



IEW ASBL
Mundo-Namur
Rue Nanon 98
5000 Namur
+32 81 390 750
WWW.IEW.BE



Briefing - mars 2022

PNEC 2023

Méthodologie & Gouvernance

En décembre 2019, la nouvelle Commission européenne d'Ursula Von der Leyen a annoncé un renforcement de l'ambition climatique européenne via l'adoption du Pacte vert européen. Ainsi, l'objectif de réduction globale des gaz à effet de serre (GES) est passé d'une réduction de 40 % à au moins 55 % en 2030 par rapport à 1990. En juillet 2021, la Commission a publié l'ensemble des révisions et nouvelles initiatives liées au Pacte vert, rassemblées dans le paquet législatif "Fit for 55".

Le Règlement EU 2018/1999¹ (ci-après "Règlement gouvernance") a entraîné que, fin 2019, la Belgique a remis à la Commission européenne la version définitive de son Plan National Énergie Climat (PNEC), fixant les objectifs de la politique énergétique et climatique pour la période 2021-2030. Dès 2022, la Belgique doit entamer le processus de mise à jour de son PNEC et doit atterrir d'ici l'été 2023 sur une première version du document. La politique climatique belge devra être compatible avec l'objectif européen de 47 % de réduction d'émission pour les secteurs Effort Sharing Regulation (ESR) (non-ETS en français). Outre les remarques relatives aux mesures concernant l'ambition, et notamment la réduction insuffisante de consommation énergétique, la Commission européenne avait déjà critiqué le plan belge de 2019 pour son manque de vision commune et intégrée².

Face au renforcement de l'ambition européenne et à l'accélération de l'urgence climatique, il est crucial que la révision du Plan national belge pour 2023 en fasse un **véritable levier pour la transition climatique en Belgique**, ce qui nécessite non seulement de l'ambition dans chaque secteur et à chaque niveau de pouvoir, mais aussi une approche transversale, cohérente et intégrée tant entre départements qu'entre entités constitutives de notre pays. Partant des différentes critiques établies³, la nouvelle version du PNEC doit fixer un cadre clair, suffisamment ambitieux et cohérent au niveau des objectifs poursuivis, donner une vision transversale et intégrée des différentes mesures et de leur calendrier de mise en œuvre.

Dès lors, nous formulons une série de recommandations préliminaires, concernant en priorité la méthodologie et le processus de rédaction du Plan.

La mise à jour du Plan national d'ici 2023 (ci-après "PNEC 2023") devrait permettre d'en faire :

- 1) un véritable outil de gouvernance : un instrument cohérent et intégré qui définit une ambition commune sur base des objectifs européens et de l'Accord de Paris ;
- 2) un document quantifié, transparent et soumis à évaluation continue ;
- 3) un Plan incluant tous les indicateurs et évaluations environnementales, sociaux et économiques requis.

¹ [REGULATION \(EU\) 2018/1999 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 December 2018](#)

² Commission du 8/02/2021 : SWD(2020) 900 final/2 ([PDF](#))

³ [Avis du CFDD sur le projet de plan National Energie Climat 2030 \(PNEC\)](#)

⁴ Avis Coalition climat sur le PNEC ([PDF](#))



Un véritable outil de gouvernance : un instrument cohérent et intégré

Extrait de l'avis Commission du 8/02/2021⁵ :

“Belgium has provided a single plan, collecting the information from the entity-specific energy and climate action plans in the final NECP, which is an improvement compared with the draft NECP. Unfortunately, this still falls short of a fully integrated and coherent plan that would provide a common vision and a more useful tool to facilitate cooperation between the different authorities in achieving the climate and energy transition” (...). “The final plan sometimes lacks coherence between elements proposed by the federated entities. As a consequence, opportunities for synergies are not exploited.” (...) “The final plan discusses interlinkages only indirectly, based on cross-references in the plan. However, it does not provide information on the consistency of data and assumptions across all five dimensions of the plan, nor on the assessment of policy interactions.

Résoudre ce problème signifie :

- **une meilleure coordination entre entités fédérées et fédérale :**
 - la méthodologie doit d'emblée acter d'une ambition commune aux différents plans, à savoir la réalisation de l'objectif ESR européen pour la Belgique de **minimum 47 % de réduction d'émissions** pour 2030. Si la destination n'est pas validée, aucune méthode ne pourra donner un plan cohérent. Par ailleurs, bien que le PNEC soit essentiellement un instrument de planification et d'application à court terme, il est essentiel qu'il s'aligne sur les **stratégies à long terme** des différentes entités et **l'objectif de décarbonation européen d'ici 2050** ;
 - l'articulation entre les plans des différentes entités (plans régionaux et fédéral) doit être améliorée. Cela doit être fait au niveau des **objectifs** mentionnés dans les plans respectifs d'une part et d'autre part au niveau des **mesures** proposées, qui s'avèrent parfois être incompatibles ;
 - comme le signale la Commission européenne, la politique climatique belge manque de cohérence et n'exploite pas le potentiel des synergies possibles. Malgré la complexité de répartition des compétences, une coordination est essentielle à tout le moins pour certaines politiques clés et transversales comme la mobilité, l'énergie, la politique fiscale, la taxation de l'énergie et les instruments financiers ;
- **faire de la Commission nationale climat un organe transparent et politiquement responsable** : d'une part, en renforçant la **transparence et la publicité** des réunions et des rapports approuvés, particulièrement quant au rapport d'évaluation annuel des Plans climat⁶. D'autre part, assurer à tout le moins un principe de reddition de comptes en justifiant les décisions (ou l'absence de décision) devant les différents parlements concernés, en répondant aux questions quant aux données publiées⁷. Par ailleurs, formaliser le rôle du comité de concertation dans le cadre des politiques climatiques (**mise en place d'un “CODECO climat”**) pourrait permettre de scinder l'arbitrage politique de l'exécution des missions allouées à la Commission nationale climat et rendre cette dernière plus efficace.
- **prioriser les mesures** sur base d'une évaluation des coûts, des gains (attention de considérer les bénéfices des mesures sur le long terme : emplois, santé, réduction des coûts du changement climatique et des mesures d'adaptation, réduction des achats de combustibles fossiles, amélioration de la résilience...) et de cohérence avec l'objectif de décarbonation à long terme ;

⁵ Commission du 8/02/2021 : SWD(2020) 900 final/2 ([PDF](#))

⁶ Article 16 de l'accord de coopération de 2002

⁷ Mémorandum pour un “Green New Deal Belge, 2021”, coalition climat, page 21 ([PDF](#))



- **une méthodologie claire et transversale :**

- **incluant un organisme indépendant**, qui aurait pour mission de produire une étude sur la façon de remédier aux lacunes du PNEC. Cet organisme pourrait également formuler des améliorations méthodologiques quant à la réalisation et la rédaction du PNEC et y apporter une actualisation régulière.
- **reposant sur une base analytique robuste** (conformément à l'article 8 du Règlement Gouvernance) permettant d'évaluer l'impact des politiques et mesures (existantes et planifiées), la manière dont ces dernières contribuent aux différents objectifs et dont elles interagissent entre elles, selon les différents scénarios. Un groupe d'experts devrait être mandaté pour préparer la révision de cette base analytique, se basant notamment sur les résultats produits par l'organisme indépendant susmentionné.

Tirer des leçons de la rédaction du Plan de relance belge

Bien que l'analogie ne soit pas parfaite et le contexte pas exactement identique, il nous apparaît opportun de suggérer qu'une série de leçons soient tirées de la manière dont le Plan de relance et résilience (ci-après "PRR") a été co-construit entre les différentes entités. On relèvera particulièrement le mandat des différents groupes de travail interfédéraux regroupés par thématique (on pourrait dès lors imaginer procéder de la sorte en ayant des groupes articulés autour des cinq axes du Règlement gouvernance). **La planification commune** sur les axes, les orientations stratégiques et composantes ainsi que la **coordination interfédérale sur les sujets transversaux** peuvent également être une source d'inspiration. Enfin, le recours à différentes expertises (notamment le Bureau fédéral du Plan), à une concertation régulières avec les conseils officiels aux différentes étapes de l'élaboration du plan (en tous les cas au niveau fédéral), ainsi qu'à une série d'analyses d'impact pourraient également être des exemples à exploiter dans la préparation du nouveau PNEC, permettant ainsi de le faire reposer sur des bases robustes, chiffrables et évaluables.



Un document quantifié, transparent et soumis à évaluation continue

Extrait de l'avis de la Commission du 8/02/2021⁸ :

“Policies and measures are still not described in sufficient detail to enable the reader to understand their exact nature and expected impact, nor is it always clear whether they are existing policies, merely a description of a potential avenue, or measures that have actually been proposed and confirmed. Little quantitative information is provided on the contribution made by an individual measure or cluster of policies and measures to the objectives reported.” (...) “The NECP lacks a consolidated quantitative macroeconomic assessment of the impact of the planned policies and measures. In particular, there is limited information on how the policies and measures are financed.”

Arriver à un document transparent, évalué et inclusif signifie :

- **adopter des objectifs chiffrés et mesurables** comme exposé dans l'état des émissions belges en 2022⁹. Il est important que le PNEC puisse chiffrer et argumenter le choix des mesures par leurs impacts à court et à long terme sur une trajectoire d'émissions compatible avec l'Accord de Paris appliqué à la Belgique ; ceci implique aussi la définition d'étapes intermédiaires permettant de vérifier annuellement que la Belgique est bien sur le chemin de l'atteinte de ses objectifs ;
- **rendre publics tous les scénarios et projections socio-économiques utilisés**. Être dans une formulation sans équivoque qui assure la transparence et la compréhension des scénarios. De surcroît, une telle approche peut permettre à la Belgique d'éviter des trajectoires sectorielles d'émissions trop élevées (qui peuvent mener à une comptabilisation abusive de surplus de réductions d'émission - mécanisme « hot air ») ;
- **parler en valeur absolue** : en termes de mobilisation sur les objectifs et de communication, nous invitons le Gouvernement et l'Administration à communiquer les objectifs belges en valeurs absolues et pas uniquement en pourcentages. Ces derniers rendent difficiles l'analyse et l'objectivation des mesures ;
- un document évolutif soumis à **évaluation régulière par un processus s'inscrivant dans un cadre fixé au niveau européen** (article 17 du Règlement gouvernance). Ces évaluations devront constituer un véritable « tableau de contrôle » de l'évolution des émissions sectorielles et de l'efficacité des mesures appliquées. Elles devront par ailleurs mener à des actions correctrices afin d'éviter tout écart par rapport aux trajectoires fixées ;
- en plus de la mise à jour du PNEC, la Belgique doit préparer un nouveau **rapport des progrès à intégrer aux PNEC** (le dernier date du 12 avril 2021)¹⁰. Il est nécessaire que la méthodologie de ce rapport contribue à identifier et corriger les lacunes du PNEC 2019.

⁸ Avis de la Commission du 8/02/2021 : SWD(2020) 900 final/2 ([PDF](#))

⁹ https://cdr.eionet.europa.eu/be/eu/mmr/arto7_inventory/ghg_inventory/envyjceew/

¹⁰ <https://www.cnc-nkc.be/fr/reports>



Un plan incluant tous les indicateurs et évaluations environnementales, sociaux et économiques requis

Extrait de l'avis de la Commission européenne du 8/02/2021¹¹

For Flanders, the impact of policies and measures on employment, energy poverty and skills is based on specific studies. For Wallonia, the plan refers to studies by Eurofound and by CLIMACT. For both studies, reference is made to the positive impact on employment only, but no information is given about the magnitude of the effect”. (...) “The plan announces a mapping of the professions in the different sectors that are expected to be those most affected by the transition. It includes measures for upskilling and reskilling people already in the labour market as well as young students. However, detailed and comprehensive information on the planned measures is missing” (...) “The plan lists a number of existing measures to mitigate poverty and prevent energy poverty. However, it does not include any additional measures apart from those that were already in place or planned. Nor does it include a quantitative objective for reducing energy poverty, or the impact of the measures.”

Le PNEC 2023 devra donc contenir :

- une approche transversale et spécifique de **transition juste**. La transition juste doit être abordée de manière transversale tout au long du document, et faire l'objet d'un chapitre spécifique reprenant les principales mesures pour l'assurer. Nous considérons que le PNEC 2023 constitue également une opportunité de faire progresser la justice sociale dans notre pays. Il devrait également constituer un instrument permettant l'éradication de la précarité énergétique. **Nous rappelons à cet égard que la Belgique a signé, lors de la COP26 à Glasgow**, la déclaration intitulée “*Supporting the conditions for a just transition internationally*”¹² ;
- **des indicateurs alternatifs**, inspirés par exemple de la “Doughnut economy”, se basant sur un plafond écologique et un plancher social, afin de garantir un développement harmonieux. De tels indicateurs sont essentiels pour arriver à exprimer davantage le gain et l'intérêt d'une mesure sur l'environnement et le citoyen. Nous avons par exemple, dans le PFEC, l'intégration du potentiel du recyclage et des stratégies circulaires qui est utilisé comme indicateur pertinent pour promouvoir des mesures concrètes de réduction de gaz à effet de serre ;
- **des analyses macroéconomiques** qui valident davantage l'impact des mesures des PaMs, un élément qui lui aussi est mis en avant par la Commission. Ces analyses doivent **intégrer les coûts de l'inaction climatique** et les risques ponctuels ou systémiques, notamment en lien avec l'adaptation ;
- **des propositions pour approfondir la démocratie participative** : comme l'a déjà produit la Région wallonne, la Région bruxelloise ou encore la France. Les pouvoirs politiques devraient institutionnaliser des processus de consultation et de participation citoyenne (par exemple sous forme d'une conférence citoyenne pour le climat) afin de s'assurer que les politiques et mesures correspondent aux attentes de la population et à la réalité de son vécu ;
- des inputs issus de consultations organisées sous le format de “**klimaattaffels**” (déjà prévues au niveau fédéral) permettant d'avoir un dialogue large mais précis sur les différentes dimensions du PNEC ainsi que ces implications pour les différents secteurs et les autres dimensions du développement durable, à commencer par la justice sociale. Ces tables rondes devront au maximum mettre en avant les synergies et transversalités du plan et donc recouvrir également l'ensemble des thématiques évaluées comme interfédérales, regroupant donc des représentants des Régions et du Fédéral.

¹¹ Avis de la Commission du 8/02/2021 : SWD(2020) 900 final/2

¹² [COP 26 : Supporting the conditions for a just transition internationally](#)



Conclusion

La mise à jour du PNEC est un chantier important. Depuis 2014, les réductions d'émissions en Belgique n'ont pas été le fruit de mesures gouvernementales, mais la conséquence subie de chocs économiques externes (pandémie de Covid-19).

Le PNEC 2023 doit permettre au politique de reprendre la main. Il doit non seulement fixer clairement la destination, sur base des objectifs européens pour la Belgique (minimum 47 % de réduction d'émissions dans le non-ETS). Il doit également répondre en détails aux lacunes mises en évidence dans la version de 2019, et être un outil efficace de coordination et de mise en cohérence des politiques et mesures climatiques des entités fédérées. Le document devra être concret, transparent, doté d'un calendrier de mise en œuvre et être à même de répondre aux enjeux sociaux et environnementaux. Il devra également s'appuyer sur une analyse macroéconomique qui intègre les risques climatiques et les bénéfices d'une résilience accrue.

Pour y arriver, une volonté politique renforcée doit se manifester chez tous les gouvernements, et doit se traduire par une collaboration efficace au sein de la Commission nationale climat, actuellement présidée par le Gouvernement flamand. A l'heure où le GIEC montre sans ambiguïté les conséquences palpables du changement climatique, la réponse apportée par nos gouvernements est cruciale pour l'avenir de nos sociétés.