

Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD)

Avis sur l'avant-projet de loi fédérale Climat

Demandé par le Ministre du Climat et de l'Energie, M. Magnette, dans une lettre datée du premier avril 2010.

préparé par le groupe de travail *énergie et climat*

approuvé par l'Assemblée générale par procédure écrite le 17 mai 2010 (voir annexe 1)¹

la langue originale de cet avis est le français.

1. Contexte

[1] Dans une lettre datée du premier avril 2010, le CFDD a reçu une demande d'avis du Ministre Magnette portant sur un avant-projet de loi relatif à la coordination de la politique fédérale pour la lutte contre les changements climatiques (en abrégé loi fédérale climat).

[2] Le CFDD estime que cette loi Climat fédérale est importante car :

- elle fixe une partie du cadre juridique nécessaire pour une stratégie de lutte contre les changements climatiques axée sur le long terme, comme c'est le cas par exemple en Grande-Bretagne avec le "*Climate Change Act*"²;
- elle contribue à la définition d'une vision fédérale inscrite dans le moyen et long terme, afin de diminuer de manière drastique les émissions de gaz à effet de serre dans notre pays ;
- elle organise également la mise en œuvre de cette vision, par l'élaboration d'un plan climat fédéral, son suivi et son évaluation ;
- elle a finalement pour ambition d'assurer une coordination horizontale au niveau fédéral des diverses politiques et mesures.

En ce sens, la loi répond à une partie des préoccupations que le CFDD avait exprimées dans son avis d'évaluation de la politique climatique belge³.

[3] Le CFDD note que cette loi a pour objet de mettre en place une vision et un cadre clair de coordination pour la politique fédérale de lutte contre les changements climatiques.

[4] Le CFDD estime que cette première étape importante en vue d'avoir une vision à l'horizon 2050 devra être complétée par des mesures ambitieuses et concrètes.

[5] Elle ne sera pertinente et efficace que si elle s'inscrit dans une politique intégrée et cohérente menée par les différents niveaux de pouvoir pour aboutir à une politique nationale de lutte contre les changements climatiques. Pour ce faire un ou plusieurs accords de coopérations seront nécessaires.

[6] Enfin, il faudra veiller à la cohérence de cette politique avec les niveaux international et européen.

¹ A l'exception de Jean-Pascal van Ypersele (représentant du monde scientifique) qui s'est abstenu pour l'ensemble de l'avis.

² Voir pour plus de détails : <http://www.theccc.org.uk/about-the-ccc/climate-change-act>

³ Avis d'évaluation de la politique climatique belge : aspects liés aux procédures (2006a10, 23 mai 2006)



2. La vision stratégique 2050⁴

- [7] Le CFDD soutient l'objectif de s'inscrire dans une logique de moyen-long terme et donc la volonté d'inscrire la politique de la Belgique dans une stratégie à l'horizon 2050. La lutte contre les changements climatiques nécessite en effet des programmes et des investissements ambitieux, des changements de comportements et des politiques qui doivent être envisagés dans le long terme.
- [8] A propos de l'article 12, § 1 de l'avant-projet de loi, deux positions se sont exprimées au sein du CFDD.
- [9] Certains membres⁵ souscrivent au paragraphe tel qu'il est écrit dans l'avant-projet de loi : "*La vision 2050 se base sur un objectif de réduction des émissions de 80% à 95% des gaz à effet de serre en Belgique par rapport à l'année de référence 1990 et contient une trajectoire avec des objectifs intermédiaires pour atteindre cet objectif de réduction d'émissions*".
- [10] D'autres membres⁶ appellent à ce que la loi laisse le Comité Climat 2050 proposer des objectifs fédéraux à atteindre à l'horizon 2050 en ligne avec les politiques et mesures prises par les autorités régionales et européennes également compétentes en matière climatique. Ces propositions doivent tenir compte *de la nécessité de réduire d'un facteur 5 à 20 à l'horizon 2050 les émissions de l'ensemble des pays industrialisés par rapport à 1990*⁷.
- [11] Le contenu de la vision devrait être mieux précisé et la loi devrait spécifier, en plus du cadre dans lequel l'objectif global doit être atteint que cette vision doit contenir :
- Des objectifs intermédiaires fédéraux (poser des jalons entre maintenant et 2050), éventuellement par secteur,
 - Des propositions de mesures politiques concrètes, soutenues par des instruments adéquats et cohérents,
 - Une évaluation préalable des impacts économiques, sociaux, environnementaux des objectifs et mesures proposés,

⁴ Article 12 de la loi

⁵ Membres qui soutiennent ces positions : M. Theo Rombouts – président, M. Jan Turf, Mme Anne Panneels – vices-présidents ; M. Roland de Schaetzen (Natagora), Mme Jacqueline Gilissen (IEB), Mme Sabien Leemans (WWF), Mme Jacqueline Miller (IEW), Mme Sara Van Dijck (BBL) – représentants des ONG pour la protection de l'environnement ; M. Jo Dalemans (Broederlijk Delen), Mme Brigitte Gloire (Oxfam-Solidarité), Mme An Heyerick (VODO), M. Bogdan Vanden Berghe (11.11.11) – représentants des ONG pour la coopération au développement ; M Marc Vandercammen (CRIOC), M. Christian Rousseau (Test Achat) – représentants des ONG qui défendent les intérêts des consommateurs ; Mme Anne De Vlaminck (CSC), M. Bert De Wel (CSC), M. Claude Rolin (CSC), M. Sébastien Storme (FGTB), M. Daniel Van Daele (FGTB), Mme Diana Van Oudenhoven (CGSLB) – représentants des syndicats, Mme Lieve Helsen (KUL), M. Dries Lesage (UG), M. Edwin Zaccai (ULB) – représentants du monde scientifique.

Les autres membres s'opposent à ces positions.

⁶ Membres qui soutiennent ces positions : Mme Isabelle Callens – vice-présidente, Mme Isabelle Chaput (Essenscia), M. Arnaud Deplae (UCM), Mme Ann Nachtergaele (FEVIA), Mme Marie-Laurence Semaille (FWA), M. Piet Vanden Abeele (Unizo), M. Olivier Van Der Maren (FEB) – représentants des employeurs ; Mme Hilde De Buck (Electrabel), M. Frank Schoonacker (SPE), représentants des producteurs d'énergie.

Les autres membres s'opposent à ces positions

⁷ § 4 de l'avis sur le Sommet climatique de Copenhague, 27 novembre 2009 (2009a16).

- Un axe stratégique lié à l'adaptation en Belgique dans le cadre des compétences fédérales⁸,
- Des précisions sur la prise en compte des émissions liées au transport international.

[12] Certains membres⁹ estiment que cette vision doit aussi contenir :

- Un volet portant sur le *financement des fonds mis en place pour permettre aux pays en développement et en particulier aux plus vulnérables d'entre eux de s'adapter aux conséquences des changements climatiques, mais aussi de se développer d'une manière qui contribue à la protection du climat, dans le contexte du développement durable*¹⁰;
- Des précisions sur le recours éventuel aux mécanismes de flexibilité, en insistant sur la priorité aux mesures internes.

Ces mêmes membres demandent que la loi spécifie que la vision concernant les entreprises soumises à l'ETS se doit d'être cohérente avec les politiques et visions européennes en la matière.

[13] Pour d'autres membres¹¹, la vision 2050 doit se concentrer sur les mesures de "mitigation" et "adaptation" en Belgique (aspects fédéraux). Les mécanismes – internationaux - de flexibilité ne font dès lors pas partie de la vision 2050. A ce même titre, le financement des fonds liés à la politique climatique dans le cadre de la coopération au développement ne fait pas partie de la vision 2050 mais relève de décisions politiques plus générales.

Pour ces mêmes membres, la loi devrait spécifier que les entreprises soumises à l'ETS relève des compétences européennes. Dès lors, pour ces entreprises, des objectifs ou des instruments nationaux en termes de gaz à effet de serre n'ont pas lieu d'être.

⁸ Voir l'avis sur les effets en Belgique des changements climatiques - en particulier des canicules, des inondations et de la pollution par l'ozone - sur la santé, 16 décembre 2005 ([2005a09](#))

⁹ Membres qui soutiennent ces positions : M. Theo Rombouts – président, M. Jan Turf, Mme Anne Panneels – vices-présidents ; M. Roland de Schaetzen (Natagora), Mme Jacqueline Gilissen (IEB), Mme Sabien Leemans (WWF), Mme Jacqueline Miller (IEW), Mme Sara Van Dijck (BBL) – représentants des ONG pour la protection de l'environnement ; M. Jo Dalemans (Broederlijk Delen), Mme Brigitte Gloire (Oxfam-Solidarité), Mme An Heyerick (VODO), M. Bogdan Vanden Berghe (11.11.11) – représentants des ONG pour la coopération au développement ; M Marc Vandercammen (CRIOC), M. Christian Rousseau (Test Achat) – représentants des ONG qui défendent les intérêts des consommateurs ; Mme Anne De Vlaminc (CSC), M. Bert De Wel (CSC), M. Claude Rolin (CSC), M. Sébastien Storme (FGTB), M. Daniel Van Daele (FGTB), Mme Diana Van Oudenhoven (CGSLB) – représentants des syndicats , Mme Lieve Helsen (KUL), M. Dries Lesage (UG), M. Edwin Zaccai (ULB) – représentants du monde scientifique.

Les autres membres s'opposent à ces positions.

¹⁰ § 2, point 9 de l'avis sur le Sommet climatique de Copenhague, 27 novembre 2009 (2009a16)

¹¹ Membres qui soutiennent ces positions : Mme Isabelle Callens – vice-présidente, Mme Isabelle Chaput (Essenscia), M. Arnaud Deplae (UCM), Mme Ann Nachtergaele (FEVIA), Mme Marie-Laurence Semaille (FWA), M. Piet Vanden Abeele (Unizo), M. Olivier Van Der Maren (FEB) – représentants des employeurs ; Mme Hilde De Buck (Electrabel), M. Frank Schoonacker (SPE), représentants des producteurs d'énergie

Les autres membres s'opposent à ces positions



- [14] La loi devrait également préciser que pour autant que la vision aborde les aspects énergétiques, les objectifs et mesures proposés dans la vision et le plan doivent également soutenir les objectifs de la politique énergétique belge et européenne pour une énergie sûre et compétitive, dans le cadre du développement durable.
- [15] Le CFDD insiste pour que la vision 2050 et le plan qui en découlera soient réellement en cohérence avec les autres politiques et plans pertinents, notamment la politique énergétique et le plan fédéral de développement durable et la vision de long terme qui le soutient.

3. Le Comité Climat 2050¹²

- [16] Il est important d'assurer l'autonomie, la légitimité, l'expertise et l'indépendance des membres de ce comité. Le CFDD estime que la loi devrait spécifier que les experts sont indépendants tant des autorités politiques que des stakeholders. Une nomination de ses membres par un arrêté délibéré en conseil des ministres¹³ n'est en effet pas en soi une garantie de cette indépendance.
- [17] Des critères qualitatifs de détermination de l'indépendance et de l'expertise¹⁴ des membres de ce comité devraient être, en outre, définis dans la loi. Pour garantir l'indépendance, le CFDD propose que les membres du comité fournissent une déclaration d'absence de conflit d'intérêt. De plus, le CFDD estime que l'appel à candidature et le processus de sélection des membres du Comité doivent être objectifs et transparents.
- [18] Le CFDD estime qu'il faut s'assurer que la dotation prévue¹⁵ (art 10) soit suffisante et qu'elle fasse l'objet d'un suivi en toute transparence.
- [19] Il faut assurer la publicité et la transparence des avis du Comité.

¹² Articles 3 à 10 de la loi

¹³ Article 7 de la loi

¹⁴ Voir § 53 du rapport final du groupe de mesures GM6 *Vision post 2012* de l'atelier énergie climat du printemps de l'environnement :

Les membres auront des connaissances ou des expériences dans des domaines élargis, comme, par exemple, ceux mentionnés pour les membres du Committee on Climate Change, établi dans la loi britannique sur le changement climatique:

- (a) la compétitivité de l'économie,
- (b) la politique de changement climatique aux niveaux national et international, en particulier les impacts sociaux d'une telle politique et une bonne connaissance de la situation des pays en développement, notamment de leurs besoins en adaptation,
- (c) la science du climat et les autres branches des sciences environnementales,
- (d) les différences entre les entités fédérées, la connaissance de leurs politiques,
- (e) l'analyse économique et le forecasting,
- (f) l'emissions trading,
- (g) la production et la consommation d'énergie,
- (h) les investissements financiers,
- (i) l'adaptation aux changements climatiques,
- (j) le développement technologique et les modes de diffusion des technologies,
- (k) les programmes d'enseignement et de formations professionnelles associés,
- (l) la connaissance du monde des media, en particulier la publicité et le marketing,
- (m) l'éducation, enseignement, facteurs qui influencent les comportements.

¹⁵ Article 10 de la loi

4. Le groupe de travail permanent et la responsabilité de l'évaluation¹⁶

- [20] Dans la structure prévue par la loi, la détermination de l'organe chargé de l'évaluation de la mise en œuvre des plans basés sur la vision stratégique n'est pas claire:
- est-ce le Comité, via la rédaction du rapport d'avancement prévu tous les deux ans (§ 2 de l'article 3) ?
 - Est-ce le groupe de travail permanent ?

Le CFDD estime que le groupe de travail ne peut pas à la fois rédiger un Plan fédéral et l'évaluer. Cela le mettrait dans une position de juge et partie, dénoncé déjà par la Cour des Comptes en 2005 au sujet du rôle du Bureau fédéral du Plan dans la loi DD du 5 mai 97¹⁷.

- [21] L'avant-projet de loi stipule dans son art 11 § 3, 3°, point « a) *la manière selon laquelle s'opère l'analyse d'impact ex-ante et ex-post quantitative et qualitative des mesures de politique fédérale de lutte contre les changements climatiques* ». Le CFDD estime qu'il doit s'agir d'une analyse d'impact à la fois économique, social et environnemental (à spécifier à l'art 11 § 2, 3°).

5. Modalités d'implication du CFDD

- [22] Le projet de loi prévoit la consultation du CFDD :
- sur le rapport d'avancement (art 4 §2),
 - sur l'avant projet de vision stratégique fédérale (art 12 § 2),
 - sur l'avant projet de modification de la vision stratégique fédérale (art 12 § 5) et
 - sur les avant projets de plan fédéral climat (art 14 § 3).
- [23] Une implication forte du CFDD est importante pour assurer l'assise et l'acceptabilité sociétales de la politique climatique.
- [24] Le CFDD rappelle que selon la loi en vigueur, "*le gouvernement indiquera les motifs pour lesquels il est éventuellement dérogé à l'avis du Conseil*"¹⁸.

6. Points plus spécifiques

- [25] Le CFDD estime que la loi doit spécifier "*pauvre en CO₂*" au lieu de "*pauvre en carbone*".

¹⁶ Chapitre III de la loi

¹⁷ La coordination de la politique fédérale de développement durable, Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants. Bruxelles, juin 2005 (http://www.ccrek.be/docs/Reports/2005/2005_14_Developpement_Durable.pdf).

¹⁸ Article 11 § 6 de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable



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

- les 4 président et vice-présidents:
T. Rombouts, I. Callens, A. Panneels, J. Turf.
- 5 des 6 représentants des organisations non-gouvernementales pour la protection de l'environnement:
R. de Schaetzen (Natagora), J. Gilissen (IEB), J. Miller (IEW), S. Leemans (WWF), S. Van Dijck (BBL)
- 4 des 6 représentants des organisations non-gouvernementales pour la coopération au développement:
J. Dalemans (Broederlijk Delen), B. Gloire (oxfam), A. Heyerick (VODO), B. Vanden Berghe (11.11.11)
- Les 2 représentants des organisations non-gouvernementales de défense des intérêts des consommateurs:
C. Rousseau (Test Achat), M. Vandercammen (CRIOC)
- Les 6 représentants des organisations des travailleurs:
A. De Vlaminck (CSC), B. De Wel (CSC), D. Van Oudenhoven (CGSLB), C. Rolin (CSC), S. Storme (FGTB), D. Van Daele (FGTB)
- Les 6 représentants des organisations des employeurs:
I. Chaput (Essenscia), A. Deplae (UCM), A. Nachtergaele (FEVIA), M.-L. Semaille (FWA), P. Vanden Abeele (Unizo), O. Van der Maren (FEB).
- les 2 représentants des producteurs d'énergie
H. De Buck (Electrabel), F. Schoonacker (SPE)
- 4 des 6 représentants des milieux scientifiques:
L. Helsen (KUL), D. Lesage (UG), J.-P. Van Ypersele (UCL), E. Zaccai (ULB)

Total: 33 des 38 membres ayant voix délibérative

Remarque: les noms des personnes qui ne sont pas encore nommées en tant que membres du conseil sont notés en italique.

ANNEXE 2. Réunion de préparation de cet avis

Le groupe de travail énergie climat s'est réuni les 22 et 27 avril ainsi que le 5 mai 2010 pour préparer cet avis.

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

Membres avec voix délibérative et leurs représentants

- Prof. Jean-Pascal van YPERSELE (UCL, président du groupe de travail énergie et climat)
- M. Olivier Van der MAREN (FEB – VBO, vice- président du groupe de travail énergie et climat)

- Mme Isabelle CHAPUT (Essenscia)
- M. Arnaud COLLIGNON (Greenpeace)
- Mme Cécile de SCHOUTHEETE (IEW)
- Dhr Bert DE WEL (ACV)
- Mme Brigitte GLOIRE (11. 11. 11)
- Dhr Frank SCHOONACKER (SPE)
- M. Sébastien STORME (FGTB)
- Dhr Sam VAN DEN PLAS (WWF)
- Mevr. Sarah VAES (VODO)
- Mme Diana VAN OUDENHOVEN (CGSLB)
- Mme Gaëlle WARNANT (IEW)

Secrétariat

- M. Marc DEPOORTERE
- Dhr Jan DE SMEDT