

# GOVERNANCE BELGE EN MATIÈRE DE CLIMAT



**UCLouvain**  
SAINT-LOUIS BRUXELLES

RAPPORT DU SÉMINAIRE ACADÉMIQUE #4

## LES « LOIS CLIMAT » EN EUROPE ET LE RÔLE DES PARLEMENTS

22 OCTOBRE 2018

Les lois consacrées au climat se multiplient en Europe et au-delà. Quelles sont leurs caractéristiques et en quoi sont-elles nécessaires à la transition des États vers une économie bas carbone ? Nombre de ces lois s’inspirent d’une loi britannique, le *Climate Change Act* de 2008, adoptée à l’initiative du monde académique. Quel bilan peut-on tirer de la mise en œuvre de cette loi, après dix ans d’application, tant du point de vue de la gouvernance de l’enjeu climatique que du point de vue des résultats substantiels obtenus ?

Le quatrième séminaire fut consacré à l’exploration des caractéristiques de ces « lois climat », d’abord de manière panoramique (introduction par Dr. Pieter Boot, *Dutch Environmental Assessment Agency, NL*), ensuite en portant une attention particulière à la loi britannique (introduction par Dr. A. Averchenkova, *Grantham Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics, UK*), aux initiatives en cours aux Pays-Bas (Prof. K. de Graaf, Groningen, *University, Associate Professor with a chair in Public Law and Sustainability*) et en France (M. Wemaere, *Senior Lawyer at the Paris and Brussels Bar associations, Research Associate at IDDRI*).

Ce sont principalement le rôle exercé par les organes parlementaires, les caractéristiques et les modalités de fonctionnement d’organes indépendants, les particularités des budgets carbone ou encore les modalités de participation du public et des parties prenantes qui étaient les points d’entrée proposés pour la discussion.

Comme les sessions précédentes, le séminaire était conçu de manière exploratoire, sur un mode de partage des savoirs, entre spécialistes de diverses disciplines. Il ne s’agissait donc pas d’un séminaire présentant le résultat d’études menées par le comité scientifique organisateur, dirigé par le Prof. D. Misonne.

**SÉMINAIRE 4**  
**22 OCTOBRE 2018**  
**LES « LOIS CLIMAT » EN EUROPE ET LE RÔLE DES PARLEMENTS**

<b>1. UNE MULTITUDE DE « LOIS CLIMAT » EN EUROPE</b> .....	<b>5</b>
1.1. Qu'est-ce qu'une « loi climat » ? .....	5
1.2. Tableau comparatif .....	6
1.3. Le modèle suédois .....	7
<b>2. DIX ANS D'EXPÉRIENCE AU ROYAUME-UNI</b> .....	<b>8</b>
2.1. Caractéristiques .....	8
2.1.1. Le budget carbone .....	8
2.1.2. Un comité indépendant .....	10
2.2. Bilan : améliorer la qualité de la décision politique .....	13
2.2.1. La loi .....	13
2.2.2. Le Comité sur le changement climatique .....	14
<b>3. LE PROJET DE LOI AUX PAYS-BAS</b> .....	<b>15</b>
3.1. L'effet Urgenda .....	15
3.2. Diverses options .....	16
3.3. Une loi au contenu mou .....	16
3.4. « <i>A climate day</i> » .....	17
3.5. L'absence de comité d'expert aux compétences appropriées .....	17
3.6. Atouts et faiblesses .....	17
<b>4. LA FRANCE, APRÈS L'ACCORD DE PARIS</b> .....	<b>19</b>
4.1. Assumer le rôle de champion .....	19
4.2. Un problème de trajectoire .....	20
4.3. Les améliorations nécessaires .....	21
Colophon .....	22



# 1. UNE MULTITUDE DE « LOIS CLIMAT » EN EUROPE

- ▶ *Plusieurs pays européens ont récemment adopté des « lois climat ».*
- ▶ *Ce sont des lois qui fixent des objectifs à long terme.*
- ▶ *Leur degré d'opérationnalisation varie.*
- ▶ *Dans tous les cas, leur valeur ajoutée est d'apaiser le débat politique et d'imposer une direction claire à l'action publique.*
- ▶ *Il s'agit d'outils indispensables à l'ancrage des nouvelles exigences européennes.*
- ▶ *Les lois les plus performantes prévoient des budgets carbone et, surtout, un comité d'experts indépendant.*
- ▶ *Ces lois confient au Parlement un rôle conséquent.*
- ▶ *Le Parlement est le lieu de rapportage, souvent sur une base annuelle, à l'instar du rapportage budgétaire. Le Gouvernement y présente son bilan et la manière dont il respecte la « loi climat » et les mesures prises pour la mettre en œuvre.*
- ▶ *L'étude de ces diverses « lois climat » suscite un intérêt doctrinal. Toutefois, les particularités des « lois climat » dans les États décentralisés mériteraient plus d'attention.*

## 1.1. QU'EST-CE QU'UNE « LOI CLIMAT » ?

Avant de s'intéresser aux « lois climat », il convient de définir le terme, car plusieurs interprétations sont possibles, qu'elles soient larges (toutes les législations ayant trait au climat) ou plus ciblées. C'est de ces dernières dont il fut question lors du séminaire.

Pieter Boot entend par « lois climat », les lois :

- ▶ qui fixent un objectif national à l'échéance post-2030 ;
- ▶ qui organisent la manière d'atteindre de tels objectifs ;
- ▶ qui prévoient un mécanisme de surveillance et de rapportage.

Les « lois climat » analysées sont des lois adoptées à l'échelle des États. Le fédéralisme en matière climatique reste, semble-t-il, une boîte obscure, moins facilement appréhendable.

La situation espagnole, où des initiatives sont portées tant au niveau fédéral que dans certaines régions, dans un contexte institutionnel sous tension, mériterait d'être étudiée. Au Royaume-Uni aussi, la « loi climat », dont on célèbre les dix ans, mérite d'être lue à la lumière de son articulation avec les éventuels régimes adoptés par les nations constitutives, lorsqu'elles sont dotées d'une institution législative (Pays de Galles, Écosse et

Irlande du Nord)<sup>1</sup>. Le décret wallon du 19 février 2014 portant sur le climat n'est pas connu de nos orateurs étrangers.

Hors d'Europe, le Mexique est cité comme terrain d'analyse pertinent.

## 1.2. TABLEAU COMPARATIF

Les « lois climat » européennes, existantes (Suède, Finlande, Danemark, Norvège, France) ou en projet (Pays-Bas) seraient toutes inspirées du modèle britannique.

Elles contribuent indéniablement à consolider la vision à long terme des politiques climatiques. Elles ne sont pas le seul facteur déterminant d'une politique ambitieuse, mais elles présentent de sérieux atouts, à commencer par le fait que les discussions politiques, dans de tels cadres, ne portent plus sur la question « y va-t-on ? », mais sur le « comment y va-t-on ? ».

Un tableau comparatif des différents régimes est proposé ci-dessous, tenant compte la présence ou non d'un budget carbone, d'un comité indépendant, d'un volet portant sur l'adaptation, de l'étendue du champ d'application.

La base documentaire la plus connue est celle proposée par le Grantham Institute à la LSE London School of Economics, accessible à l'adresse : <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/climate-change-laws-of-the-world>.

	UK	Denmark	Finland	France	Sweden	Norway
Year of adoption	2008	2014	2015	2015	2017	2017
2050 target wrt 1990	Min. -80%	Low emission society	Min. -80%	-75%	Min. -85% by 2045	-80 to -95%
Carbon budgets	✓	—	✓	✓	-(targets for 2030, 2040)	—
Independent committee	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Also adaptation	✓	—	✓	—	—	—
Scope	ETS sep. accounting	Emphasis on non-ETS	Non-ETS sectors	ETS in policies exempted	ETS sectors included	ETS sectors included

Source : P. Boot, 2018

<sup>1</sup> Est ainsi cité : T. Muinzer, *Climate and Energy Governance for the UK Low Carbon Transition*, Palgrave, 2018.

### 1.3. LE MODÈLE SUÉDOIS

La loi la plus convaincante, tant du point de vue du contenu que du processus, serait la loi suédoise (2017), car ce serait la plus ambitieuse.

Fondée sur un accord politique tous partis confondus, elle fixe un objectif fort à l'horizon 2045 (plus de 85 % de réduction des gaz à effet de serre par rapport à 1990) et des accords spécifiques pour le transport et le secteur ETS. Elle doit faire l'objet d'un rapportage annuel à l'occasion de la discussion du budget. Elle serait d'ailleurs inspirée de la législation financière. Elle impose une planification de la part du Gouvernement, par cycles de quatre ans. Les résultats font l'objet d'une évaluation indépendante par un Conseil de la politique du climat.

Plus d'informations sur : <https://www.government.se>.

## 2. DIX ANS D'EXPÉRIENCE AU ROYAUME-UNI

- ▶ *Le UK Climate Act est une législation particulièrement solide, tant sur la procédure que sur le fond.*
- ▶ *Elle organise un dialogue quasi permanent entre le Gouvernement et le Parlement sur la question climatique.*
- ▶ *Elle a permis de libérer le Royaume-Uni d'une attitude sceptique à l'égard de l'enjeu climatique pour adopter une attitude de recherche des meilleures options.*
- ▶ *Elle crée une ligne du temps et instaure une sécurité juridique en matière de prévisibilité des engagements.*
- ▶ *Elle prévoit une articulation avec les entités dévolues, à savoir l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord.*
- ▶ *Elle organise l'adoption de budgets carbone et l'effort de planification.*
- ▶ *Son originalité majeure est la création d'un comité sur le changement climatique.*
- ▶ *Ce comité a un rôle de conseiller et d'évaluateur.*
- ▶ *Il est respecté de tous.*
- ▶ *Sa composition n'est pas « environnementale » ni associative.*
- ▶ *Sa présidence est exercée par une personnalité politique de haut niveau.*
- ▶ *Le comité se positionne dans le débat public et interpelle la chambre, par exemple à l'égard de l'aéroport d'Heathrow.*
- ▶ *Il contribue à provoquer l'intégration de la dimension climatique dans les autres politiques.*
- ▶ *Le contexte de ces dernières années démontre cependant un vacillement à l'égard de la préoccupation climatique, sous l'influence du Brexit et de la crise économique.*
- ▶ *L'effort de réduction des gaz à effet de serre est plus ardu, car les mesures les plus faciles ont déjà été prises.*
- ▶ *Une situation qui n'est donc pas propre à la Belgique seule.*

### 2.1. CARACTÉRISTIQUES

Le texte de la loi est accessible à l'adresse <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents>.

#### 2.1.1. Le budget carbone

##### 2.1.1.1. Budget carbone et périodes budgétaires

L'originalité de la démarche britannique fut d'assigner au Royaume-Uni, dès 2008 et par voie législative, un objectif à long terme (2050).

Cet objectif gouverne l'élaboration d'un budget carbone, qui est établi par phases, par et à l'initiative du Gouvernement.

#### *Carbon budgets*

*Art. 4. (1) It is the duty of the Secretary of State—*

*(a) to set for each succeeding period of five years beginning with the period 2008-2012 (“budgetary periods”) an amount for the net UK carbon account (the “carbon budget”), and*

*(b) to ensure that the net UK carbon account for a budgetary period does not exceed the carbon budget.*

*(2) The carbon budget for a budgetary period may be set at any time after this Part comes into force, and must be set—*

*(a) for the periods 2008-2012, 2013-2017 and 2018-2022, before 1st June 2009;*

*(b) for any later period, not later than 30<sup>th</sup> June in the 12<sup>th</sup> year before the beginning of the period in question.*

Son élaboration, par le Gouvernement, nécessite la prise en compte de l'avis du Comité sur le changement climatique (cf.. infra) et de ceux des autorités écossaises, du Pays de Galle et de l'Irlande du Nord. Le projet de budget est soumis à l'appréciation du Parlement. Les rouages du processus décisionnel sont clairement établis.

#### *2.1.1.2. Présentation des plans au Parlement*

Le respect de ce budget carbone implique un effort de planification de la part du gouvernement, dont il doit aussi rendre compte devant le Parlement, pour chaque période dite « budgétaire » (terme spécifique au budget carbone) :

*Art. 14 (1). As soon as is reasonably practicable after making an order setting the carbon budget for a budgetary period, the Secretary of State must lay before Parliament a report setting out proposals and policies for meeting the carbon budgets for the current and future budgetary periods up to and including that period.*

L'effort de planification doit tenir compte « de la nécessité de prendre des mesures au plan interne ».

Le rapportage sur la planification des efforts envisagés nécessite la consultation préalable des autorités écossaises, du Pays de Galle et de l'Irlande du Nord :

*Art. 14 (5). So far as the report relates to proposals and policies of the Scottish Ministers, the Welsh Ministers or a Northern Ireland department, it must be prepared in consultation with that authority.*

#### *2.1.1.3. Présentation des résultats au Parlement*

Un autre type de rapportage est aussi requis de la part du Gouvernement, annuel celui-là, devant le Parlement, concernant le respect du plan arrêté pour atteindre le budget carbone et l'effort de réduction des gaz à effet de serre réalisé ou, en cas de défaillance, à compenser.



## 2.1.2. Un comité indépendant

### 2.1.2.1. Rôle

L'autre élément essentiel de cette « loi climat » au Royaume-Uni est la création d'un « Comité sur le changement climatique », dont le mandat est clair et précis :

- ▶ **Un devoir d'avis** (« *It is the duty of the Committee to advise the Secretary of State on* ») sur l'objectif 2050 et sur la nécessité ou non de l'amender.
- ▶ **Un devoir d'avis** sur la fixation du budget carbone pour chaque période budgétaire et sur la manière dont les secteurs ETS et non-ETS doivent y contribuer. Ces avis sur les budgets carbone doivent être motivés, communiqués aux autorités nationales. Les avis doivent être publiés.
- ▶ **Un devoir d'avis** sur le sort à réserver aux émissions du transport aérien et maritime.
- ▶ **Une obligation de rapportage annuel**, tant devant le Parlement que devant chacune des assemblées nationales, concernant l'appréciation des progrès réalisés, des progrès à faire et de la faisabilité du respect des objectifs fixés. Le gouvernement est tenu de répondre au rapport établi par le Comité devant le Parlement et en concertation avec les autorités nationales.
- ▶ **Une compétence d'avis** « à la demande » du Gouvernement et des autorités nationales.

Le Comité est donc le **conseiller** du Gouvernement et des administrations dévolues, mais aussi l'évaluateur des progrès réalisés.

Il n'est **que le conseiller**, sans préempter les choix politiques. Mais son avis est généralement suivi.

### The CCC's statutory advice on carbon targets has generally been followed

Issue	CCC recommendation	Parliamentary decision	Advice implemented...
2050 target (2008)	Reduce all greenhouse gas emissions by 80% from 1990 level by 2050	Legislated the 2050 target as recommended	<b>Fully</b>
1st, 2nd, carbon budgets (2009)	Set <i>interim budgets</i> that result in a emissions by 2020. Replace them with <i>budgets</i> equivalent to a 42% cut deal	Legislated the interim recommended level. The global deal did not	<b>Fully</b>
4th carbon budget	Set a <i>domestic action</i> budget equivalent by 2025. Change the earlier budgets to previously recommended <i>intended</i> level. tighter <i>global offer</i> budget after a	Legislated the <i>domestic</i> subject to a review in the evolving circumstances. were not changed	<b>Partially</b>
4th carbon budget (2014)	There is no legal or economic basis for the 4th carbon budget	Confirmed the 4th carbon originally set	<b>Fully</b>
5th carbon budget	Set a budget that is equivalent to a emissions by 2030, including emissions international shipping	Legislated a budget requiring cut, but without bringing shipping into the framework	<b>Partially</b>

Source: Averchenkova A, Fankhauser S, and Finnegan J (2018) *The role of independent bodies in climate governance: the UK's Committee on Climate Change*. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science.

Le Comité joue un rôle dans de multiples dossiers, parmi lesquels l'extension de l'aéroport d'Heathrow. Non seulement il est consulté, mais il lui arrive aussi de réagir, de sa propre initiative, à certains propos tenus au Parlement, afin de les corriger :

*The Rt. Hon. Chris Grayling MP  
Secretary of State for Transport  
Great Minster House, 33 Horseferry Road London SW1P 4DR*

*Dear Secretary of State,*

*The UK has a legally binding commitment to reduce greenhouse gas emissions under the Climate Change Act. The Government has also committed, through the Paris Agreement, to limit the rise in global temperature to well below 2°C and to pursue efforts to limit it to 1.5°C.*

*We were surprised that your statement to the House of Commons on the National Policy Statement on 5 June 2018 made no mention of either of these commitments. It is essential that aviation's place in the overall strategy for UK emissions reduction is considered and planned fully by your Department.*

*The Committee on Climate Change (CCC) does not have a view on the location of airport capacity, as long as total UK aviation emissions are compatible with meeting the 2050 climate objectives.*

*In its projections, the Committee has made a relatively generous provision for aviation emissions compared to other sectors:*

- Our analysis has illustrated how an 80% economy-wide reduction in emissions could be achieved with aviation emissions at 2005 levels in 2050. Relative to 1990 levels this is a doubling of emissions, and an increase in its share of total emissions from 2% to around 25%. We estimate that this would allow for around 60% growth in aviation demand, dependent on the delivery of technological and operational improvements and some use of sustainable biofuels.*
- Aviation emissions at 2005 levels in 2050 means other sectors must reduce emissions by more than 80%, and in many cases will likely need to reach zero.*
- Higher levels of aviation emissions in 2050 must not be planned for, since this would place an unreasonably large burden on other sectors.*

*The Airports Commission also incorporated the CCC's advice on aviation, concluding that 'any change to [the] UK's aviation capacity would have to take place in the context of global climate change, and the UK's policy obligations in this area'.*

*We look forward to the Department's new Aviation Strategy in 2019, which we expect will set out a plan for keeping UK aviation emissions at or below 2005 levels by 2050.*

*To inform your work we are planning to provide further advice in spring 2019.*

*We would welcome the opportunity to discuss these matters more fully.*

*Yours, Signed by the Committee on Climate Change*

Source : <https://www.theccc.org.uk/wp-content/uploads/2018/06/CCC-letter-to-DfT-on-Airports-National-Policy-Statement.pdf>

### 2.1.2.2. Pouvoirs

Le Comité détient un pouvoir d'enquête. Il peut commander des études, organiser des consultations de parties prenantes ou s'adjoindre un sous-comité. Il en existe par exemple un sur l'adaptation.

Le Comité dispose d'un **budget important de fonctionnement**, d'environ 3,7 millions de livres. Il peut accepter des donations. Il est rémunéré ( les membres seraient défrayés à hauteur de 800 à 1000 livres par journée de réunion mensuelle)<sup>2</sup>. Il peut être propriétaire. Il gère son budget de manière autonome. Il dispose d'un secrétariat permanent (environ 22 temps-plein).

Il est tenu de respecter certaines exigences qui lui sont imposées par le Gouvernement, sur des aspects techniques spécifiquement énumérés (art. 42), mais en aucun cas le Gouvernement ne peut peser sur la substance des décisions prises par le Comité, ce qui en garantirait l'**indépendance** de ce Comité :

*Art. 42 (4). The power to give directions under this section does not include power to direct the Committee as to the content of any advice or report.*

Cette indépendance est renforcée par la relation directe que le Comité entretient avec le Parlement.

Son budget étant toutefois alimenté par des fonds publics (84 % provenant de « l'économie et de l'environnement », 16 % des autorités dévolues), il est sensible aux éventuelles coupes budgétaires.

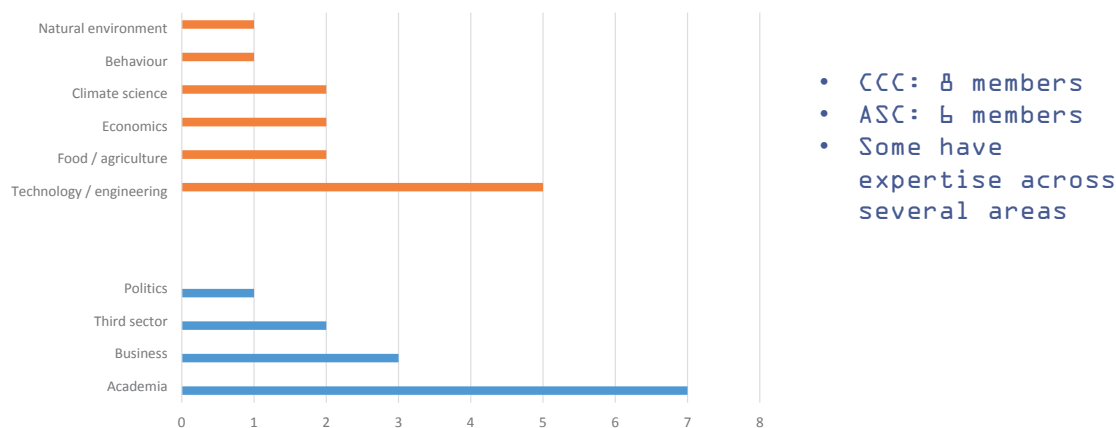
### 2.1.2.3. Composition

Le choix des membres (un président + 8 personnes maximum) s'opère en tenant compte de leurs compétences dans les matières suivantes :

Compétitivité économique, politique climatique (en ce compris les impacts sociaux des politiques climatiques, science du climat), particularités régionales, prévisions économiques, marché des émissions, finance, développement technologique.

<sup>2</sup> A. Rüdinger, L. Vallejo, *Le comité pour le changement climatique au Royaume-Uni*, études de l'Idri, n° 6/18, juillet 2018, disponible sur [www.idri.org](http://www.idri.org), p. 8.

## Background of CCC and ASC members (no. of members)



Source : A. Averchenkova

Les autres enjeux environnementaux ne sont pas mentionnés, ni la représentation de la société civile. Le secteur associatif n'est pas formellement intégré au Comité. La vérification d'éventuels conflits d'intérêts n'est pas explicitée dans la loi.

Le président a un profil politique de très haut niveau. Ce serait d'ailleurs la stature politique des deux présidents à ce jour, membres de la Chambre des lords, qui aurait assis la crédibilité et l'influence incontestable du Comité.

La composition du comité est restée stable, malgré les alternances au pouvoir. Le mandat des membres est fixé à un maximum de deux fois cinq ans.

## 2.2. BILAN : AMÉLIORER LA QUALITÉ DE LA DÉCISION POLITIQUE

### 2.2.1. La loi

Pour A. Averchenkova, la loi britannique sur le climat a clairement amélioré la qualité de la décision politique. Elle a permis de libérer le Royaume-Uni d'une attitude sceptique à l'égard de l'enjeu climatique pour **adopter une attitude de recherche des meilleures options.**

Cette loi présente aussi l'atout de fixer **une ligne du temps**, un agenda, tant pour les pouvoirs publics que pour le secteur privé, mais aussi pour les médias : les échéances sont connues, les moments de rapportage aussi.

Elle contribue au maintien d'un consensus que personne ne souhaite renégocier. L'essentiel est qu'elle **pousse les acteurs en avant dans une même direction.**

### 2.2.2. Le Comité sur le changement climatique

Le Comité sur le changement climatique (« UK Climate Change Committee ») a eu un poids décisif sur la politique britannique. Il est **respecté** de tous les partenaires, de tous les secteurs. Il a une incidence sur le travail parlementaire en favorisant le renforcement de l'ambition. Ses avis sont généralement suivis.

Il confère **un soutènement technique et scientifique aux choix politiques**. Son influence dépasse les cercles de la seule politique climatique en contribuant à l'intégration de la dimension climatique dans toutes les politiques, par exemple en matière d'aménagement du territoire et de transport aérien.

La littérature fait toutefois état de difficultés récentes liées à la crise économique. En 2011, l'adoption du 4<sup>e</sup> budget carbone portant sur la période 2023-2027 – et l'ambition portée par le Comité climat – fut contestée, mais son avis a prévalu : « Un moment clé qui confirme la crédibilité et l'autorité politique du Comité mais est aussi révélateur d'un certain effritement du soutien politique<sup>3</sup> ».

L'agenda climatique au Royaume-Uni serait en perte de vitesse dans le contexte du Brexit. Le ministère du Climat a d'ailleurs disparu.

Le succès des premières années (réduction des gaz à effet de serre) était facilité par le type de mesures relativement faciles à prendre à l'époque (*low hanging fruits*), mais l'effort requis est désormais plus conséquent.

L'objectif à long terme commence à être contesté. Il a fait l'objet d'une action en justice, portée par une association (Plan B), au motif qu'elle serait trop peu ambitieuse. L'action n'a pas été jugée recevable par la High Court. Mais l'association a fait appel de cette décision<sup>4</sup>.

3 Id. p. 11 (cité ici en termes plus synthétiques).

4 Détails sur <https://planb.earth>.

## 3. LE PROJET DE LOI AUX PAYS-BAS

- ▶ *Le projet néerlandais de juin 2018 fut acclamé comme une réussite en raison de son objectif à long terme, mais aussi par la décision, consensuelle sur le plan politique, de passer par la voie législative pour mettre en œuvre l'Accord de Paris.*
- ▶ *Son contenu est cependant minimal. Il est particulièrement peu prescriptif.*
- ▶ *Il n'y a pas de budget carbone ; l'articulation avec les secteurs n'est pas organisée.*
- ▶ *La manière dont l'objectif sera atteint dépend de négociations avec l'ensemble des parties prenantes.*
- ▶ *La préparation du contenu du plan climat est organisée dans le cadre des tables rondes sectorielles participatives. Les résultats seront rassemblés par le « klimaatberaad », l'organe de concertation des présidents des tables rondes sectorielles.*
- ▶ *Le cadre pourrait rester sans contenu.*
- ▶ *La pression citoyenne est cependant maximale.*
- ▶ *Le projet de loi est incontestablement une conséquence de la décision du tribunal de La Haye dans l'affaire Urgenda de juin 2015.*
- ▶ *Il ne prévoit pas de comité d'experts indépendant ; ce rôle de comité climat est dévolu au Conseil d'État.*
- ▶ *L'un des apports du projet est le « climate day », une rencontre annuelle (mais elle est pluriannuelle au Royaume-Uni) où le Gouvernement devra rendre des comptes au Parlement et à la société civile.*

### 3.1. L'EFFET URGENDA

C'est l'affaire Urgenda et la décision prononcée en première instance par le Tribunal de La Haye, en juin 2015, qui est le principal facteur déclencheur du projet de « loi climat » aux Pays-Bas.

Cette décision dans l'affaire Urgenda a été confirmée par la Cour d'appel, le 9 octobre 2018.

Les autres facteurs déclencheurs de ce projet de « loi climat » furent :

- ▶ La nécessité de mettre en œuvre l'Accord de Paris.
- ▶ Les objectifs contraignants que l'Union européenne impose désormais au secteur non-ETS.
- ▶ Un accord de coalition conclu entre tous les grands partis politiques en 2017, portant sur la nécessité d'adopter une nouvelle loi pour répondre à l'enjeu climatique. Le contexte spécifique est celui de l'annonce de la sortie du charbon de la production d'électricité

à l'échéance 2030, de la fin de la fracturation hydraulique (« *fracking* ») en 2030 et de l'adoption d'une taxe carbone.

### 3.2. DIVERSES OPTIONS

S'il convenait d'agir par la voie législative, fallait-il nécessairement l'adoption d'une toute nouvelle loi ? Le dispositif existant ne fournissait-il pas déjà un ancrage pertinent, pour la mise en œuvre de l'Accord de Paris ?

Ce qui manquait clairement, c'était une base légale permettant d'asseoir une vision à long terme à l'échelle du pays. Il n'y avait pas non plus de cadre spécifique de gouvernance en matière de climat.

Une proposition de loi avait déjà été faite dès 2008, à l'initiative de plusieurs ONG. Elle promouvait une vision très forte des objectifs et surtout une articulation directe entre ces objectifs et la délivrance des autorisations administratives nécessaires. Le projet n'a pas abouti.

Un autre projet a émergé en 2016, fondé sur la loi sur l'environnement (« *wet milieubeheer* »), mais sans succès.

La situation a soudain changé en 2018, à la suite d'un accord de coalition et d'un avis du Conseil d'État.

### 3.3. UNE LOI AU CONTENU MOU

Il y a plusieurs types de « loi climat » envisageables : une loi minimaliste, fixant uniquement un objectif commun, ou une loi plus complète, prévoyant aussi des modalités de mise en œuvre, de gouvernance et de rapportage.

Le projet de loi, tel que déposé par la majorité au Parlement en juin 2018 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34534-10.html>) a été acclamé par les sphères politiques comme un succès.

Il fixe un objectif de réduction des gaz à effet de serre de 95 %, par rapport à 1990, à l'horizon 2050, ainsi qu'un passage à 100 % de neutralité carbone pour l'électricité. Un objectif intermédiaire de 49 % de réduction des gaz à effet de serre est fixé à 2030. Ces chiffres ont été proposés par l'Agence de protection de l'environnement.

Il s'agit pourtant d'une loi de type minimaliste.

Ces objectifs, si ambitieux soient-ils, ne sont, en effet, pas obligatoires, au-delà de la relation entre le Parlement et le gouvernement. La question qui fâche reste la répercussion de ces objectifs sur l'activité industrielle (comment articuler les plans et les projets, par exemple).

D'inspiration britannique, le **projet** actuel se distingue fortement de son modèle. Ainsi :

- ▶ Il n'y a pas de budget carbone dont l'incidence est contraignante pour les secteurs.
- ▶ Il n'y a pas de création d'une nouvelle instance d'avis indépendante.

Ses instruments principaux sont :

- ▶ **Le plan** : obligation d'adopter un plan climat d'ici dix ans, qui sera ensuite révisé tous les cinq ans et qui comprendra des précisions par secteur. Le Conseil d'État est l'organe hiérarchique qui donne son avis sur le plan climat et les rapports de progrès.

Le contenu de ce plan sera établi sur la base d'une formule très participative par l'intermédiaire de tables rondes sectorielles dont les résultats seront rassemblés par le « klimaatberaad » qui est l'organe de concertation des présidents des tables rondes sectorielles.

- ▶ **Le mémorandum** : des obligations de rapportage concernant le respect de ce plan (document annuel, document bisannuel) sont prévues conformément aux exigences de la réglementation européenne. Le rapportage sur le climat est fusionné avec le rapportage sur l'énergie.

### 3.4. « A CLIMATE DAY »

Dans le cadre des obligations de rapportage, un « *climate day* », une journée du climat, sera organisé chaque année au Parlement, le 4 octobre. Il s'agira du jour du rapportage du Gouvernement (par le ministre des Affaires économiques et du climat) au Parlement, sur les efforts réalisés et la contribution des pouvoirs publics au respect du plan.

Cette journée suscitera l'attention médiatique et politique. Il ne faut pas sous-estimer la pertinence de tels événements.

### 3.5. L'ABSENCE DE COMITÉ D'EXPERT AUX COMPÉTENCES APPROPRIÉES

Le projet attribue au Conseil d'État, qui ne dispose pas des qualités et compétences pour ce faire, la charge d'être le conseiller de l'État en matière de politique climatique. L'agence en charge de la protection de l'environnement n'a pas souhaité exercer ce rôle, par manque d'indépendance politique.

### 3.6. ATOUTS ET FAIBLESSES

L'inscription d'un **objectif à long terme** dans la loi est une avancée importante. La **planification** prévue peut servir de réceptacle à la mise en œuvre de l'Accord de Paris et à l'établissement des plans énergie-climat requis par le Règlement européen sur la gouvernance (cf. séminaire 3).



Le projet présente toutefois de **sérieuses faiblesses**, vu :

- ▶ **l'absence de budget carbone** contraignant ;
- ▶ que le contenu du plan **dépend entièrement de la bonne volonté des parties prenantes**, ce qui peut cependant être également un atout, car il s'agit d'une approche familière dans la société néerlandaise : négocier « par accords » avec les secteurs ;
- ▶ qu'aucun mécanisme de substitution n'est prévu en cas d'impossibilité de s'accorder sur le contenu du plan. **Le cadre pourrait rester sans contenu** ;
- ▶ qu'aucun levier juridique ne permet d'imposer au gouvernement des changements de trajectoire ;
- ▶ qu'aucune exigence de progression et qu'aucune exigence de non-régression ne sont inscrites dans la loi ;
- ▶ que le rapportage ne couvre pas tous les aspects essentiels ;
- ▶ **qu'il n'y a pas de comité climat du calibre de celui qui existe au Royaume-Uni.**

La loi présente toutefois le potentiel d'améliorer le débat politique et, peut-être, de créer un *momentum*. Son application sera mise en œuvre sous l'intense pression citoyenne, en particulier de la part des jeunes, dont le vote est le meilleur moyen de se manifester.

## 4. LA FRANCE, APRÈS L'ACCORD DE PARIS

- ▶ *La France dispose de tout un arsenal législatif et programmatique visant à garantir, en principe, la transition énergétique et climatique.*
- ▶ *Ses difficultés se situent au niveau de la mise en œuvre.*
- ▶ *La trajectoire de ses émissions repart à la hausse.*
- ▶ *Sa gouvernance souffre d'un déficit au niveau du rapportage et des indicateurs de progrès.*
- ▶ *Elle est empêtrée dans un dilemme énergétique.*
- ▶ *Elle ne dispose pas d'un comité sur le changement climatique comparable au modèle britannique.*
- ▶ *Le réveil des villes est un atout majeur.*
- ▶ *Le citoyen n'est pas encore prêt à affronter les objectifs annoncés. Il faut désamorcer les pièges de la transition (in)juste.*

### 4.1. ASSUMER LE RÔLE DE CHAMPION

La France souhaite assurer son rôle de championne (en tant qu'hôte de la COP21 dont est issu l'Accord de Paris). Sa préoccupation principale étant d'éviter le retour en arrière dans le reste du monde, ses efforts diplomatiques restent intenses.

Dès 2015, une loi sur la transition énergétique a été adoptée, qui fixe des objectifs à moyen et à long terme, accompagnée d'une stratégie bas carbone et d'une programmation pluriannuelle sur le plan énergétique.

## The French Climate Policy (1): key milestones

- ❖ **August 2015 (prior to COP21):** adoption of the Act on the Energy Transition and Green Growth, which sets out **medium and long-term legally binding targets**:
  - ✓ -40% GHG emissions by 2030, -95% by 2050 (compared with 1990 levels);
  - ✓ -30% consumption of fossil fuels by 2030;
  - ✓ - 50% of nuclear energy in the share of electricity production by 2025;
  - ✓ + 32% increase of renewables in the share of final energy consumption by 2030 and + 40% of electricity production;
  - ✓ -20% final energy consumption in 2030 and - 50% by 2050 (compared with 2012);
  - ✓ - 50% waste landfilling by 2050.
- ❖ **National Low Carbon Transition Strategy** adopted few months after the adoption of the Act (November 2015, right before COP21)
- ❖ **Pluri-annual energy programming (5 years plan):** 1st plan adopted in 2016 through Decree 27 November 2017 => short (2018) and medium (2023) legally binding targets

Source : M. Wemaere

L'effet de la législation est de **catalyser le débat de société**. Combinés à l'Accord de Paris, les signaux politiques qui confirment la direction prise se multiplient :

- ▶ neutralité carbone pour 2050 (plan Hulot) ;
- ▶ membre de la coalition visant à sortir du charbon ;
- ▶ travail sur l'efficacité énergétique à tous les niveaux ;
- ▶ tarification du carbone : 56 euros en 2020, 100 euros en 2023 ;
- ▶ proposition de 23 mesures phares, en articulation avec le paquet énergie-climat européen et les objectifs du développement durable (SDGs) ;
- ▶ accent sur la mobilité propre, accessible à tous ;
- ▶ sortie des véhicules à l'essence et au diesel d'ici 2040 ;
- ▶ sommet de la finance ;
- ▶ etc.

## 4.2. UN PROBLÈME DE TRAJECTOIRE

La France rencontre toutefois un problème d'opérationnalisation, sur le terrain. Les chiffres ne sont pas bons. **La trajectoire des émissions remonte ! Elle se situe à 7 % au-dessus de son budget carbone.**

Le problème majeur se situe au niveau de **l'agriculture**, où la transition n'est pas encore engagée. Mais un plan national d'adaptation est cependant en préparation.

### 4.3. LES AMÉLIORATIONS NÉCESSAIRES

Concernant la gouvernance, les fragilités se situent :

- ▶ dans l'absence de rapportage sur les progrès accomplis et de mécanismes d'ajustement en cas de défaillance. Il faut des indicateurs de mesure du progrès ;
- ▶ dans l'incohérence entre les engagements internationaux et les politiques internes (sur le soutien à la déforestation) ;
- ▶ dans le dilemme énergétique (avec ou sans le nucléaire) et le manque d'investissement dans le renouvelable.

À cet égard, un récent rapport de la Cour des comptes évoque « le manque de lisibilité et de cohérence des structures de gouvernance existantes dans les politiques de l'énergie, notamment la multiplication des instances consultatives »<sup>5</sup>.

Des auteurs appellent à la mise en place d'un comité d'experts *réellement* indépendant, sur le modèle britannique, en matière de choix énergétiques : « loin d'être un luxe, l'instauration d'un comité d'experts réellement indépendant et disposant d'un mandat et de ressources conséquentes apparaît aujourd'hui comme un renforcement cohérent du cadre de gouvernance français, en phase avec l'ambition nouvelle d'atteindre la neutralité climatique à l'horizon 2050 »<sup>6</sup>.

Il faut aussi mieux penser l'accompagnement budgétaire de l'effort des pouvoirs locaux (dans un contexte de réveil des villes) et des citoyens. Le citoyen n'est pas prêt. Le problème majeur reste de penser l'équité sociale dans la transition.

Cela nous ramène au **débat sur la transition juste**, partagé par tous les pays, dans un contexte de sortie (à nouveau) d'énergies telles que le charbon. Il y a un besoin supplémentaire de recherche, afin de lever enfin l'incertitude de l'incidence sociale, au niveau des solutions permettant d'opérer une transition juste.

5 Rapport de l'Iddri précité.

6 Id., p. 15.

## COLOPHON

Rapport du quatrième séminaire académique du 22 octobre 2018,  
rédigé par **D. Misonne** 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>