

Transition juste : avis cadre

1. Demande d'avis

- [1] Le Conseil fédéral du Développement durable a reçu le 31 mai 2023 deux demandes d'avis portant sur la transition juste de la part de Madame Zakia Khattabi, Ministre du Climat, de l'Environnement, du Développement Durable et du Green Deal. D'autres organes (Conseil Central de l'Economie, Conseil National du Travail, Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale) ont également été invités à remettre un avis sur des sujets liés à la transition juste. La Ministre souhaite « recevoir l'avis des conseils sur les mesures qu'ils estiment devoir être prises pour atteindre de manière juste une économie et une société neutres en carbone, respectueuses de l'environnement, non toxiques et circulaires au cours de la période comprise entre aujourd'hui et 2030-2050 ». Elle demande également de prendre en compte les quatre systèmes suivants : système alimentaire ; parc immobilier ; système de soins ; mobilité et système de transport.
- [2] Le présent avis sert de cadre et donc d'introduction aux avis spécifiques (voir l'avis « Transition Juste : Ressources et Energie », l'avis « Financements et investissements dans le cadre d'une transition juste – partie financement » et l'avis « Financements et investissements dans le cadre d'une transition juste – partie fiscalité »).
- [3] Etant donné l'aspect transversal de la transition juste, le Conseil a été invité, dans la demande d'avis, à envisager de collaborer avec ses homologues régionaux. Ceci est particulièrement important car chaque région est caractérisée par un contexte et des défis qui lui sont propres. Ces conseils¹ ont donc été invités à participer aux travaux du Conseil. Le SERV et le Minaraad ont également approuvé cet avis. Dans la suite de cet avis, le terme « les Conseils » fera donc référence au Conseil fédéral du Développement durable, au SERV et au Minaraad.
- [4] L'implication des Conseils est intégrée dans un processus plus large initié par le gouvernement fédéral dans le but de préparer une conférence sur la transition juste.
- [5] Après une remise en contexte et une définition de la transition juste, cet avis commencera par quelques remarques préliminaires sur le processus de consultation. Ensuite, des recommandations concernant la gouvernance seront abordées, et une série de principes généraux soutenus par les Conseils seront rappelés.

2. Contexte et définition

- [6] Les Conseils se basent dans cet avis sur la définition de la Transition Juste telle que donnée par l'OIT : « A just transition means promoting a green economy in a way that is as fair and inclusive as possible to everyone concerned – workers, enterprises and communities – by creating decent work opportunities and leaving no one behind. A just transition involves maximizing the social and economic opportunities of climate and environmental action, while minimizing and carefully managing any challenges, including through effective social dialogue and stakeholder engagement and respect for the fundamental principles and rights at work. »²

¹ [Brupartners](#), [CESE Wallonie](#) et le [Pôle environnement](#), [CERBC](#), [Minaraad](#), [SERV](#)

² OIT, Green jobs, green economy, just transition and related concepts: A review of definitions developed through intergovernmental processes and international organizations, 2023

- [7] Les lignes directrices de l'OIT sur la transition juste couvrent neuf domaines politiques (*policy areas*) afin d'aborder la durabilité environnementale, économique et sociale simultanément. Il s'agit des domaines³ : (I) Macroeconomic and growth policies, (II) Industrial and sectoral policies, (III) Enterprise policies, (IV) Skills development, (V) Occupational safety and health, (VI) Social protection, (VII) Active labour market policies, (VIII) Rights, (IX) Social dialogue and tripartism.
- [8] Les Conseils insistent sur l'urgence de mener cette transition, et ce à tous les niveaux de pouvoir. Ils ajoutent que de nombreuses questions et problématiques sont déjà bien connues, et qu'il est à présent temps de passer à l'action politique.

3. Remarques préliminaires quant au processus de consultation

- [9] Les Conseils apprécient d'avoir été consultés sur ce dossier important. Ils estiment que les parties prenantes ont un rôle important à jouer dans la transition juste, en vue d'accroître le soutien sociétal à ces politiques. Ce rôle a également été rappelé lors de la conférence récente de l'OIT⁴. Il est donc crucial d'impliquer les parties prenantes de manière régulière.
- [10] Ils rappellent par ailleurs l'« Avis sur l'organisation d'une conférence nationale sur une transition juste vers une économie et une société écologiquement durables pour tous »⁵ du Conseil fédéral du Développement durable, et regrettent qu'il n'ait pas été tenu compte de plusieurs de ses recommandations dans le processus (voir entre autres les paragraphes 9 à 11 de l'avis).
- [11] Ils regrettent également de ne pas avoir pu disposer dès le début du processus des rapports des différentes composantes du processus sur la Transition Juste (rapports du Haut Comité, des administrations fédérales et du Forum pour une transition juste), contrairement à ce qui était annoncé dans la demande d'avis.
- [12] Les Conseils regrettent par ailleurs que les demandes d'avis soient formulées de manière aussi abstraite.
- [13] Ils regrettent que le délai demandé pour remettre les avis soit aussi 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 à partir d'une demande d'avis aussi large est un processus qui demande suffisamment de temps. Les Conseils insistent pour que le gouvernement en tienne compte dans ses prochaines demandes d'avis.

4. Recommandations concernant la gouvernance

- [14] Les Conseils demandent plus de clarté sur la coordination entre tous les processus de consultation actuellement en cours, et sur leurs impacts au niveau législatif. Ils estiment que les résultats attendus et leur traduction au niveau opérationnel ne sont pas clairs.
- [15] Les Conseils souscrivent par ailleurs à la conclusion de différents rapports nationaux et internationaux selon lesquels il est urgent de construire en Belgique une vision concrète coordonnée et à long terme pour toutes les politiques, et d'assurer une plus grande cohérence entre les actions menées par les différentes autorités⁶.

³ OIT, Green jobs, green economy, just transition and related concepts: A review of definitions developed through intergovernmental processes and international organizations, 2023

⁴ International Labour Conference – 111th Session, 2023, Records of proceedings

⁵ Cf. Avis sur l'organisation d'une conférence nationale sur une transition juste vers une économie et une société écologiquement durables pour tous, 2020a11, 12/11/2020

⁶ Cf. Avis relatif à une proposition de loi spéciale « Climat », 2019a01, 3/04/2019, § b.

- [16] Cette transition telle que définie par l’OIT (voir le paragraphe [6]) implique que les différents niveaux de pouvoir coopèrent systématiquement. De fait, dans le cadre d’un fédéralisme de coopération, les Conseils plaident à nouveau 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 pouvoir⁷. 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. À titre d’exemple, les différents plans régionaux énergie et climat comprennent vraisemblablement des mesures pour lesquelles une action au niveau fédéral serait nécessaire.
- [17] Les Conseils estiment qu’une transition ne pourra être juste que si une politique à cette fin en matière sociale, d’emploi et de formation est mise en place rapidement à tous les niveaux politiques. Il s’agit donc d’un aspect prioritaire pour les Conseils, que ceux-ci ne développeront pas en détails dans cet avis. Les Conseils se réfèrent aux travaux sur ces sujets qui ont lieu au Conseil Central de l’Economie et au Conseil National du Travail sur ces matières.

5. Principes généraux de la mise en œuvre d’une transition juste

- [18] Les Conseils insistent sur l’urgence à mettre en place une transition juste telle que définie par l’OIT (voir le paragraphe [6]), qui soit ambitieuse, afin de pouvoir relever les défis sociaux, économiques et environnementaux. En ce sens, ils soutiennent les conclusions de la récente conférence de l’OIT indiquant que « *Une action urgente en faveur d’une transition juste est impérative pour parvenir à la justice sociale, au travail décent et à l’élimination de la pauvreté, et pour faire face aux changements environnementaux et climatiques. L’avenir des économies, des sociétés, des emplois et des moyens de subsistance est en jeu, étant donné que ceux-ci dépendent des écosystèmes et de l’environnement naturel de notre planète.* »⁸
- [19] Les Conseils soutiennent les conclusions de cette conférence qui indiquent que « *Le secteur privé joue un rôle important en tant que principal moteur d’innovation, de croissance économique et de création d’emplois, ainsi que dans la transition vers des économies durables et inclusives. Un secteur public doté de moyens financiers adéquats joue un rôle également important. Afin de tirer pleinement profit de ces rôles à l’échelle requise, les gouvernements devraient agir en chefs de file en encourageant les investissements dans l’innovation, en coordonnant systématiquement l’élaboration des politiques sociales, environnementales, économiques et industrielles et en promouvant le travail décent. Par leur action conjointe, ils sont un catalyseur pour un avenir plus durable et inclusif.* »⁹
- [20] Les Conseils sont d’avis qu’une vision à long terme à développer, intégrant les trois dimensions¹⁰ 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 juste 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 définis.

⁷ Cf. Avis sur la concrétisation de la transition de la Belgique vers une société bas carbone en 2050, 2014a04, 3/06/2014, §8.

⁸ International Labour Conference – 111th Session, 2023, Records of proceedings, § 1

⁹ International Labour Conference – 111th Session, 2023, Records of proceedings, § 7

¹⁰ Écologique, sociale et économique

- [21] Les Conseils demandent également de tenir compte des principes d'inclusion, des droits humains et de la justice de genre. Ils se réfèrent également aux conclusions de la récente conférence de l'OIT : « *Inclusive just transition entails a strong gender dimension to address many of the environmental challenges and leverage the potential opportunities.* »¹¹ Ils ajoutent que la transition juste intègre également un aspect international, notamment via le principe de principe de « responsabilités communes mais différenciées ». Ils soutiennent également la position de la conférence de l'OIT, selon laquelle « *Gender equality, social inclusion and equity should be promoted, paying particular attention to indigenous and tribal peoples and groups in vulnerable situations.* »¹² Ils demandent l'application du principe *leave no one behind*.¹³
- [22] La transition impliquera des coûts et investissements importants de la part des divers acteurs (entreprises, citoyens, pouvoirs publics). Dans ce contexte, les gouvernements devront pouvoir consacrer les budgets adéquats en vue d'assurer la transition.
- [23] Les Conseils estiment que la transition juste telle que définie par l'OIT (voir le paragraphe [6]) nécessitera un accès à des services, technologies ou appareils coûteux à l'achat (pompes à chaleur, panneaux photovoltaïques, isolation de l'habitation...), mais qui permettent de réaliser des économies à long terme. Les autorités doivent veiller à ce que cette transition soit possible pour tous.
- [24] Les Conseils rappellent qu'il convient, dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, de prêter attention à la fracture numérique, afin de ne pas exclure une partie de la population. En effet, notre société compte encore des personnes qui ne disposent pas des outils numériques (par exemple un PC ou un smartphone) et/ou dont les compétences numériques sont insuffisantes.¹⁴ Le cas échéant, une alternative non numérique devrait être disponible pour les services publics.
- [25] A côté de la fracture numérique, les Conseils estiment qu'il faut également prêter attention à la « fracture cognitive ». Ainsi, par exemple, afin de notamment pouvoir augmenter la part d'énergies renouvelables dans le mix énergétique, une gestion de la consommation de la part des consommateurs (citoyens et entreprises) sera nécessaire. Ceux-ci doivent pouvoir optimiser leur consommation, notamment en fonction de la tarification, qui pourra varier en fonction entre autres de la production d'énergies renouvelables. Les compétences et technologies permettant cette gestion pouvant être complexes et exigeantes, les Conseils demandent un accompagnement et un soutien des consommateurs et entreprises qui en ont besoin, pour ne laisser personne de côté.
- [26] Les Conseils demandent également de prêter attention à l'aspect territorial. En fonction de sa localisation, le citoyen doit avoir la possibilité de s'intégrer pleinement dans la transition. Une transition juste doit donc aller de pair avec un meilleur aménagement du territoire, et proposer des solutions (innovantes) en matière d'accessibilité.
- [27] Les Conseils estiment que les politiques et mesures entreprises doivent être menées sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins.

¹¹ International Labour Conference – 111th Session, 2023, Records of proceedings, § 8

¹² International Labour Conference – 111th Session, 2023, Records of proceedings, § 17

¹³ Voir <https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind>

¹⁴ Cf. Avis sur le projet de « Vision Rail 2040 », 2022a02, 08/03/2022, § 39

Annexe 1. 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				
Patrick Dupriez	+			
Bert Vannetelbosch	+			
Vanessa Biebel	+			
<i>Total sur 4 ayant droit de vote</i>	3			3
ONG pour la protection de l'environnement				
Benjamin Clarysse	+			
<i>Total sur 3 ayant droit de vote</i>	1			1
ONG pour la coopération au développement				
Naima Charkaoui	+			
Nicolas Van Nuffel	+			
<i>Total sur 3 ayant droit de vote</i>	2			2
Organisations de travailleurs				
Jean-Marie De Baene	+			
Sacha Dierckx	+			
François Sana	+			
Thomas Vael	+			
Hadrien Vanoverbeke	+			
<i>Total sur 6 ayant droit de vote</i>	5			5
Organisations patronales				
Ineke De Bisschop	+			
Tom Van den Berghe	+			
<i>Total sur 6 ayant droit de vote</i>	2			2
Organisations de jeunesse				
Camille Biot	+			
<i>Total sur 2 ayant droit de vote</i>	1			1
TOTAL des votes sur 24 membres ayant le droit de vote	14			14

Annexe 2. Réunions de préparation de cet avis

Le groupe projet Transition Juste s'est réuni les 19 juin, 3 juillet, 5 septembre et 18 septembre 2023 pour préparer cet avis.

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

Présidence

- Prof. Brent Bleys (UGent, président GT Stratégies et co-président GT Financement de la Transition)

Membres et leurs représentants

- Vanessa BIEBEL (FEB)
- Yelter BOLLEN (BBLV)
- Antoinette BROUYAUX (ASSOCIATIONS 21)
- Simon CHABRILLAT (Royal Belgian Institute for Space Aeronomy)
- Ineke DE BISSCHOP (VBO)
- Elena DE LANDY (FEBELFIN)
- Christine DECLERCQ (SYNERGRID)
- Julien DESIDERIO (OXFAM)
- Sacha DIERCKX (ABVV)
- Frauke EVENS (BBL)
- Jill KOCH (VBO)
- Anne-Laure LEJEUNE (EMBUILD)
- Bernard LONGDOZ (ULiège)
- Rodolphe MOURIAU (FEB)
- Maggi POPPE (VROUWENRAAD)
- Karel PYPE (RESET.VLAANDEREN)
- Christophe QUINTARD (FGTB)
- Margaux ROUZEEUW (FEB)
- François SANA (CSC)
- Alba SARAY PEREZ TERAN (OXFAM)
- Virginia SCHREURS (Assuralia)
- Bert STEVENS (BV-OECO)
- Tom VAN DEN BERGHE (FEBELFIN)
- Olivier VAN DER MAREN (FEB)
- Luc VAN LIEDEKERKE (UANwterpen)
- Jozef VANDERMEULEN (FAIRFIN)
- Hadrien VANOVERBEKE (CGSLB)
- Ann VERLINDEN (Pensioplus)
- Vanya VERSCHOORE (RESET.VLAANDEREN)

Secrétariats

- Bertrand ACKERMAN (CERBC)
- Lize BOELANDERS (FRDO-CFDD)
- Nathalie BOUCQUEY (FRDO-CFDD)
- Fabrice DEHOUX (FRDO-CFDD)
- Marc DEPOORTERE (FRDO-CFDD)
- Marie-Hélène LAYAHE (BRUPARTNERS)
- Julien MATHEYS (SERV)
- Jan MERTENS (FRDO-CFDD)
- Chris SCHUURMANS (FRDO-CFDD)

- Jan VERHEEKE (Minaraad)