

Suivi de la mise en œuvre des politiques climatiques fédérales 2021-2030

Rapport de synthèse 2022
Résumé

.be

Préface

Les catastrophes climatiques se succèdent et s'intensifient partout dans le monde.

Les inondations de 2021 et les fortes chaleurs de 2022 nous rappellent que la Belgique est déjà affectée par le changement climatique. Ce changement climatique a un impact évident sur la fréquence et l'intensité des feux de forêt, des inondations et des vagues de chaleur, avec des conséquences sur la biodiversité et les rendements agricoles, mais aussi sur la population, dont la santé est affectée.

Et on le sait : en Belgique, comme partout ailleurs dans le monde, les personnes les plus précaires sont les plus vulnérables au changement climatique, les plus affectées par celui-ci, alors qu'elles en sont les moins responsables.

Prendre crédiblement, structurellement et durablement le chemin de la transition c'est apporter une réponse au dérèglement climatique mais aussi à la perte de biodiversité et à leurs corollaires en matière d'impacts sociaux et d'inégalités. C'est désormais une question tant de justice environnementale que de justice sociale.

En ligne avec l'Accord de Paris, le Pacte vert et la Loi climat européenne, le Gouvernement fédéral s'est fixé pour objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 55% à l'horizon 2030, par rapport à 1990.

Ce défi nécessite de développer et de mettre en œuvre une politique climatique ambitieuse. Il s'agit désormais de mobiliser l'ensemble des politiques publiques et des secteurs de notre activité économique ainsi que d'inscrire chaque initiative publique dans ce contexte de neutralité carbone. Dans cette perspective, j'ai donné à la politique climatique fédérale un nécessaire caractère transversal et multisectoriel. J'ai ainsi mis en place un dispositif de gouvernance climatique inédit, impliquant tous les membres du gouvernement et construit sur les principes usuels de bonne gouvernance tels que la planification, le suivi, l'évaluation et la transparence.

Ce premier rapport de synthèse constitue la fin du premier cycle. Il est le résultat d'un an et demi de coordination, de coopération et d'investissement des ministres et des administrations compétents dans la définition, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de leurs politiques. Je les en remercie sincèrement tant le travail a été laborieux et minutieux. Il a demandé à chacune et chacun un travail de redéfinition, de repositionnement dans ses habitudes, dans ses certitudes également, qu'il n'était plus acceptable de repousser.

Et, bien que perfectible, ce nouveau système de pilotage de la politique climatique fédérale a montré sa pertinence et doit désormais servir de socle pour le développement et le suivi de toute nouvelle initiative gouvernementale, afin d'encore renforcer sa politique climatique et d'accélérer la décarbonation de notre économie. C'est dans cette logique que le présent rapport de synthèse servira de document de base au dialogue avec les parties prenantes lors des « tables-rondes sur le climat » que j'organise à l'automne. J'inviterai suite à cela mes collègues du Gouvernement fédéral à élaborer de nouvelles mesures ainsi qu'à renforcer les mesures existantes, dans l'optique de la révision du Plan National Energie Climat (PNEC).

Ce nouvel outil de gouvernance est indispensable à toute politique climatique crédible. Nous n'avancerons plus à l'aveugle et porterons un regard lucide sur l'impact de nos choix. Mais il n'est pas tout car il nous reviendra, à nous, responsables politiques, de tirer les conséquences politiques de ce monitoring.

La fin d'un cycle donc et le début d'une gouvernance.

Zakia Khattabi



Résumé exécutif

La politique climatique nécessite une place centrale dans l'action du gouvernement fédéral, qui s'est fixé pour objectif une réduction de 55% des émissions de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2030 par rapport à 1990, en ligne avec le Pacte vert, la Loi climat européenne, et les objectifs de l'Accord de Paris. Du fait de sa nature transversale et multisectorielle, la mise en œuvre d'une politique climatique ambitieuse implique la mobilisation d'un grand nombre d'acteurs au sein des institutions fédérales, une coopération étroite entre ces acteurs, et une coordination efficace. C'est pourquoi, sur proposition de la Ministre du Climat, Zakia Khattabi, le gouvernement a adopté la mise en place d'un système robuste de suivi de la mise en œuvre des politiques et mesures climatiques fédérales. Il consiste en un système de gouvernance basé sur la responsabilisation des ministres et des administrations compétents pour la mise en œuvre et le suivi des différents volets de la politique climatique fédérale. Ce dispositif doit notamment permettre d'assurer l'opérationnalisation de la contribution fédérale au Plan national énergie-climat (PNEC) et le développement de ses mises à jour successives.

En exécution de ces décisions, les ministres ont notifié au gouvernement des « feuilles de route » consignnant les politiques et mesures planifiées et les détails de leur mise en œuvre, dans dix domaines d'action prioritaires : Fiscalité et Finance, Énergie, Transport et mobilité, Économie, Bâtiments publics, Fonctionnement des entreprises publiques, Coopération internationale, Gouvernance climatique, Adaptation et Recherche. Au total, 39 feuilles de route ont été développées, couvrant la majeure partie des actions menées par le gouvernement dans le domaine de la lutte contre les changements climatiques. Ces feuilles de route font l'objet d'un cycle annuel de suivi des progrès

de la mise en œuvre, visant à informer le gouvernement et toutes les parties prenantes de l'état d'avancement de la politique climatique fédérale, de son effet sur les émissions de GES, de son financement et des autres impacts, afin, le cas échéant, de procéder aux ajustements qui s'imposent. Ce cycle de suivi de la mise en œuvre prévoit la communication sur la base annuelle d'un rapport de progrès pour chacune des feuilles de route. Ces rapports, établis en collaboration entre les cellules stratégiques des ministres compétents et leur administration, offrent un aperçu détaillé de l'état d'avancement des mesures, de leur impact sur les émissions de GES, de leur financement et des éventuels autres impacts, des obstacles rencontrés, et des perspectives de développement de ces mesures. Ces rapports de progrès font l'objet d'une consolidation dans un rapport de synthèse (ce rapport), destiné au gouvernement et communiqué au parlement, aux organes consultatifs ainsi qu'au public.

Ce premier rapport de synthèse sur les progrès de la mise en œuvre des politiques climatiques fédérales 2021-2030 permet de tirer un certain nombre d'enseignements, à commencer par l'utilité du nouveau dispositif de gouvernance mis en place par la Ministre du Climat, qui permet de concrétiser l'engagement du gouvernement à placer les enjeux climatiques au cœur de son action. Les ministres compétents et leurs administrations sont placées au centre de ce dispositif, et sont directement chargés de mettre en œuvre, de suivre les progrès et d'évaluer les impacts de leurs politiques. La coopération interdépartementale en matière de politique climatique, matérialisée par la mise en place d'une taskforce réunissant les experts des différentes administrations, permet d'évoluer vers une plus grande cohérence et une meilleure efficacité de la politique climatique au niveau fédéral.

Cet exercice de suivi de la mise en œuvre des politiques montre que le gouvernement est dans une phase de renforcement de ces politiques et mesures climatiques : entre octobre 2021, première notification des feuilles de route et juin 2022, 20 feuilles de route sur les 39 actuellement disponibles ont été actualisées ou créées suite à de nouvelles décisions (p.ex. les récentes décisions du gouvernement concernant la transition énergétique), l'adoption de nouveaux objectifs, plans ou stratégies.

Les rapports de progrès indiquent pour la plupart que les mesures annoncées dans les feuilles de route sont en cours de mise en œuvre, souvent selon le calendrier prévu, parfois avec des retards ou ajustements du planning inhérents à différents facteurs, parmi lesquels des évolutions du contexte législatif (national ou international), la (non-)disponibilité de certains budgets, etc. Le tableau 1 donne un aperçu général du stade de mise en œuvre des différentes feuilles de route, par rapport au planning de mise en œuvre annoncé.

Les domaines, où un certain retard est constaté, sont ceux où les retombées concernent l'administration fédérale elle-même, à savoir les bâtiments publics fédéraux et le fonctionnement des administrations publiques. Pour toutes les feuilles de route qui ont connu un retard de mise en œuvre dans ces domaines ou un décalage dans le temps, le manque de ressources humaines et/ou budgétaires constitue un élément déterminant.

Ce premier cycle de suivi des progrès offre également un aperçu relativement complet, à défaut d'être exhaustif, de l'impact quantitatif des politiques et mesures sur les émissions de GES. Toutes les mesures n'ayant pas pu faire l'objet d'une estimation quantitative, ou certaines estimations reposant sur des

méthodes ou des hypothèses qui nécessitent d'être affinées, l'évaluation de l'impact quantitatif des politiques et mesures fédérales est un exercice qui est appelé à se poursuivre, notamment pour prendre en compte les évolutions futures et les politiques nouvelles ou renforcées.

La plupart des feuilles de route et des rapports de progrès contiennent également des informations sur le financement des mesures, bien qu'il ne soit pas toujours possible de savoir, à partir de ces rapports, si et dans quelle mesure les budgets nécessaires ont déjà été débloqués.

Les rapports de progrès notifiés par les différents ministres contiennent également des informations précieuses sur les impacts des politiques et mesures autres que la réduction d'émissions de GES. L'impact sur les émissions s'accompagne le plus souvent d'un effet bénéfique sur la consommation d'énergie. Outre cet effet attendu, de nombreux autres impacts indirects ont été identifiés, dont de multiples bénéfices pour l'atteinte des objectifs de développement durable. Quelques impacts potentiellement négatifs ont aussi été relevés, soulignant notamment l'attention à porter aux interactions entre la politique climatique et d'autres enjeux tels que la raréfaction de certaines matières premières, la réduction des inégalités sociales ou la lutte contre la pauvreté énergétique. Ici aussi, cette première analyse devra être approfondie et actualisée, afin d'identifier plus étroitement ces interactions et de favoriser des modalités de mise en œuvre de la politique climatique qui soient compatibles avec les enjeux environnementaux, économiques et sociaux, au centre desquels se situe la question de la transition juste.

Tableau 1. Progrès réalisés dans les différents domaines

DOMAINE	ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DES FEUILLES DE ROUTE
1. Fiscalité et finance	😊 😊 😊 😊 😊
2. Énergie	😞 😊 😊 😊 😊 😊 😊 😊
3. Transport et mobilité	😊 😊 😊 😊 😊 😊 😊 😊 😊 😊 😊 😊
4. Économie	😊 😊
5. Bâtiments publics	😞 😊 😊 😊 😊 😊 😊 😊 😊 😊
6. Fonctionnement des entreprises publiques (SPF...)	😞 😞 😞
7. Coopération internationale	😊
8. Gouvernance climatique	😊
9. Adaptation	😊
10. Recherche	😊

- 😊 = On Track
- 😞 = Nouvelles feuilles de route
- 😞 = Partly on track
- 😞 = tributaire de décision externe
- 😞 = Off Track

Le tableau 1 illustre l'état d'avancement dans la mise en œuvre des 39 feuilles de route classées par domaine. Chaque smiley correspond à une feuille de route (1.A, 1.B, 1.C, 1.D et 1.E pour la ligne 1 par ex.). Le degré d'avancement de chaque feuille de route est évalué sur la base des différentes étapes prévues pour la mise en œuvre de chacune d'entre elles et du respect du calendrier initialement prévu. Une icône de couleur verte signifie que les étapes prévues ont été franchies selon le calendrier prévu. Une icône de couleur rouge signifie qu'une ou plusieurs étapes n'ont pas ou pas encore été franchies. Une icône de couleur orange signifie que les étapes prévues sont en voie d'être franchies. Lorsque des facteurs externes sont responsables du non-respect du calendrier prévu (par exemple en raison d'un retard de prise de décision au niveau européen), une icône bleue a été retenue. Enfin, une icône grise correspond à une feuille de route nouvelle.