



SÉNAT

Répartition des objectifs climatiques

RAPPORT D'INFORMATION

27 janvier 2017





Le texte peut être téléchargé à l'adresse suivante :
<http://www.senat.be>

Deze tekst is ook in het Nederlands beschikbaar.

Secrétariat de la Commission des Matières transversales - Compétences régionales :
comregint@senate.be
02/501 71 11

Éditeur responsable :
Gert Van der biesen, secrétaire général du Sénat
Place de la Nation 1, 1009 Bruxelles

Cette publication n'a qu'une valeur informative. Bien qu'elle ait été rédigée avec le plus grand soin, ni le Sénat ni ses services ne sauraient être tenus pour responsables de son contenu.

Dépôt légal: D/2019/3427/1

Photo de couverture : Institute of policy studies publication by David Bromell, Policy Quarterly, volume 4



Répartition des objectifs climatiques

RAPPORT D'INFORMATION

27 janvier 2017



Ce rapport a été préparé par la Commission des Matières transversales - Compétences régionales

Président :

Steven Vanackere

Rapporteurs :

Christie Morreale, Véronique Waroux, Güler Turan et Andries Gryffroy, Philippe Henry, Lode Vereeck, Johan Verstreken

Composition de la commission :

N-VA: Andries Gryffroy, Lieve Maes, Wilfried Vandaele, Jan Van Esbroeck

PS: Latifa Gahouchi, Anne Lambelin, Olga Zrihen

MR: Valérie De Bue, Alain Destexhe, Yves Evrard

CD&V: Karin Brouwers, Steven Vanackere, Johan Verstreken

Ecolo-Groen: Philippe Henry, Annemie Maes

Open VLD: Ann Brusseel, Lode Vereeck

sp.a: Katia Segers, Bart Van Malderen

cdH: Christophe Bastin



SÉNAT DE BELGIQUE

Session 2017-2018

27 janvier 2017

Dossier n° 6-253

Rapport d'information sur le processus décisionnel intrabelge en matière de répartition de l'effort climatique au regard des objectifs climatiques

Dossier parlementaire :

[6-253/1](#): Demande d'établissement d'un rapport d'information

[6-253/2](#): Rapport fait au nom de la commission

[6-253/3](#): Auditions

[6-253/4](#): Recommandations adoptées par la commission

[6-253/5](#): Amendements déposés après l'approbation du rapport

[Annales](#) du 27 janvier 2017 (n° 6-25)

TABLE DES MATIÈRES

I. PRÉFACE DU PRÉSIDENT	7
II. RECOMMANDATIONS	9
A. De la politique générale	9
B. Des futurs objectifs, du mécanisme de responsabilisation et de la contribution de l'effort en matière climatique	9
C. De la méthodologie	10
D. Du rôle du comité de concertation	10
E. De la Commission nationale Climat	11
F. D'un organe de concertation interparlementaire	12
III. AUDITIONS	14
LES RAPPORTS D'INFORMATION DU SÉNAT	15

PRÉFACE DU PRÉSIDENT

Le présent rapport d'information a pour thème central l'un des problèmes les plus préoccupants de notre temps : le réchauffement de la Terre et les stratégies que l'humanité peut déployer pour lutter contre ses effets hautement dommageables. Il y a en cette matière un concept qui ne cesse de gagner en importance : c'est l'Anthropocène. Ce néologisme a été créé il y a près d'un siècle pour désigner l'époque qui succéderait à l'Holocène et qui correspondrait à celle où les activités humaines commencent à avoir des effets tangibles sur le climat, l'atmosphère et la biosphère. L'espèce humaine se trouve ainsi confrontée à une épreuve décisive : manifestement, nos actions peuvent avoir des effets (indésirables et négatifs) sur le climat de la planète. Toute la question est de savoir si nous sommes capables d'agir ensemble pour faire évoluer les choses dans un sens plus favorable.

Pour cela, il faut que nous prenions conjointement des engagements solides et contraignants et que nous évitions ce que le scientifique Garrett Hardin a appelé « la tragédie des biens communs » : ce phénomène, qui touche spécifiquement les biens collectifs (comme, par exemple, un environnement sain), survient lorsque des individus, des communautés ou des pays, engagés dans une course à l'exploitation de ces biens, ont le sentiment qu'ils n'ont pas à faire trop d'efforts eux-mêmes car d'autres s'en chargeront bien et tireront pour tous les marrons du feu.

Les pouvoirs publics doivent donc prendre conjointement des engagements solides, équilibrés et crédibles sur la répartition des efforts à accomplir. L'accord de Paris sur le climat, qui est entré en vigueur le 4 novembre 2016, est la dernière étape en date dans la bonne direction. L'application effective de cet accord est cruciale. Pour un pays fédéral comme la Belgique, cela suppose aussi évidemment la conclusion d'accords concrets entre les différentes entités concernées, ce que l'on appelle le « *burden-sharing* ».

Dans un certain sens, ce terme est en fait trompeur. Il réduit en effet la gestion de la problématique climatique à une contrainte et masque l'idée qu'une politique climatique volontariste peut représenter aussi une plus-value substantielle pour la société, notamment en offrant de nouvelles opportunités de croissance économique durable. Les modes de consommation et de production alternatifs favorables à l'environnement sont bien souvent créateurs d'emplois nouveaux et orientés vers l'avenir, et il est clair que la Belgique doit participer à cette dynamique en faisant preuve d'ambition et d'audace. Par ailleurs, il faut aussi replacer le défi climatique dans le cadre d'un débat plus large sur un partage équitable des ressources au niveau mondial, et nombreux sont les citoyens de notre pays qui attendent des autorités qu'elles intègrent cet aspect dans la politique mise en œuvre.

Quoi qu'il en soit, le processus décisionnel intrabelge sur ce *burden-sharing* a, au cours des dernières années, nécessité un investissement disproportionné en temps et en énergie. En Belgique, il n'existe pas de hiérarchie des normes et c'est sur le fil que l'accord entre l'autorité fédérale et les Régions concernées a été conclu. C'est pourquoi l'assemblée plénière du Sénat a estimé souhaitable de consacrer un rapport d'information à ce processus et d'examiner si elle pouvait formuler des recommandations afin de l'améliorer et d'éviter à l'avenir que des discussions sur de futurs accords interfédéraux ne traînent aussi pendant plusieurs années.

La commission que je préside a d'abord organisé cinq auditions au cours desquelles 13 experts et témoins privilégiés ont livré leur éclairage sur l'état de la question. En outre, les services du Sénat ont élaboré un guide institutionnel et juridique utile portant sur la matière examinée. Enfin, un autre volet du travail, particulièrement riche en enseignements, a consisté en la réalisation, dans le cadre du réseau interparlementaire existant, d'une enquête auprès d'autres parlements européens et non européens en vue de connaître les instruments qu'ils utilisent pour le processus décisionnel, le suivi et la mise en œuvre. Cette enquête a été réalisée auprès de 48 pays au total et pas moins de 30 parlements ont répondu au questionnaire, ce qui fut une précieuse source d'inspiration pour nos travaux.

La commission a finalement consacré cinq séances à la validation d'une liste de 26 recommandations, souvent approuvées à l'unanimité grâce à un dialogue constructif.

Ce fut le cas, par exemple, pour la recommandation urgente prévoyant de garantir une implication accrue des parlements. Le niveau exécutif a parfois tendance à mettre le rôle du parlement quelque peu sous l'éteignoir en période de négociations, mais le passé récent a montré que l'attention publique qui va de pair avec un suivi parlementaire mature ne doit pas nécessairement constituer une entrave à la conclusion d'un accord, bien au contraire. Un dialogue entre les différents niveaux de pouvoir a aussi son importance à cet égard. L'une des recommandations appelle au respect du principe de mutualité selon lequel chaque autorité devrait examiner les effets des mesures qu'elle prend sur le succès de la politique climatique des autres autorités de manière à obtenir un renforcement mutuel de l'efficacité des mesures. Pareilles recommandations ne peuvent voir le jour que s'il existe un dialogue réel entre les autorités, y compris les parlements. C'est pourquoi le Sénat suggère aussi de créer un organe de concertation interparlementaire en tant que structure permanente, au sein de laquelle des députés de la Chambre, des sénateurs et des représentants des différents parlements régionaux se rencontreraient au moins deux fois par an pour suivre l'évolution de la politique climatique et discuter des avancées éventuelles.

Avec le présent rapport d'information, le Sénat espère contribuer à l'amélioration du dialogue interfédéral et faciliter l'émergence de convergences dans le cadre de la conclusion de futurs accords climatiques ambitieux.

Steven VANACKERE,
président de la commission des Matières transversales - Compétences régionales

RECOMMANDATIONS

A. DE LA POLITIQUE GENERALE

1. Le Sénat recommande que chaque autorité fédérale et régionale, en vue d'une meilleure qualité du dialogue entre les différentes autorités, développe une stratégie climatique, solidement ancrée dans une politique de développement durable à long terme, qui va même au-delà de 2030, et en discute avec son parlement.

2. Le Sénat recommande de veiller à mettre en place une politique climatique et de transition cohérente et ambitieuse permettant de respecter les conclusions de l'Accord de Paris. À cet effet, les autorités concernées doivent déterminer ensemble et avec tous les domaines politiques concernés en la matière, les actions à entreprendre dans tous les domaines concernés, et élaborer une vision coordonnée à long terme avec, pour objectif final, une société à faible intensité de carbone.

3. Le Sénat recommande que les Régions et l'autorité fédérale fassent preuve d'un maximum de coopération et de cohérence dans leur politique climatique et appliquent à cet égard le principe de mutualité. Cela signifie qu'elles vérifient systématiquement l'impact éventuel d'une mesure sur la politique climatique d'une autre entité et essaient d'agir de manière à renforcer l'efficacité des mesures de tous les autres niveaux de pouvoir.

4. Le Sénat recommande de renforcer le dialogue continu entre l'État fédéral et les Régions, au travers de la Commission nationale Climat, y compris durant les périodes de formations de gouvernement et d'affaires courantes ou prudentes. Les Communautés doivent aussi être associées pour ce qui les concerne.

5. Le Sénat recommande de consolider et développer les instruments et moyens disponibles pour développer les politiques climatiques, et notamment en veillant à renforcer les services correspondants des administrations aux différents niveaux de pouvoir.

B. DES FUTURS OBJECTIFS, DU MECANISME DE RESPONSABILISATION ET DE LA CONTRIBUTION DE L'EFFORT EN MATIERE CLIMATIQUE

6. Le Sénat recommande d'anticiper au maximum la future répartition intrabelge des objectifs 2030 en instruisant les éléments techniques nécessaires et en préparant les arbitrages successifs nécessaires sur les différents volets.

7. Le Sénat recommande de mettre en œuvre le mécanisme de responsabilisation climatique déjà existant, en vue d'encourager les Régions à avoir une politique climatique ambitieuse, au regard des objectifs européens, et à sanctionner financièrement, au travers des mécanismes de financement des entités fédérées, à la hausse comme à la baisse, les résultats réels par rapport aux objectifs attendus.

8. Le Sénat recommande que chaque entité contribue selon ses spécificités à l'effort climatique, pour obtenir, de la manière la plus efficace possible, le résultat le plus favorable en matière de climat pour l'ensemble des entités et aussi pour garantir une répartition juste et équitable entre celles-ci.

9. Le Sénat recommande de répartir le produit des enchères au *pro rata* de la réduction en termes absolus des différentes entités.

C. DE LA METHODOLOGIE

10. Le Sénat recommande de poursuivre l'amélioration du suivi systématique de la politique intrabelge en matière de climat, en ne se limitant pas à vérifier le respect des obligations européennes ou internationales.

11. Le Sénat recommande que toutes les autorités parties à l'accord de coopération du 14 novembre 2002 suppriment, à l'article 6, § 1^{er}, 9, de celui-ci, les mots « si possible, » entre les mots « à la compatibilité et, » et les mots « à l'harmonisation » afin d'indiquer de la sorte qu'il est opportun de mettre en place un système unique de *monitoring* et de rapportage cohérent qui sera utilisé à tous les niveaux institutionnels, et qui corresponde aux mécanismes européens de *monitoring* et de rapportage. À cet égard, il faut harmoniser les méthodes de *monitoring* et de pronostic utilisées par les différentes entités pour mesurer les émissions des gaz à effet de serre et pour évaluer l'impact des orientations politiques et des mesures prises.

D. DU ROLE DU COMITE DE CONCERTATION

12. Le Sénat recommande que le Comité de concertation joue un rôle plus important en amont et en suivi du travail de la Commission nationale Climat, en tant qu'organe de supervision politique et de lieu de rencontre des gouvernements. À ce titre, il abordera systématiquement la discussion des missions et du fonctionnement de la Commission nationale Climat et il abordera chaque fois que nécessaire, et le plus en amont possible, les points nécessitant un arbitrage politique permettant à la Commission nationale Climat d'avancer dans l'exécution de ses missions.

E. DE LA COMMISSION NATIONALE CLIMAT

13. Le Sénat recommande d'assurer le respect de l'accord de coopération du 14 novembre 2002 et de revoir d'ici la fin de la législature cet accord de coopération en confirmant les principes qui ont été à la base de la création et du fonctionnement de la Commission nationale Climat, en renforçant la transparence envers la société civile, en organisant le suivi parlementaire, en prévoyant des mesures contraignantes pouvant être appliquées en cas de non-respect de l'accord de coopération et en poursuivant les efforts continus d'amélioration du rapportage en fonction du cadre européen et international.

14. Le Sénat recommande que la Commission nationale Climat exécute pleinement les missions définies par l'accord de coopération du 14 novembre 2002.

15. Le Sénat recommande de prévoir, dans l'accord de coopération du 14 novembre 2002, qu'à l'occasion de chaque nouvelle présidence de la Commission nationale Climat, un programme de travail soit établi par la présidence, adopté par la Commission nationale Climat au plus tard dans le mois de son entrée en fonction et présenté au Comité de concertation.

16. Le Sénat recommande de renforcer et de dynamiser le rôle, l'efficacité et le fonctionnement de la Commission nationale Climat, en tenant compte également du document d'analyse d'avril 2013, et d'en faire aussi un centre d'excellence climat interfédéral.

17. Le Sénat recommande de renforcer la dynamique de consultation des parties prenantes par la Commission nationale Climat au fur et à mesure des étapes de son travail.

18. Le Sénat recommande de respecter les dispositions de l'article 8 de l'accord de coopération du 14 novembre 2002 qui précisent que la Commission nationale Climat se réunit au moins deux fois par an.

19. Le Sénat recommande de respecter les dispositions de l'article 6, § 1er, 5, de l'accord de coopération du 14 novembre 2002 et établir un rapport annuel faisant état des activités de la Commission nationale Climat.

Ce rapport d'activités comporte notamment le respect des trajectoires annuelles de chaque gouvernement en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de production d'énergie renouvelable et de contribution financière à leurs engagements internationaux ou de tout autre objectif faisant l'objet d'un accord de coopération « climat » à l'avenir.

20. Le Sénat recommande de présenter ce rapport d'activités chaque année à tous les Parlements compétents en matière de climat en Belgique.

21. Le Sénat recommande de demander à la Commission nationale Climat d'établir une vision à long terme et une feuille de route relative à la politique commune en matière de climat :

- d'élaborer de manière accélérée un nouveau plan climat national (déjà convenu en 2012). Ce plan climat national est mis à jour et dresse un aperçu clair des actions politiques engagées et envisagées et de leurs effets attendus (voir la demande 2f au gouvernement dans la résolution concernant les priorités de la Belgique lors de la Conférence Climat (COP 21), à Paris, en décembre 2015, adoptée par la Chambre, doc. 54-1364/12) ;
- d'élaborer un plan national climat qui doit être en cohérence avec les plans des entités fédérées déjà existants ;
- de fixer, dans ce contexte, des objectifs contraignants qui vont au-delà de la législature, conformément à l'Accord de Paris sur le climat, à réaliser d'ici 2030 et ensuite d'ici 2050, assortis d'étapes intermédiaires suffisantes, à évaluer chaque année ;
- d'arrêter un calendrier pour le *burden-sharing* 2021-2030 en spécifiant les objectifs précis des décisions à prendre qui doivent être en cohérence avec les objectifs contraignants de l'Union européenne et avec les objectifs de l'Accord de Paris.

22. Le Sénat recommande de renforcer la transparence des travaux de la Commission nationale Climat et de rendre disponibles en ligne l'ordre du jour, les documents et les rapports des réunions de la Commission nationale Climat.

F. D'UN ORGANE DE CONCERTATION INTERPARLEMENTAIRE

23. Le Sénat recommande de créer une structure permanente qui prendrait la forme d'un organe de concertation interparlementaire, dans lequel se réuniraient au moins deux fois par an des députés de la Chambre des représentants, des députés des Parlements régionaux et des sénateurs, pour examiner la politique climatique et débattre des avancées réalisées ou à réaliser.

24. Le Sénat recommande de demander à la Commission nationale Climat de présenter chaque année son rapport annuel à cet organe de concertation interparlementaire.

25. Le Sénat recommande d'entendre au moins une fois par an et à chaque fois qu'une évolution européenne importante concernant la politique climatique le nécessite, au sein de cet organe de concertation interparlementaire, le président du Comité de concertation et les ministres concernés, au sujet du pilotage de la Commission nationale Climat et des arbitrages politiques qui en découlent.

26. Le Sénat recommande de présenter au plus vite à cet organe de concertation interparlementaire, un projet de plan intégré national en matière d'énergie et de climat 2021-2030 de manière à prévoir un délai suffisant pour qu'il puisse faire l'objet d'un examen approprié avec les parlementaires concernés.

III.

AUDITIONS

I. AUDITIONS DU 13 JUIN 2016

- M. Peter Wittoeck, Chef du Service Changements climatiques du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et environnement
- M. Etienne Hannon, Chef de cellule Politique et Monitoring du Service Changements climatiques du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et environnement
- M. André Guns, Conseiller émissions atmosphériques auprès de l'Agence wallonne de l'Air et du Climat
- M. Dominique Perrin, Conseiller en politique climatique auprès de l'Agence wallonne de l'Air et du Climat

II. AUDITIONS DU 27 JUIN 2016

- M. François Cornille, collaborateur du Département Planification Air-Climat-Énergie de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement et Mme Pascale van der Plancke, collaboratrice du Département Planification Air-Climat-Énergie de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement
- M. Bob Nieuwejaers, Chef de la division, Afdeling Lucht, Hinder, Risicobeheer, *Milieu en Gezondheid van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie van de Vlaamse overheid* et Mme Annemie Neyens, Collaboratrice de gestion, *Afdeling Lucht, Hinder, Risicobeheer, Milieu en Gezondheid van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie van de Vlaamse overheid*

III. AUDITIONS DU 19 SEPTEMBRE 2016

- M. Peter Van Kemseke, cabinet du vice-président de la Commission européenne chargé de l'Union de l'Énergie
- M. Tom Van Ierland, Direction Générale Action pour le Climat, Commission européenne

IV. AUDITION DU 17 OCTOBRE 2016

- Mme Magda Aelvoet, présidente du Conseil Fédéral du Développement Durable

V. AUDITION DU 28 NOVEMBRE 2016

- Mme Véronique Rigot (CNCD-11.11.11), représentante de la Plateforme justice climatique, Coalition Climat et M. Joeri Thijs (Greenpeace), représentant de la Plateforme justice climatique, Coalition Climat



LES RAPPORTS D'INFORMATION DU SÉNAT



Rapport d'information concernant le suivi de la mise en œuvre de la Plateforme d'action de la **quatrième Conférence mondiale des Nations unies sur les femmes (Pékin)** (dossier n° 6-97) - adopté le 6 mars 2015



Rapport d'information sur **la transposition du droit de l'Union européenne** en droit belge (dossier n° 6-131) - adopté le 21 mai 2015



Rapport d'information concernant l'examen des possibilités de créer **un régime légal de coparentalité** (dossier n° 6-98) - adopté le 11 décembre 2015



Rapport d'information concernant la nécessaire collaboration entre l'autorité fédérale, les Communautés et les Régions en vue de développer une approche commune dans la lutte contre **la pauvreté infantile** dans notre pays (dossier n° 6-162) - adopté le 26 février 2016



Rapport d'information concernant la nécessaire collaboration entre l'autorité fédérale et les Régions en vue d'instaurer une offre et un plan de **transports publics mieux intégrés** (dossier n° 6-201) - adopté le 20 mai 2016



Rapport d'information concernant la nécessaire collaboration entre l'autorité fédérale, les Communautés et les Régions en ce qui concerne **la prévention et l'élimination de perturbateurs endocriniens** présents dans les produits de consommation, en vue de promouvoir la santé publique

([dossier n° 6-303](#)) - adopté le 23 mars 2018

