

Avis sur le paquet législatif européen « Fit for 55 »



- **Demandé par Madame Zakia Khattabi, Ministre du Climat, de l'Environnement, du Développement durable et du Green Deal, dans une lettre datée du 08/02/2022**
 - **Préparé par le groupe projet « Energie et Climat »**
 - **Approuvé par l'Assemblée générale par procédure écrite le 28/06/2022 (voir annexe 2)**
 - **La langue originale de cet avis est le français**
-

1. Contexte

- [a] La Ministre du Climat, de l'Environnement, du Développement durable et du Green Deal, Zakia Khattabi, a saisi le CFDD d'une demande d'avis sur le paquet législatif européen « Fit for 55 », dans un courrier daté du 8 février 2022.
- [b] Cette proposition de la Commission européenne, publiée le 14 juillet 2021, a non seulement pour ambition de mettre l'UE sur la route de la neutralité climatique d'ici 2050, mais aussi de rendre notre économie plus compétitive et de prendre des mesures pour lutter contre les inégalités sociales.
- [c] Vu les changements fondamentaux qu'impliquera la mise en œuvre de ce paquet législatif européen, Mme la Ministre a souhaité demander au CFDD de déjà se pencher sur les politiques fédérales belges qui seront nécessaires, en particulier concernant les mesures qui mettront un prix sur le carbone et les moyens financiers qui reviendront aux Etats membres.
- [d] Les questions concrètes suivantes ont été suggérées pour structurer les discussions du Conseil :
- Comment les propositions de la Commission européenne concernant la révision du système d'échange de quotas d'émission de l'UE (système ETS), le nouveau système ETS pour les bâtiments et les transports, le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (*carbon border adjustment mechanism* - CBAM) et la réforme de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité peuvent-elles être saisies au mieux par le gouvernement fédéral pour que le prix du carbone européen soit mis en œuvre en ayant la plus-value sociale et économique la plus élevée possible ?
 - Certaines adaptations de la politique fédérale sont-elles nécessaires, par exemple du fait qu'elles induisent une répartition des revenus plus progressive et réduisent la pauvreté ou bien qu'elles peuvent renforcer les capacités d'innovation et la compétitivité des entreprises belges ?

- Quelles autres mesures le gouvernement fédéral peut-il déjà prévoir afin de préparer de manière optimale la mise en œuvre prochaine de cette nouvelle politique ?

2. Avis

2.1. Introduction

- [1] Le CFDD souligne l'importance du paquet législatif européen « Fit for 55 » pour relever le défi climatique et a décidé de rédiger un avis à ce sujet sur la base d'éléments consensuels d'avis antérieurs et d'éléments de consensus ayant émergé lors de deux tables-rondes organisées en vue de discuter principalement de la manière dont les autorités fédérales pourraient utiliser au mieux les revenus générés par les différents mécanismes imposant un prix carbone suivants : ETS, CBAM et ETS BRT.
- [2] La première table-ronde, organisée le 2 juin 2022, a porté sur le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (système ETS) et sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (*carbon border adjustment mechanism* - CBAM). La seconde, organisée le 13 juin 2022, a porté sur le nouveau système ETS envisagé pour les bâtiments et le transport routier (système ETS BRT) ainsi que sur le *Social Climate Fund*.

2.2. Utiliser la transition vers une société bas carbone comme cadre

- [3] Le CFDD rappelle l'importance du Pacte vert pour l'Europe pour arriver à une société neutre pour le climat d'ici 2050 tel que prévu par la loi¹ européenne sur le climat, ainsi que du rehaussement de l'ambition européenne vers une réduction de minimum 55 % des émissions de gaz à effet de serre (G.E.S.) en 2030 par rapport à 1990.
- [4] Pour le CFDD, la mise en application du paquet législatif européen « Fit for 55 » devra être réalisée dans le cadre de la transition vers une société bas carbone.
- [5] Selon le Conseil, contribuer à la mise en œuvre de l'Accord de Paris et à l'atteinte des objectifs de l'Union européenne en matière d'énergie et de climat implique une transition en profondeur vers une société bas carbone. Les gouvernements, les citoyens et les parties prenantes sont désormais convaincus de la nécessité d'une transition vers une société bas carbone et souhaitent que cette transition se fasse de manière organisée. A cet égard, les gouvernements concernés doivent indiquer clairement qu'ils optent pour un processus structurel de développement durable (dans un cadre européen et mondial) qui s'appuie sur l'évolution des connaissances scientifiques. Cela doit permettre de garantir :
- le respect des limites environnementales et la volonté de lutter contre les changements climatiques, selon le principe de responsabilité commune, mais différenciée ;
 - la sécurité d'approvisionnement énergétique, tant pour les consommateurs que pour le pays dans son ensemble ;
 - une économie performante, assurant la compétitivité de nos entreprises ;

¹ https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/law_fr

- la justice sociale et une transition juste, respectant les cinq piliers de celle-ci : dialogue social, création d'emplois (investissement, recherche et développement, innovation), formation et compétence, respect des droits humains² et des droits des travailleurs et travailleuses et une protection sociale concertée et forte ;
- la cohérence des politiques pour le climat et le développement durable³ veillant à ce que la transition en Belgique ne se fasse pas au détriment du développement durable des pays en développement⁴.

Le CFDD est convaincu à cet égard que le cadre des ODD peut constituer un levier important pour la politique de transformation et demande aux gouvernements impliqués les garanties nécessaires à cette approche systémique à travers une stratégie de mise en œuvre transparente et coordonnée des ODD⁵.

- [6] Une politique de transition vers une société bas carbone exige une approche mondiale, menant entre autres à un « *level playing field* » pour les entreprises, ainsi qu'une approche large et stratégique de tous les niveaux de pouvoir en Belgique, tout en encourageant des initiatives proactives. Elle doit intégrer tous les enjeux du développement durable, impliquer les parties prenantes pour assurer un large soutien sociétal et être cohérente avec la politique de développement.
- [7] Le Conseil souligne de plus l'importance de respecter les engagements⁶ internationaux pris par la Belgique – dont l'Accord de Paris sur le climat et la Convention sur la diversité biologique – afin notamment de préserver les acquis politiques engrangés ces dernières années pour faire face à la perte de biodiversité, au changement climatique et à d'autres défis liés à la nature et à l'environnement.

2.3. Gouvernance

- [8] Une approche de transition peut aider à piloter et accélérer la transformation de notre système énergétique, grâce à une approche se focalisant sur les interactions entre la technologie, la société et la politique et prenant comme point de départ la nécessité de travailler et de penser de manière intégrée.
- [9] Le Conseil souligne qu'une meilleure coordination entre les différentes instances belges fédérales et régionales est essentielle afin d'assurer une plus grande cohérence de la politique de transition, afin de définir ensemble les actions à prendre et construire une vision coordonnée et à long terme pour les politiques « climat et énergie » et pour une société bas carbone.

Le Conseil trouve de plus important de veiller également à une cohérence entre cette politique de transition et les mesures qui visent à rencontrer d'autres défis.

² Suivant les principes énoncés dans le préambule de l'Accord de Paris : le droit à la santé, les droits des peuples autochtones, des communautés locales, des migrants, des enfants, des personnes handicapées et des personnes en situation vulnérable et le droit au développement, ainsi que la justice de genre, l'autonomisation des femmes et l'équité entre les générations.

³ Loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement.

⁴ Concernant par exemple la nécessité de renforcer les critères de durabilité des biocarburants au niveau européen, voir le § [3] de l'Avis sur le projet d'arrêté royal établissant des normes de produits pour les carburants destinés au secteur du transport d'origine renouvelable, 2018a01.

⁵ Cf. Avis sur le projet de Plan National Energie Climat 2030, 2019a03, 10/05/2019, § [11] et Avis du CFDD sur le projet de Plan National Energie Climat 2030 (PNEC), 2019a02, 10/05/2019, § [5].

⁶ Notamment en matière de financement climatique international et d'aide publique au développement, en ce compris la norme des 0,7 %. Le CFDD rappelle par ailleurs que le gouvernement fédéral s'est engagé à mettre en œuvre l'article 2.1.c de l'Accord de Paris.

- [10] Dans ce contexte, le Conseil continue de plaider 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.
- [11] Le CFDD souligne également l'importance pour notre pays de développer au niveau national une vision claire des politiques industrielles nécessaires à la transition, assortie d'une stratégie de mise en œuvre.
- [12] De même, le Conseil demande d'élaborer une vision ainsi que de mettre en œuvre des stratégies pour assurer la transition dans les secteurs du transport routier et des bâtiments, fixant un objectif pour 2050 et des étapes intermédiaires, analysant les choix à faire pour y arriver et les mesures possibles ...

2.4. Financement

- [13] La transition énergétique demandera des investissements importants, qui devront être répartis. Les efforts devront être payables pour tous les ménages, en particulier les publics précarisés, pour les PME et pour les entreprises.
- [14] Le Conseil demande dans ce contexte que les investissements publics tendent à atteindre 5% du PIB à l'horizon 2030.
- [15] Afin d'avoir une meilleure vue des besoins en financement pour la transition et notamment pour pouvoir évaluer les manques en la matière, le CFDD demande de charger une institution publique d'évaluer, idéalement chaque année, ces besoins, tant pour les secteurs soumis au système ETS que pour les autres. Il demande aussi que le budget fédéral soit analysé en ce sens.
- [16] Le Conseil rappelle l'objectif de l'Accord⁷ de Paris de rendre « *les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques* » et demande dans ce cadre que le gouvernement fédéral oeuvre à une stratégie générale de réorientation des dépenses et des investissements afin de rendre possible une transition vers une société neutre en carbone, notamment en soutenant les technologies permettant de faire diminuer les émissions de G.E.S.
- [17] Le CFDD demande d'accélérer le financement de la décarbonation des économies. Le secteur financier doit selon lui privilégier les investissements durables qui n'augmentent pas les émissions de G.E.S., qui préservent la biodiversité, qui n'augmentent pas la déforestation ...
- [18] Le plan d'action « *Financer la croissance durable* » de la Commission européenne du 8 mars 2018 annonce une série de mesures législatives en vue d'orienter massivement les capitaux privés vers le financement de la transition, notamment sur la base des engagements de l'accord de Paris⁸.
- [19] Il faudrait analyser comment ces mesures pourront être mises en œuvre en Belgique et quel serait alors leur impact sur le financement de la transition dans notre pays, en impliquant les autorités de supervision et autres instances belges concernées (Banque nationale de Belgique, FSMA, Euronext Bruxelles)⁹. L'on

⁷ Article 2, 1, c).

⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180308-action-plan-sustainable-growth_fr.pdf

pourrait également s'inspirer de dispositifs utilisés dans d'autres Etats Membres pour soutenir le financement privé de la transition.

- [20] Le Conseil trouve que l'aide à l'investissement dans la recherche et développement doit être utilisée pour faciliter la transformation profonde des processus industriels dans le cadre de la lutte contre les changements climatiques.
- [21] Le CFDD demande de veiller, pour toutes les formes d'énergie, à la transparence pour tous les types de subsides, aides et encouragements, de même que pour l'utilisation des revenus de l'ETS ou de toute forme de prix carbone.

2.5. Garantir des alternatives

Electrification

- [22] Le Conseil est d'avis qu'il faut adapter les capacités et l'approvisionnement du réseau électrique, dans un contexte d'électrification de la société (véhicules, chauffage, etc.) et souligne parallèlement la nécessité de développer des outils permettant une meilleure flexibilité et une amélioration de l'efficacité énergétique au niveau de la consommation électrique.

Mobilité

- [23] Le CFDD rappelle l'absolue nécessité de développer une stratégie interfédérale de mobilité afin de pouvoir planifier des infrastructures interconnectées tant pour le transport de personnes que de marchandises (chemins de fer, autoroutes cyclables, voies navigables améliorées, liaisons rapides dans et autour des grandes villes, ...), soutenues par des systèmes de gestion du trafic modernes et connectés.
- [24] Le Conseil demande d'investir dans le maintien à niveau et la modernisation des infrastructures ferroviaires, en particulier en vue de finaliser le réseau express régional et de développer le transport ferroviaire de marchandises.
- [25] Le Conseil soutient une meilleure prise en compte des complémentarités entre rail et autres modes, en particulier autres transports en commun et modes actifs (marche, vélo, micro-mobilité). Dans cette logique, il encourage les autorités compétentes à s'assurer d'un développement suffisant de cheminements cyclables et piétons sécurisés depuis et vers les gares et points d'arrêts ferroviaires, ou arrêt de transport en commun importants.

⁹ Ces acteurs sont concernés notamment par :

- L'action n°6 du plan d'action (Mieux intégrer la durabilité dans les notations et les études de marché)
- L'action n°7 (Clarifier les devoirs des investisseurs institutionnels et des gestionnaires d'actifs)
- L'action n°8 (Intégrer la durabilité dans les exigences prudentielles)
- L'action n°9 (Améliorer la publication d'informations en matière de durabilité et la réglementation comptable)
- L'action n°10 (Favoriser une gouvernance durable des entreprises et atténuer le court-termisme des marchés de capitaux).

[26] Le Conseil demande d'investir dans la recherche et développement dans le domaine de la mobilité partagée¹⁰ et "faibles émissions".

Bâtiments

[27] Une amélioration drastique de la performance énergétique des bâtiments est une priorité absolue pour le Conseil.

[28] En particulier, le Conseil estime que la réduction des besoins énergétiques des logements, et par conséquent de la facture des ménages, est un élément essentiel pour réduire la précarité énergétique. A ce propos, il est essentiel de prévoir des mesures spécifiques d'accompagnement des ménages précarisés.

[29] Dans ce cadre, des leviers de financement sont nécessaires pour favoriser les investissements, de manière spécifique pour les particuliers et pour les entreprises. Il peut en outre arriver que les investisseurs ne soient pas eux-mêmes les consommateurs d'énergie, par exemple dans le cas de bâtiments mis en location. Des leviers de financement adaptés devraient alors répondre à ces situations, en veillant à éviter une hausse excessive des montants de location et en faisant en sorte que cette hausse reste en relation avec les économies d'énergie réalisées.

[30] Le CFDD estime que les déductions fiscales (et les primes) doivent être hiérarchisées en fonction de l'efficacité énergétique des investissements qu'elles doivent aider à financer. Il faudra cependant prêter garde à ce que les ménages les moins nantis, habitant généralement dans des habitations mal isolées, ne soient pas pénalisés. Un plan d'investissement massif et rapide doit leur être consacré. Si cela ne s'avère pas trop complexe, il pourrait être envisagé de faire varier la déduction, la prime ou d'autres soutiens financiers selon les revenus du ménage, tout en veillant à maximiser le montant total d'investissement.

[31] En ce qui concerne la production de chaleur, le CFDD estime que des mesures spécifiques doivent être prises en termes :

- d'identification correcte des besoins de chaleur / de froid (dimensionnement entre autres) et des possibilités technologiques pour y répondre, dont renouvelables et de stockage ;
- de l'application de normes sévères d'émissions, voire de mesures d'interdiction de certains types de chauffage (ex : dans certaines villes ou zones ayant des problèmes de qualité de l'air). Les normes peuvent également concerner les combustibles ;
- de promotion de systèmes de chauffage plus durables (en parallèle avec un découragement des systèmes de chauffage les moins performants) et du stockage de la chaleur là où cela se justifie ;
- de la mise en place de mesures incitatives au remplacement du système de chauffage lorsque le système existant est fortement polluant ;
- du contrôle effectif des obligations en termes d'entretien et de ramonage.

¹⁰ Voir avis 2014a09 sur la « Proposition d'actions fédérales visant à promouvoir le covoiturage en Belgique », approuvé le 24/10/2014.

Annexe 1. Liste des avis antérieurs du CFDD ayant servi à la rédaction de cet avis

Avis sur la réduction de la consommation d'énergie dans les bâtiments (2011a04)

Avis sur la concrétisation de la transition de la Belgique vers une société bas carbone en 2050 (2014a04)

Avis relatif à la contribution fédérale au Plan National Energie Climat 2030 (2018a06)

Avis sur le Pacte national d'investissements stratégiques et le financement de la transition vers une économie décarbonée (2018a07)

Avis du CFDD sur le projet de Plan National Energie Climat 2030 (PNEC) (2019a02)

Avis sur le plan de relance du gouvernement fédéral (2020a10)

Avis en préparation à la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques (COP26) (2021a13)

Annexe 2. Membres de l'Assemblée générale ayant droit de vote qui ont participé au vote pour cet avis

Groupe de membres	Vote POUR	Vote CONTRE	ABSTENTION	TOTAL
Président et vice-présidents				
François-Xavier de Donnea	+			
Vanessa Biebel	+			
Mathieu Verjans	+			
<i>Total sur 4 ayant droit de vote</i>	3	0	0	3
ONG pour la protection de l'environnement				
Benjamin Clarysse	+			
Arthur Fonsny	+			
<i>Total sur 3 ayant droit de vote</i>	2	0	0	2
ONG pour la coopération au développement				
Kiki Berkers	+			
Nicolas Van Nuffel	+			
<i>Total sur 3 ayant droit de vote</i>	2	0	0	2
Organisations de travailleurs				
François Sana	+			
Christophe Quintard	+			
Hadrien Vanoverbeke	+			
<i>Total sur 6 ayant droit de vote</i>	3	0	0	3
Organisations patronales				
Ineke De Bisschop	+			

Diane Schoonhoven	+			
Piet Vanden Abeele	+			
Françoise Van Tiggelen	+			
<i>Total sur 6 ayant droit de vote</i>	4	0	0	4
Organisations de jeunesse				
<i>Total sur 2 ayant droit de vote</i>	0	0	0	0
TOTAL des votes sur 24 membres ayant le droit de vote	14	0	0	14

Annexe 3. Réunions de préparation de cet avis

Le groupe de travail énergie et climat » s'est réuni le 8 mars 2022, 31 mars 2022 et 16 mai 2022 pour préparer cet avis.

Annexe 4. Personnes ayant collaboré à la préparation de cet avis.

Présidence

Marc DEPOORTERE (Directeur CFDD)

Membres et leurs représentants

Jean-Pascal VAN YPERSELE (UCL) – Président du GT « Energie et Climat »

Kiki BERKERS (11.11.11)

Yelter BOLLEN (BBL)

Bernard DECOCK (FWA)

Justine GILQUIN (FWA)

Sacha DIERCKX (ABVV)

Arnaud COLLIGNON (IEW)

Arthur FONSNY (IEW)

Louise LEBICHOT (Forum des Jeunes)

Billy-Ray MURAILLE (AB-REOC)

Diane SCHOONHOVEN (Boerenbond)

Thomas VAEL (ACV)

Olivier VAN DER MAREN (FEB)

Johan DELEU (Varoenergy)

Bertrand GYSELYNCK (Energia)

Sebastiaan MARIEN (VBO)

François SANA (CSC)

Observateurs

Corens Stefanie (MINARAAD)

Aurélie Degand (ENERGIA)

Secrétariat

Alexis DALL'ASTA

Jan MERTENS