

GOVERNANCE BELGE EN MATIÈRE DE CLIMAT



UCLouvain
SAINT-LOUIS BRUXELLES

RAPPORT DU SÉMINAIRE ACADÉMIQUE #3

NOUVEAUX CADRES DE GOUVERNANCE, PARTICIPATION ET (RE)DYNAMISATION DES PROCESSUS DE DÉCISION

28 SEPTEMBRE 2018

SÉMINAIRE 3

28 SEPTEMBRE 2018

NOUVEAUX CADRES DE GOUVERNANCE, PARTICIPATION ET (RE)DYNAMISATION DES PROCESSUS DE DÉCISION

1. ENTRE CADRAGE INTERNATIONAL ET REVDICATION CITOYENNE	3
2. LE CADRE EUROPÉEN	5
2.1. Nouveaux objectifs	6
a) Les chiffres	6
b) Ces objectifs sont-ils conformes à l'Accord de Paris ?	7
c) Quelle est la force contraignante des objectifs fixés par l'Union européenne ?	7
d) Où ces objectifs sont-ils fixés ?	8
e) D'autres textes doivent-ils encore être pris en compte ?	9
2.2. Nouvelle manière de planifier	10
a) La nouvelle donne : les cycles	10
b) La gouvernance intégrée	10
c) Les plans nationaux énergie-climat intégrés	11
d) Clarté & cohérence ou... complexité & obscurité	12
e) Un rythme soutenable ?	12
2.3. En Belgique	13
a) L'alignement des processus	13
b) L'alignement de l'effort substantiel	14
c) Rôle des parlements et responsabilité budgétaire	14
3. PARTICIPATION CITOYENNE	15
3.1. Situer l'importance de la participation citoyenne	15
3.2. Le fonctionnement et la participation d'un acteur tel que le <i>Climate Action Network</i>	16
a) Les cibles de l'influence	16
b) Les résultats de la participation	17
3.3. Les nouvelles dynamiques de participation : un G1000 du climat ?	17
a) Les citoyens sont « une espèce à part »	17
b) De l'importance de leur donner voix	17
c) Les nouveaux canaux de la participation	18
Colophon	20



1. ENTRE CADRAGE INTERNATIONAL ET REVENDICATION CITOYENNE

La marge de manœuvre du décideur belge est conditionnée par le respect d'exigences internationales et européennes.

Ces exigences pèsent tant sur les processus que sur la substance des mesures à prendre à l'échelle nationale.

Elles découlent, d'une part, de l'Accord de Paris de 2015 qui est un traité international dont les dispositions doivent être respectées par ceux qui l'ont ratifié, mais aussi du droit de l'Union européenne qui est elle-même Partie de l'Accord de Paris.

La gouvernance belge en matière de climat est tout autant susceptible d'être conditionnée par les revendications citoyennes, sous leurs diverses formes d'expression. Cette expression citoyenne est légitime et doit, dans le respect de certaines formes, être entendue, car il s'agit de l'un des fondamentaux du droit de l'environnement : « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient »¹. L'article 12 de l'Accord de Paris sur le climat impose d'ailleurs que « Les Parties coopèrent en prenant, selon qu'il convient, des mesures pour améliorer l'éducation, la formation, la sensibilisation, la participation du public et l'accès de la population à l'information dans le domaine des changements climatiques, *compte tenu de l'importance que revêtent de telles mesures pour renforcer l'action engagée au titre du présent Accord* ».

Sachant que l'Accord de Paris laisse une marge d'appréciation aux Parties quant à la manière d'atteindre, individuellement, les objectifs collectifs qu'il fixe, la place accordée à la participation citoyenne dans les outils mis en place par chacune des Parties, dont la Belgique, est susceptible de peser sur la détermination du choix de l'ambition.

C'est de cet étai,

- ▶ fait, en amont, des nouvelles exigences supranationales portant sur la gouvernance du climat,
- ▶ et, en aval, des revendications citoyennes et de la place qui leur est laissée pour se faire entendre dans la gouvernance belge en matière de climat,

dont il fut discuté lors du séminaire du 28 septembre 2018.

¹ Principe 10 de la Déclaration de Rio - 1992. La Convention d'Aarhus de l'UNECE sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière environnementale en précise les modalités de mise en œuvre, par la voie d'un traité.

Les particularités de l'Accord de Paris n'y ont toutefois été que très brièvement rappelées, étant supposées connues. On précisera à cet égard :

- ▶ que l'Accord de Paris est un traité au sens du droit international ;
- ▶ qu'il a donc des effets obligatoires pour les Parties que sont l'Union européenne et la Belgique ;
- ▶ que le contenu de cet Accord est faiblement prescriptif, du fait de l'historique de sa négociation et de la nécessité de garantir l'adhésion d'un nombre important de pays à l'échelle de la planète entière, dont les États-Unis (ceci afin de garantir l'entrée en vigueur de l'Accord, acquis en moins d'un an) ;
- ▶ qu'il fixe des objectifs collectifs : augmentation maximale de la température moyenne globale de l'atmosphère terrestre (objectif dit « à long terme »), adaptation au changement climatique, réorientation des flux financiers, plafonnement des gaz à effet de serre et équilibre entre les émissions et les absorptions des émissions au cours de la deuxième moitié du siècle ;
- ▶ que, pour les atteindre, les Parties doivent apporter des « contributions déterminées à l'échelle nationale », dont elles gardent le contrôle du contenu, étant entendu que ces contributions devront toujours progresser et correspondre au niveau d'ambition le plus élevé possible ;
- ▶ que ces contributions devront être révisées tous les cinq ans ;
- ▶ que les Parties feront collectivement et régulièrement le point sur le bilan collectif au regard des objectifs communs, le premier bilan étant programmé en 2023 ;
- ▶ que, « pour renforcer la confiance mutuelle », les rapportages effectués par les Parties seront scrutés par les Parties et feront l'objet d'une communication, en principe, vers le grand public.

2. LE CADRE EUROPÉEN

- ▶ *L'Union a commencé à mettre en œuvre l'Accord de Paris sur le climat en lançant un ensemble de nouvelles mesures et en révisant les outils déjà en place.*
- ▶ *Elle met en place cette nouvelle politique en matière d'énergie et de climat de différentes manières, selon que la cible principale soit l'énergie ou l'environnement :*
 - *Soit, d'une part, par le biais d'objectifs qui ne sont qu'indicatifs, pour des raisons institutionnelles ;*
 - *Soit par le biais d'objectifs contraignants, assortis de chiffres et de délais. C'est le cas pour les réductions des émissions du secteur non-ETS (Emission Trading Scheme), soumis à une exigence de réduction d'au moins 30 % par rapport à 2005, à atteindre en 2030. Ce chiffre est fixé à au moins 35 % pour la Belgique.*
- ▶ *L'Union européenne impose aux États membres un cadre procédural exigeant, en matière de « gouvernance ».*
- ▶ *L'élément essentiel de cette gouvernance consiste en l'élaboration de plans « énergie-climat intégrés » dont les exigences formelles sont devenues très précises.*
- ▶ *Ces plans présentent l'avantage d'imposer une vision holistique (énergie et climat).*
- ▶ *Ils devront être révisés selon des cycles courts, réguliers, selon un schéma pré-établi. Les calendriers sont contraignants, les états-membres doivent donc aligner leurs procédures internes sur ces calendriers.*
- ▶ *Si le panorama global offre clarté aux experts, il est moins facilement compréhensible pour le non-expert, vu la dispersion des textes, leur grande technicité et les possibilités de dérogations.*
- ▶ *Le message de l'Union européenne sur l'effort climatique n'est pas aisément compréhensible pour le non-initié. Il reste technocrate, ce qui peut jouer sur l'implication citoyenne, quant à l'appropriation de l'enjeu.*

L'Union européenne joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre de l'Accord de Paris. Elle est compétente pour le mettre en œuvre, dans le respect des attributions qui lui sont conférées par le Traité de Lisbonne : compétence environnementale, compétence énergétique, compétence agricole, etc.

C'est d'ailleurs elle qui a déposé, au nom de l'ensemble des États membres et par la voix de la représentation de la Lettonie, la première « contribution volontaire déterminée à l'échelle nationale ».

Quelles sont les mesures qui ont été adoptées à ce stade par l'Union européenne pour mettre en œuvre l'Accord de Paris et qui sont susceptibles d'avoir des conséquences en Belgique, notamment sur son mode de gouvernance ?

Le présent rapport met en exergue :

- ▶ les objectifs européens ;
- ▶ leur force contraignante ;
- ▶ leur assise légale ;
- ▶ les nouvelles exigences portant sur la planification.

Les discussions sur le nouveau cadre européen ont été introduites par le prof. Sébastien Oberthür (VUB) pour ce qui concerne les objectifs et le panorama global, et par Etienne Hannon (ULB, SPF SPSCAE - Service Changements climatiques) pour ce qui concerne le Règlement portant sur la gouvernance (présentation disponible sur <https://www.climat.be/gouvernanceclimat>).

2. 1. NOUVEAUX OBJECTIFS

a) Les chiffres

Il y a de nouveaux objectifs chiffrés pour lesquels l'Union européenne s'est donné comme échéance 2030. L'Accord de Paris sur le climat fait donc bien l'objet d'une transposition fondée sur des chiffres et des délais.

Les objectifs sont :

1. Réduction des émissions de gaz à effet de serre :

Au moins 40 % de réduction en 2030 par rapport à 1990 (engagement pris unilatéralement par l'Union européenne sur la scène internationale, avant même l'Accord de Paris)

Ce qui se décline comme suit :

- ▶ **Secteur ETS** (*installations industrielles soumises au marché d'échange de quotas d'émissions*) : **43 %** de réduction par rapport aux émissions de 2005 ;
- ▶ **Autres émissions** (*tous les autres secteurs : transports, efficacité énergétique des bâtiments, etc.*) : **30 %** de réduction par rapport aux émissions de 2005.

Cet objectif de réduction fait l'objet d'une répartition par États membres (*Effort Sharing*), qui attribue à la Belgique un objectif de 35 % de réduction en 2030 par rapport aux émissions de 2005.

Cet objectif de réduction par États membres pour les secteurs non-ETS est assorti de flexibilités (transfert de quotas ETS, crédits issus du secteur forestier (= puits de carbone) et échange de crédits entre États membres) ; le recours aux deux premiers types de flexibilités est plafonné, respectivement à 2 % des émissions de 2005 pour le transfert de quotas ETS et à 3,8 millions de tonnes de CO₂ pour les puits de carbone.

2. Promotion des énergies renouvelables :

Au moins 32 % dans le mix énergétique de l'UE d'ici 2030.

3. Amélioration de l'efficacité énergétique :

Au moins 32,5 % de gains d'efficacité énergétique d'ici 2030.

b) Ces objectifs sont-ils conformes à l'Accord de Paris ?

Sur la réduction des émissions, l'objectif de neutralité carbone inhérent à l'Accord de Paris exige des mesures plus ambitieuses que ce que prévoit le cadre européen actuel. Il importe de se poser la question : ceci est-il un chiffre adéquat ? Il est en tout cas à considérer comme un chiffre plancher, une exigence minimale.

L'objectif de réduction de 40 % n'est pas dénué d'ambiguïté, en ce sens qu'on pourrait envisager les atteindre par la mise en œuvre de mécanismes de flexibilités, contrairement à leur libellé dans la 1^{re} contribution volontaire déterminée à l'échelle nationale au sens du cycle de préparation de l'Accord de Paris.

L'objectif de réduction de 40 % correspond à l'accord politique intervenu à l'échelle européenne en 2014 (« limiter la hausse des températures sous 2 °C »), qui n'a pas été adapté suite à l'adoption de l'Accord de Paris en 2015, alors que ce dernier fixe un objectif de température moyenne globale à long terme plus ambitieux (« limiter la hausse des températures nettement en dessous de 2 °C et tendre vers 1,5 °C maximum »).

Dans la mesure où l'ambition de l'UE de réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 40 % d'ici 2030 avait été arrêtée avant l'Accord de Paris, pourquoi l'UE n'a-t-elle pas revu cet objectif à la hausse après ce Traité ?

Si l'on calcule de façon isolée la part contributive de l'UE, au titre des engagements pris lors de l'Accord de Paris, il faudrait en effet prévoir un objectif collectif de réduction au sein de l'UE qui irait au-delà de 40 %. L'Accord de Paris n'énonce toutefois pas lui-même la formule qui permet de calculer la part contributive de chaque partie contractante. Par conséquent, il n'obligerait pas l'UE à adapter les objectifs qu'elle s'était fixés antérieurement. D'autres interprétations peuvent toutefois être défendues.

c) Quelle est la force contraignante des objectifs fixés par l'Union européenne ?

Les objectifs fixés sont des objectifs de type « plancher » (au minimum). Leur dimension contraignante varie.

- ▶ Sur la promotion des énergies renouvelable, l'objectif « engage uniquement à l'échelle de l'Union ».

Quelle sera la part équitable (*fair share*) à réaliser par la Belgique ? Pour la définir, il conviendra de se conformer aux critères posés par le Règlement sur la gouvernance.

La Commission sera la gardienne de la manière dont les États membres auront établi ce qu'ils considèrent comme leur part équitable. L'action des États est essentielle à la réalisation de l'objectif européen.

- ▶ **Sur l'amélioration de l'efficacité énergétique**, l'objectif est également **indicatif**, mais il sera soumis à vérification de la part de la Commission.
- ▶ **Sur les émissions du secteur non-ETS** (les 35 %), le chiffre imposé à la Belgique est **contraignant**, et doit être considéré comme un minimum². Des aménagements flexibles sont toutefois prévus.
- ▶ Sur les émissions du secteur ETS, les exigences fixées par la législation européenne sont **aussi contraignantes**.

d) Où ces objectifs sont-ils fixés ?

Il faut combiner **plusieurs textes** pour identifier l'ancrage de ces objectifs, qui n'est pas toujours législatif, ce qui les rend **moins facilement justiciables**.

Cette dispersion des ancrages est une particularité nouvelle, non négligeable, qui différencie la mise en œuvre de l'Accord de Paris de la mise en œuvre du Protocole de Kyoto.

Les textes non législatifs

On trouve **les objectifs génériques (headline targets, « au moins 40 % »)** dans les Conclusions du Conseil européen des 23 et 24 octobre 2014, relatives au Cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, cf. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2014-INIT/fr/pdf>

Les textes législatifs

L'ancrage des objectifs spécifiques se trouve dans quatre textes législatifs :

- ▶ **Les objectifs en matière d'énergie renouvelable** (32 %) sont ancrés dans l'une des directives issues du paquet législatif « *Clean Energy for All Europeans* » adopté par la Commission européenne le 30 novembre 2016, qui modifie la directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (en attente de publication).
- ▶ **Les objectifs en matière d'efficacité énergétique** (32,5 %) sont ancrés dans une autre directive issue du même paquet législatif « *Clean Energy for All Europeans* », qui modifie la directive 2012/27/EU relative à l'efficacité énergétique (en attente de publication).
- ▶ Suite au processus de négociation interinstitutionnelle (codécision), les objectifs proposés initialement (27 %) pour ces deux directives ont été renforcés à 32 % et 32,5 %, respec-

2 *Effort Sharing Regulation, 2018, Art. 1: "This Regulation lays down obligations on Member States with respect to their minimum contributions for the period from 2021 to 2030 to fulfilling the Union's target of reducing its greenhouse gas emissions by 30 % below 2005 levels in 2030 in the sectors covered by Article 2 of this Regulation and contributes to achieving the objectives of the Paris Agreement. This Regulation also lays down rules on determining annual emission allocations and for the evaluation of Member States' progress towards meeting their minimum contributions."*

tivement pour l'énergie renouvelable et pour l'efficacité énergétique, dans le cadre de l'accord politique intervenu en juin 2018.

- ▶ **Les objectifs ETS** (43 %) sont ancrés dans la directive 2018/410³ du 14 mars 2018 modifiant la directive 2003/87/CE (ETS) afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone.
- ▶ **Les objectifs non-ETS** (30 %, mais 35 % pour la Belgique) sont inscrits dans le Règlement européen 2018/842 du 30 mai 2018⁴, dit « *Effort Sharing* ».

e) D'autres textes doivent-ils encore être pris en compte ?

Le Règlement sur la gouvernance

Un accord politique a par ailleurs été conclu entre la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil en juin 2018 concernant le projet de Règlement sur la « gouvernance de l'Union de l'énergie et de l'action pour le climat ».

Il s'agit d'un texte fédérateur dont l'objectif est de créer plus de cohérence dans les plans nationaux traitant d'énergie et de climat, notamment concernant la planification réalisée dans chacun des États membres.

Le nouveau Règlement met en place un mécanisme de coopération et de contrôle en vue de créer un système intégré de planification qui soit réactif aux adaptations et aux changements et capable de durer et de se développer de manière prévisible et flexible. Il est destiné à permettre d'atteindre les objectifs de l'UE en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030.

Il est l'un des éléments essentiels d'un « paquet » sur l'énergie proposé en 2016 par la Commission européenne.

Autres législations

Outre les objectifs et les exigences de planification précités, d'autres textes doivent encore être pris en compte pour prendre la mesure des socles de mise en œuvre de l'Accord de Paris et de l'effort climatique dans l'Union européenne : performance énergétique des bâtiments, transports, etc.

3 Directive (UE) 2018/410 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2018 modifiant la directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone, et la décision (UE) 2015/1814, JOUE L76/3 du 19 mars 2018.

4 Règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le Règlement (UE) n°525/2013, JOUE L 156/26, 19 juin 2018.

2.2. NOUVELLE MANIÈRE DE PLANIFIER

a) La nouvelle donne : les cycles

Il est indispensable de comprendre que le nouveau cadre de gouvernance européen est **un cadre évolutif** qui demandera de la part des États une **capacité décisionnelle extrêmement dynamique** sur le plan programmatique. Des cycles de cinq ans devront être respectés, qui exigent une armature solide en matière de gouvernance. De nouveaux résultats seront exigés tous les cinq ans.

Ces cycles de 5 ans sont calqués sur les rythmes de l'Accord de Paris.

Pour garantir la sécurité juridique de l'ensemble des acteurs de la société, il s'impose d'avoir **des cycles aux résultats prévisibles**, sachant que le cadre international impose non seulement un tempo soutenu mais aussi, au niveau du contenu, un **principe de progression**.

Cette obligation de procéder selon un rythme préétabli et **toujours dans le sens d'une amélioration** est inédite. Elle doit être prise en compte dans les nouveaux cadres nationaux. Il faut intégrer les exigences à long terme (ex. neutralité carbone) dès le début des cycles de « petits pas » *afin d'éviter les réorientations en cours de trajectoire*.

b) La gouvernance intégrée

L'une des caractéristiques du nouveau cadre européen est le décloisonnement opéré entre l'énergie et le climat. Il s'agit de promouvoir une **approche holistique, hors silos**.

Une telle démarche est facilitée par le nouvel ancrage de la compétence de l'Union en matière d'énergie, dans le Traité de Lisbonne qui stipule, à l'article 194 TFUE, que :

« §1. Dans le cadre de l'établissement ou du fonctionnement du marché intérieur et en tenant compte de l'exigence de préserver et d'améliorer l'environnement, la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie vise, dans un esprit de solidarité entre les États membres :

a) à assurer le fonctionnement du marché de l'énergie ;

b) à assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union ;

c) à promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables ; et

d) à promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques. »

Le même article précise tout autant que ces mesures :

« §2. (...) n'affectent pas le droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique, sans préjudice de l'article 192, paragraphe 2, point c. » (N.B. qui impose une prise de

décision à l'unanimité au Conseil conformément à une procédure spéciale, plutôt qu'à la majorité qualifiée).

Cette restriction à la compétence de l'Union explique le caractère *indicatif* de la plupart des nouveaux objectifs collectifs.

c) Les plans nationaux énergie-climat intégrés

Les plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat constituent la pièce maîtresse du nouveau Règlement sur la gouvernance.

Le calendrier est strict et prévoit des rythmes :

Au plus tard le 31 décembre 2019, puis au plus tard le 1^{er} janvier 2020 et tous les dix ans par la suite, chaque État membre notifie à la Commission un plan national intégré en matière d'énergie et de climat (N.B. un projet du plan national intégré en matière d'énergie et de climat doit être soumis à la Commission européenne un an avant ces échéances).

Pour le 1^{er} janvier 2020 et tous les dix ans par la suite, les États membres communiquent en outre à la Commission les « stratégies sur le long terme en faveur de faibles niveaux d'émissions » par lesquelles ils entendent contribuer à atteindre les objectifs globaux en matière de climat sur 50 ans.

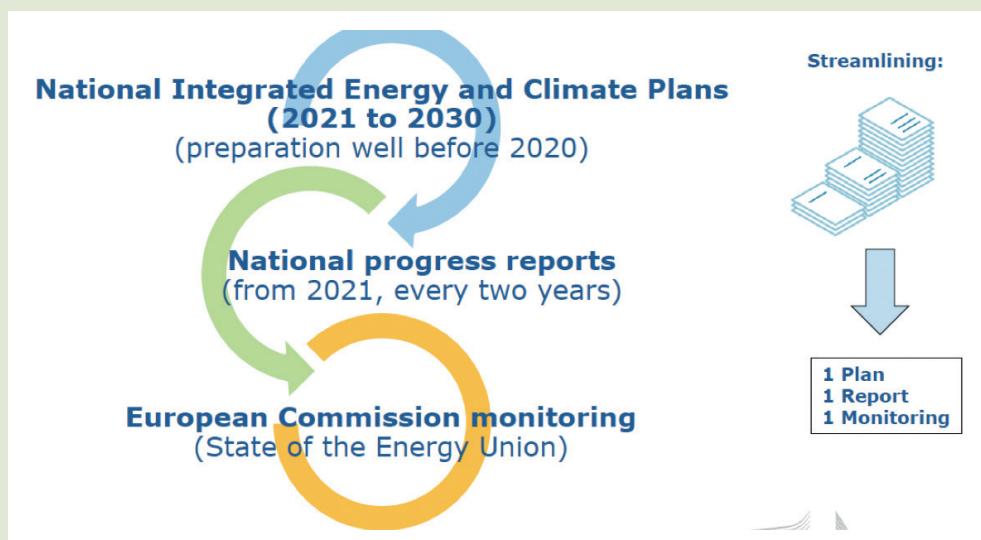
Le Règlement prévoit un modèle de plan pour assurer une comparabilité des différents plans nationaux.

Au plus tard le 31 octobre 2021 et tous les deux ans par la suite, la Commission évalue les avancées de chaque État membre, sur la base des rapports d'avancement nationaux bisannuels transmis par les États membres. Lors de la vérification des plans nationaux, la Commission européenne suggère, le cas échéant, l'adoption des mesures complémentaires nécessaires à la réalisation des contributions nationales. L'État membre pris en défaut est tenu de justifier pourquoi il ne prend pas les mesures additionnelles requises.

Ce calendrier est crucial. La bonne gouvernance européenne peut fonctionner sans qu'il soit nécessaire d'aborder ensemble toutes les questions de fond. « Il s'agit sans doute de la meilleure manière de respecter la variabilité politique spécifique des États membres et de leurs Régions ». Mais **les délais doivent être respectés**.

Les acteurs du processus sont essentiellement les États et la Commission européenne. Des exigences de consultation de la société civile sont prévues.

Les plans devront faire l'objet d'un rapportage.



Source : Commission européenne (DG CLIMA)

d) Clarté & cohérence ou... complexité & obscurité

Le nouveau cadre est plus cohérent que ce qui préexistait. Chaque État membre devait communiquer plusieurs plans stratégiques séparés correspondant à différents objectifs (réduction des gaz à effet de serre, énergies renouvelables, efficacité énergétique...).

L'édifice reste cependant complexe et très hermétique pour le non-expert, vu la multiplication de textes de grande technicité dont le statut varie.

Une telle complexité de perception n'est pas favorable à l'établissement d'une vision commune, partageable avec le grand public.

e) Un rythme soutenable ?

La nouvelle planification impose un rythme soutenu, voire effréné, **en décalage avec la capacité opérationnelle de certains pays**. Or, comment réagira cet édifice minutieusement calibré si rien n'y est dit à propos de la capacité de résorption des décalages temporels, dont les premiers peuvent déjà être annoncés ?

2.3. EN BELGIQUE

- ▶ *La Belgique ne dispose pas encore d'un cadre juridique et institutionnel adapté pour répondre aux nouvelles exigences en matière de gouvernance.*
- ▶ *Dans la création de celui-ci, il est impératif de tenir compte de la logique de cycle.*
- ▶ *La Belgique doit évoluer vers une décarbonation de 80 % à 95 % d'ici 2050, voire évoluer vers une « neutralité carbone » d'ici la seconde moitié du siècle.*
- ▶ *Les premières échéances dans le calendrier européen concernant la planification sont déjà en 2019 et 2020.*

a) L'alignement des processus

À l'échelle de la Belgique, la multiplicité des enceintes impliquées est un défi pour tenir les échéances et répondre aux exigences du Règlement sur la gouvernance européenne en matière d'énergie-climat.

Le processus est encore à créer.

Il importe de comprendre que le processus doit s'inscrire dans une **logique de cycle** : l'exercice de planification et de rapportage devra être sans cesse recommencé.

Un arrangement institutionnel intervenu en 2017 entre les Régions et l'État fédéral au sein de la Commission nationale Climat et du groupe CONCERE (concertation État-Régions dans le domaine énergétique) prévoit la création d'un Comité de pilotage composé de 8 représentants des administrations régionales et fédérales concernées et mandaté pour élaborer un projet de plan national. Le calendrier actuel prévoit une approbation finale du projet de plan à la mi-décembre 2018.

Mais il n'y a pas de clarté sur la question de l'approbation formelle du plan et de l'intervention éventuelle du comité de concertation dans ce processus d'approbation. **L'assise légale pour l'adoption de ce plan est manquante.**

Une telle situation est décrite comme **hallucinante**. N'y a-t-il pas une situation d'urgence ?

Il serait bienvenu de mieux encadrer juridiquement l'étape d'adoption du plan définitif. Le Sénat n'est-il pas le lieu adéquat ? La clarté pourrait-elle venir d'une « loi climat » ? Et de quel type de loi ?

Un « Dialogue interparlementaire climat » *ad hoc* a déjà été créé. Il a adopté une résolution qui est soumise pour adoption aux différents parlements (note : le texte a servi de base à la discussion et a été adopté à l'unanimité par la commission spéciale Climat et Développement durable) Ancrer structurellement un tel organe interparlementaire pourrait permettre d'éviter que la discussion soit uniquement

traitée par les technocrates ou par les politiques et les parlementaires, chacun de leur côté.

L'occasion de constitutionnaliser le climat est également un enjeu dans l'hypothèse de la création d'une structure *ad hoc* pérenne capable de mettre en place de nouveaux accords à chaque cycle de 5 ans.

Les effets de retard en chaîne, en cas de blocage sur une étape de la planification, ne sont pas pris en compte dans les calendriers, très serrés, actuellement envisagés pour répondre aux exigences européennes.

En ce qui concerne la Stratégie à long terme (2050), les quatre entités compétentes ont chacune entamé des analyses exploratoires, voire adopté des objectifs à long terme, **mais le processus visant à établir une stratégie à long terme à l'échelle nationale n'a pas encore débuté.**

b) L'alignement de l'effort substantiel

En ce qui concerne les objectifs, le Plan national Energie Climat 2021-2030 et la stratégie à long terme doivent être cohérents avec les dernières données scientifiques et être alignés sur les objectifs de l'Accord de Paris.

La Belgique doit évoluer vers une décarbonation de -80 % à -95 % d'ici 2050, voire évoluer vers une « neutralité carbone » d'ici la seconde moitié du siècle.

La mise en place des mesures transformationnelles qui permettront d'aller aussi loin, sur le plan de la substance, est un autre défi.

c) Rôle des parlements et responsabilité budgétaire

On en revient au rôle du ou des parlements et à la manière dont les mécanismes de planification doivent être mis sous le contrôle du législateur et du politique.

Vu le nouveau cadrage européen, se pose aussi la question de la responsabilité budgétaire de l'ensemble du processus.

La création d'une nouvelle structure serait aussi un argument pour la constitution d'un budget séparé.

3. PARTICIPATION CITOYENNE

- ▶ *La meilleure façon de traiter les questions de climat est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés au niveau qui convient.*
- ▶ *Cette participation est importante vu la particularité de l'Accord de Paris : un Accord dont le succès est très dépendant de l'effet de « modèle » que joueront certains États.*
- ▶ *Comment un État est-il appelé à jouer un rôle de « modèle », si ce n'est lorsqu'il estime devoir répondre à des attentes citoyennes.*
- ▶ *La question de la participation repose la question du devoir de l'État en matière de climat (cf. séminaire 2).*
- ▶ *Elle impose aussi de comprendre les modalités de participation des associations et des citoyens, hors du cadre contentieux (cf. séminaire 2).*
- ▶ *Les associations parviennent à se faire entendre dans les cénacles européens, parmi d'autres groupes d'influence.*
- ▶ *L'enjeu climatique invite à réinventer la démocratie participative.*
- ▶ *La formule d'un conseil citoyen permanent, dont les membres seraient régulièrement tirés au sort, suscite une attention particulière.*
- ▶ *Plus de recherches, sur le plan théorique, pourraient être consacrées à ces questions de participation citoyenne en matière de climat.*

Les discussions sur la redynamisation de la participation citoyenne en matière de climat ont été introduites en partant de deux points de vue du monde associatif, d'abord celui de Wendel Trio, directeur de l'association CAN Europe (Climate Action Network Europe), ensuite celui de Benoît Derenne, directeur de la FGF (Fondation pour les générations futures).

Sur cette question de la participation citoyenne en matière de climat, à l'échelle interne belge et dans la mouvance de l'Accord de Paris, on a constaté une difficulté à identifier des recherches académiques récentes.

3.1. SITUER L'IMPORTANCE DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

Comme l'indique le principe 10 de la Déclaration de Rio (1992), « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient ». La Convention d'Aarhus de l'UNECE sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière environnementale en précise les modalités de mise en œuvre par la voie d'un traité.

L'article 12 de l'Accord de Paris sur le climat, précité, impose également, dans la même veine, que « *les Parties coopèrent en prenant, selon qu'il convient, des mesures pour améliorer l'éducation, la formation, la sensibilisation, la participation du public et l'accès de la population à l'information dans le domaine des changements climatiques, compte tenu de l'importance que revêtent de telles mesures pour renforcer l'action engagée au titre du présent Accord* ».

Sachant que l'Accord de Paris laisse une marge d'appréciation aux Parties quant à la manière d'atteindre, individuellement, les objectifs collectifs qu'il fixe. Est-il envisageable que l'Union européenne, mais aussi la Belgique, optent individuellement pour une ambition à la hauteur de l'enjeu global, sans vigilance citoyenne ? La participation citoyenne a-t-elle suffisamment de place dans l'organisation de la gouvernance du climat en Belgique et dans l'Union européenne, aujourd'hui ?

3.2. LE FONCTIONNEMENT ET LA PARTICIPATION D'UN ACTEUR TEL QUE LE CLIMATE ACTION NETWORK

a) Les cibles de l'influence

Le processus officiel

En matière de politique climatique, une association telle que CAN Europe veille surtout à se faire entendre par le Parlement européen, la Commission européenne et les représentations des États membres auprès de l'Union. Il est, en effet, crucial de se faire entendre au bon moment, « *at the right time* », avant que les décisions ne soient scellées. La participation citoyenne n'est pas un moment mais un processus continu.

Au niveau consultatif

L'association réagit aux consultations écrites lancées par la Commission européenne, de manière organisée au sein de son vaste réseau. Ce processus reste insatisfaisant, car il semble difficile que la Commission traite toute cette information reçue pour la traduire effectivement dans ses propositions. Elle participe aussi aux processus d'audition et agit en tant qu'experte dans le cadre de processus de « comitologie ».

Le mécanisme de l'initiative citoyenne est extrêmement lourd à porter et très bureaucratique, trop simpliste aussi pour des questions aussi complexes. Il est donc peu attrayant.

Au niveau décisionnel

L'association estime nécessaire de prendre contact avec les représentations des États membres, qui ne sont pas toujours conscients de l'importance de l'agenda européen, en lien avec leurs propres politiques climatiques. Elle cible les attachés considérés comme progressistes. Le suivi de ce qui se fait dans chacun des États est, en revanche, difficile, faute de capacités suffisantes.

La coopération est facile avec le Parlement européen, car elle se fait par l'intermédiaire de partis sensibles aux questions climatiques, notamment au stade de la proposition d'amendements ou du trilogue.

Le processus informel

L'association organise des rencontres avec les DG's, les cabinets des commissaires (plusieurs fois par an avec le commissaire Cañete), afin de signaler des éléments prioritaires et de proposer de nouvelles idées.

Situer les actions en justice

Le *People's climate case* en cours, est un complément nécessaire aux démarches menées, afin de stigmatiser le besoin d'une plus forte ambition, de la part de l'Union européenne, et d'obtenir une décision en ce sens de la part du juge, qui s'imposerait aux institutions.

Une telle action permet de représenter la voix d'un autre type de public (et pas seulement celle des membres de l'association).

b) Les résultats de la participation

L'incidence de l'influence est tangible, mais celle des autres influenceurs l'est aussi. Les phases de développement et de planification sont des moments cruciaux, même si d'autres moments sont aussi pertinents (« *clear need to ride all horses* »).

3.3. LES NOUVELLES DYNAMIQUES DE PARTICIPATION : UN G1000 DU CLIMAT ?

La démocratie est-elle en danger ? Faut-il la réinventer ? La question mérite d'être posée à la lumière de l'enjeu climatique.

a) Les citoyens sont « une espèce à part »

Les associations ne représentent pas nécessairement le citoyen. Il faut entendre la voix de celui qui ne s'exprime pas, du citoyen non mobilisé, non expert, non « professionnel ».

b) De l'importance de leur donner voix

Les expériences déjà menées en Belgique (avec le support de la FGF) démontrent un phénomène de transformation chez le citoyen qui, en vertu du hasard, est invité à prendre part aux discussions. Il s'agit d'une formation permanente de type accéléré à la citoyenneté.

Les discussions en groupe nécessitent cependant, d'une part, un encadrement (éviter les stratégies d'influence) et, d'autre part, une formation préalable (neutre). La parole ne se libère que si des règles sont posées au départ.

Il s'agit de favoriser l'émergence d'une intelligence collective. « C'est mieux que le sondage. Le sondage ne laisse pas s'exprimer l'intelligence collective, mais juste les indivi-

dualités ! ce qui tue la démocratie, c'est l'absence de place de délibération entre citoyens de même niveau. »

c) Les nouveaux canaux de la participation

Le tirage au sort est l'une des manières d'entendre le citoyen qui ne s'exprime pas d'emblée, toute proportion gardée quant aux résultats attendus (cf. D.Van Reybroeck, Tegen Verkiezingen, 2013). Différentes phases sont distinguées :

- ▶ Tirage au sort des citoyens qui ne sont liés à rien, qui ne se connaissent pas ;
- ▶ Phase d'information équilibrée ;
- ▶ Phase de délibération ;
- ▶ Phase de construction d'un avis collectif.

Dans les initiatives récentes ou en cours, les citoyens choisissent eux-mêmes les questions auxquelles ils souhaitent accorder une priorité. En Irlande, la question climatique et celle de la désignation d'un comité indépendant ont été celles qui ont été retenues.

De telles plateformes sont intéressantes, car elles permettent de faire remonter des questions à l'agenda de véritables Parlements, comme c'est le cas en Irlande. En communauté germanophone, la création d'un « Conseil citoyen permanent », constituée de huit personnes tirées au sort, est actuellement envisagée.

Sur le climat, aucune initiative spécifique n'existe à ce jour en Belgique.

COLOPHON

Rapport du troisième séminaire académique du 28 septembre 2018,

rédigé par **D. Misonne** & **S. Seys** de l'Université Saint-Louis - Bruxelles pour le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement (Service Changements climatiques).

Ce document est également disponible en néerlandais.

Une version électronique du rapport peut être consultée sur les sites :

<https://cedre.hypotheses.org/324> et <https://www.climat.be/gouvernanceclimat>