



Atelier “Climat et Energie”

Groupe de mesures 6: Vision Post 2012

Animateur : Jean-Pascal van Ypersele (UCL)

Rapporteur : Marc Depoortere (CFDD-FRDO)

Mise en context.....	3
1. 2020, 2050 : créer la volonté d'agir	5
1.1. Définir des objectifs à long terme.....	5
1.2. Réconcilier et renforcer les différentes priorités politiques	6
1.3. Renforcer la coordination et la cohérence des politiques	7
1.4. 2008 – 2020 : une période charnière, le poids de décisions d'investissement prises dans les prochaines années	7
1.5. Développer des outils d'évaluation de la politique	9
1.6. Mobiliser tous les acteurs dans un projet de société	9
1.7. Développer des stratégies de transition.....	10
2. Horizon 2020 : mettre en œuvre le paquet européen 2020	11
2.1 S'inscrire dans le paquet européen à l'horizon 2020.....	11
2.2. Réduire la consommation d'énergie de manière structurelle dans les secteurs non ETS ..	11
2.3. Valoriser les diminutions d'émissions dans les secteurs non ETS	12
2.4. Disposer d'études sur les impacts et opportunités en Belgique	Error! Bookmark not defined. 13
2.5. Hiérarchiser les mesures à prendre en fonction de leur efficacité.....	13
2.6. La fiscalité, un instrument à adapter	14
2.7. Assurer la reconversion industrielle	14
2.8. Assurer la formation des travailleurs.....	14
3. Horizon 2020 : partager les efforts et les opportunités en Belgique.....	15
3.1. Veiller à la cohérence des politiques	15
3.2. Une décision rapide pour assurer un cadre clair	15
3.3. Achats de crédits issus des mécanismes de flexibilité	15
4. Proposition de créer un Comité Climat 2050.....	16
4.1. Missions	16
4.2. Composition	17
4.3. Mode de fonctionnement.....	17
4.4. Lien avec la société civile.....	18
Annexe : l'Alliance pour l'emploi et l'environnement mise en place en Allemagne.....	18

Mise en contexte¹

Le réchauffement du système climatique ne peut plus être mis en doute et il est étayé par diverses observations. Entre 1905 et 2006, la température globale moyenne a augmenté de 0,74°C. Les 12 années les plus chaudes jamais enregistrées (depuis 1850) sont observées durant les 15 dernières années. Le niveau de la mer a augmenté de 1,8 mm/an en moyenne depuis 1961; ce taux a augmenté en fin de période (3,1 mm/an entre 1993 et 2003). Les glaciers de montagne et la couverture neigeuse sont globalement en retrait (dans les deux hémisphères) (GIEC 2007). A cette crise climatique s'ajoute la fin annoncée des réserves pétrolières et de gaz, combinée avec un accroissement de la demande en énergie fossile. L'énergie fossile ne sera plus jamais « bon marché ».

Les nombreuses simulations analysées par le GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) permettent de mieux évaluer la probabilité des changements attendus, pour différents "futurs possibles", en fonction des hypothèses relatives aux profils d'émission de gaz à effet de serre et de consommation d'énergie. Au cours des 2 prochaines décennies, un réchauffement de 0,2°C par décennie est prévu, pour une large gamme de scénarios. Les projections du réchauffement moyen mondial à l'horizon 2100 sont fortement dépendantes des scénarios d'émissions envisagés; comparé à la période 1980-1999, le réchauffement attendu se situe entre 1,1 et 6,4°C (pour des scénarios sans politique climatique). Selon le GIEC, un scénario de stabilisation des températures à +2 à +2,4°C par rapport à la température pré-industrielle implique l'existence d'un pic d'émission mondiale dans les 10 ans, suivi d'une diminution des émissions globales de 25 à 40% en 2020 et de 50% à 85% en 2050 (% de 2000).

Les actions initiées par les pays industrialisés pour satisfaire à leurs obligations dans le cadre du Protocole de Kyoto pour la période 2008-2012 constituent un premier pas en matière de protection du climat. Le Protocole prévoit – outre une série d'objectifs en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre – que les discussions au niveau international visant à une réduction globale des émissions pour la période après 2012 soient formellement engagées dès 2005. Depuis fin 2007, les négociations internationales sur le post 2012 ont réellement débuté et doivent aboutir à un accord pour la fin 2009 (Plan d'action de Bali).

Le texte adopté à Bali reconnaît "qu'il faudra fortement réduire les émissions mondiales en vue d'atteindre l'objectif ultime de la Convention et soulign[e] qu'il est urgent de faire face aux changements climatiques, comme l'indique le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) dans son quatrième rapport d'évaluation" et renvoie au contenu de ce dernier (Contribution du Groupe de travail III au quatrième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, résumé technique, pp. 39 et 90, et chap. 13, p. 776, de la version anglaise).

A côté des efforts nécessaires pour l'atténuation ("mitigation" en anglais), dans le même plan d'action de Bali ("Bali Roadmap"), il est prévu que les pays en développement puissent bénéficier d'"un meilleur accès à des ressources financières suffisantes, prévisibles et durables et à un appui financier et technique, et la fourniture de ressources nouvelles et supplémentaires, y compris des fonds d'origine publique et assortis de conditions en faveur des pays en développement". Ceci, afin de leur permettre de mener des politiques d'adaptation aux changements climatiques, de diminuer leurs émissions dues au déboisement et de bénéficier des transferts technologiques (décision 1/CP.13 de Bali).

La page 776 citée par le plan d'action de Bali précise, dans un tableau, que pour ne pas dépasser la concentration de 450 ppm de CO₂-équivalent, qui permet de ne pas dépasser une augmentation de température globale de 2°C avec un modèle de sensibilité moyenne, il est nécessaire que les pays de l'Annexe I de la Convention climat (c'est-à-dire les pays développés) réduisent leurs émissions de 25

¹ Cette mise en contexte s'inspire très largement du document thématique « énergie et climat », préparatoire aux débats.

à 40% en 2020 et de 80 à 95% en 2050 (par rapport à 1990), tandis que les autres pays devraient faire dévier leurs émissions substantiellement en dessous des trajectoires d'émissions projetées sans politiques climatiques.

Au niveau européen, lors du Conseil européen de mars 2007, l'Union européenne est parvenue à un accord sur les objectifs de la politique climat/énergie de l'Union européenne pour 2020 et 2050. L'Union européenne s'est engagée, dans ce contexte, à couvrir 20% de ses besoins en énergie finale au moyen des énergies renouvelables d'ici 2020, à accroître son efficacité énergétique de 20% d'ici 2020 et à réduire, dans le contexte d'un accord international équilibré, les émissions de gaz à effet de serre de 30% par rapport à l'année de référence 1990 d'ici 2020. Si un accord global sur le climat ne peut pas être conclu dans les délais prévus, l'Europe réduira tout de même ses émissions d'au moins 20%.

Avec la publication du paquet Énergie-Climat européen le 23 janvier 2008 qui s'inscrit dans la stratégie européenne de stabilisation des températures à une valeur de +2°C par rapport à la valeur pré-industrielle, ces objectifs ont été traduits en une proposition d'efforts concrets et contraignants de la Commission européenne et des États membres.

Lors du sommet européen du printemps 2007, l'Union européenne a aussi exprimé sa volonté de soutenir un objectif collectif de réduction des émissions des pays développés de 60% à 80% en 2050, par rapport à 1990.

1. 2020, 2050 : créer la volonté d'agir

1.1. Définir des objectifs à long terme

- [1] En 2050, la Belgique devra s'inscrire dans le cadre des objectifs définis au niveau européen (de 60 à 80 % de réduction des émissions). Cette fourchette doit donner la direction pour la politique belge menée entre maintenant et 2050. Ces objectifs devront rester compatibles avec la volonté de garder l'augmentation de la température moyenne globale en dessous de 2°C (par rapport à la période préindustrielle)². Atteindre un tel objectif suppose une transformation radicale de nos modes de production et de consommation, dans le cadre d'un effort international. 2020 doit constituer un jalon dans la voie de cette transition.
- [2] Au delà des coûts et contraintes, comme l'a annoncé le 23 janvier 2008 le Président de la Commission européenne³, la réalisation des objectifs définis au niveau européen pour 2020 devrait libérer de nombreuses opportunités. Les autorités belges doivent créer les conditions pour permettre au pays de développer ces opportunités, qui seront également des atouts dans la réalisation des objectifs à l'horizon 2050. Ces conditions ne sont pas réunies aujourd'hui.
- [3] Parallèlement, selon l'esprit du plan d'action de Bali, la Belgique devra se donner des objectifs en termes de participation « à une coopération internationale pour appuyer la mise en oeuvre d'urgence de mesures d'adaptation (...) en tenant compte des besoins impérieux et pressants des pays en développement », et à « des mécanismes efficaces et des moyens renforcés pour lever les obstacles et fournir des incitations financières et autres à une montée en puissance des activités de mise au point de technologies et de leur transfert vers les pays en développement ...dans le but de promouvoir l'accès à des technologies écologiquement rationnelles et d'un coût abordable » (Plan d'action de Bali). La Belgique devra se concerter avec les autres pays industrialisés pour la fixation et la mise en oeuvre de ces objectifs.

² Pour rappel, le GIEC évoque que pour ne pas dépasser la concentration de 450 ppm de CO₂-équivalent, qui permet de ne pas dépasser une augmentation de température globale de 2°C avec un modèle de sensibilité moyenne, il est nécessaire que les pays de l'Annexe I de la Convention climat réduisent leurs émissions de 25 à 40% en 2020 et de 80 à 95% en 2050 (par rapport à 1990), tandis que les autres pays devraient faire dévier leurs émissions substantiellement en dessous des trajectoires d'émissions projetées sans politiques climatiques.

³ Communiqué de presse du 23 janvier 2008 de M. José Manuel Barroso, Président de la Commission européenne sur Action de lutte contre le changement climatique / paquet sur les énergies renouvelables : ...The energy and climate change package should be seen as an opportunity for Europe. Growth and jobs are at its heart. It will encourage innovation and it will increase competitiveness. Let me remove the myth that these proposals will force industry to leave Europe. We are seeking to create jobs not destroy them. These proposals give the opportunity for European companies to be world leaders. It will create new markets, and new jobs. They will have the "first mover advantage" in many sectors.

1.2. **Réconcilier et renforcer les différentes priorités politiques**

[4] Se donner l'objectif d'une économie pauvre en carbone est l'opportunité unique pour la Belgique de s'engager dans la voie du développement durable⁴⁵ et peut aller de pair avec :

- La création d'emplois et le renforcement du progrès social,
- Le renforcement de la compétitivité de l'économie,
- La reconversion des entreprises et des compétences,
- L'équité et l'acceptabilité sociale des politiques et mesures,
- La préservation du climat et la protection de l'environnement,
- L'amélioration du niveau de santé publique,
- Le développement de la recherche et des innovations techniques, tout en assurant leur déploiement,
- Le soutien du développement du Sud et le respect de nos engagements à son égard, selon les critères du développement durable,
- Le financement de l'adaptation aux changements climatiques (en Belgique et dans les pays en développement).

Les efforts faits pour atteindre un de ces objectifs doivent ainsi permettre de soutenir la réalisation des autres objectifs, les différentes politiques venant en appui les unes des autres.

[5] La Belgique doit en outre continuer à inscrire sa politique énergétique autour des trois objectifs européens, à savoir répondre aux défis :

- des changements climatiques,
- de la sécurité d'approvisionnement énergétique et
- de la compétitivité.

⁴ Voir aussi les objectifs définis dans le chapitre 4 du deuxième avis du CFDD (Conseil fédéral du développement durable) sur une stratégie mondiale de prévention des changements climatiques au-delà de 2012 (http://www.cfdd.be/DOC/pub/ad_av/2005/2005a03f.pdf) approuvée le 8 juillet 2005 : pour permettre un accès de tous aux services énergétiques de base, de manière à contribuer à l'amélioration des conditions de vie et à la création de richesses et d'emplois ; pour se baser sur l'utilisation de ressources (quasi) inépuisables ; pour se baser sur une maîtrise de la demande, pour se caractériser par une efficacité énergétique optimale ; pour avoir un impact minimal sur la santé humaine et les écosystèmes ; pour avoir un niveau de fiabilité élevé ; pour avoir un coût acceptable

⁵ Voir les objectifs de développement durable (ODD) proposés dans le quatrième Rapport fédéral sur le développement durable : <http://sustdev.plan.be>

1.3. Renforcer la coordination et la cohérence des politiques

- [6] Chaque ministre en charge de compétences particulières touchant aux questions de climat, d'énergie et de développement durable doit ainsi veiller à intégrer dans ses décisions des objectifs globaux et à long terme, afin de renforcer l'efficacité collective de son gouvernement et de l'action publique. Il devra en particulier expliquer dans sa note de politique générale en quoi son action contribue à la réalisation de ces objectifs, De plus, les ministres ayant en charge des plans spécifiques devront intégrer cette exigence dans leurs plans.
- [7] De même, chaque niveau de pouvoir doit agir, en veillant à renforcer l'efficacité de tous les autres niveaux de pouvoir dans l'exercice de leurs compétences. Par exemple, les mesures fédérales de déduction fiscale et les mesures régionales de promotion des économies d'énergie devraient s'accorder, de manière cohérente, les unes avec les autres.

1.4. 2008 – 2020 : une période charnière, le poids de décisions d'investissement prises dans les prochaines années

- [8] Les infrastructures ont des durées de vie qui se comptent en dizaines d'années. Les décisions d'investissement qui seront prises dans les années qui viennent auront encore des effets importants en 2050. Il est donc urgent de définir un cadre qui intègre dès aujourd'hui des objectifs pour 2020 et une orientation claire pour 2050, tant au niveau de la production que de la consommation (notamment d'énergie). Ce cadre influencera de manière positive les décisions d'investissement dans :
- Les bâtiments privés et publics (les normes actuelles seront sans doute dépassées rapidement alors que la plupart des bâtiments construits aujourd'hui seront encore en place en 2050),
 - La production d'électricité,
 - Le développement et l'adaptation des réseaux électriques (notamment pour rencontrer le développement de la production décentralisée),
 - La production de chaleur,
 - L'industrie,
 - La mobilité et les transports
- [9] À titre d'illustration, voici quelques propositions :
- Pour les nouveaux bâtiments, il faut définir dès aujourd'hui des normes ambitieuses, et se rapprocher dès que possible du standard « bâtiment passif », voire « à énergie positive » (voir à ce propos l'exemple de la Grande-Bretagne, où a été développé le programme « Homes for the future, more affordable, more sustainable » ; la maison « zero emission » y deviendra la norme en 2016⁶).

⁶ Voir le document « Homes for the future, more affordable, more sustainable », disponible à l'adresse : <http://www.communities.gov.uk/documents/housing/pdf/439986.pdf> , dont nous reprenons ici un extrait :

- All new homes to emit 25% less carbon from 2010;
- All new homes to emit 44% less carbon from 2013;
- All new homes to be zero carbon from 2016.

To do that:

- We will set a clear timetable and process for changing the Building Regulations to set the

- Il faudra se rapprocher du standard « basse énergie », dans la rénovation des bâtiments privés et publics, pour lesquels les potentiels sont énormes (voir les actions préconisées dans le Grenelle de l'Environnement mené en France⁷).
- Il faudra veiller à développer les opportunités évoquées dans la proposition de directive sur les énergies renouvelables⁸, en matière de climatisation et de chauffage des bâtiments.
- Il faudra discuter avec toutes les parties concernées de la manière dont les nouvelles centrales fossiles pourraient éventuellement être équipées à terme de la technique de capture et de stockage du CO₂ (CCS) et à quelles conditions (responsabilités, garanties financières, sécurité du stockage et du transport du CO₂...) en tenant compte de la situation spécifique de la Belgique (par exemple : la capacité de stockage limitée). De plus il faudrait examiner si cette option éventuelle concernerait à la fois charbon et gaz.
- La Belgique devra intervenir au niveau européen afin que des mesures ambitieuses soient prises en normes et politiques de produit, notamment dans la consommation de combustible et la consommation d'électricité des appareils domestiques et informatiques.
- Le développement des négawatts est une politique fondamentale et prioritaire. Cette politique doit être menée, en amont des décisions d'investissement. En contre-exemple, la faible performance énergétique d'appareils distribués à très large échelle peut avoir des effets très négatifs. Ainsi, par exemple, la seule consommation électrique résultant de l'utilisation généralisée d'un décodeur allumé en permanence (lié au passage vers la télévision numérique) par tous les ménages belges nécessiterait 2 milliards de kWh annuels, soit approximativement la totalité de la production d'une centrale électrique de 250 MW, fonctionnant en permanence (dans l'hypothèse où ce décodeur consomme 50 W). Une action devrait être menée pour orienter les acteurs du marché vers des appareils nettement plus performants.
- Il faudra assurer le maintien et le développement des systèmes de transports collectifs de personnes et de marchandises.

[10] Un aménagement du territoire, plus rationnel, aura aussi une fonction essentielle, en permettant de diminuer les pressions sur l'environnement et les demandes d'énergie et de mobilité.

standards needed to meet these new targets;

- Launch a consultation on mandatory rating for new homes against the Code for Sustainable Homes to drive wider sustainability improvements;
- We will set up a new task group to address obstacles to decentralised energy systems.

And we will address other critical aspects of sustainability by:

- Continuing to work to improve energy efficiency in existing homes;
- Setting new minimum standards to support sustainable water use in new homes – to achieve an improvement of almost 20% on current average usage;
- Emphasising the importance of effective flood risk management.

Le Grenelle Environnement, Conclusions du groupe I (Lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie), disponible sur <http://www.legrenelle-environnement.fr>

⁷ Le Grenelle Environnement, Conclusions du groupe I (Lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie), disponible sur <http://www.legrenelle-environnement.fr>

⁸ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (COM(2008) 30 final).

1.5. Développer des outils d'évaluation de la politique

- [11] Pour concrétiser la cohérence des politiques, chaque mesure politique devait donc être évaluée de manière plus globale, en fonction de ses incidences positives ou négatives sur les autres axes politiques et sur la réalisation d'objectifs plus globaux. Par exemple, le test de durabilité, l'EIDDD (étude de l'impact des décisions sur le développement durable) (DOEB en néerlandais)⁹ est un instrument utilisé au niveau fédéral, potentiellement intéressant, mais il doit avoir un statut renforcé (voir la note d'évaluation établie par le CFDD10).

1.6. Mobiliser tous les acteurs dans un projet de société

- [12] Parallèlement à une mise en cohérence des politiques et des investissements avec les objectifs à atteindre à court et long termes, les mentalités de tous les acteurs doivent évoluer. Chacun doit être convaincu de la nécessité de modifier ses modes de consommation et donc d'adapter son alimentation, ses déplacements, ses loisirs et son habitat. Les recherches sur les facteurs qui influent sur ces modes de consommation devraient être mieux prises en compte et approfondies (voir groupe de mesures recherche scientifique).
- [13] Il faudra envisager des actions concernant la publicité. Elle pourrait être, en effet, un instrument important pour infléchir les modes de consommation vers des modes plus durables (voir à ce propos les conclusions de l'atelier production et consommation durables).
- [14] Les campagnes menées par les différents niveaux de pouvoir devraient travailler en synergie pour délivrer un message plus cohérent aux citoyens.
- [15] L'enseignement (du maternel à l'universitaire) est aussi un mode privilégié pour améliorer les attitudes par rapport à la consommation d'énergie et à la protection de l'environnement et du climat. Des synergies devraient être trouvées, là aussi, entre les niveaux de pouvoir.
- [16] Il est parallèlement essentiel d'assurer, de manière structurelle, la participation de tous les acteurs de la société au projet de transition.
- [17] Pour susciter plus concrètement le lancement et encourager le maintien de projets concrets de réduction des émissions de gaz à effet de serre ou de développement des énergies renouvelables, il faut mettre en place des processus où se retrouvent tous les acteurs (privés et publics), afin d'aboutir à des contrats qui engagent toutes les parties. Plus concrètement, il faut lancer, au plus vite, un partenariat public-privé, à l'image de l'Alliance pour l'emploi et l'environnement^{11,12}, expérimentée en Allemagne. Les modalités du financement restent néanmoins encore à débattre.

⁹ Pour une description de l'EIDDD, voir le site du service public de programmation développement durable (SPPDD) : <http://www.sppdd.be/> (thèmes, EIDDD – test de durabilité)

¹⁰ http://www.cfdd.be/DOC/pub/rest/EIDDD_fr.pdf

¹¹ Voir annexe pour la description.

¹² Dans son avis du 21 décembre 2005 sur l'efficacité énergétique dans le secteur du logement en Belgique (CCE 2005-1391 DEF), le Conseil central de l'Economie, invite le gouvernement fédéral à organiser, ... en association avec les interlocuteurs sociaux, une Table ronde nationale sur l'efficacité énergétique du secteur du logement. [...] en vue de définir et de coordonner les différentes mesures indispensables pour réussir une opération à triple dividende de grande ampleur adaptée aux spécificités de la Belgique, laquelle opération apporterait une contribution consistante à la fois à la

1.7. Développer des stratégies de transition

- [18] Les recherches sur les scénarios de transition (en particulier, les approches de backcasting, qui définissent d'abord l'objectif souhaité – ici une société pauvre en carbone – et proposent ensuite des plans, des stratégies et des politiques pour atteindre cet objectif) doivent être développées et leur financement assuré.
- [19] La transition demandera de nouvelles politiques et mesures et nécessitera l'évaluation et l'adaptation éventuelle des politiques et instruments actuels.
- [20] Dans les perspectives 2020 et 2050, il faudra établir des stratégies sectorielles de transition par secteurs d'activité (notamment pour le secteur électrique). Ces plans seront établis sur une base tant top down que bottom up.
- [21] Il faudra nécessairement libérer ou réorienter des fonds importants pour financer la transition et les politiques mises en place. Parallèlement, il faudrait aussi libérer les moyens pour contribuer à financer la transition des pays en développement, en assurant un transfert de technologies et de compétences et aussi en y finançant à la fois l'adaptation et l'atténuation. Les montants en jeu pour la politique de coopération belge se chiffrent à plusieurs centaines de millions d'euros sur une base annuelle (voir évaluation en note)¹³.

lutte contre le chômage, à la sauvegarde de l'environnement, à la croissance économique, à l'indépendance énergétique du Royaume et à la réduction des dépenses ainsi qu'à la hausse des recettes de la Sécurité sociale.

¹³ Sans préjudice des décisions futures, à titre d'illustration, en prenant comme hypothèse que la clé de répartition pour les interventions financières décidée lors des accords de Bonn, en 2001, (0,8% pour la Belgique) soit maintenue dans les accords ultérieurs et en prenant comme base le « financial flows paper » rédigé, en 2007, par le secrétariat de l'UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) http://unfccc.int/cooperation_and_support/financial_mechanism/items/4053.php).

Selon cette étude, pour le volet atténuation, plus de la moitié des nouveaux investissements devront se faire dans les pays en développement. En 2030, ceci représentera environ 70 milliards d'euros par an. En appliquant la clé de répartition de 0,8 %, la contribution belge devrait s'élever à environ 550 millions d'euros par an. Selon le secrétariat de l'UNFCCC, la plus grande partie de ces investissements (86 %) sera financée par le secteur privé.

Pour le volet adaptation, l'évaluation du secrétariat de l'UNFCCC va de 28 à 67 milliards de dollars. En prenant une évaluation moyenne de 50 milliards de dollars et en appliquant la clé de répartition de 0,8 %, la Belgique devrait donc financer 400 millions de dollars ou 260 millions d'euros, dont la plus grande partie sera assurée par les pouvoirs publics. Pour mémoire, le budget de la coopération belge se monte, en 2008, à 1012 millions d'euros.

2. Horizon 2020 : mettre en œuvre le paquet européen 2020

2.1 S'inscrire dans le paquet européen à l'horizon 2020

[22] Le paquet européen énergie-climat assigne différents objectifs à la Belgique pour 2020:

- 15% de réduction des émissions de gaz à effet de serre (par rapport à 2005) pour les secteurs non soumis au système européen d'échange de quotas d'émission,
- 13% des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie (10 % de biocarburants dans les combustibles destinés aux transports, à certaines conditions),

Pour les secteurs soumis au système européen d'échange de quotas d'émissions, la Commission européenne a proposé un objectif européen global de réduction de 21 % de leurs émissions (par rapport à 2005).

Par ailleurs, la Commission rappelle dans les différentes communications faisant partie du paquet énergie-climat¹⁴ que l'objectif de l'Union consistant à économiser 20% d'énergie d'ici 2020 (par rapport à un scénario de référence, « business as usual »), grâce à l'efficacité énergétique est un élément clé pour réaliser les objectifs sus-mentionnés.

Enfin, si un accord international de réduction des émissions impliquant les autres pays industriels est conclu, l'Europe décidera de réduire ses émissions de 30 % (au lieu de 20 %). Dans ce cas, les objectifs de réduction des émissions seront revus à la hausse.

[23] Comme il a été dit précédemment, atteindre les objectifs de 2020 doit être un jalon vers des objectifs plus ambitieux à long terme, dans le cadre du développement durable. Les décisions à prendre dans les dix années à venir seront essentielles pour atteindre des objectifs à l'horizon 2050. Pour se permettre d'atteindre des objectifs plus ambitieux après 2020, il faut, dès aujourd'hui, des réductions structurelles et significatives d'émissions pour l'ensemble de l'économie belge, tout en veillant à éviter des « carbon leakage »¹⁵.

2.2 Réduire la consommation d'énergie de manière structurelle dans les secteurs non ETS

[24] Les trois objectifs (augmenter l'efficacité énergétique, diminuer les émissions et développer les énergies renouvelables) doivent se renforcer les uns les autres. Ainsi, par exemple, plus nous diminuons notre consommation, plus facile il sera d'atteindre nos objectifs en matière d'énergies renouvelables. Pour ce faire, il est essentiel que la Belgique réduise de manière forte et structurelle sa consommation d'énergie, tout particulièrement dans les bâtiments et les transports. Ce n'est pas encore suffisamment le cas actuellement. Des objectifs nationaux opérationnels de diminution de la consommation d'énergie devraient être fixés par secteur et faire l'objet d'une concertation associant le fédéral et les Régions.

¹⁴ Voir p.10 de la COM(2008) 30 final:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0030:FIN:FR:PDF>

et aussi la COM(2008)11 final:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0011:FIN:FR:PDF>

¹⁵ Un « carbon leakage », ou fuite de carbone, définit une perte d'efficacité des mesures de réduction des émissions prises par un pays ou un groupe de pays due à une augmentation parallèle des émissions dans d'autres pays, induite notamment par une délocalisation des activités émettrices de CO₂ vers les pays qui n'ont pas pris des mesures de réduction ou de limitation de leurs émissions.

2.3. Valoriser les diminutions d'émissions dans les secteurs non ETS

[25] Des potentiels énormes de diminution des émissions de gaz à effet de serre et de gain en efficacité énergétique¹⁶ existent dans les secteurs non soumis au système européen d'échange de quotas. A côté des instruments qui existent déjà (fiscalité, primes...) et dont il faudrait évaluer l'efficacité, il faut donc créer des mécanismes qui encouragent la mise en oeuvre de projets dans les secteurs non ETS. Plusieurs possibilités à étudier existent, dont le "domestic joint implementation"¹⁷ ou les certificats blancs¹⁸. D'autres possibilités comme l'imposition d'objectifs d'efficacité énergétique aux distributeurs d'électricité existent au niveau régional (par exemple en Région flamande¹⁹); il faudra évaluer leurs avantages et inconvénients, en concertation avec toutes les parties concernées, afin de les comparer aux autres instruments possibles. De plus, les partenariats publics-privés sont aussi des instruments à utiliser.

¹⁶ Voir par exemple l'avis cadre du CFDD sur les obstacles à la mise en oeuvre des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre économiquement rentables (mesures "no regret) approuvé le 20 mai 2003: http://www.cfdd.be/DOC/pub/ad_av/2003/2003a06f.pdf

¹⁷ Mise en oeuvre conjointe domestique : extension du concept de mécanisme de mise en oeuvre conjointe prévu dans l'article 6 du protocole de Kyoto, par lequel un pays de l'Annexe I du Protocole peut céder à ou acquérir auprès d'un autre pays de l'Annexe I des unités de réduction des émissions découlant de projets. Selon cette extension, les deux pays impliqués dans le processus ne doivent plus être différents.

¹⁸ Les Certificats blancs sont des certificats délivrés par des organismes de certification indépendants confirmant les affirmations des acteurs du marché concernant des économies d'énergie consécutives à la mise en oeuvre de mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique.

¹⁹ Voir l'Arrêté du Gouvernement flamand relatif aux obligations de service public en vue de promouvoir l'utilisation rationnelle de l'énergie du 2 mars 2007 (publié le 20 avril 2007). [La traduction néerlandaise se trouve en annexe]

A partir de 2008, chaque gestionnaire de réseau réalise dans chaque année calendaire n, auprès de l'ensemble de ses clients finaux domestiques une économie d'énergie primaire de 0,02 kWh par kilowattheure prélevée par ses clients finaux domestiques au cours de l'année calendaire n-2. A partir de 2008, chaque gestionnaire de réseau réalise dans chaque année calendaire n, auprès de l'ensemble de ses clients finaux non domestiques une économie d'énergie primaire de 0,015 kWh par kilowattheure prélevée par ses clients finaux non domestiques au cours de l'année calendaire n-2. Le gestionnaire de réseau fait rapport annuellement à la "Vlaams Energieagentschap" sur l'exécution de l'obligation d'action URE, pour l'année précédente.

Chaque gestionnaire de réseau offre à tous les clients finaux raccordés à son réseau, ainsi que dans chacun de ses bureaux clientèle, les activités URE suivantes :

1. la diffusion de brochures d'information, mises à la disposition du gestionnaire de réseau par l'Autorité flamande;
2. un avis URE individuel pour les clients finaux domestiques.

Dans la période 2007-2009 un certain nombre de scans énergétiques auprès de groupes cibles spécifiques de clients finaux domestiques. Le nombre total des scans énergétiques que chaque gestionnaire de réseau doit faire exécuter est égal à 2 par 100 points d'accès domestiques au réseau de distribution.

- [26] Pour évaluer l'évolution de l'impact de nos modes de consommation, il faudra aussi adopter une approche en terme d'analyse de cycle de vie et tenir compte des impacts des produits que nous importons (voir, à ce propos, les conclusions de l'atelier production et consommation durables, ainsi que les études du Bureau fédéral du Plan basées sur les comptes NAMEA (National Accounting Matrix including Environmental Accounts) et les tableaux Input-Output).

2.4. Disposer d'études sur les impacts et opportunités en Belgique

- [27] S'il existe des études d'impacts menées au niveau européen, il serait utile de pouvoir disposer d'études qui analysent les effets sur le PIB et l'emploi en Belgique de la mise en œuvre du paquet européen ainsi que les impacts et opportunités par secteur, sous-secteur et par Région, notamment pour l'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables.
- [28] Pour ce faire, différentes méthodologies complémentaires pourront être utilisées.
- [29] En outre, il est nécessaire de veiller à la transparence et à la publicité, en temps utile, de ces études.

2.5. Hiérarchiser les mesures à prendre en fonction de leur efficacité²⁰

- [30] Pour l'ensemble des mesures à prendre, il faudra veiller à :
- Analyser le rapport entre coût/bénéfice à court et long termes,
 - Assurer le financement adéquat (et son adaptation en fonction de l'évolution du contexte).
- [31] Il est néanmoins parfois complexe d'évaluer précisément les coûts et bénéfices, notamment pour la promotion de nouvelles technologies, qui n'ont pas encore atteint leur maturité technique et de marché. Afin de rendre cette analyse plus complète, elle devra aussi tenir compte des potentialités futures, à savoir créer de la valeur ajoutée et de l'emploi en Belgique, en se positionnant sur le marché belge et/ou à l'exportation.
- [32] Pour développer les opportunités, il est, par exemple, nécessaire de soutenir les investissements dans le domaine des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique en Belgique, tout particulièrement dans les secteurs pouvant créer un marché à l'exportation. Être compétitif à l'exportation nécessite, en effet, des références sur son marché domestique.
- [33] Enfin, lors du choix des politiques et mesures, il ne faut pas uniquement tenir compte des émissions de gaz à effet de serre évitées. D'autres dimensions devront être prises en compte dans le contexte du développement durable (cfr § 3).

²⁰ En néerlandais : efficiëntie

2.6. La fiscalité, un instrument à adapter

- [34] L'OCDE regrettait, dans son rapport de 2007 sur les performances environnementales de la Belgique, « qu'aucune action n'ait été entreprise pour introduire une réforme fiscale écologique comme [elle] le recommandait dans les précédents examens des performances environnementales » de la Belgique et proposait, entre autres mesures, de « mettre en place une commission fiscale verte, d'examiner et, au besoin, réviser les taxes pertinentes et autres instruments économiques afin d'améliorer leur efficacité et leur efficacité économique ; d'examiner systématiquement l'efficacité environnementale et l'efficacité économique des mécanismes d'aide financière du pays ». ²¹
- [35] Dans le contexte d'une transition vers une économie pauvre en carbone, il est urgent que le débat se passe à un haut niveau politique, qui implique au moins les ministres des finances, de l'environnement, du climat, du développement durable et de l'énergie aux niveaux fédéral et des Régions. Le Conseil supérieur des finances est en train d'établir un rapport qui pourrait fournir des éléments pour ces discussions. Ce débat devrait aboutir avant la fin de 2009. Ceci ne doit pas empêcher de prendre des mesures nécessaires avant cette date (comme celles proposées éventuellement dans d'autres groupes de mesures, dont le groupe de mesures "outils de soutien et incitants").

2.7. Assurer la reconversion industrielle

- [36] Dans le cadre de cette transition, certains secteurs industriels devront se reconvertir, en vue de diminuer leur empreinte climatique. Pour ce faire, une réelle politique industrielle (couvrant les secteurs ETS et non ETS) de transition est indispensable et urgente.

2.8. Assurer la formation des travailleurs

- [37] Cette transition créera de nouvelles opportunités d'emploi, pour lesquelles il est aujourd'hui nécessaire de former les jeunes et les travailleurs sans emploi. Il est également important que les travailleurs touchés par cette transition puissent bénéficier de formations leur permettant de se reconvertir. C'est d'autant plus important que le manque de main-d'oeuvre se fait déjà sentir aujourd'hui dans certains secteurs. Pour ce faire, une réelle politique d'enseignement et de formation professionnelle de transition est indispensable et urgente.

²¹ Examens environnementaux Belgique 2007, OCDE (conclusions et recommandations disponibles à l'adresse : http://www.oecd.org/document/20/0,3343,fr_2649_34307_38173460_1_1_1_1,00.html).

3. Horizon 2020 : partager les efforts et les opportunités en Belgique

[38] Il s'agira de partager :

- les efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre,
- les efforts liés aux développements de l'efficacité énergétique et
- les efforts liés à la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie,

tels que mentionnés dans le § 16.

Il faudra aussi partager les recettes issues du système européen d'échange de quotas d'émission.

[39] Ce partage engendrera des coûts et des opportunités. Il devra se faire en tenant compte de l'ensemble des quatre éléments mentionnés dans le paragraphe précédent et en conciliant les principes d'efficacité et d'équité.

[40] La part des mécanismes de flexibilité dans la réalisation des objectifs de réduction sera aussi un élément de discussion.

3.1. Veiller à la cohérence des politiques

[41] En termes de réduction des émissions, le partage des efforts ne concernera pas les secteurs soumis au système européen d'échange de quotas (ETS). Il faudra, pour les secteurs non ETS, analyser les spécificités régionales et sectorielles. Il faudra aussi examiner pour quels secteurs une approche régionale ou nationale est préférable.

[42] Que les objectifs soient fixés au niveau national ou régional, il est, en tout cas, essentiel que les différents niveaux de pouvoir collaborent de manière constructive et coordonnée, en veillant à une cohérence globale de leurs politiques.

3.2. Une décision rapide pour assurer un cadre clair

[43] Si la voie d'un partage des efforts de réduction des émissions est prise, il faut avoir très rapidement un cadre clair qui détermine les responsabilités nécessaires notamment pour les investissements et ce, en tout cas, avant le 31 mars 2010, date à laquelle devra être déposé le plan national d'action pour les énergies renouvelables. Cette urgence ne vaut pas uniquement pour les énergies renouvelables, mais aussi pour tous les éléments du partage des efforts et des opportunités, ces éléments étant fortement liés.

3.3. Achats de crédits issus des mécanismes de flexibilité

[44] Il faudrait examiner une rationalisation éventuelle du système actuel d'achat des crédits et étudier les avantages et inconvénients que les crédits d'émission liés à des projets soient achetés par une seule ou plusieurs entités publiques.

[45] Il faudrait aussi veiller à un partage du financement de l'achat de ces crédits et des coûts associés.

[46] Il faut enfin veiller à ce que les projets concernés répondent au double objectif mentionné dans le Protocole de Kyoto et les accords de Marrakech, notamment de rencontrer les besoins de développement durable dans les pays hôtes et d'assurer l'efficacité en termes de réduction des émissions.

4. Proposition de créer un Comité Climat 2050

[47] La transition de notre pays vers une économie pauvre en carbone à l'horizon 2050 doit impliquer de manière coordonnée et forte:

- Les gouvernements fédéral, régionaux et communautaires,
- Les assemblées parlementaires fédérales et régionales,
- Les stakeholders.

[48] Un Comité Climat 2050 devrait servir de catalyseur à cette dynamique de transition et participer à la construction de l'adhésion du monde politique et des stakeholders à ce projet.

[49] Ce comité aura une portée nationale. Ses missions, composition, mode de fonctionnement et financement seront établis dans un Accord de coopération entre les Régions, les Communautés et l'Etat fédéral.

4.1. Missions

[50] Ce comité doit contribuer, par ses travaux, à renforcer la légitimité du politique à prendre des mesures structurelles, en vue de faire avancer le pays dans la transition nécessaire. Il aura le développement durable comme cadre de référence (voir §3).

[51] Parmi ses missions, le comité sera chargé de :

- Dégager des visions interdisciplinaires pour le long terme,
- Réfléchir et faciliter la décision :
 - sur des objectifs en matière d'énergie et de climat (atténuation et adaptation) pour la Belgique,
 - sur les mesures politiques pour mettre en oeuvre ces objectifs (réduction des émissions directes et indirectes de gaz à effet de serre, politique énergétique, part des renouvelables...);
 - sur les mesures d'accompagnement à mettre en oeuvre pour que les politiques en matière d'énergie et de climat aient des impacts positifs sur l'économie, l'emploi et en termes sociaux ;
 - sur les aspects internationaux des politiques climatiques et notamment la politique de coopération au développement,
- Evaluer, à la lumière des objectifs à l'horizon 2050, les différentes stratégies politiques en matière d'énergie et de climat, sur la base des rapports d'évaluation établis par les différents gouvernements,
- Commanditer des recherches, servir d'interface entre la recherche et la politique, valoriser des études existantes et des avis rédigés par les conseils consultatifs.

4.2. Composition

- [52] Ce comité sera composé de personnes reconnues pour leur expertise, leur compétence et leur indépendance (par rapport aux pouvoirs politiques et aux stakeholders). Les membres de ce comité seront en nombre restreint (entre 5 et 8 personnes).
- [53] Les membres auront des connaissances ou des expériences dans des domaines élargis, comme, par exemple, ceux mentionnés pour les membres du Committee on Climate Change, établi dans la loi britannique sur le changement climatique²²:
- (a) la compétitivité de l'économie,
 - (b) la politique de changement climatique aux niveaux national et international, en particulier les impacts sociaux d'une telle politique et une bonne connaissance de la situation des pays en développement, notamment de leurs besoins en adaptation,
 - (c) la science du climat et les autres branches des sciences environnementales,
 - (d) les différences entre les entités fédérées, la connaissance de leurs politiques,
 - (e) l'analyse économique et le forecasting,
 - (f) l'émissions trading,
 - (g) la production et la consommation d'énergie,
 - (h) les investissements financiers,
 - (i) l'adaptation aux changements climatiques,
 - (j) le développement technologique et les modes de diffusion des technologies,
 - (k) les programmes d'enseignement et de formations professionnelles associés,
 - (l) la connaissance du monde des media, en particulier la publicité et le marketing,
 - (m) l'éducation, enseignement, facteurs qui influencent les comportements.
- [54] Le cadre de réflexion des membres sera compatible avec le développement durable.
- [55] Ce comité sera soutenu par un secrétariat permanent.

4.3. Mode de fonctionnement

- [56] Les rapports rédigés par le comité seront publics.
- [57] Les rapports seront adressés aux gouvernements. Ces derniers devront expliquer devant leurs assemblées parlementaires respectives de quelle manière ils ont suivi les recommandations du comité et justifier, le cas échéant, pourquoi ils s'en sont écartés.
- [58] Le comité pourra interpellier les assemblées parlementaires fédérales et régionales et celles-ci pourront faire appel à lui.
- [59] Le financement du comité sera public.

²² Pour une description du Comité, voir : <http://www.defra.gov.uk/environment/climatechange/uk/legislation/committee/index.htm>.

4.4. Lien avec la société civile

- [60] Il faudra assurer un lien très étroit entre ce comité et les parlementaires, les partenaires sociaux et la société civile, tout en maintenant l'indépendance du comité par rapport à ceux-ci et aux pouvoirs politiques.
- [61] Les stakeholders organisés dans des conseils consultatifs (CFDD, CCE, CWEDD, Minaraad...) pourront également interpeller le comité et le comité pourra demander des avis aux conseils regroupant les stakeholders.

Annexe : l'Alliance pour l'emploi et l'environnement mise en place en Allemagne

Elle se compose de la centrale syndicale allemande DGB et des sections affiliées, d'entreprises de tous les secteurs concernés, d'ingénieurs, d'architectes et d'associations environnementales.

En 2000, le Gouvernement allemand a décidé de soutenir le projet de l'alliance, qui contenait les éléments suivants.

L'objectif de cette Alliance est, dans le cadre d'un projet de 5 ans, de :

- rénover 300.000 logements par an,
- créer 200.000 emplois dans le secteur de la construction, les produits et technologies contribuant à la protection de l'environnement, les secteurs de la recherche et du consulting...
- réduire les émissions de CO2 de 2 millions de tonnes par an,
- réduire la facture énergétique (des propriétaires et des locataires),
- permettre à l'État d'économiser 4 milliards d'euros (moins de chômage et plus de recettes fiscales et de cotisations à la sécurité sociale).

Grâce à un fonds public d'1 milliard d'euros, un volume d'investissement de 5 milliards d'euros sous forme d'argent privé a pu être réuni depuis 2001. Depuis 2003, le Gouvernement fédéral allemand met, chaque année, 160 millions d'euros supplémentaires à la disposition de l'Alliance. Depuis l'accord gouvernemental conclu en novembre 2005, le montant annuel total mis à disposition s'élève à 900 millions d'euros.

Le mécanisme

Des propriétaires, des locataires ou des associations de logement soumettent des projets de rénovation (isolation du toit, des fenêtres, des murs...) à l'Alliance, en incluant des informations sur la réduction potentielle de consommation d'énergie qui y serait liée. Les projets sont choisis prioritairement sur base du critère de l'amélioration de « l'efficacité énergétique ». Si le projet est accepté, le candidat bénéficie d'un crédit à taux préférentiel pour son investissement.

Les résultats ont été les suivants de 2001 à 2004 :

196.000 habitations rénovées ; 1 million de tonnes de CO2 évitées. Ce programme a, en outre, permis de créer 25.000 emplois et de prévenir la perte de 141.000 emplois dans le secteur.