

AVIS

ENERGIE.23.07.AV – ENV.23.58.AV – CESE 2023/1540

Avant-projet de décret neutralité carbone

Avis adopté le 17/05/2023 par le Pôle Energie
Avis adopté le 22/05/2023 par le Pôle Environnement
Avis adopté le 22/05/2023 par le CESE Wallonie

DONNEES INTRODUCTIVES

Demandeur : Monsieur Philippe HENRY, Ministre du climat et de l'énergie

Date de réception de la demande : 4/04/2023

Délai de remise d'avis : 45 jours

Préparation de l'avis : Le 21 avril, Mme Noélie DETIENNE est venue présenter le dossier devant les membres permanents du Pôle Environnement, le Pôle Energie et le Groupe de travail « Stratégie DD » du CESE Wallonie.

Approbation : A l'unanimité (procédure électronique)
Il y a eu consensus pour exprimer différents points de vue.

Brève description du dossier :

L'avant-projet de décret révisé le décret Climat du 20 février 2014.

Les objectifs poursuivis sont :

- d'ancrer les nouveaux objectifs climat de la Wallonie (réduction de 55% des émissions de GES en 2030 en neutralité carbone en 2050) ;
- de pérenniser la participation citoyenne dans l'élaboration du PACE et dans la politique climatique ;
- de définir les principes de gouvernance et de monitoring des mesures PACE ;
- de renforcer le rôle du Comité des experts et de la plateforme wallonne pour le GIEC.
- de consolider et de rassembler certaines dispositions juridiques (base légale pour le soutien aux communes dans leur politique climatique, base légale des accords volontaires de 3^{ème} génération, assise légale aux mesures d'adaptation aux changements climatiques, assise légale au financement climatique international).

1. COMMENTAIRES GENERAUX

1.1. Objectifs du décret

Les instances soutiennent les objectifs généraux de ce décret et saluent :

- o l'adéquation nécessaire entre la trajectoire poursuivie et *“les objectifs de pérennisation et de développement de l'activité, voire de relocalisation et réindustrialisation du territoire wallon”* ;
- o la référence à l'objectif de transition juste et socialement équitable y compris pour les générations futures.

Elles accueillent également favorablement la définition d'une base légale pour le soutien à la politique énergétique et climatique des communes, en prévoyant une subvention sous forme de droit de tirage pour le financement d'un coordinateur Plan d'Action en faveur de l'Energie Durable et du Climat (PAEDC) et pour la réalisation d'actions et de projets de mise en œuvre de leur PAEDC.

Les instances insistent sur l'importance de la prise en compte des inégalités sociales dans la lutte contre les changements climatiques, mais aussi sur le défi pour les entreprises et, plus particulièrement sur le secteur manufacturier, dont la compétitivité pourrait être menacée, ce qui entraînerait des répercussions en termes d'emplois et de paupérisation de la population wallonne.

Elles soulignent que le maintien et la création d'emplois durables et de qualité ainsi que la formation sont absents du texte alors que ce sont des enjeux incontournables pour une transformation profonde de l'économie.

1.2. Chapitre 2. Les objectifs climatiques wallons

Concernant les objectifs wallons de réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre (commentaires de l'article 5), ceux-ci doivent permettre de :

- *« contribuer à la réalisation de l'objectif de l'Union européenne consistant en une réduction, dans l'Union européenne, de 55 % des émissions nettes de gaz à effet de serre, pour tous les secteurs de l'économie, d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990 ;*
- *contribuer à l'atteinte de l'objectif belge spécifique de réduction des émissions de gaz à effet de serre qui lui est assigné par l'Union européenne, en vertu du règlement 2018/842 ;*
- *respecter les engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre qui lui incombent dans le cadre du partage de la charge entre les entités belges. »*

Toutefois, cet objectif européen doit être décliné à l'échelle régionale, ce qui ne semble pas être le cas ici. Il s'agit davantage d'une retranscription des objectifs européens, plutôt qu'une déclinaison de ceux-ci en fonction des réalités territoriales.

Les instances constatent et regrettent que les objectifs prévus pour 2030 et 2050 soient exprimés en émissions nettes et non plus en budget d'émission brut comme dans le décret Climat précédent, ce qui ouvre la porte à l'utilisation des mécanismes de flexibilité ou à l'intégration d'émissions positives.

L'atteinte des objectifs climatiques nécessitera des réductions importantes de la consommation énergétique et des émissions de gaz à effet de serre. Il s'agit donc d'élaborer rapidement des feuilles de route visant la neutralité carbone, et d'aider tous les secteurs industriels à investir dans des process moins dépendants des énergies fossiles, plus circulaires et moins carbonés. Il est essentiel que ces feuilles de route et l'aide à la transition industrielle bas carbone permettent le développement durable des activités

industrielles tout en maintenant et développant l'emploi ainsi que la création d'emplois durables et de qualité dans les nouveaux secteurs/process et dans les nouvelles activités en développement.

Les instances soulignent qu'en l'absence de budgets sectoriels quinquennaux du précédent décret Climat, il sera nécessaire d'évaluer régulièrement si les politiques climatiques mises en œuvre au niveau de chaque secteur inscrivent bien la région dans sa trajectoire de neutralité carbone à l'horizon 2050 et qu'une attention soit portée aux éventuels réajustements des mesures climatiques en cas de déviation par rapport à la trajectoire.

1.3. Chapitre 3. Le Plan Air Climat Energie

Concernant la préparation du projet de PACE ou sa mise à jour (article 7), l'UVCW souligne l'importance d'impliquer les communes en amont de ces processus. En effet, celles-ci sont largement impactées par les mesures prises mais sont également directement impliquées dans la mise en œuvre de nombre d'entre elles.

1.4. Chapitre 4. Le comité des experts sur le climat

Les instances regrettent que l'autonomie du comité semble avoir été réduite par rapport au décret Climat. Dans un souci de transparence, il est crucial que tous les avis rendus par le comité soient publics.

Les avis et recommandations, auparavant possibles d'initiative, devraient maintenant être approuvés par le Gouvernement. CANOPEA et les syndicats estiment que le comité doit conserver la liberté de remettre des avis d'initiative.

La diversité des réalités sociales vécues par les citoyens, de leurs attentes et de leurs contraintes doit impérativement être mieux représentée au sein du comité des experts. Il conviendrait également que la dimension des sciences du travail soit prise en compte au sein de ce comité.

En outre, la diversité des secteurs économiques et industriels sur lesquels pèsent et pèseront d'énormes contraintes devrait impérativement être mieux représentée au sein de ce comité.

1.5. Chapitre 5. Le processus de participation citoyenne

Dans le cadre de l'élaboration du projet de Plan Air Climat Energie, les instances craignent que la consultation citoyenne ne soit pas encadrée par suffisamment de garanties et risque dès lors d'être fortement réduite. Le texte en projet prévoit que le Gouvernement peut décider de limiter le processus de participation citoyenne à certaines thématiques, politiques et mesures, et conditionne la publicité active des avis et propositions du groupe de citoyens à l'accord du Gouvernement. Dans un souci de transparence, les instances demandent que les avis et propositions du groupe de citoyens fassent l'objet d'une publication et pas seulement après l'accord du Gouvernement.

Les instances insistent sur l'importance de la participation citoyenne et sur l'apport des associations et des experts pour nourrir les débats du groupe de citoyens.

Par ailleurs, dans une optique d'amélioration continue, une évaluation des expériences antérieures et un benchmark des initiatives similaires menées dans d'autres régions devraient être réalisés afin d'optimiser le processus.

La composition du groupe de citoyens, précisée à l'article 14, ne tient compte que du sexe, des tranches d'âge et d'un équilibre géographique. Il semble indispensable de préciser que les réalités socio-économiques (notamment de revenu, de niveau d'étude, etc.) doivent être considérées, d'autant que l'on sait que les publics précarisés sont sous-représentés dans les dynamiques de participation citoyenne. Leur participation doit dès lors faire l'objet d'attentions particulières et de pro activité.

1.6. Chapitre 6. Le soutien aux communes dans leur politique énergétique et climatique

La subvention sous forme de droit de tirage devrait permettre de généraliser et pérenniser la fonction de coordinateur PAEDC au sein des communes et de conserver l'expérience des agents en place, ce qui contribuera à ancrer la politique en faveur du climat dans les politiques communales, et également de réaliser des projets.

Les instances constatent que cette mesure de soutien n'est pas acquise puisqu'elle est fixée « *dans la limite des crédits disponibles* » et ne donne donc aucune garantie de pérennisation du financement. Afin d'en assurer la mise en œuvre effective, le montant minimum du droit de tirage devrait être fixé dans le décret et un système d'indexation de celui-ci prévu.

Les instances ont différentes demandes à formuler pour que ce dispositif donne sa pleine mesure :

- Sur base de l'expérience d'autres programmes reposant sur un droit de tirage (le FRIC et le PIMACI), il convient de donner la possibilité aux communes de thésauriser une partie du montant d'une programmation sur la suivante. Cette demande, motivée par l'insuffisance des moyens disponibles et de la durée de la programmation pluriannuelle concernée au regard des projets envisagés, est à faire au début de la première programmation.
- La proposition doit s'apparenter à un vrai droit de tirage et amener la réelle simplification administrative voulue par un droit de tirage.
- L'article 19 prévoit que les communes peuvent choisir de confier des missions spécifiques à un coordinateur supra-communal. Il conviendrait dès lors de préciser la procédure permettant à une commune de transférer une partie de sa subvention à un organisme supra-communal.
- Les instances proposent d'ajouter un 5° à l'article 24 : les frais d'expertise externe pour l'accompagnement du coordinateur du PAEDC dans ses missions (p. ex. : réalisation et mise à jour du diagnostic de territoire, animation de la participation citoyenne, etc.). Il s'agit d'une possibilité indispensable pour faire avancer la mise en œuvre des PAEDC parfois bloqués par un manque d'expertise technique dans le chef du coordinateur sur des aspects précis qui ne relèvent pas du cœur de sa mission (p. ex. : étude du potentiel renouvelable du territoire, mise à jour du bilan énergétique territorial, définition de scénarios d'atteinte des objectifs, etc.).
- Les instances invitent le Gouvernement à adopter dans les meilleurs délais l'AGW, notamment en ce qui concerne les articles 25 et 26. Il conviendra de réduire la charge administrative des communes liée à la gestion du droit de tirage pour leur permettre de concentrer leur énergie sur la mise en œuvre et l'amélioration de la qualité de leur PAEDC.
- Il conviendra de donner à l'administration les moyens d'apporter un soutien méthodologique, technique et administratif aux communes. Il conviendrait par ailleurs de prévoir les ressources suffisantes (au sein du SPW ou en désignant un prestataire externe) pour coordonner le droit de tirage, répondre efficacement aux questions des communes, assurer le développement et la maintenance des outils mis à leur disposition, organiser et mettre en œuvre des programmes de formation continue, etc.

1.7. Chapitre 7. Les conventions carbone

Il est difficile de remettre un avis complet et éclairé sur les modalités de définition des conventions carbone sans avoir les propositions de textes relatifs aux conventions carbone types ainsi que sur la méthodologie de définition des objectifs et d'éventuelles obligations complémentaires à charge des participants à la communauté carbone.

Ces aspects sont en cours d'élaboration au sein d'un groupe de travail qui comprend les représentants politiques, administratifs et industriels. Les discussions se basent sur une note cadre récemment approuvée par le Gouvernement. Cette dernière fixe un ensemble de modalités qu'il conviendra de décliner dans la convention type que signeront, dans un premier temps, les fédérations, et plus tard, d'autres types de communautés comme le prévoit opportunément cet avant-projet de décret. Il est essentiel de poursuivre activement les discussions au sein de ce groupe de travail et de disposer rapidement d'une proposition de convention type déclinant les modalités de la note cadre approuvée par le Gouvernement.

Les instances relèvent que l'article 33 prévoit que le CESE soit consulté sur le projet de convention carbone type et insistent pour que cette consultation du CESE et des Pôles ait lieu dans les meilleurs délais.

*

CANOPEA, les syndicats et l'UCM regrettent que la participation au groupe de travail chargé de l'élaboration des conventions types soit restreinte à certains acteurs et souhaitent dès lors formuler des premières considérations.

Sur le plan des contreparties accordées aux entreprises organisées en communautés carbone, les contreparties financières accordées aux entreprises doivent être conditionnées au respect d'objectifs d'amélioration de leur efficacité énergétique et de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre. Elles doivent également être proportionnées afin d'éviter tout effet d'aubaine dans l'optique d'utilisation optimale de l'argent public.

Ils accueillent favorablement le développement des communautés carbone qui permettront de mutualiser et d'optimiser les investissements ou/et aménagements. Les arrêtés de mise en œuvre de ces instruments doivent être adoptés dans les meilleurs délais.

Néanmoins, ils s'inquiètent que le décret prévoie l'immunité, fixe le cadre des conventions mais ne garantit aucunement le niveau d'ambition des communautés carbone et de leurs membres ni leur alignement avec les objectifs climatiques régionaux. Le décret doit au moins prévoir que :

- o La participation à une communauté carbone implique à minima un audit énergétique et climatique régulier ainsi que la réalisation d'une feuille de route carbone et énergie évaluée par un organisme indépendant.
- o La convention carbone démontre la valeur ajoutée en terme climatique et d'efficacité énergétique par rapport à une trajectoire business as usual.
- o Une immunisation telle que prévue à l'art 31 pour certains acteurs n'est acceptable qu'à condition que les engagements pris en contrepartie participent significativement aux objectifs de décarbonation de la région prévus dans le décret, à savoir notamment -55% en 2030 par rapport à 1990.
- o Il soit clairement stipulé que les avantages octroyés en contrepartie doivent être proportionnels à l'effort consenti par la communauté ou ses membres par rapport à une trajectoire business as usual (Art.30, 5°).

- o Il soit explicitement prévu que les communautés carbone doivent conjointement être en ligne avec les objectifs de décarbonation de la région, à savoir -55% en 2030 par rapport à 1990.

Pour des raisons de transparence et de lisibilité, les objectifs de la communauté et des membres doivent être exprimés en termes d'intensité énergétique (kWh par € ou quantité de produit) et en termes d'émissions de GES absolues (et non relatives).

En termes de gouvernance, ils constatent que le manque de transparence des accords de branche se retrouve au niveau des conventions carbone. Par ailleurs, CANOPEA et les organisations syndicales insistent sur la nécessité d'inclure la représentation syndicale dans les comités directeurs, au moins à titre d'observateur.

*

Pour les représentants de l'UWE, des auto producteurs, des producteurs d'énergie à partir de cogénération de qualité et des grands consommateurs industriels, il conviendrait pour la définition de la convention carbone :

- o d'évoquer « l'optimisation des consommations énergétiques » plutôt que la « gestion de la consommation énergétique » ;
- o de reprendre également dans les exemples « la production de chaleur durable » ainsi que d'ajouter, aux énergies de source renouvelable, les énergies « bas carbone » ;
- o de se référer à l'article 1^{er} en parlant « d'émissions nettes » de gaz à effet de serre.

Les représentants de l'UWE, des auto producteurs, des producteurs d'énergie à partir de cogénération de qualité et des grands consommateurs industriels estiment qu'en toute logique, la convention carbone doit fixer les objectifs définis au niveau de la communauté carbone. Les objectifs individuels permettant la fixation des objectifs communs ne doivent pas être repris dans la convention carbone pour des raisons de publication d'informations sensibles relatives à des objectifs d'efficacité énergétique, d'émissions de CO₂ ou de transition bas carbone. Il en va de même pour les moyens mis en commun qui relèvent de la confidentialité des affaires.

Les représentants de l'UWE, des auto producteurs, des producteurs d'énergie à partir de cogénération de qualité et des grands consommateurs industriels estiment également que les trajectoires qui découlent de la méthode de fixation des objectifs et des obligations de moyens éventuellement à mettre en œuvre (étude de faisabilité, roadmap, ...). Les objectifs individuels ou mutualisés au niveau de la convention carbone doivent bien évidemment s'inscrire dans une trajectoire définie par la transposition des objectifs européens en matière climatique, mais il est complexe de vouloir définir même à titre indicatif une trajectoire de neutralité carbone pour la communauté d'énergie à l'horizon 2050. En effet, la trajectoire de neutralité carbone en 2050 est une disposition législative européenne, déjà reprise par ailleurs dans ce texte.

La proposition concrète de reformulation est la suivante :

Art. 30. La convention carbone indique au minimum :

- 1° les dispositions législatives, européennes ou régionales qu'elle vise à mettre en œuvre ;
- 2° les objectifs à atteindre individuellement par chaque membre de la communauté carbone pour la durée de la convention, avec une trajectoire indicative pour atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 ;
- 3° les objectifs et trajectoires fixés en commun pour la communauté carbone, **les autres obligations éventuelles**, les moyens mis en commun pour les atteindre et les principes du partage de responsabilité en cas de non-respect de la convention ;
- 4° les obligations à mettre en œuvre par chaque membre de la communauté carbone pour atteindre les objectifs visés au 2° et au 3° ;
- 5° les avantages octroyés en contrepartie de la mise en œuvre des obligations et de l'atteinte des objectifs ;

- 6° les modalités de suivi et de contrôle de l'atteinte des objectifs visés au 2° et au 3° et de son respect ;
7° sa durée, de maximum huit ans, renouvelable ;
8° les modalités suivant lesquelles elle peut être actualisée, conformément aux règles édictées par le présent chapitre ;
9° les motifs et les modalités suivant lesquelles elle peut être résiliée, conformément aux règles édictées par le présent chapitre, ainsi que les modalités suivant lesquelles la partie qui résilie la convention se conforme aux dispositions décrétales et réglementaires que la convention carbone vise à mettre en œuvre ;
10° les modalités suivant lesquelles sont tranchées les difficultés quant à l'interprétation de ses clauses ;
11° les clauses pénales en cas d'inexécution des obligations issues de la convention carbone ainsi que les clauses de sauvegarde ou de cas de force majeure.
Le Gouvernement peut préciser le contenu des conventions carbone.

*

Les instances souhaitent disposer d'informations complémentaires concernant :

- o la possibilité pour les agriculteurs, en tant qu'entreprises, de faire partie d'une communauté carbone ;
- o le cadre des obligations et des avantages relatifs aux conventions carbone (Article 30, 4° et 5° respectivement) ;
- o la possibilité d'aligner cette convention carbone au cadre européen de certification de carbone.

Elles soulignent que la communauté carbone n'aura que peu d'autonomie vu que tout est soumis à approbation du Gouvernement.

L'article 32 indique que « *La convention carbone peut être source de droits ou d'obligations à l'égard de tiers concernés par son exécution* ». Il paraît difficilement concevable qu'une convention puisse créer des obligations pour des tiers à celle-ci. Cette disposition est à clarifier.

Les instances souhaitent avoir confirmation que l'article 38 vise bien à éviter de devoir modifier une réglementation fédérale (réduction d'accises sur la cotisation sur l'énergie pour les entreprises en accord de branche).

1.8. Chapitre 8. L'adaptation au changement climatique

Les publics précarisés sont les premières victimes des changements climatiques et sont également moins outillés pour y faire face. Cette réalité doit être prise en compte proactivement en matière d'adaptation au changement climatique.

Les inondations de 2021 ont montré qu'une réponse adaptée doit être construite non seulement sur base d'un renforcement des systèmes d'alerte et d'intervention existants mais également sur base de l'intelligence collective au niveau local dont il convient d'accompagner les initiatives.