

Dialogue sur la « gouvernance climatique en Belgique »

Principales conclusions, comprenant des propositions concrètes pour améliorer la gouvernance climatique dans une Belgique fédérale

27 novembre 2018

Contexte

La dimension « gouvernance » du défi climatique en Belgique et la question de savoir comment améliorer et renforcer cette gouvernance font l'objet depuis plusieurs années de diverses analyses, prises de position, déclarations et autres interventions, dans la littérature scientifique et dans les médias, ainsi que dans les parlements, les organes consultatifs officiels et dans le cadre de divers processus administratifs. Afin de nourrir ce débat, l'Université Saint-Louis – Bruxelles a organisé en 2018 plusieurs séminaires académiques, avec le soutien du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement (Service Changements climatiques) et sous la supervision d'un comité scientifique composé des représentants de différentes universités belges.

Dans ce contexte, des experts académiques issus de différentes disciplines se sont penchés sur le rôle de la Constitution, la répartition des compétences en Belgique fédérale, la responsabilité (civile) de l'État, les exigences fixées par le nouveau cadre européen dans le cadre de l'Union de l'Énergie et de l'action pour le climat, la participation publique et ses conséquences sur le processus décisionnel, et enfin les caractéristiques et la valeur ajoutée de la législation climatique dans d'autres pays européens et la place dévolue au contrôle parlementaire. Les résultats prospectifs de ce cycle de séminaires, qui se sont déroulés en présence de représentants de la société civile et des administrations compétentes, ont été présentés et discutés lors du Dialogue du 27 novembre 2018. Les principales conclusions et les messages clés qui résultent des échanges de vues entre universitaires, décideurs politiques et parties prenantes lors de ce Dialogue sont résumés ci-dessous.

Les principaux messages clés

Le défi à relever consiste en la transformation radicale et urgente de notre société en vue de maintenir l'élévation de la température mondiale nettement sous les 2°C (et le plus proche possible de 1,5°C) par rapport au niveau préindustriel. Philippe Van Parijs définit ce défi climatique comme « *le paradoxe de l'action collective* » car les coûts se situent au niveau local, mais les bénéfices ont une portée globale.

La question centrale est de savoir si la structure fédérale en Belgique est adaptée pour relever ce gigantesque défi climatique, qui nécessite une transformation radicale de notre société.

Le constat d'inadéquation du cadre de gouvernance actuel avec le défi climatique persiste dans les analyses scientifiques. Le cadre de gouvernance est inapproprié, compte tenu de l'urgence climatique, de la nécessaire décarbonation de l'économie, des nouvelles exigences européennes en matière de gouvernance et de la pression citoyenne. Malgré l'existence de moteurs externes qui découlent notamment du droit européen et international, **il manque un moteur interne en Belgique fédérale**. Comme l'a clairement souligné l'ancien ministre néerlandais de l'Environnement et président du « Klimaatberaad » Ed Nijpels (par message vidéo), il convient de se doter d'un cadre adéquat pour la gouvernance climatique. Il décrit, un processus complexe et ardu, mais indispensable et urgent.

Nous avons **besoin d'une vision commune à long terme**, qui garantisse une sécurité juridique aux différentes politiques et différents niveaux de pouvoir, et s'inscrive dans la durée. Le renforcement de la participation citoyenne a permis de générer une large assise sociétale en faveur de l'adoption d'une telle vision commune.

À la **nécessité de responsabiliser, hiérarchiser et centraliser**, s'ajoute également la nécessité de **dépolitiser et objectiver la politique climatique**. Le pouvoir de décision doit être au niveau le plus élevé, au niveau où les décisions peuvent être prises de manière la plus efficace. Dans un contexte de blocages politiques constants qui entravent la mise en œuvre d'une politique climatique efficace, une discussion sur la pertinence de modifier certains aspects spécifiques de la politique climatique (par exemple la mobilité) dans l'attribution des compétences s'avère utile. Vu l'urgence climatique, d'autres solutions urgentes et pragmatiques doivent néanmoins être envisagées.

Au sein de la structure institutionnelle existante notre pays dispose **de plusieurs solutions légales (constitutionnelles) pour renforcer la coopération entre les différents niveaux de pouvoir et domaines politiques**.

- Il est ainsi proposé **d'ancrer explicitement le climat dans la Constitution**, p. ex. via un ajout à l'article 7bis, à l'article 23 ou en insérant une disposition distincte. Dans la déclaration actuelle de révision de la Constitution (du 25 avril 2014), l'article 7bis est soumis à révision, de sorte que le parlement actuel peut encore modifier cette disposition. Outre une plus-value symbolique importante, cela pourrait aussi conduire à une responsabilisation institutionnelle et permettre un contrôle juridictionnel.
- À l'instar de l'exemple britannique, la mise en place d'une « **loi climat interfédérale** » (par voie de loi spéciale) est une piste intéressante pour renforcer la coopération et la coordination entre l'autorité fédérale et les régions. De même, via une modification de la loi spéciale de réformes institutionnelles, l'autorité fédérale et les régions pourraient être tenues de conclure un accord de coopération afin de renforcer cette coordination. Ce type d'accord de coopération obligatoire devra dans ce cas s'accompagner d'un accord de coopération d'exécution. Outre la définition d'une vision commune à long terme, d'un budget carbone et d'objectifs intermédiaires, et

des dispositifs quant à la planification, la transparence et le rôle des parlements dans la loi spéciale, un comité d'experts indépendants pourrait également être établi, permettant d'objectiver la politique climatique et de responsabiliser ceux qui en ont la charge. Malgré la situation politique générée suite au référendum sur le Brexit, la loi climat britannique a apporté une sécurité juridique et des garanties quant au suivi continu de la politique climatique, entre autres sous l'impulsion du leadership moral et l'autorité de la « Commission Changements Climatiques comité pour le Royaume-Uni » également vis-à-vis des entités décentralisées. Cet organe, composé d'experts indépendants choisis sur base de leur compétence, donne impérativement son avis et les rend public. Par ailleurs, cet organe a une autorité vis-à-vis des entités dévolues (l'Ecosse et le Pays-de-Galle).

Plusieurs possibilités ont également été évoquées **en vue de garantir la légitimité démocratique et de renforcer la participation citoyenne**. Le « Dialogue interparlementaire climat », composé de représentants des différentes assemblées parlementaires, en adoptant sa résolution à la quasi-unanimité, a lui aussi engendré une dynamique. La nécessité de renforcer la participation citoyenne a été évoquée par exemple via le recours à des formules innovantes de démocratie délibérative ou citoyenne (par ex. en transformant le Sénat en un « Sénat sans sénateurs », où des experts auraient un forum afin de donner leurs avis sur des aspects ponctuels de la politique climatique, tels que les questions liées à la mobilité et à l'énergie).

Le prix carbone est l'instrument structurel approprié pour s'assurer que l'économie évolue vers une société neutre en carbone. Afin de permettre une transition juste, cet outil économique doit cependant être complété par des mesures compensatoires. Dans le même ordre d'idées, on souligne l'importance de la **dimension sociale de cette transition** et on s'intéresse à la façon d'améliorer la concertation sociale avec l'ensemble des parties concernées - p. ex. sur base du modèle « polder » néerlandais - en vue de créer une assise. Il est aussi recommandé de **mettre sur pied une vaste plate-forme citoyenne en ligne et un plan d'investissement ambitieux**.

Il s'agit là des principales propositions mises sur la table lors du Dialogue, mais il est évident que ceci ne donne qu'un aperçu sommaire des conclusions prospectives qui émanent de ce Dialogue. Ce n'est donc qu'un point de départ mais les conclusions de cet exercice académique et du Dialogue tenu le 27 novembre peuvent alimenter le débat sur l'enjeu sociétal majeur que constitue le défi climatique. Une dynamique s'est mise en place afin d'avancer dans l'élaboration des différentes solutions proposées.