

AVIS

**Rapport de suivi concernant la mise en œuvre de la
politique climatique fédérale 2025**



Blijde Inkomstlaan 17-21 1040 Brussel
Avenue de la Joyeuse Entrée 17-21 1040 Bruxelles
T 02 233 88 11
E mail@ccecbr.fgov.be
www.ccecbr.fgov.be

Avis

Rapport de suivi concernant la mise en œuvre de la politique climatique fédérale 2025

Bruxelles
21/01/2026

Conseil central de l'économie

Le Conseil central de l'économie (CCE), qui a été institué par la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, est actuellement régi par le livre XIII « Concertation » du Code de droit économique.

Missions de la coupole CCE :

- construire un consensus social à travers les organisations représentatives du monde du travail et des entreprises sur le fonctionnement de l'économie et les questions socioéconomiques, ainsi que sur les objectifs et les principes principaux, dans le but d'orienter la politique socioéconomique dans la direction souhaitée par les partenaires sociaux ;
- via le droit d'initiative du CCE, attirer l'attention des pouvoirs publics et des décideurs politiques sur les problèmes socioéconomiques en vue de les inscrire à l'agenda du gouvernement ;
- via les demandes d'avis sur des projets de loi, promouvoir l'interaction entre les pouvoirs publics, les décideurs politiques et la société en ce qui concerne les politiques socioéconomiques.

Avenue de la Joyeuse Entrée 17-21, 1040 Bruxelles | +32 2 233 88 11 | mail@ccecrb.fgov.be | www.ccecrb.fgov.be
Personne de contact : Céline Mouffe | 02 233 88 77 | celine.mouffe@ccecrb.fgov.be

Conseil fédéral du développement durable

Le Conseil fédéral du développement durable (CFDD) a été institué par la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale en matière de développement durable.

Il a pour mission de :

- formuler des avis concernant toutes les mesures relatives aux politiques fédérale et européenne en matière de développement durable que l'autorité fédérale mène ou compte mener, plus particulièrement en exécution des engagements internationaux de la Belgique ;
- être un forum de discussion en matière développement durable ;
- proposer des études scientifiques dans les domaines concernant le développement durable ;
- obtenir la collaboration active des institutions publiques et privées, ainsi que celle des citoyens, afin d'atteindre ses objectifs.

Boulevard du Jardin Botanique 50/70, 1000 Bruxelles | +32 2 743 31 50 | mail@frdo-cfdd.be | www.cfdd.be
Personne de contact : Fabrice Dehoux | 02/743 31 53 | fabrice.dehoux@cfdd.be

Avis sur le rapport de suivi concernant la mise en œuvre de la politique climatique fédérale 2025

- **Demandé par Jean-Luc Crucke, ministre de la Mobilité, du Climat et de la Transition écologique, chargé du Développement durable, dans une lettre datée du 17 octobre 2025.**
- **Préparé par le groupe de travail « Énergie et Climat » du CFDD et la sous-commission « Rapport sur la politique climatique fédérale » du CCE.**

1. Saisine

- [1] Dans le cadre du suivi de la loi fédérale sur le climat du 15 janvier 2024, le service Changement climatique publie un rapport de suivi. Celui-ci dresse le bilan annuel de la politique menée entre le 1er mars et le 1er mars de l'année suivante. En raison de l'introduction légale du cycle politique, le rapport actuel couvre la période du 1er juillet 2024 au 1er mars 2025.
- [2] Dans le cadre de ces travaux, le ministre Jean-Luc Crucke a demandé, dans une lettre datée du 17 octobre, au CFDD, en collaboration avec les autres conseils consultatifs fédéraux, dont le Conseil central de l'économie (CCE), de coordonner et d'élaborer un avis sur le contenu du rapport avant le 15 décembre 2025. Les Conseils¹ bénéficient d'un délai supplémentaire jusqu'au 31 janvier 2026.

2. Introduction et contexte

- [3] Cet avis s'inscrit dans un contexte d'**urgence climatique**. Les Conseils estiment que cette urgence exige une **volonté politique suffisante** au sein des différentes entités du pays pour qu'elles coopèrent de manière complémentaire et se renforcent mutuellement.
- [4] Dans ce contexte, les Conseils souhaitent attirer l'attention sur quelques éléments importants repris ci-dessous.
- [5] La **loi du 15 janvier 2024 relative à la gouvernance de la politique climatique fédérale** introduit un cycle pour un suivi transparent de la politique climatique fédérale; elle a pour objectif d'améliorer le cadre de la gouvernance climatique. Le rapport de suivi 2025 soumis à l'avis des Conseils fait donc également partie de cette gouvernance.
- [6] Le **Conseil scientifique du Climat** pour le suivi et l'évaluation de la politique climatique fédérale, établi par l'arrêté royal du 18 avril 2024², doit remettre des avis sur la mise en œuvre de la politique climatique. Au moment de la rédaction du présent avis, la nomination des membres du Conseil scientifique du climat n'est pas encore finalisée.

¹ Les Conseils: le Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD) et le Conseil central de l'économie (CCE)

² 18/04/2024: Arrêté royal relatif à l'établissement du Conseil scientifique du Climat pour le suivi et l'évaluation de la politique climatique fédérale

- [7] Durant la **période couverte par ce rapport**, le gouvernement était en affaires courantes. Certaines politiques décidées dans l'accord du nouveau gouvernement y sont également déjà évoquées.
- [8] Il a été demandé aux Conseils de se concentrer, dans l'avis ci-dessous, sur **la place et l'importance du rapport de suivi** dans le cycle politique et le fonctionnement de la gouvernance climatique dans son ensemble. Le présent avis ne porte donc pas sur l'évaluation de mesures individuelles.
- [9] Dans ce contexte particulier (gouvernement en affaires courantes, intégration partielle de mesures décidées par le nouveau gouvernement, et Conseil scientifique du Climat pas encore fonctionnel), et étant donné qu'il s'agit du premier rapport de suivi, les Conseils préfèrent se **prononcer sur les prochains rapports et cycles politiques**, plutôt que sur les politiques et résultats des gouvernements antérieurs. Ils ajoutent également que le présent avis ne préjuge nullement des prochains avis qui devraient porter sur des rapports de suivi rédigés dans des conditions plus « normales ».

3. Gouvernance climatique

- [10] Les Conseils estiment qu'une coordination intra-belge renforcée, à la fois verticale et horizontale, est indispensable pour garantir la cohérence des politiques et permettre l'application du **principe de mutualité**³. Par exemple, la hausse des accises fédérales sur le gaz et les mécanismes régionaux de soutien à la rénovation du bâtiment devraient se renforcer mutuellement. A ce sujet, les Conseils renvoient vers le point sur la coordination interfédérale repris dans l'accord de gouvernement⁴.
- [11] Cette coordination intra-belge nécessite notamment :
- une consultation préalable systématique entre les autorités fédérales et régionales lors des négociations européennes;
 - des analyses d'impact conjointes des mesures fédérales et régionales;
 - des indicateurs communs pour le suivi des objectifs nationaux;
 - une répartition claire des responsabilités avec des mécanismes de contrôle. Les Conseils insistent ainsi sur **l'urgence de conclure un accord sur le burden sharing 2021-2030**, notamment sur la répartition des revenus liés aux mécanismes ETS et au CBAM.

³ Principe de mutualité : principe selon lequel chaque niveau de pouvoir cherche à agir de manière à renforcer l'efficacité de tous les autres niveaux de pouvoir ([Avis sur la concrétisation de la transition de la Belgique vers une société bas carbone en 2050](#), CFDD, CESRBC, CERBC, Minaraad, SERV, CESW, CWEDD, 03/06/2014)

⁴ Accord de coalition fédérale 2025-2029, page 2 : « Pour répondre aux besoins et aux dynamiques spécifiques des différents territoires du pays et pour être en mesure de réformer de manière cohérente et plus forte des compétences étroitement liées et imbriquées, telles que les soins de santé, le marché du travail, la mobilité et le climat, le gouvernement fédéral opte pour une coopération interfédérale afin d'aligner ses politiques et celles des entités fédérées. Ceci dans le respect des compétences de chacun, de la Constitution et du droit européen et international contraignant. Le gouvernement consulte les entités fédérées en vue de parvenir à une dynamique similaire de leur part. »

- [12] Les Conseils constatent que le processus pour arriver à une position belge est souvent laborieux et long. Ils insistent sur le fait **qu'une bonne coordination intra-belge est cruciale pour peser sur la politique européenne** et pour assurer à la Belgique une crédibilité au niveau international. Ils regrettent donc fortement l'abstention de la Belgique lors du vote sur les objectifs climatiques européens à l'horizon 2040, qui semble être le résultat de dysfonctionnements en matière de gouvernance et donnent un très mauvais signal, tant au niveau belge qu'europeen ; ils invitent donc le parlement fédéral à faire une évaluation de ces dysfonctionnements.
- [13] Les Conseils invitent également le parlement à vérifier la **cohérence entre les objectifs climatiques européens et les mesures décidées au niveau fédéral**.
- [14] Selon les Conseils, il est important d'avoir **une vision à long terme** et d'entamer dès maintenant un processus de transition, en tenant compte de:
- le respect des limites environnementales et la volonté de lutter contre les changements climatiques, selon le principe des responsabilités communes, mais différencierées ;
 - l'importance d'une économie performante impliquant une sécurité d'approvisionnement énergétique et une approche mondiale, menant entre autres à un " level playing field " pour les entreprises ;
 - l'importance de la justice sociale et d'une transition juste, respectant les cinq piliers de celle-ci : dialogue social, création d'emplois (investissement, recherche et développement, innovation), formation et compétence, respect des droits humains et des droits des travailleurs et travailleuses et une protection sociale concertée et forte. Le Conseil rappelle que l'Organisation internationale du Travail a élaboré des lignes directrices⁵ pour la mise en œuvre de politiques et mesures de transition juste ;
 - l'importance de la cohérence des politiques pour le climat et le développement durable veillant à ce que la transition en Belgique ne se fasse pas au détriment du développement durable des pays en développement.
- [15] Les Conseils demandent au gouvernement de clairement **cartographier les diverses institutions actives en matière de climat au niveau national**, leur rôle respectif et leurs interactions. Cette cartographie devrait être mise à jour de manière régulière.
- [16] Parmi ces institutions, le **Conseil scientifique du Climat** n'est toujours pas fonctionnel. Les Conseils appellent donc le gouvernement à œuvrer pour que ses **membres soient nommés au plus vite**.

⁵ International Labour Organisation (ILO), *Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all*, 2015, 23 pp.

4. Rapport de suivi

- [17] Les Conseils apprécient la **lisibilité du texte** soumis, ainsi que les efforts faits pour rendre ce rapport agréable et intuitif, notamment via des pictogrammes. Cette transparence permet aux parties prenantes ainsi qu'au citoyen de mieux appréhender les enjeux climatiques et les politiques qui y sont liées, et ainsi de renforcer le soutien sociétal et l'engagement des citoyens.
- [18] Les Conseils estiment **positif** que le gouvernement fédéral s'engage à contrôler la mise en œuvre de ses intentions politiques et à en rendre compte. Ils regrettent cependant que le rapport ne donne pas une image fidèle des mesures qui ont été décidées au moment de la rédaction du présent avis, étant donné que la période qu'il couvre s'arrête le 1^{er} mars 2025, et que seules quelques décisions du nouvel accord du gouvernement y sont reprises.
- [19] Les Conseils rappellent que le rapport de suivi doit reprendre les mesures fédérales décidées par le gouvernement. Ces mesures se retrouvent dans le volet fédéral du Plan National Energie Climat (PFEC) et permettent, selon le précédent gouvernement qui les a mises en place et pour autant qu'elles soient réalisées, de contribuer à une réduction de 55% des émissions de gaz à effet de serre au niveau européen d'ici 2030. Les Conseils demandent de **s'assurer que toutes les mesures contenues dans le PFEC fassent bien l'objet d'un suivi dans le prochain rapport**⁶.
- [20] D'autre part, ils constatent que les mesures liées à l'adaptation sont très peu abordées dans ce rapport. Ils demandent de faire un **rapport spécifique sur le suivi de la politique fédérale d'adaptation**.
- [21] Les Conseils constatent que le Figure 1⁷ ci-dessous montre un **écart important entre les émissions de gaz à effet de serre attendues avec les mesures planifiées et les réductions d'émissions nécessaires pour atteindre les objectifs 2030**. Comme le souligne le rapport de suivi, l'écart à combler d'ici 2030 ne sera réduit que partiellement par les mesures fédérales déjà adoptées jusqu'au premier mars 2025. Avec une contribution fédérale estimée à seulement 8-9% de l'effort total nécessaire sur 2026-2030, l'écart à combler représente plus de 50 MtonCO₂eq. à l'horizon 2030. Par ailleurs, la non atteinte des objectifs 2030 rendrait d'autant plus compliquée l'atteinte des objectifs 2040 et 2050.

⁶ Les Conseils s'interrogent par ailleurs sur les suites qui seront données au « quatrième inventaire fédéral des subventions aux énergies fossiles ».

⁷ Il s'agit de la Figure 2 du Suivi de la mise en oeuvre de la Politique climatique fédérale Rapport de suivi 2025, septembre 2025, page 49

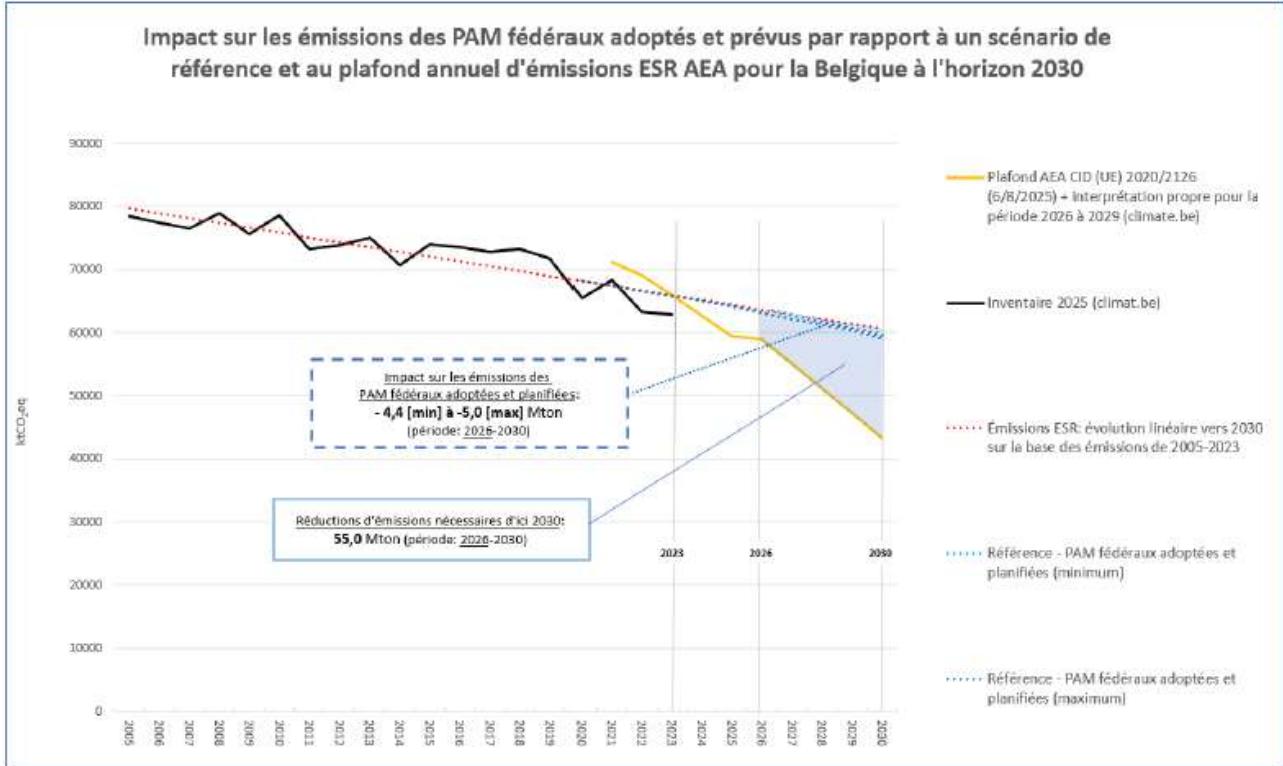


Figure 1 – Impact sur les émissions des PAM fédéraux adoptés et prévus

- [22] Les Conseils **se demandent dès lors si les mesures décidées par le précédent gouvernement fédéral sont suffisantes** pour atteindre les objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre prévus.
- [23] Les Conseils constatent par ailleurs que de **nombreuses mesures ont pris du retard ou n'ont pas été menées à bien** comme prévu initialement, ce qui hypothèque l'atteinte des objectifs fixés. C'est notamment le cas de la **mobilité et du transport**, mais également des **bâtiments**.
- [24] Ils constatent également que certaines « mesures » indiquées, sont en réalité des objectifs. Ils appellent donc à ne pas confondre ces deux concepts et à bien **définir les mesures concrètes** en vue d'atteindre les objectifs fixés. La mise en œuvre de ces mesures concrètes pourra alors être suivie par la suite. Ainsi, par exemple, la « mesure » 3F consistant à « doubler le transport ferroviaire de marchandises d'ici 2030 » ne correspond à aucune mesure en particulier, mais à un objectif.
- [25] Ils ajoutent par ailleurs qu'à **chaque mesure doit être associé un budget** qui en permet la réalisation.
- [26] À de nombreuses reprises, le manque de personnel et de moyens budgétaires sont identifiés comme des raisons de la non réalisation des feuilles de routes. Les Conseils sont bien conscients de la situation budgétaire difficile dans laquelle se trouve le gouvernement fédéral, mais estiment que celui-ci doit garantir la mise en œuvre des mesures décidées **nécessaires à l'atteinte des objectifs climatiques**. Par ailleurs, les administrations compétentes doivent disposer des moyens budgétaires et humains leur permettant de poursuivre l'évaluation des politiques climatiques.

- [27] Les Conseils soulignent que le rapport reflète bien l'état d'avancement des nombreuses feuilles de routes fédérales. Ils estiment néanmoins qu'il devrait **montrer si chaque mesure produit les effets attendus**, pour autant que ceux-ci aient été définis auparavant et que la mesure ait été réalisée.
- [28] Ils soulignent que les **causes exactes de la mauvaise réalisation des mesures** ne sont pas clairement identifiées et quantifiées ; la situation est particulièrement vraie dans le secteur de la mobilité et des transports⁸.
- [29] Enfin, les Conseils estiment qu'une **analyse plus fine du suivi des mesures** devrait être menée. Afin de faciliter le suivi de ces feuilles de route, de poser un diagnostic complet et correct par rapport à la mesure présentée et, le cas échéant, de prendre les mesures correctives qui s'imposent, chaque objectif ou feuille de route devrait ainsi être accompagné :
- des politiques et mesures détaillées,
 - d'une trajectoire prévisionnelle de l'impact de chaque mesure (réductions de CO₂)⁹ ;
 - du budget alloué, des montants réellement engagés et dépensés ;
 - du service responsable ;
 - des délais intermédiaires et finaux ;
 - d'une évaluation des interactions avec d'autres feuilles de route.

⁸ Voir notamment les feuilles de routes 3F « Optimisation du transport ferroviaire : fret » et 3 G « Optimisation du transport ferroviaire : passagers ». Les Conseils rappellent par ailleurs à ce sujet leur recommandation faite au [21]

⁹ Par exemple, au niveau du transport, le rapport actuel ne permet pas de distinguer les émissions de CO₂ liées aux mesures concernant le transport de marchandises de celles concernant le transport de personnes.

Bijlage 1. Personen die meewerkten aan de voorbereiding van dit advies

Voorzitter

- Prof. Anne BERGMANS (UAntwerpen), Vice-voorzitster WG Energie en Klimaat (FRDO)
- Verontschuldigd: Prof. Em. Jean-Pascal VAN YPERSELE (UCLouvain), voorzitter WG Energie en Klimaat (FRDO)

Stemgerechtigde leden en hun vertegenwoordigers

- Luca CICCIA (CSC-ACV)
- Sacha DIERCKX (ABVV)
- Joris VERSCHUEREN (ACLVB)
- Arnaud COLLIGNON (Canopea)
- Leen DE CORT (BV OECO)
- Billy-Ray MURAILLE (AB REOC)
- Silvia DOGA (UCM)
- Olivier VAN DER MAREN (VBO)
- Maarten VAN EECKHOUTE (VBO)

Leden van de Pool van wetenschappers

- Jacques DE GERLACHE (Green Facts)

Hoorzitting

- Elisabeth ELLEGAARD (FOD Volksgezondheid)
- Sara De SLOOVER (FOD Volksgezondheid)
- Joris MOORTHAMERS (FOD Volksgezondheid)
- Frank GERARD (Kabinet Crucke)

Secretariaat

- Marc DEPOORTERE (FRDO)
- Fabrice DEHOUX (FRDO)
- Esther VANDE CAVEY (FRDO)
- Céline MOUFFE (CRB)