

Gouvernance Energie-Climat : où va la Belgique?

Par Delphine Misonne & Etienne Hannon

Synthèse de la conférence du 24 avril 2017, coorganisée à l'ULB (IGEAT), dans le cadre des cours « Droit de l'Environnement » dispensé par Delphine Misonne et « Climat : sciences et politiques » dispensé par Etienne Hannon, Frank Pattyn et Jean-Louis Tison.

La présentation de cette conférence, des intervenants, ainsi que des supports de leurs exposés se trouvent sur <http://igeat.ulb.ac.be/fr/private-pages/cedd/conferences/conference-gouvernance-climatenergie-ou-va-la-belgique/>

A l'heure de la mise en oeuvre de l'Accord de Paris sur le changement climatique, la conférence du 24 avril 2017 vise à faire le point sur les particularités de la gouvernance climatique au niveau interne belge. Certes, nous sommes tous très informés par les médias sur ce qui se fait – et sur ce qui ne se fait pas – pour mettre en oeuvre l'Accord aux Etats-Unis. Mais qui d'entre vous sait exactement ce qui se met en place en Europe et en Belgique?

L'objet de la conférence est bien d'aborder les particularités belges de la mise en oeuvre de l'Accord de Paris, particularités qui, on le verra, sont aussi l'un des éléments d'explication de la difficulté à percevoir ce qu'est la vision belge, commune, en la matière.

'La mise en oeuvre de l'Accord de Paris, aussi une urgence pour la Belgique' – Delphine Misonne

La dimension contraignante. L'Accord de Paris est un traité, au sens du droit international. Il est donc contraignant, d'un point de vue formel. Mais sa densité prescriptive est faible. Il contient surtout des objectifs communs (réduction de la température mondiale, renforcement des capacités d'adaptation, réorientation des financements, atteinte d'un plafonnement des émissions) et des obligations de nature procédurale, qui traduisent un renouvellement des formes d'engagement de l'Etat (*'L'Accord de Paris, un accord pavé de bonnes intentions'*). Ainsi, c'est aux 'Parties' qu'il appartient de déterminer les efforts à mettre en oeuvre, individuellement, pour satisfaire, collectivement, aux différents objectifs de l'Accord. Ces engagements sont nommés les 'contributions déterminées au niveau national' (CDN). Leur dimension contraignante dépend directement de ce qu'elles contiennent. S'il s'agit d'engagements lourds, comme ceux de l'Union européenne, ils seront susceptibles d'être suivis de plus d'effets que lorsque la promesse faite n'engage à rien de neuf. Pour en consolider le dynamisme, un rythme, un 'cycle de l'ambition' a été programmé au coeur même de l'Accord, par lequel les Parties seront tenues de rapporter et d'exposer régulièrement la manière dont elles satisfont, ou non, à leurs propres engagements.

Les attentes citoyennes. L'Accord de Paris doit être respecté, parce qu'il s'agit d'un Traité ('pacta sunt servanda' + article 4.2 de l'Accord) mais aussi parce qu'*il crée des attentes au sein de la société civile*. L'Etat, pour ce qui concerne le changement climatique, a des obligations à remplir à l'égard de ses citoyens. Des citoyens qui commencent d'ailleurs à lui demander des comptes, et ce devant le juge. *Il faut en effet situer l'enjeu de la*

mise en oeuvre de l'Accord de Paris dans la nouvelle vague d'activisme judiciaire qui caractérise le domaine du changement climatique, de part le monde, où diverses actions ont fleuri récemment, parfois avec succès, qui posent la question de la responsabilité (pour faute) de l'Etat, quant à la manière dont il se comporte face à l'urgence climatique.

Les deux 'moules' à prendre en compte. Deux types de réceptacles doivent être pris en compte lorsque l'on aborde, vu de Belgique, la mise en oeuvre de l'Accord de Paris.

Tout d'abord, le 'moule' que constitue l'Union européenne, en tant que Partie à l'Accord et titulaire d'une compétence pour négocier et mettre en oeuvre le Traité. C'est bien l'Union européenne d'ailleurs qui a soumis, pour l'ensemble de ses 28 membres dont la Belgique, la fameuse 'contribution déterminée au niveau national'.

Le réceptacle belge ensuite, avec ses particularités institutionnelles et sa division particulière des compétences.

Politique climat-énergie : les défis des nouveaux cadres de gouvernance – Etienne Hannon

L'ambition. Les objectifs de l'Accord de Paris sont pluriels. Parmi ceux-ci, le maintien de l'augmentation de la température nettement en dessous de 2 °C (et la poursuite des efforts pour parvenir à 1,5 °C), et le plafonnement des émissions mondiales de gaz à effet de serre (un 'pic') à atteindre dès que possible, suivi d'une diminution menant à la neutralité carbone (niveau net d'émissions égal à zéro) au cours de la 2^{ème} moitié du siècle. Il s'agit d'un objectif qui, au vu des données scientifiques disponibles, imposera des efforts considérables de la part de la communauté internationale, loin d'être atteints à ce stade, même au vu de l'ensemble des promesses faites par les Parties. En effet, selon un 'reality check', *les CDN actuellement proposées, si elles sont mises en oeuvre, mèneront à une augmentation de température d'au moins 3,2°C (vs. 3,6° à politique inchangée).*¹

Le cadre européen. C'est d'abord pas le biais de la ratification et de la contribution volontaire déposée par l'Union européenne que la Belgique est tenue, en vertu du droit international, au respect de l'Accord de Paris.

L'Union européenne s'est engagée, depuis plusieurs années et en particulier depuis l'accord du Conseil européen d'octobre 2014 sur le 'Cadre climat- énergie 2030', dans une démarche combinant très explicitement la lutte contre le changement climatique et les nouveaux défis de l'énergie. C'est donc, assez logiquement, par le biais d'une nouvelle Union de l'Energie et du Climat que se dessine aussi la mise en oeuvre de l'Accord de Paris. De nouvelles règles de gouvernance seront établies dans ce contexte (cf. proposition de règlement européen sur la "Gouvernance de l'Union de l'énergie" - novembre 2016)². L'un des piliers de cette approche sera constitué par les « plans nationaux intégrés énergie-climat », dont les premiers devront être établis pour le 1^{er} janvier 2019 et couvrir la période 2021-2030. Ces plans devront fixer

¹ Les efforts additionnels à fournir en 2030 sont de 12 à 14 Gton éq. CO₂ (2°C) ou de 15 à 17 Gton éq. CO₂ (1,5°C). Source : The Emissions Gap Report 2016. United Nations Environment Programme (UNEP)

² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la gouvernance de l'union de l'énergie (COM(2016) 759 final/2)

des objectifs nationaux pour cinq dimensions, parmi lesquelles la décarbonisation, l'efficacité énergétique et la sécurité énergétique. On le remarque aisément : *le plan national sera l'un des outils cruciaux sur lequel reposera la mise en œuvre de l'Accord de Paris au niveau de l'Union européenne.*

Le défi pour la Belgique. Dans l'Union européenne, les émissions de gaz à effet de serre sont réparties en deux catégories : celles qui résultent des secteurs soumis au système d'échange de quotas d'émissions (ETS) (dont en particulier les grandes installations industrielles, les producteurs d'électricité et l'aviation) et celles qui résultent des autres secteurs (bâtiments, transport, agriculture, etc.) (non-ETS). Seules les émissions 'non-ETS' font l'objet d'objectifs de réduction par état-membre (les émissions 'ETS' étant contrôlées au niveau de l'UE dans son ensemble, via la limitation progressive des quotas émis sur le marché, afin de parvenir à une réduction de -43% en 2030 par rapport à 2005). L'objectif envisagé pour la Belgique en 2030 pour les secteurs 'non-ETS' est de -35% par rapport aux émissions de 2005 (proposition de règlement sur le partage de la charge, juillet 2016³).

Or, en Belgique, si les émissions ont considérablement baissé déjà entre 1997 (N.B. date d'adoption du Protocole de Kyoto) et 2015, les projections indiquent une stagnation pour les années à venir, nous éloignant de l'objectif attribué à la Belgique dans la proposition de règlement européen sur le partage de la charge. Selon ces projections, un déficit de 17 millions de tonnes de CO₂ devra être comblé, imposant des efforts de réduction qui iront bien au-delà des mesures existantes.

Le cadre décisionnel belge. La Belgique doit faire face aux exigences de réduction des gaz à effet de serre qui lui incombent, tant en vertu des engagements internationaux que du cadre européen plus prescriptif⁴.

La pleine réalisation des engagements est toutefois conditionnée au bon fonctionnement de structures institutionnelles et de rouages internes qui, en leur état actuel, sont particulièrement sophistiqués, mais aussi sources de difficulté. Car il est manifeste que certains éléments de ces rouages se révèlent inadaptés, au vu de l'expérience engrangée ces dernières années. Les processus sont laborieux (il a fallu sept ans pour adopter l'accord de coopération sur le partage des objectifs belges climat et énergie pour 2013-2020) et laissent présager de nouvelles difficultés pour relever les défis qui s'annoncent à plus long-terme. A ce jour, il n'existe toujours pas de plan climat national pour l'après 2012, ni de vision à long terme.

La coopération intra-belge à l'épreuve du climat : un cas d'école - François Tulkens et Célia Nennen

La régionalisation de la compétence environnementale. En Belgique, la matière de l'environnement a fait l'objet, par vagues successives, d'une très vaste régionalisation. Ce fédéralisme présente la particularité de conférer aux régions des compétences qui sont

³ Réf : Proposition de règlement du Parlement européen et du conseil relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 ([COM\(2016\) 482 final](#))

⁴ La Belgique est aussi Partie à l'Accord de Paris. Elle a déposé ses instruments de ratification le 6 avril 2017 (en tant que 142ème Partie à l'Accord), une démarche qui a nécessité l'assentiment de 6 parlements (fédéral + trois régions + trois communautés).

gouvernées par un principe d'autonomie, tant territoriale que matérielle⁵. Les Régions sont les égales de l'Etat fédéral. Elles légifèrent chacune à leur niveau et n'ont pas de compte à se rendre. Le système est donc celui d'un fédéralisme de dissociation et de juxtaposition (chacun chez soi).

Sachant cependant que ces entités auraient nécessairement des contacts, divers mécanismes de concertation, d'avis et de coopération ont été concomitamment mis en place. On sépare mais on oblige/invite quand même à travailler ensemble. Certains accords sont facultatifs, tributaires de la bonne volonté du politique (il en va ainsi de l'accord de 2002 sur le climat), d'autres sont obligatoires en vertu de la loi (ex: lorsqu'il s'agit de gérer des nappes d'eau communes à au moins deux régions) ou parce que le juge en décide. Un nouveau type de coopération a en effet surgi récemment, celui de la 'coopération prétorienne'. Le juge (soit la Cour constitutionnelle, qui contrôle la répartition des compétences) estime de plus en plus fréquemment (comme dans des affaires portant sur le marché des émissions de gaz à effet de serre) que *les compétences sont à ce point imbriquées qu'il est devenu impossible d'agir seul*.

Le modèle de la répartition des compétences est toutefois provoqué de toutes parts et commence en quelque sorte à 'craquer'. Non seulement parce que beaucoup de problèmes nouveaux n'ont pas été prévus par les auteurs de la loi (pesticides, antennes GSM, marché des émissions, etc). Mais encore et surtout parce que *le fédéralisme de dissociation, de désintégration, est en porte-à-faux manifeste avec l'intégration que requiert, de plus en plus, le droit européen*. Le droit européen bouscule et remet en cause la répartition des compétences. On ne peut faire que le constat d'une grande lourdeur à la prise de décision par l'éclatement des compétences – qui ne confère pas véritablement de possibilité à l'état fédéral de s'imposer – et l'absence de volonté politique de coopération dans des sujets, comme le climat, qui sont sensibles.

La Commission nationale de climat. Par ailleurs, lorsqu'un accord de coopération existe, encore faut-il qu'il sorte ses effets. L'accord de 2002 qui met en place la Commission nationale climat⁶ (dont les missions sont de préparer le plan national climat et de proposer un burden-sharing) est très décevant, car il n'est pas correctement mis en oeuvre. La Commission qui en est issue ne délivre pas les documents escomptés (comme lorsqu'elle décide de ne pas adopter de nouveau plan), elle fonctionne de manière opaque (il n'y a pas de communication publique sur ce qui s'y décide) et elle se révèle incapable de prendre des décisions. Le cas de résolution des conflits prévu dans l'accord lui-même – article 27⁷ – n'a jamais été suivi d'effets. Plusieurs documents récents abondent en ce sens : *L'accord de coopération de 2002, en l'état, ne fonctionne pas*.

⁵ Cfr la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

⁶ 14 novembre 2002 - Accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'établissement, l'exécution et le suivi d'un Plan national Climat, ainsi que l'établissement de rapports, dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques et du Protocole de Kyoto, conclu à Bruxelles

⁷ "Les différends qui surgissent entre les Parties contractantes à propos de l'interprétation ou de l'exécution du présent Accord de coopération, seront réglés dans le cadre de la Conférence Interministérielle de l'Environnement élargie. A défaut d'une solution, le différend sera soumis à une juridiction telle que visée à l'article 92bis, §§ 5 et 6, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ».

Maintenir le status quo dans un système fédéral complexe – Sander Happaerts

Le fédéralisme environnemental. Le fédéralisme environnemental n'est pas une particularité belge. C'est aussi un thème d'actualité, par exemple, aux Etats-Unis, en ce compris dans le cadre du changement climatique. Mais, la Belgique est un cas d'étude intéressant, au vu de l'autonomie très particulière qui y est accordée aux entités fédérées, dont les régions.

Or, lu sous le prisme de la littérature applicable à la gouvernance multi-niveaux, *l'analyse du système belge en vient à contredire les résultats obtenus sur d'autres terrains, notamment cette idée selon laquelle les régions seraient des laboratoires d'expérimentation.* Bien au contraire, en Belgique, d'après les observations réalisées (*Attention: jusqu'en 2013*), ce n'est pas le cas. On est bien dans une gouvernance à multi-niveaux mais le dynamisme reste 'top-down', dépendant de ce qui se décide au niveau européen et supranational. Les régions suivent, mais n'innovent pas. Ceci notamment en raison du fait que le changement climatique touche à des secteurs très sensibles (transport, notamment) et en raison de configurations politiques désormais asymétriques, qui nourrissent les conflits intergouvernementaux.

Des 'policy failures'. Ces configurations, conjuguées à l'absence d'hierarchie entre décideurs et à la nécessité de décider à l'unanimité, sont sources de 'policy failures'.

'Il n'y a pas de politique nationale belge en matière de changement climatique'. Ce n'est pas parce qu'un plan national existe qu'il y a une politique nationale. Il faut plutôt faire le constat de l'existence de trois politiques régionales et d'une politique fédérale, en ce qui concerne le partage de la charge. Depuis le départ, ce genre d'exercice s'est révélé très difficile et sensible. Les plans régionaux (avant 2013) témoignent d'une absence de vision et d'ambition. Ils ne fixent que des objectifs à très court terme, sauf exceptions. De manière générale, les relations intergouvernementales se révèlent lourdes et lentes. Même au niveau de la représentation commune sur la scène internationale, les décisions sont difficiles (car elles doivent être prises à l'unanimité).

Les attentes de la société civile – Magda Aelvoet

Les avis récents du Conseil fédéral du développement durable. L'urgence climatique révèle également l'urgence d'une vision à long terme. La société civile est dans l'attente d'un meilleur dialogue avec les autorités fédérales sur la question du changement climatique. Ces attentes sont exposées dans plusieurs avis récents du Conseil fédéral du développement durable. Parmi ceux-ci, l'avis de 2014, rédigé d'initiative, fruit d'un travail commun avec les six conseils régionaux, démontre que la possibilité d'arriver à un accord existe clairement au niveau de la société civile) (<http://www.frdo-cfdd.be/sites/default/files/content/download/files/2014a04f.pdf>, <http://www.frdo-cfdd.be/fr/publications/advice/avis-sur-la-gouvernance-concernant-la-politique-climatique>)

Un principe de mutualité. Au cœur de ces avis se trouve notamment la mise en exergue d'un 'principe de mutualité', selon lequel chaque niveau de pouvoir cherche

à agir de manière à renforcer l'efficacité de tous les autres niveaux de pouvoir. Un principe qui impose le renforcement mutuel des compétences, plutôt que la confrontation.

La Commission nationale climat. On dénonce également dans cet avis le mauvais fonctionnement de la Commission nationale climat et le fait que les décisions qui doivent y être prises ne le sont pas au bon niveau: *'il faut une volonté politique pour faire marcher cette Commission. Tous le disent. Et rien ne bouge'.*

Le besoin de dialogue et de cohérence est évident, que ce soit sur le monitoring (chacun est encore en train d'élaborer son propre système), sur la responsabilisation, sur la vision à très long terme. Et même sur la mise en oeuvre des exigences de l'accord de coopération également, comme la nécessité d'informer les conseils régionaux et le CFDD, alors que cela ne se fait pas. *'La CNC ne fonctionne que comme une salle d'enregistrement et non comme un lieu de rencontre où on chercherait ensemble à faire le mieux et le plus vite possible'.* La société civile aimerait que cela change.

Le rapport du Sénat – Philippe Henry

Un rapport du Sénat – En tant que lieu de rencontre et de discussion entre les différentes entités, s'intéressant par ailleurs à la gouvernance climatique (comment fonctionnent les articulations, l'intégration des différentes compétences), le Sénat vient de produire, le 23 janvier 2017, un 'Rapport d'information sur le processus décisionnel intrabelge en matière de répartition de l'effort climatique au regard des objectifs climatiques', dans lequel il émet de nombreuses recommandations pour l'amélioration de la politique climatique en Belgique, prenant notamment appui sur les recommandations du CFDD et de sa présidente (cfr <https://www.senate.be/www/?Mival=/dossier&LEG=6&NR=253&LANG=fr>),

En tant qu'ancien président de la CNC (2013), Philippe Henry précise que le problème principal de cette Commission se situe au niveau de la volonté politique: les mandats conférés à ses membres se révèlent incompatibles, le comité de concertation ne fait pas du climat sa priorité, ce qui pose à nouveau la question de la place qui est conférée à l'environnement dans les priorités politiques. Pourtant, *il y a des possibilités très claires de travailler ensemble, comme le démontre régulièrement la délégation belge auprès des COP climat* qui rassemble des délégués de toutes les administrations.

Trois principales conclusions peuvent être retenues de ce rapport du Sénat:

- il faut un lieu interparlementaire permanent de discussion sur le climat, adopté de manière concertée;
- le comité de concertation, en tant que lieu de supervision politique, doit être mieux responsabilisé aux enjeux climatiques. Ainsi, à l'occasion du changement de présidence de la CNC, cette présidence devrait lui présenter son programme et l'y faire valider.
- la CNC elle-même doit être modernisée: nouvel accord de coopération, modalités de fonctionnement, suivi parlementaire, ouverture à la société civile, publication des décisions, conformité aux exigences européennes, etc.

Le poids du rapport du Sénat. Ce rapport n'a pas de poids politique direct. Quel est son intérêt? Et bien déjà ce soir on en parle. Et on en reparle ailleurs, notamment au sein des parlements régionaux, là où les sénateurs peuvent demander des comptes.

Au coeur du système. Le climat est un sujet très imbriqué, mais ce n'est pas le seul - on est au coeur du système belge (ex: mobilité – les régions n'ont pas d'emprise sur la SNCB). Soit il faut travailler sur la volonté partagée par un mutualisme de fonctionnement. Ou alors il faut mieux organiser les procédures pour que l'on ne reste pas sans possibilité de décision. Sans jamais toutefois penser que l'on refera 'comme avant'. Les Régions ont investi leurs compétences et elles le font bien (comme à l'exemple du nouveau plan climat adopté en région flamande qui comporte des mesures innovantes, à l'horizon 2050). *Il faut construire sur la base de l'existant pour trouver des solutions aux nouveaux défis.*

Le débat

Un débat s'ensuit, à l'occasion duquel est notamment évoquée la possibilité de *rapprocher le 'principe de mutualité'*, dont il est question dans les avis du CFDD, *du principe de 'loyauté fédérale'*, important rouage du système institutionnel belge prévu par l'article 143 de la Constitution (comme le précise la Cour constitutionnelle, "Le principe de la loyauté fédérale, lu en combinaison avec les principes du raisonnable et de la proportionnalité, signifie que chaque législateur est tenu, dans l'exercice de sa propre compétence, de veiller à ce que, par son intervention, l'exercice des compétences des autres législateurs ne soit pas rendu impossible ou exagérément difficile »).