier les impacts positifs et négatifs qu'implique la transition vers une société bas carbone sur l'économie et l'emploi, ainsi que les besoins en formation et reconversion, les Conseils en appellent à l'organisation d'une "Conférence nationale sur la Transition juste vers une société bas carbone".

Les Conseils sont en outre favorables aux recommandations concrètes suivantes qui peuvent contribuer à une meilleure gouvernance. Les Conseils estiment qu'il faut avant tout mettre en place une meilleure coordination des politiques entre les différentes autorités, tout en visant un maximum de synergies entre différents domaines politiques. Les recommandations suivantes peuvent permettre d'aller dans ce sens.

⁹ Voir : <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>

- Il est nécessaire de mettre au point une méthode de travail claire pour le suivi intermédiaire et l'adaptation de la mise en œuvre du PNEC d'une part et pour la révision du PNEC d'autre part. Les Conseils demandent des éclaircissements rapides afin de pouvoir collaborer de manière intégrée et efficace dans les années à venir afin de mettre en œuvre une politique énergétique et climatique performante.
- Une plus grande attention pour la sensibilisation est nécessaire dans les politiques et dans la mise en œuvre du PNEC. Il est ainsi important qu'une information objective et accessible soit disponible sur les actions que les citoyens et entreprises peuvent entreprendre, sur les instruments politiques et sur les coûts et bénéfices qui y sont liés. Par ailleurs, il faut suivre systématiquement les impacts socio-économiques des changements du climat. Il est donc important d'analyser de manière transparente l'entière des conséquences économiques, écologiques et sociales d'une politique climatique forte par rapport à l'absence d'une telle politique. Ces conséquences seront probablement principalement à évaluer au niveau mondial. Néanmoins, lorsque c'est possible, il est souhaitable d'évaluer ces conséquences aussi au niveau de notre pays en tenant compte de sa forte intégration dans l'économie mondiale.
- Il est crucial qu'il y ait une plus grande transparence (par exemple quant à l'accès aux ordres du jour et comptes rendus) sur le fonctionnement des diverses institutions interfédérales et / ou interministérielles travaillant sur les questions énergétiques et climatiques. En particulier, les positions prises par les représentants des différentes entités dans une négociation interfédérale doivent être rendues publiques, afin que les citoyens de chaque région ou entité puisse savoir ce qui est défendu en leur nom.
- Les émissions de gaz à effet de serre et la demande en énergie dépendent en partie de l'usage des ressources. Les processus liés aux ressources (tels que la production de biens et de carburants, le transport de marchandises, la production alimentaire et le stockage et le traitement des déchets) sont dans leur ensemble responsables d'une part importante des émissions de gaz à effet de serre. Rendre ces processus plus circulaires (par exemple en allant vers des produits ayant une plus grande longévité ou en optant pour l'économie de la fonctionnalité) diminuera les ressources nécessaires, ce qui peut apporter une contribution importante à la politique climatique. Les Conseils demandent aux différents gouvernements de mieux coordonner leurs politiques en matière d'économie circulaire pour les renforcer mutuellement.
- Les Conseils demandent que les différentes autorités endossent au maximum leur rôle d'exemplarité, et ce de manière crédible, en ce qui concerne par exemple les bâtiments publics ou leurs propres choix de mobilité, afin d'accélérer la dynamique politique.
- Les Conseils demandent que notre pays joue un rôle de pionnier au niveau européen pour parvenir à une meilleure coordination des différentes visions énergie-climat entre Etats membres. Une vision à long terme ambitieuse et un cadre qui tend à améliorer le level playing field et les normes sociales et environnementales au sein des Etats membres et avec le reste du monde (concernant les secteurs sensibles au carbon leakage) sont nécessaires. Concrètement, la Belgique devrait jouer un rôle de pionnier dans la mise en place d'une collaboration plus étroite entre régulateurs, tant au niveau national qu'au niveau européen.
- Les Conseils plaident pour la mise en œuvre de mesures climatiques et énergétiques cohérentes et coordonnées entre les différents niveaux de pouvoir dans le secteur du bâtiment. La fixation (ou le renforcement) de normes de produits sévères, aux niveaux européen et fédéral, doit être instaurée de manière cohérente et coordonnée avec les normes d'émissions atmosphériques, les normes d'installations et le contrôle strict de l'application des normes de produits en matière d'émissions carbonées et atmosphériques au niveau régional. A cet égard, les Conseils demandent de veiller à doter les administrations responsables de ces contrôles des moyens suffisants afin de leur permettre d'accomplir ces missions efficacement.