

CCE 2024-0640

27 févr.
2024

AVIS

Avis sur la révision du plan national énergie-climat 2030 (PNEC)



Blijde Inkomstlaan 17-21 1040 Brussel
Avenue de la Joyeuse Entrée 17-21 1040
Bruxelles
T 02 233 88 11
E mail@ccecrb.fgov.be
www.ccecrb.fgov.be

Conseil central de l'économie

Le Conseil central de l'économie (CCE), qui a été institué par la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, est actuellement régi par le livre XIII « Concertation » du Code de droit économique.

Missions de la coupole CCE :

- construire un consensus social à travers les organisations représentatives du monde du travail et des entreprises sur le fonctionnement de l'économie et les questions socioéconomiques, ainsi que sur les objectifs et les principes principaux, dans le but d'orienter la politique socioéconomique dans la direction souhaitée par les partenaires sociaux ;
- via le droit d'initiative du CCE, attirer l'attention des pouvoirs publics et des décideurs politiques sur les problèmes socioéconomiques en vue de les inscrire à l'agenda du gouvernement ;
- via les demandes d'avis sur des projets de loi, promouvoir l'interaction entre les pouvoirs publics, les décideurs politiques et la société en ce qui concerne les politiques socioéconomiques.

Avenue de la Joyeuse Entrée 17-21, 1040 Bruxelles | +32 2 233 88 11 | info@ccecrb.fgov.be | www.ccecrb.fgov.be
Personne de contact : Andy Assez | 02 233 88 42 | anas@ccecrb.fgov.be

Conseil fédéral du développement durable

Le Conseil fédéral du développement durable (CFDD) a été institué par la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale en matière de développement durable.

Il a pour mission de :

- formuler des avis concernant toutes les mesures relatives aux politiques fédérale et européenne en matière de développement durable que l'autorité fédérale mène ou compte mener, plus particulièrement en exécution des engagements internationaux de la Belgique ;
- être un forum de discussion en matière développement durable ;
- proposer des études scientifiques dans les domaines concernant le développement durable ;
- obtenir la collaboration active des institutions publiques et privées, ainsi que celle des citoyens, afin d'atteindre ses objectifs.

Boulevard du Jardin Botanique 50/70, 1000 Bruxelles | +32 2 743 31 50 | mail@frdo-cfdd.be | www.cfdd.be
Personne de contact : Alexis Dall'Asta | 02/743 31 56 | alexis.dallasta@cfdd.be

1. Demande d'avis

- [1] Le Conseil fédéral du Développement durable (CFDD) a reçu le 22/12/2023 une demande d'avis signée par les présidentes de CONCERE (Concertation de l'énergie entre l'État fédéral et les régions) et de la CNC (Commission Nationale Climat) sur le projet de révision du PNEC, avec la demande de coordonner cet avis avec le Conseil central de l'Economie (CCE), les conseils régionaux et le Conseil Consultatif Gaz et Electricité. Les présidentes demandent de se focaliser sur les aspects transversaux et de cohérence générale du projet de PNEC. L'avis est attendu pour le 29 février 2024 au plus tard.

2. Contexte

- [2] Les pays de l'UE doivent mettre à jour le plan national énergie - climat (PNEC)¹ qu'ils ont soumis à la Commission européenne le 31/12/2019, et sur lequel la Commission a mené une analyse². Sur cette base, la Belgique a soumis un projet de PNEC actualisé en novembre 2023 (le document aurait dû être soumis pour la fin juin 2023), et doit remettre un PNEC actualisé pour la fin juin 2024.³
- [3] Avec le présent avis, les Conseils (*le CCE et le CFDD*) souhaitent formuler quelques recommandations pour ce PNEC révisé. À cet égard, ils se réfèrent aux avis conjoints de 2019 et de 2023 sur le projet de PNEC, qui restent en grande partie pertinents.⁴ Comme dans ces avis, ce nouvel avis porte principalement sur les éléments de gouvernance. Pour des recommandations plus spécifiques sur le fond, les Conseils se réfèrent à leurs propres avis séparés.

3. Timing, respect des objectifs et consultation

- [4] Les Conseils regrettent que les autorités du pays ne soient pas parvenues à introduire le projet de révision du PNEC dans les délais impartis (le document est daté du 22 novembre, alors que la date butoir était fixée au 30 juin 2023). Ce retard important empêche la Commission Européenne de remettre ses recommandations dans les délais, et rendra donc compliquée la modification du document par les différentes autorités pour tenir compte de ces remarques avant le 30 juin 2024, et ce d'autant plus qu'elles seront vraisemblablement en affaires courantes peu après la remise de ces documents. Toutefois, comme il s'agit d'un cycle de planification, des enseignements peuvent être tirés de la situation actuelle pour le cycle futur. Les Conseils recommandent donc que, pour le prochain cycle, le moment de la publication des lignes directrices de la Commission (voir [15]) soit mis à profit pour lancer un débat sociétal transparent au sein des conseils consultatifs.

¹ Le site web sur le PNEC belge: (NL) <https://www.nationaalenergieklimaatplan.be/nl> , (FR) <https://www.plannationalenergieclimat.be/fr>.

² COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Assessment of the final national energy and climate plan of Belgium (2020). https://energy.ec.europa.eu/system/files/2021-01/staff_working_document_assessment_necp_belgium_en_0.pdf.

³ Comme le prévoit le règlement sur la gouvernance et l'action climatique de l'Union de l'énergie, article 14. Voir: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.328.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2018:328:TOC.

⁴ Avis (2019a03) du CFDD, CCE, CESE Wallonie –Pôle environnement – Pôle énergie, SERV, Minaraad, CESRBC, CERBC, SERV: Avis sur le projet de Plan National Energie Climat 2030 (PNEC), <https://frdo-cfdd.be/fr/avis/03-avis-sur-le-projet-de-plan-national-energie-climat-2030-pnec/>, et avis (2023a03) de Brupartners, CCE, CERBC, CESE Wallonie, MinaRaad, SERV: Avis sur la révision du plan national énergie-climat 2030 (PNEC), <https://frdo-cfdd.be/fr/avis/03-avis-sur-la-revision-du-plan-national-energie-climat-2030-pnec/>.

- [5] Les Conseils constatent que le *burden sharing* n'est pas encore réglé pour le PNEC 2030, et que l'objectif de réduction de 47% des émissions (hors système ETS) n'est actuellement pas atteint. Ils insistent pour que ce *burden sharing* soit fixé au plus vite, et n'entrave pas le respect des délais imposés par la Commission Européenne pour la notification du PNEC révisé.
- [6] Les Conseils constatent par ailleurs que le délai demandé pour remettre cet avis est trop court, en tenant compte du fait qu'une consultation de tous les stakeholders est très difficile à organiser dans de tels délais. Ceci est d'autant plus vrai si l'on veut inclure les conseils régionaux dans le processus. Une consultation qualitative sur un document aussi important et volumineux est un processus qui demande suffisamment de temps. Les Conseils insistent pour que les gouvernements, CONCERE et la CNC en tiennent compte dans leurs prochaines demandes d'avis.
- [7] Ils avaient par ailleurs demandé dans leur avis de 2023⁵ une explication sur la manière dont le processus de mise à jour se déroulera et dont les recommandations de la Commission seront respectées ; ils demandent donc que cette explication ait encore lieu.

4. Recommandations pour la révision du PNEC

4.1 Niveau européen

- [8] Les Conseils rappellent leur demande⁶ 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 ajoutent que la Belgique devrait tirer parti du fait qu'elle exerce la présidence du Conseil de l'UE durant le premier semestre de 2024 pour jouer pleinement ce rôle.

4.2 Contexte et rédaction de la révision du PNEC

- [9] Les Conseils sont d'avis qu'une vision à long terme à développer, intégrant les trois dimensions⁷ du développement durable, doit diriger toute politique de transition. Ils estiment qu'une telle vision à long terme du développement durable de notre société doit non seulement orienter la politique de transition mais qu'elle peut également aider à atteindre une économie climatiquement neutre et qui fait un usage parcimonieux de l'énergie et des matières premières. Cette vision doit être l'axe structurant du PNEC, qui doit être le résultat d'une véritable collaboration entre les entités du pays permettant d'atteindre des objectifs clairement définis⁸.
- [10] Ils ajoutent que le PNEC doit être en ligne avec les autres politiques en lien avec cette thématique, et notamment les politiques de mise en œuvres des SDG's, les politiques industrielles, etc.

⁵ Avis (2023a03) de Brupartners, CCE, CERBC, CESE Wallonie, MinaRaad, SERV : Avis sur la révision du plan national énergie-climat 2030 (PNEC), [10].

⁶ Avis (2019a03) du CFDD, CCE, CESE Wallonie –Pôle environnement – Pôle énergie, SERV, Minaraad, CESRBC, CERBC, SERV: Avis sur le projet de Plan National Energie Climat 2030 (PNEC), [14]

⁷ Écologique, sociale et économique.

⁸ Avis (2023a07) du CFDD, du Minaraad et du SERV : Transition juste : avis cadre, <https://frdo-cfdd.be/fr/avis/07-transition-juste-avis-cadre/>, [20].

- [11] Les Conseils doutent que le projet de révision – qui est encore toujours une succession de documents distincts (plans fédéral et régionaux), classés par thème, mais sans vue d'ensemble – puisse résister à l'examen de la Commission européenne. Il s'agit par ailleurs d'un document volumineux, avec de nombreux chapitres, dans lesquels les mesures sont citées à plusieurs reprises; tout ceci rend la lecture de ce texte difficile, et complique donc la consultation de la société civile, telle que demandée par la Commission européenne.
- [12] Les Conseils rappellent que le contexte (entre autres en raison de la pandémie et de la guerre en Ukraine) a changé depuis la publication du PNEC. Au niveau de l'UE, le Green Deal est mis en œuvre, y compris la loi européenne sur le climat⁹ et le paquet Fit for 55¹⁰ (avec un objectif de réduction de 47% pour la Belgique¹¹). REPowerEU¹² est également une réponse politique à la crise énergétique. Tous ces éléments ne font que renforcer la nécessité d'une révision du PNEC qui réponde aux manquements formulés précédemment tout en intégrant pleinement les ambitions renouvelées en matière d'énergie et de climat. Les Conseils demandent donc explicitement aux gouvernements concernés des différents niveaux de pouvoir de parvenir à un PNEC cohérent, conjoint et intégré qui respecte le cadre imposé et les nouvelles ambitions climatiques qui sont nécessaires, et qui soit également plus lisible¹³.
- [13] Les Conseils insistent par ailleurs sur le manque de fondements chiffrés solides du PNEC, et sur le manque de lien entre les politiques et mesures annoncées, les objectifs chiffrés visés et les projections effectuées.
- [14] La Commission a formulé des recommandations¹⁴ sur la mise en œuvre du PNEC par les gouvernements des différents niveaux de pouvoir de notre pays. Ces recommandations portaient notamment sur le manque d'ambition réelle de certaines de ses composantes et sur la nécessité de renforcer la coordination et l'intégration des actions des différents niveaux politiques. Ces recommandations restent pertinentes et sont, dans une large mesure, conformes aux analyses des différents conseils consultatifs. Les Conseils insistent donc pour que l'ensemble des recommandations faites par la Commission sur le PNEC ainsi que celles attendues sur le projet de révision du PNEC soient prises en compte dans la version finale du document.
- [15] La Commission a par ailleurs élaboré des lignes directrices¹⁵ claires qui doivent servir de cadre aux États membres pour la mise à jour de leur PNEC. Il s'agit notamment de la nécessité d'une plus grande ambition pour la transition verte vers la neutralité climatique et la résilience du système énergétique, de l'importance d'une transition juste, de la demande d'objectifs nationaux concrets, du renforcement des synergies, de l'amélioration de la dimension "recherche, innovation et compétitivité", de la consultation de la société civile, d'une meilleure base analytique et d'un plan de financement détaillé. Les Conseils accueillent favorablement ces lignes directrices et demandent un engagement à court terme et une planification concrète de la part des gouvernements des

⁹ Voir: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-green-deal/european-climate-law_en.

¹⁰ Voir: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>.

¹¹ Emissions qui ne sont pas prises en compte par le système ETS, dans le cadre de l'Effort Sharing Regulation. Pour sa révision, dans le cadre du "Fit for 55", Voir: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/11/08/fit-for-55-eu-strengthens-emission-reduction-targets-for-member-states/>.

¹² Voir: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en.

¹³ Avis (2023a03) de Brupartners, CCE, CERBC, CESE Wallonie, MinaRaad, SERV : Avis sur la révision du plan national énergie-climat 2030 (PNEC), [6].

¹⁴ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Assessment of the final national energy and climate plan of Belgium (2020). https://energy.ec.europa.eu/system/files/2021-01/staff_working_document_assessment_necp_belgium_en_0.pdf.

¹⁵ Guidance to Member States for the update of the 2021-2030 NECPS. https://energy.ec.europa.eu/guidance-ms-updated-necps-2021-2030_en.

différents niveaux de pouvoir de notre pays pour parvenir de manière commune à une version finale du plan qui soit pleinement conforme à ces lignes directrices. Ils demandent explicitement à être activement impliqués dans cette démarche, comme le demandent également les lignes directrices.¹⁶ Enfin, les Conseils se réfèrent au tableau figurant à la fin du document reprenant les lignes directrices de la Commission. Il contient une liste des principaux objectifs auxquels le PNEC doit répondre. Les Conseils demandent qu'un tableau similaire soit rapidement créé pour notre pays, avec une colonne supplémentaire 'autorités compétentes' qui fasse référence aux objectifs belges. Un tel tableau pourrait être un outil important pour concrétiser un programme de coopération préconisé dans le [18]¹⁷.

[16] Les Conseils constatent que les niveaux d'ambition des différentes parties du projet de texte ne sont pas suffisants pour atteindre les objectifs fixés par l'Union européenne, comme le constate le projet de PNEC¹⁸.

4.3 *Vers un fédéralisme de coopération*

[17] Dans le cadre d'un fédéralisme de coopération, les Conseils plaident 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 pouvoir. Ils demandent ainsi aux différents gouvernements d'analyser en quoi ils peuvent aider les autres gouvernements à atteindre leurs objectifs, et de prendre les mesures qui en découlent.¹⁹

[18] Dans leur avis de 2023²⁰, les Conseils réitéraient avec force leur appel aux gouvernements des différents niveaux de pouvoir de notre pays pour qu'ils profitent de la révision du PNEC pour proposer chacun une contribution à un programme de coopération (voir ci-dessous) - en utilisant dans chaque cas leurs propres compétences et la complémentarité entre les niveaux politiques - qui puisse surmonter les déficiences structurelles de la politique énergétique et climatique dans les années à venir. Ils regrettent que les gouvernements n'aient pas suffisamment répondu à cet appel.

[19] Les Conseils demandaient dans ce même avis²¹ aux gouvernements des différents niveaux de pouvoir de se mettre d'accord à court terme sur un programme concret de coopération qui puisse assurer une mise à jour qualitative du PNEC et une mise en œuvre renforcée de ce qui sera inclus dans le PNEC. Différents éléments étaient cités dans cet avis. Les Conseils demandent, si cela n'a pas été fait dans le projet de révision, d'en tenir compte dans sa version finale.

[20] Ils demandent d'utiliser au maximum les instruments de coopération et d'harmonisation existants, tant au niveau interfédéral (cf. la Conférence interministérielle, le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale...) qu'au sein de son propre niveau de compétence.

¹⁶ Voir Guidance, 3.2: "Member States also need to ensure full and timely consultation and involvement of social partners, in accordance with the relevant national rules and practices."

¹⁷ Avis (2023a03) de Brupartners, CCE, CERBC, CESE Wallonie, MinaRaad, SERV : Avis sur la révision du plan national énergie-climat 2030 (PNEC), [7].

¹⁸ Projet de mise à jour du Plan National Energie et Climat belge 2021-2030 (PNEC 2023), p.22.

¹⁹ Avis (2023a07) du CFDD, du Minaraad et du SERV : Transition juste : avis cadre, [16].

²⁰ Avis (2023a03) de Brupartners, CCE, CERBC, CESE Wallonie, MinaRaad, SERV : Avis sur la révision du plan national énergie-climat 2030 (PNEC), [8].

²¹ Avis (2023a03) de Brupartners, CCE, CERBC, CESE Wallonie, MinaRaad, SERV : Avis sur la révision du plan national énergie-climat 2030 (PNEC), [9].

4.4 *Coopération en matière de mobilité et transport*

[21] En termes de mobilité par exemple, les Conseils identifient les mesures suivantes, qui permettraient de mettre en oeuvre le principe de mutualité, et qui semblent trop peu prises en compte dans le projet de révision de PNEC :

- une meilleure concertation politique structurelle et formelle sur la mobilité. Les Conseils demandent ainsi aux différents gouvernements de développer rapidement une vision stratégique interfédérale en matière de mobilité qui soit compatible avec le développement durable. Cette vision est nécessaire pour coordonner les politiques menées par les différents niveaux de pouvoir. Cette vision devrait être construite en cohérence avec une vision stratégique en matière d'aménagement du territoire²² ;
- une meilleure coordination entre les différentes entreprises de transport public (p. ex. DeLijn et SNCB) en termes d'horaires pour assurer une meilleure connexion entre les moyens de transport public ;
- la coordination des tarifs et la mise en place d'un ticket unique au niveau régional et fédéral, pour un système efficace et simple qui favorise la convivialité pour les voyageurs et encourage ainsi l'utilisation des transports publics ; les Conseils rappellent dans ce cadre leur demande de tenir compte du principe d'accessibilité universelle²³ ;
- l'installation, sur les sites des bâtiments fédéraux, d'infrastructures de recharge de véhicules et vélos électriques ou d'infrastructures vélo, qui permettrait aux Régions de les aider à atteindre leurs objectifs en matière de mobilité ;
- des investissements régionaux dans des infrastructures cyclables sûres, en complémentarité à la généralisation décidée de l'indemnité vélo (mesure fédérale), en vue d'encourager l'usage du vélo ;
- la coordination de la collecte de données sur le vélo au niveau fédéral (nombre de places de stationnement, ventes de vélos, vélos et trains) et au niveau régional (possession de vélos et comportement en matière de déplacements) afin d'obtenir une meilleure vue d'ensemble de la demande et d'adapter ainsi l'offre d'infrastructure à cette dernière ;
- pour réduire le nombre de vols de vélos, une meilleure coopération peut être établie autour de la construction de l'infrastructure de sécurité nécessaire (régionale) en utilisant les données nécessaires sur les vols de vélo (fédérale) ;
- une meilleure coordination des connexions multimodales entre les pistes cyclables et le train.

[22] En termes de coopération, les Conseils ajoutent que des exemples positifs en matière de mobilité existent, tels que:

- la vision interfédérale MaaS (Mobility as a Service)
- la mise en place du registre My Bike (registre central des vélos pour lutter contre les vols)

²² Avis (2019a02) du CFDD sur le projet de Plan National Energie Climat 2030 (PNEC), [36].

²³ Avis (2023a10) Avis Transition juste : Ressources et Énergie, [47].

4.5 *Coopération en matière d'énergie*

- [23] Les Conseils estiment qu'une coordination entre les différents niveaux de pouvoir est essentielle en matière d'énergie, afin de réaliser les objectifs en matière d'énergie et de climat. Ils demandent par ailleurs plus de clarté pour les différents acteurs (citoyens, associations, entreprises, pouvoirs publics...) quant aux agendas des décisions prises par les différents niveaux de pouvoir en vue d'atteindre ces objectifs.
- [24] Ils insistent pour que les gouvernements fédéral et régionaux présentent une vision et une approche intégrées du système énergétique. Ceci nécessite de présenter le rôle des différentes énergies, les besoins en développement des réseaux, le rôle de la flexibilité (notamment les communautés de l'énergie...) et du stockage, tout comme celui des importations. Ils ajoutent que différentes initiatives en ce sens ont déjà eu lieu dans le passé (élaboration d'un pacte interfédéral énergétique, dialogue sur la taxe carbone, tables rondes climatiques, ...), mais estiment que celles-ci n'étaient pas satisfaisantes, tant en termes de processus que de résultats.
- [25] Ils demandent de mettre en place une politique industrielle coordonnée en matière d'énergie.
- [26] Résoudre et prévenir la précarité énergétique requièrent également des politiques interfédérales coordonnées selon les Conseils.
- [27] Les Conseils estiment que le PNEC manque d'une vision commune pour construire l'infrastructure nécessaire au transport de l'énergie.
- [28] Les Conseils estiment qu'une meilleure coordination entre niveaux de pouvoirs est nécessaire en termes d'octroi de permis. Par exemple, le retard pris dans les discussions relatives à l'octroi de permis pour les projets à haute tension Ventilus et Boucle du Hainaut a un impact sur la réalisation rapide des parcs éoliens en mer souhaitée par le niveau fédéral, mais pourrait potentiellement aussi entraver les possibilités de raccordement d'autres projets.
- [29] Dans cet esprit, les Conseils soulignent par exemple que la connexion des bâtiments des autorités fédérales aux réseaux de chaleur régionaux permettrait une meilleure efficacité énergétique. Ils ajoutent que, dans la mesure du possible, des communautés de l'énergie pourraient être créées entre les résidents locaux et les bâtiments fédéraux (bâtiments de la Défense, de la SNCB, Infrabel...). L'installation de panneaux solaires sur ces bâtiments pourrait ainsi profiter aux participants de cette communauté.

Annexe 1. Réunions de préparation de cet avis

Le groupe de travail Energie et Climat s'est réuni le 5 et le 16 février 2024 pour préparer cet avis.

Annexe 2. Personnes ayant collaboré à la préparation de cet avis

Présidence

Marc Depoortere (FRDO)

Membres et leurs représentants

Kiki BERKERS (11.11.11)
Sacha DIERCKX (ABVV)
Bertrand GYSELYNCK (ENERGIA)
Lola GRYFFROY (OXFAM)
Jill KOCH (VBO)
Maggi POPPE (VROUWENRAAD)
François SANA (CSC)
Bert STEVENS (BV-OECO)
Koen STUYCK (WWF)
Olivier VAN DER MAREN (FEB)
Henk VAN HOOTEGEM (Service de lutte contre la pauvreté)
Piet VANDEN ABEELE (UNIZO)
Hadrien VANOVERBEKE (CGSLB)
Joost VENKEN (VERSO-NET)

Excusé

Prof. Em. Jean-Pascal VAN YPERSELE (UCLouvain) – Président du GT « Energie et Climat » du CFDD

Secrétariats

Stefanie CORENS (MINARAAD)
Fabrice DEHOUX (CFDD)
Marc DEPOORTERE (CFDD)
Julien MATHEYS (SERV)
Céline MOUFFE (CCE)
Chris SCHUURMANS (CFDD)
Jan VERHEEKE (MINARAAD)