

Avis sur le projet de Plan national d'adaptation 2016-2020 pour la Belgique

- Demandé par la Ministre de l'Energie, de l'Environnement et du Développement durable, Marie Christine Marghem, dans une lettre datée du 16 décembre 2016.
- Préparé par le groupe de travail « Energie et Climat » du CFDD, en collaboration avec les Conseils consultatifs régionaux suivants : CERBC, CESRBC, CWEDD, CESW, Minaraad et SERV.
- Approuvé par l'Assemblée générale le 13 février 2017 (voir Annexe 1).
- La langue originale de cet avis est le français.

1. Contexte

- [a] La Ministre de l'Energie, de l'Environnement et du Développement durable, Marie Christine Marghem, a saisi le CFDD, conjointement avec les organes¹ de concertation au niveau régional qui sont membres observateurs au sein du Conseil, d'une demande d'avis sur le projet de Plan national d'Adaptation 2016-2020 pour la Belgique. Le courrier, daté du 16 décembre 2016, demande que l'avis soit rendu dans un délai de deux mois.
- [b] Ce projet de plan, adopté par la Commission nationale Climat le 7 décembre 2016, décrit brièvement les effets attendus des changements climatiques en Belgique et leurs impacts sur différents secteurs vulnérables, donne un aperçu des principales initiatives existantes et en cours aux niveaux régional et fédéral en matière d'adaptation aux changements du climat. Le projet identifie finalement 11 actions coordonnées, de portée nationale, qui doivent être prises pour renforcer l'efficacité des politiques d'adaptation menées par les différents acteurs.
- [c] Le projet de Plan national d'Adaptation a été rédigé par le groupe de travail Adaptation de la Commission nationale Climat dans le but :
- de fournir une information claire et synthétique quant aux politiques d'adaptation belges et leur mise en œuvre ;
 - d'identifier des mesures de portée nationale permettant de renforcer la coopération et de développer des synergies entre les différents gouvernements (fédéral et régionaux) en matière d'adaptation.

¹ Conseil de l'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable, Conseil économique et social de Wallonie, Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen et Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen.

2. Avis

2.1. Remarque introductive

- [1] Les Conseils apprécient particulièrement le fait d'avoir été impliqués de manière conjointe dans le processus de développement du Plan national d'adaptation 2016-2020 pour la Belgique mais, vu l'importance du sujet et le nombre d'instances consultatives impliquées, ils auraient souhaité pouvoir disposer d'un délai plus long pour donner à ce processus tout le temps et l'attention qu'il mérite.

2.2. Remarques générales sur le projet de Plan national d'Adaptation dans son ensemble

- [2] De manière générale, les Conseils :

- estiment que le Plan ne fournit pas suffisamment d'informations claires et synthétiques quant aux politiques d'adaptation belges régionales et fédérales. Un tel plan doit intégrer l'ensemble des politiques et mesures prises ;
- considèrent que le caractère intégrateur des mesures proposées n'est pas suffisamment explicite et qu'une vision nationale cohérente semble manquer ;
- demandent que le processus qui a conduit à proposer les 11 mesures soit détaillé d'une part et soit robuste d'autre part, notamment en vue de s'assurer de l'efficacité et de l'exhaustivité des mesures proposées afin de renforcer la coopération et de développer des synergies entre les différents gouvernements ;
- estiment qu'il est crucial que la Commission nationale Climat vérifie si la combinaison des mesures fédérales et régionales est suffisante pour tenir compte des défis à relever par tous les secteurs. Si cela s'avère insuffisant, un accord devra être conclu afin de savoir qui prendra des mesures supplémentaires, en fonction de la répartition des compétences dans le domaine politique visé.

- [3] Les Conseils trouvent important que le Plan national d'Adaptation vise la résilience de notre pays face au changement du climat. Pour garantir cette résilience, la sécurité sociale, la compétitivité de nos entreprises et la protection de l'environnement auront un rôle essentiel à jouer. Ils estiment par ailleurs que ce Plan pourrait être plus volontariste et ambitieux, notamment car il est urgent et nécessaire d'adapter notre société, notre environnement et notre économie aux changements climatiques.

Ainsi, une analyse globale des impacts socio-économiques des changements du climat serait souhaitable pour identifier les secteurs, les entreprises et les catégories de travailleurs qui seront les plus affectés et de quelle manière et ce, afin de permettre à ceux-ci de les anticiper.

- [4] En conséquence, les Conseils souhaitent que la section 4 du projet de Plan (« Planification de l'adaptation au niveau régional et au niveau national ») soit, d'une part, développée d'une manière intégrée pour disposer de plus d'informations (claires et synthétiques) à ce sujet et, d'autre part, pour prendre en compte les éventuelles lacunes.

A ce niveau, les Conseils demandent que la Commission nationale Climat fasse un inventaire pour tous les secteurs des mesures fédérales ou régionales actuelles et, sur cette base, d'identifier les lacunes potentielles et de proposer des mesures complémentaires dans certains domaines (*cf.* paragraphe [7] *infra*), soit au niveau régional, soit au niveau fédéral.

- [5] Dans la présentation des mesures, la préoccupation d'associer les parties prenantes plus en amont doit être développée. Les Conseils constatent que de nombreuses actions sont menées par les administrations et le monde scientifique mais il conviendrait d'associer plus systématiquement toutes les parties prenantes.

[6] Enfin, les Conseils estiment :

- qu'un calendrier mis à jour et plus précis de mise en application du Plan serait souhaitable, avec par exemple une planification échelonnée des mesures ;
- que plus de précisions sur les budgets qui seront alloués aux différentes mesures serait souhaitable ;
- qu'une priorisation des mesures devrait idéalement être établie ;
- que le Plan devrait décrire, à côté des 11 mesures présentées, la manière dont les Régions et le niveau fédéral vont se concerter et collaborer structurellement de manière constructive ;
- que les décisions légales entérinant la mise en œuvre du Plan (ainsi que des contributions fédérale et régionales, dans leur plan respectif) devraient prévoir explicitement que les mesures que celui-ci contient resteront d'application tant qu'un nouveau plan ou qu'une actualisation de celui-ci n'aura pas été approuvé, afin de garantir la continuité des politiques d'adaptation au-delà de 2020.

2.3. Éléments faisant défaut dans le projet de Plan

[7] Sur base de l'inventaire mentionné au paragraphe [4] *supra*, les Conseils estiment que la Commission nationale Climat pourrait compléter le Plan national Adaptation en y intégrant des éléments notamment dans les domaines suivants, où les Régions et l'Etat fédéral pourraient collaborer :

- la coopération au développement plus synergique ;
- les impacts du changement climatique sur l'industrie et le secteur des services ;
- les impacts du changement climatique sur les travailleurs (notamment en ce qui concerne leur santé), les autres groupes sensibles dans notre société (enfants, pensionnés, personnes fragilisées) et plus généralement leurs impacts sur le maintien d'un système de santé efficace pour tous ;
- la mobilité ;
- la politique énergétique (du côté de l'offre et de la demande) ;
- la politique fiscale et son lien avec les autres politiques d'adaptation, y compris aux autres niveaux de pouvoir (par exemple les liens entre la fiscalité fédérale et l'aménagement du territoire régional) ;
- une mesure visant les infrastructures de télécommunication et d'ICT pouvant être fragilisées par les changements climatiques.

[8] Les Conseils regrettent la disparition, dans la contribution fédérale, d'un nombre important de mesures et la suppression pure et simple de nombreux chapitres (santé, économie, énergie, recherche, coopération au développement, sécurité internationale, milieu marin et agriculture). Ils considèrent que cela doit être pris en compte dans les travaux en cours.

L'intégration d'une mesure relative au milieu marin serait particulièrement pertinente, vu qu'il n'y a pas que les eaux côtières qui seront affectées par les changements climatiques et vu l'intérêt de la qualité de l'environnement marin en Mer du Nord.

2.4. Remarques sur l'introduction du projet de Plan national d'Adaptation

[9] Les Conseils proposent d'expliciter les niveaux de réchauffement mondiaux possibles en intégrant le paragraphe suivant dans l'introduction du Plan national d'Adaptation :

La mise en application complète des contributions nationales (NDC) inconditionnelles est en ligne avec un maintien des températures en-dessous d'une hausse de 3,2°C [...] en 2100 par rapport aux niveaux préindustriels avec une probabilité supérieure à 66 %. Ceci est inférieur aux politiques actuelles, qui impliquent de rester sous un réchauffement de 3,6°C [...] en 2100 avec une probabilité supérieure à 66 %.

La mise en application complète des contributions nationales conditionnelles abaisserait les projections de température d'environ 0,2°C par rapport aux contributions inconditionnelles².

[10] Partant de ces constats, les Conseils formulent les recommandations suivantes :

- le Plan national d'Adaptation (et ses composantes fédérale et régionales) devrait tenter d'identifier les principaux risques pour la Belgique à différents niveaux de réchauffement. Ces risques sont liés non seulement aux impacts physiques localisés sur le territoire belge mais aussi aux impacts indirects sur la Belgique en conséquence de bouleversements touchant d'autres régions du monde en lien avec les changements climatiques. En particulier, les changements climatiques constituent « un risque systémique » pour l'économie mondiale selon l'OCDE³, ils peuvent causer des migrations de grande ampleur et attiser les risques de conflits ;
- ces risques indirects devraient être mieux étudiés, afin d'orienter de manière pertinente l'adaptation aux niveaux belge et européen. En particulier, les Conseils rappellent la recommandation faite par le CFDD dans son avis de 2014 sur le projet de Plan fédéral Adaptation aux changements climatiques : « *Le CFDD constate par ailleurs que la problématique des 'migrations environnementales' induites par les changements climatiques n'est aucunement prise en compte dans le plan et demande que cet aspect soit étudié* »⁴.

2.5. Remarques sur les mesures proposées

Mesure 1 : Elaboration de scénarios climatiques détaillés pour la Belgique

[11] Les Conseils soulignent l'importance de disposer de données de qualité pour pouvoir élaborer des scénarios valides, en s'assurant notamment de l'existence de banques de données cohérentes sur l'ensemble du territoire, et constatent un manque de données dans certains secteurs (notamment dans le secteur agricole en Région wallonne).

[12] Les Conseils souhaitent de plus que les scénarios en préparation prennent en considération les nouveaux scénarios utilisés par le 5^{ème} rapport d'évaluation du GIEC⁵ et qu'il y ait une actualisation régulière en fonction des résultats des rapports suivants du GIEC. Il faut par ailleurs collaborer autant que possible entre autorités fédérales et régionales afin de créer des synergies et d'éviter un double travail.

² UNEP, *The Emission Gap Report 2016 – Executive summary*, p. XVIII [traduction du secrétariat du CFDD].

³ Voir : Les conséquences économiques du changement climatique, OCDE 2016.

<http://www.oecd.org/fr/env/cc/les-consequences-economiques-du-changement-climatique-9789264261082-fr.htm>.

⁴ Avis 2014a03 sur le projet de Plan fédéral *Adaptation aux changements climatiques*, § [17].

⁵ La Flandre a par exemple déjà des scénarios tenant compte du 5^{ème} rapport d'évaluation du GIEC.

- [13] Enfin, en ce qui concerne les acteurs impliqués, les Conseils insistent pour que les parties prenantes autres que les secteurs visés soient effectivement impliquées dans l'élaboration des scénarios, en fonction de la valeur ajoutée qu'elles peuvent apporter.

Mesure 2 : Elaboration d'une feuille de route pour un Centre d'excellence belge sur le climat

- [14] Les Conseils trouvent positif d'encourager la mise en place d'une coordination structurelle entre les différentes entités de recherche mais se demandent quels budgets y seront alloués dans le cadre du Plan national Adaptation et quel sera le timing de la suite de ce processus.
- [15] Les Conseils se demandent de plus si une nouvelle entité sera créée ou si l'objectif sera de mettre en place un réseau pour mettre en commun ce qui existe déjà. Ils proposent en priorité de coordonner et compléter les structures existantes avant d'envisager la création d'une nouvelle structure. Pour ce faire, il convient d'identifier les expertises présentes en Belgique et de recourir à ce centre pour les encourager, les valoriser et développer des synergies.
- [16] Enfin, en ce qui concerne la mission de « service » du Centre d'excellence pour le climat, les Conseils suggèrent d'élargir ici aussi la notion de partie prenante (cf. § [13] *supra*).

Mesure 3 : Création d'une plate-forme nationale en ligne pour l'adaptation au changement climatique

- [17] Les Conseils trouvent cette initiative positive si elle s'adresse à un public averti et si elle met en évidence les aspects spécifiques aux adaptations aux changements climatiques sur les sites des entités fédérées. Il serait par exemple intéressant d'y rassembler l'information existante sur les évaluations des impacts des mesures d'adaptation (à défaut, celles-ci doivent être réalisées au niveau *ad hoc*).
- [18] Les Conseils souhaitent toutefois que cette plate-forme apporte une plus-value et ne fasse pas double emploi avec ce qui existe déjà. Il faudrait idéalement une seule plate-forme d'information à laquelle l'autorité fédérale et les trois Régions collaboreraient.

Mesure 4 : Renforcement de la coordination sectorielle au niveau national

- [19] Les Conseils estiment qu'organiser un colloque par an n'est pas une mesure adéquate pour atteindre l'objectif poursuivi. Vu le nombre de thèmes ayant trait à l'adaptation, l'organisation de tables rondes spécifiques permettrait de mieux rencontrer l'objectif visé, notamment en renforçant le dialogue entre les parties prenantes. Les Conseils pensent par ailleurs qu'une mesure plus structurelle devrait être envisagée, pour stimuler la coordination partout où cela s'avère pertinent.

Mesure 5 : Prise en compte du changement climatique dans l'analyse des risques concernant les espèces exotiques envahissantes

- [20] Les Conseils pensent que le champ d'application de cette mesure pourrait être élargi car des espèces qui ne sont pas exotiques mais qui arrivent dans nos régions suite aux changements du climat peuvent également avoir un impact important, notamment dans les secteurs agricole et sylvicole ainsi que sur la biodiversité. De même, il serait souhaitable d'intégrer dans l'analyse l'introduction de nouvelles variétés ou races.
- [21] Les Conseils estiment que l'AFSCA devrait également être citée explicitement dans la liste des acteurs impliqués et ils se demandent quel sera le budget alloué à cette mesure.

Mesure 6 : Garantir la sécurité de l’approvisionnement énergétique à long terme eu égard au changement climatique

- [22] Tout en rappelant l’importance de la sécurité de l’approvisionnement énergétique à long terme, les Conseils considèrent que la dénomination de cette mesure devrait être nuancée car il s’agit plutôt d’une mesure visant à *développer les connaissances et sensibiliser*, plutôt qu’à garantir concrètement la sécurité d’approvisionnement énergétique.

Il y aurait par conséquent lieu de réécrire cette dénomination comme suit : « Evaluer l’impact des changements climatiques sur la sécurité d’approvisionnement, les infrastructures de transport et de distribution de l’énergie ».

Mesure 8 : Tenir compte des incidences du changement climatique et des besoins d’adaptation dans le cadre du futur plan d’action environnement santé

- [23] Les Conseils demandent de décrire plus en profondeur cette mesure et souhaitent que soient abordées la santé des groupes sensibles (travailleurs, enfants, personnes âgées, ...).
- [24] Les Conseils rappellent de plus que, au niveau de la Commission européenne, la santé animale et végétale est prise en compte et qu’elle doit aussi être développée au niveau belge (mais pas dans le cadre du NEHAP). Sur ce point, la collaboration de l’AFSCA pourrait être envisagée.

Mesure 9 : Education et sensibilisation des professionnels de la santé aux incidences du changement climatique

- [25] Les Conseils suggèrent de décrire plus en profondeur cette mesure et de préciser dans le premier paragraphe de la description de celle-ci que les chiffres de décès mentionnés se réfèrent à la situation mondiale.
- [26] Concernant les acteurs impliqués, les Conseils proposent de mentionner l’enseignement supérieur en général, pour aussi inclure les hautes écoles, et, concernant le calendrier, ils proposent que la sensibilisation des professionnels de la santé soit récurrente, et non centrée sur la seule année 2017.
- [27] Les Conseils pensent de plus que des actions de formation et de sensibilisation devraient aussi être mises en place auprès d’autres professions confrontées déjà aujourd’hui aux incidences des changements climatiques (comme par exemple les secteurs du bâtiment, de la mobilité et de la sylviculture, où les décisions prises aujourd’hui peuvent avoir un impact à très long terme).

Mesure 10 : Promouvoir la coopération transnationale en matière d’adaptation

- [28] Un partenariat dans le contexte du Benelux étant envisagé, les Conseils demandent de ne pas oublier les initiatives envisageables avec la France et l’Allemagne et ils souhaitent par ailleurs que cette mesure soit plus concrète.

Mesure 11 : Coordination des mesures préventives, de planification et de gestion en cas de situations d’urgence liées au changement climatique

- [29] Comme il n’est pas toujours aisé d’évaluer l’influence des changements climatiques dans la survenance d’une catastrophe, les Conseils demandent de faire un inventaire aussi exhaustif que possible des incidents, des maladies et des catastrophes naturelles ayant un lien potentiel avec les changements du climat.

2.6. Propositions d'amélioration de la version néerlandaise du projet de Plan national d'Adaptation

[30] Afin d'améliorer la qualité de la version néerlandaise du Plan national d'Adaptation, les Conseils proposent de traduire :

- « un Centre d'excellence belge » par « een Belgisch kenniscentrum » ou « een Belgisch expertisecentrum » ;
- « professionnels de la santé » par « gezondheidswerkers » ou « specialisten op het gebied van de gezondheidszorg » ;
- « sécurité de l'approvisionnement énergétique » par « energiebevoorradingzekerheid ».

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

- La présidente et 2 des 3 vice-présidents :
M. Aelvoet, M. Bienstman et O. Van der Maren
- 1 des 3 représentants des organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement :
O. Beys
- Les 3 représentants des organisations non gouvernementales pour la coopération au développement :
R. De Meyer, B. Gloire et V. Rigot
- 3 des 6 représentants des organisations des travailleurs :
S. Storme, F. Sana et N. Polat
- 4 des 6 représentants des organisations des employeurs :
P. Vanden Abeele, V. Biebel, A. Nachtergaele et F. Van Tiggelen
- 1 des 2 représentantes des organisations de jeunesse
H. Baeyens

Total : 15 des 24 membres ayant voix délibérative

Annexe 2. Réunions de préparation de cet avis

Le groupe de travail « Energie et Climat » du CFDD s'est réuni avec les membres du CERBC, du CESRBC, du CWEDD, du CESW, du Minaraad et du SERV les 13 et 31 janvier 2017 pour préparer cet avis.

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

- Prof. Jean-Pascal VAN YPERSELE (UCL, président du groupe de travail)

Membres du CFDD et leurs représentants

- Steve BRAEM (AB-REOC)
- Bert DE WEL (ACV)
- Pieterjan DEBERGH (VBO)
- Christian HICK (FWA)
- Noé LECOCQ (IEW)
- Véronique RIGOT (CNCD-11.11.11)
- Sébastien STORME (FGTB)

Membres des Conseils consultatifs régionaux

- Leen FRANCHOIS (Boerenbond)
- Olivier GUILLITTE (ULg)
- Laura REBREANU (BECI)
- Robin VERACHTERT (Natuurpunt)

Représentant de l'Administration

- Julien HOYAUX (AWAC)

Secrétariat des Conseils consultatifs régionaux

- Taline AFSARIAN (CERBC)
- Fabienne DIDEBERG (CESW)
- Tanguy DU MONCEAU (CERBC)
- Yves PEPERMANS (SERV)
- Cynthia RAGOEN (CWEDD)
- Frédéric ROUXHET (CWEDD)
- Dirk UYTENDAELE (Minaraad)
- Charlie VERTHE (CESRBC)

Secrétariat CFDD

- Marc DEPOORTERE
- Alexis DALL'ASTA