

Mémoire en science politique[BR]- "Nationalisme et Gouvernance climatique belge : Blocages autour des négociations du Plan National Energie-Climat 2021-2030"[BR]- Séminaire d'accompagnement à l'écriture

Auteur : Mullenders, François

Promoteur(s) : Piron, Damien

Faculté : Faculté de Droit, de Science Politique et de Criminologie

Diplôme : Master en sciences politiques, orientation générale, à finalité spécialisée en administration publique

Année académique : 2024-2025

URI/URL : <http://hdl.handle.net/2268.2/24810>

Avertissement à l'attention des usagers :

Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.

Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.

Nationalisme et Gouvernance climatique belge

Blocages autour des négociations du Plan National Energie-Climat 2021-2030

M. François Mullenders

*Mémoire présenté en vue de l'obtention du diplôme de Master en sciences politiques, orientation
générale, à finalité spécialisée en Administration publique*



Pr. D. Piron, promoteur

Faculté de Droit, Sciences Politiques & Criminologie

Pr. G. Grandjean, lecteur

Université de Liège

Pr. P. Verjans, lecteur

Liège, le 18 août 2025

Remerciements

Je tiens à remercier mon promoteur Mr. le professeur D. Piron pour son accompagnement, ses conseils et son suivi tout au long de mes recherches. Sans ce soutien, ce mémoire n'aurait pas pu être réalisé.

Je souhaite également remercier Cedric, Nicolas, Clarisse et Emilien pour leurs conseils, recommandations de lectures et encouragement lors de la rédaction de ce mémoire.

J'aimerais aussi chaleureusement remercier Solenn Houard pour son aide précieuse tout au long de ce mémoire, y compris dans sa relecture.

Enfin, je souhaite remercier mes parents et mon frère pour leur relecture, leur conseil et leur soutien inconditionnel durant ce mémoire et tout au long de mes études.

Merci à Ms. Sabrina d'Arconso pour m'avoir encouragé à m'inscrire en sciences politiques.

Table des matières

Introduction	1
Section 1 : Méthodologie	3
Section 2 : Cadre théorique	9
Partie I : caractéristiques institutionnelles belges	9
Chapitre 1 : Fédéralisme belge	9
Chapitre 2 : Mécanismes institutionnels de coopération	14
Partie II : Nationalisme et stratégie politique de la N-VA	17
Chapitre 1 : Nationalisme & Nationalisme flamand	18
Chapitre 2 : Stratégie politique	21
Chapitre 3 : Confédéralisme	26
Chapitre 4 : Un nationalisme <i>pragmatique</i> ?	27
Section 3 : objet d'étude	29
Partie I : Gouvernance climatique belge	29
Chapitre 1 : Répartition des compétences climatiques en Belgique	29
Chapitre 2 : Organisation de la politique climatique et organes	31
Partie II : Négociations PNEC 2021 - 2030	41
Chapitre 1 : Contexte de négociations	41
Chapitre 2 : Les négociations commencent... ..	44
Partie III : Épilogue (Juin 2024 – Juillet 2025)	59
Conclusion.....	63
Bibliographie.....	65
Articles scientifiques	65
Ouvrages.....	66
Chapitres d'ouvrages collectifs	67
Textes Légaux.....	68
Déclarations et documents.....	68
Mémoires	68
Thèse.....	69
Livre.....	69
Articles de Presse.....	69
Sites internet	72
Institutions officielles.....	72

Autres sites.....	73
Iconographies.....	74
Figures.....	74
Page de garde	75
ANNEXES :	76
Annexe 1 : Accord de coopération 22/09/2023 : répartition des revenus SEQE 2021-202 .	76
Annexe 2 : Présence de Vooruit au gouvernement flamand, vers un rehaussement des objectifs climatiques flamands ?.....	77
Annexe 3 : Exemple de guide d’entretien	78
Annexe 4 / Confidentielle : tableau récapitulatif des entretiens non anonymisé.....	79
Annexes des entretiens	79
Annexe 5 / Confidentielle : Entretien n°1 – Docteure et Chercheuse associée.....	79
Annexe 6 / Confidentielle : Entretien n°2 – Ancien membre cabinet Alain Maron (Région bruxelloise).....	79
Annexe 7 / Confidentielle : Entretien n°3 – Ancien membre cabinet Zuhail Demir (Région bruxelloise).....	79
Annexe 8 / Confidentielle : Entretien n°4 – Ancien membre cabinet Zakia Khattabi (État fédéral).....	79
Annexe 9 / Confidentielle : Entretien n°5 – Ancien membre cabinet Philippe Henry (Région wallonne).....	79
Annexe 10 / Confidentielle : Entretien n°6 – Ancien membre cabinet Zuhail Demir (Région flamande).....	79
Annexe 11 / Confidentielle : Entretien n°7 – Cabinet Jean-Luc Crucke (État fédéral).....	79

Introduction

Au 1er octobre 2020, un gouvernement fédéral est finalement constitué après plus de 600 jours de négociations.¹ Dirigé par le Premier ministre Alexander De Croo, ce gouvernement dit « Vivaldi » se veut ambitieux en matière climatique, en raison notamment de la présence des deux partis écologistes belges, Groen et Ecolo, aux côtés d'une majorité de formations progressistes.² Pourtant, à la veille de la COP26 organisée à Glasgow, la Belgique se présente sans accord interne sur son plan climatique, attendu par la Commission européenne. Ce blocage autour des objectifs climatiques marquera l'ensemble de la législature De Croo, si bien qu'à ce jour, la Belgique n'a toujours pas transmis de Plan National Énergie-Climat définitif et s'expose à d'éventuelles sanctions européennes.

Ce paradoxe met en lumière la fragmentation de la gouvernance climatique belge, qui rend difficile l'élaboration d'une politique « nationale » cohérente.³ Si, comme l'ont montré Daniel Béland et André Lecours, les mouvements nationalistes influencent fortement les politiques liées à l'identité (langue, éducation, culture), leur rôle sur d'autres domaines comme la politique climatique reste peu étudié.⁴ Le cas belge invite donc à examiner le rôle de la *Nieuwe-Vlaamse Alliantie* (N-VA), principal acteur nationaliste en Flandre, dans le blocage des négociations sur la révision du Plan National Énergie-Climat 2021-2030. La question centrale de ce mémoire est formulée comme suit : **Dans quelle mesure et par quels mécanismes la N-VA a-t-elle pu orienter ou instrumentaliser le processus de révision du Plan National Energie-Climat 2021-2030, sous le gouvernement De Croo, afin de poursuivre une stratégie nationaliste *pragmatique* ?**

Pour ce faire, il s'organise en trois grandes sections. La première est consacrée à la méthodologie adoptée, la deuxième expose le cadre théorique retenu et la troisième applique ce cadre à l'objet d'étude.

Le cadre théorique se décline en deux parties complémentaires : d'une part, l'analyse du fédéralisme coopératif et de ses mécanismes institutionnels de coopération, qui permettent de

¹ VERSCHELDEN, W., *Les fossoyeurs de la Belgique*, Adaptation et Traduction par Baptiste Lambert, MediaNation, 2021, p. 11.

² Crisp.be, « Vivaldi », 2025, disponible à l'adresse suivante : <https://www.vocabulairepolitique.be/vivaldi/> (consulté le 11/08/2025).

³ FERMEGLIA, M., « When decentralisation strikes back: The example of climate governance in Belgium », *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 2023, n°37, p. 111.

⁴ BELAND, D., et LECOURES, A., « Sub-state nationalism and the welfare state: Québec and Canadian federalism », *Nations and Nationalism*, vol 12, n°1, 2006, p. 77.

situer ce travail dans son contexte institutionnel ; d'autre part, l'étude du nationalisme flamand et plus particulièrement de la stratégie politique de la N-VA, dont plusieurs caractéristiques seront dégagées.

Enfin, la troisième section s'attache, dans un premier temps, à présenter les mécanismes de la gouvernance climatique en Belgique, avant d'examiner, dans un second temps, les négociations relatives au Plan National Énergie-Climat 2021-2030, analysées à l'aune d'une stratégie nationaliste *pragmatique*.

Section 1 : Méthodologie

L'analyse d'une stratégie nationaliste appliquée à la gouvernance climatique nécessite une méthodologie capable d'appréhender à la fois les manifestations observables et les dynamiques sous-jacentes du phénomène. Dans cette optique, l'adoption d'une posture post-positiviste permet de reconnaître l'existence d'une réalité objective, tout en admettant que celle-ci ne peut être appréhendée de manière exhaustive.⁵ Cette approche intègre l'incertitude inhérente aux sciences sociales, où les interactions humaines et institutionnelles ne sont pas toujours directement observables. Position intermédiaire entre le positivisme, centré sur l'observation empirique, et le constructivisme, qui insiste sur la nature socialement construite des phénomènes, le post-positivisme considère que la réalité sociale est à la fois objective et interprétée.⁶ Elle résulte d'interactions visibles et invisibles, influencées par des valeurs, des perceptions, des événements, mais aussi par des structures institutionnelles et des rapports de pouvoir.⁷ Les sources documentaires relatives à la gouvernance climatique permettent d'identifier certaines interactions visibles, tandis que les dimensions moins tangibles, telles que la nature des blocages entre acteurs clés lors des négociations climatiques belges, requièrent une approche plus nuancée.

Cette posture épistémologique s'accorde avec l'usage de la logique abductive, qui combine les forces de l'induction et de la déduction. L'abduction consiste à formuler, à partir d'observations, des hypothèses explicatives plausibles, puis à les confronter à la réalité pour en tester la validité.⁸ Elle initie ainsi un processus où la déduction en tire des implications logiques et l'induction en évalue empiriquement la pertinence. Dans ce travail, l'abduction permet un va-et-vient constant entre données empiriques et cadre théorique, offrant à la fois la rigueur de la déduction et la capacité exploratoire de l'induction.⁹ Ce mouvement réciproque nourrit la théorie à partir d'observations contextualisées, tout en testant les hypothèses issues de la littérature.

⁵ DELLA PORTA, D. et KEATING, M., « How many approaches in the social sciences? An epistemological introduction » in DELLA PORTA D. et KEATING M. (éds.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 24.

⁶ COMAN, R. et al., *Méthodes de la science politique : de la question de départ à l'analyse des données*, Louvain-La-Neuve, De Boeck, 2016, p. 18.

⁷ *Ibid.* p. 21.

⁸ CATELLIN, S., « L'abduction : une pratique de la découverte scientifique et littéraire », *Hermès, La Revue*, 2004, vol. 39, n° 2, p. 180

⁹ REICHERTZ, J., « Abduction: the logic of discovery of Grounded Theory », in BRYANT, A., et CHARMAZ, K., (éds.), *The SAGE handbook of Grounded Theory*, London, 2007, pp. 214-228.

Le choix d'une approche qualitative découle de l'objectif central : comprendre le contexte, les processus et les dynamiques à l'œuvre dans un cas spécifique, plutôt que de produire des généralisations statistiques.¹⁰ Les données mobilisées proviennent à la fois de sources documentaires et d'entretiens, analysés conjointement pour articuler théorie et empirie. Une revue de la littérature extensive nous a permis de préciser et cadrer notre problématique autour de la gouvernance climatique en Belgique, en s'intéressant plus particulièrement au rôle de la N-VA dans le blocage du Plan Énergie-Climat 2030 sous le gouvernement De Croo. Cette analyse a mis en évidence le contexte institutionnel et politique dans lequel s'inscrivaient les négociations des objectifs climatiques belges, caractérisés par un fédéralisme coopératif et par des tensions entre les acteurs autour de la stratégie politique de la N-VA, constituant ainsi le cadre théorique de cette recherche.

Dès lors que des tensions ont été observées et identifiées, la collecte des données se poursuivra via des entretiens semi-directifs, méthode qualitative courante en science politique. Les entretiens porteront principalement sur les membres des cabinets ministériels concernés, à savoir ceux des ministres de l'Environnement au niveau fédéral et dans chacune des Régions, sous le gouvernement De Croo. Par ailleurs, un entretien exploratoire a été mené avec une doctorante travaillant sur une thématique connexe, afin de clarifier la problématique de recherche et d'identifier les fonctions cibles au sein des cabinets ministériels pour la suite de l'enquête. Enfin, un entretien avec un membre actuel du cabinet du ministre fédéral compétent en matière de climat sera réalisé afin de constituer un point d'entrée et un cadrage préalable à l'analyse. Les entretiens semi-directifs sont définis comme un échange guidé visant à amener l'interviewé à développer un discours sur un sujet précis, ils permettent d'accéder aux contextes et dynamiques propres au cas étudié¹¹, sans rechercher de généralisation statistique. Les guides d'entretien ont été conçus pour explorer les pratiques des acteurs de terrain et les mettre en relation avec le cadre théorique. Les données issues de ces entretiens remplissent deux fonctions : hypothético-déductive, pour tester les hypothèses issues de la revue de littérature et du cadre théorique, et hypothético-inductive, pour identifier des éléments nouveaux absents de la littérature, grâce à la flexibilité du format semi-directif. Les entretiens ont été réalisés essentiellement avec des membres de cabinets ministériels, anonymisés à la demande des participants et sans mention de leur poste exact. Certaines parties des entretiens

¹⁰ A VROMEN, A., « Qualitative Methods », in MARSH, D., et al. (éds.), *Theory and methods in political science*, Londres, Macmillan International Higher Education, London, 2018, pp. 237-240.

¹¹ REGNIER, C., « Réaliser des entretiens en science politique », in G. GRANDJEAN et A. VLASSIS (éds.), *Réaliser un travail scientifique. Instruments et processus en sciences politiques et sociales*, Liège, PUL, 2023, p. 60.

n'ont pas été retranscrites pour préserver la confidentialité. Le cabinet De Croo n'a pas répondu, ce qui laisse un acteur manquant à la table.

Le tableau ci-dessous détaille les entretiens réalisés, la date, ainsi que leurs durées :

Figure 1 : tableau des entretiens réalisés

X	Poste	Date	Durée (min.)
1	Docteure et Chercheuse associée	21/04/2024	27
2	Ancien cabinet Alain Maron (BRU)	25/04/2025	40
3	Ancien cabinet Zuhail Demir (FLA)	28/04/2025	24
4	Ancien cabinet Zakia Khattabi (FED)	30/04/2025	21
5	Ancien cabinet Philippe Henry (WAL)	08/05/2025	39
6	Ancien cabinet Zuhail Demir (FLA)	07/05/2025	20
7	Cabinet Jen-Luc Crucke (FED)	22/07/2025	48
Durée			Totale : 219

Il est à noter qu'au vu de la présence prépondérante d'acteurs de la même famille politique (Ecolo-Groen), il a été décidé d'interroger deux acteurs du cabinets Demir à deux postes différentes afin de compenser tout éventuel biais.

Les données issues des entretiens et des sources documentaires (articles académiques, mémoires, revues spécialisées, textes législatifs, sites officiels et médias) ont été traitées par thèmes puis synthétisées avant utilisation. De par la temporalité récente de l'objet d'étude, l'utilisation d'articles de presse fut nécessaire afin d'obtenir la vision la plus complète de certains évènements. Les opinions des acteurs ont été confrontées entre elles, soit directement lors des entretiens, soit dans la rédaction du mémoire. Chaque point de vue est replacé dans son contexte : par exemple, les écologistes sont souvent en opposition avec la N-VA et leur position est analysée en tenant compte de leur défaite aux élections de 2024.

La particularité de ce mémoire réside dans le choix de son cadre théorique appliqué à la gouvernance climatique belge. Celle-ci est le plus souvent abordée, dans sa dimension intergouvernementale, à travers la grille de lecture de la gouvernance multi-niveau, qui met en évidence l'articulation des compétences et des processus décisionnels entre les différents

niveaux de pouvoir. Or, l'objectif de ce travail n'est pas d'analyser globalement ce système, mais de se concentrer sur un épisode précis : le blocage et les négociations autour de la révision du Plan national énergie-climat (PNEC) 2021-2030, sous le gouvernement De Croo.

L'originalité de notre approche est d'étudier cet épisode à travers le prisme du nationalisme. Ce choix se justifie par la place centrale occupée par la Nieuwe-Vlaamse Alliantie (N-VA) dans les débats. Parti nationaliste flamand, la N-VA est fréquemment présentée comme un acteur clé dans le blocage des négociations climatiques. La question directrice de ce mémoire, qui oriente l'ensemble de la démarche méthodologique, est la suivante : **Dans quelle mesure et par quels mécanismes la N-VA a-t-elle pu orienter ou instrumentaliser le processus de révision du Plan National Energie-Climat 2021-2030, sous le gouvernement De Croo, afin de poursuivre une stratégie nationaliste *pragmatique* ?**

La période du gouvernement De Croo (2020-2024) constitue un terrain d'observation privilégié, en raison de trois facteurs combinés : (1) le contraste entre les ambitions climatiques fédérales et la position conservatrice de la N-VA au gouvernement flamand, (2) la présence d'une majorité asymétrique au gouvernement fédéral, offrant à la N-VA un levier pour contester la légitimité fédérale, (3) le contexte du *Fit for 55* européen qui a imposé une révision du PNEC et ravivé les tensions intergouvernementales sur la répartition des efforts climatiques.

Pour répondre à la question de recherche, il est nécessaire, dans un premier temps, de situer le contexte institutionnel dans lequel cette stratégie s'inscrit, en présentant les mécanismes et contraintes du fédéralisme coopératif belge. Dans un second temps, il convient d'analyser la stratégie politique de la N-VA à la lumière des caractéristiques du nationalisme flamand : évolution du discours nationaliste, instrumentalisation des asymétries politiques, communautarisation des enjeux et promotion du confédéralisme. Ces éléments seront ensuite rapprochés de la définition du *nationalisme pragmatique* proposée par Sandrina Ferreira Antunes, entendu ici comme une stratégie évolutive, graduelle et opportuniste, exploitant les ressources limitées disponibles et adaptant les priorités en fonction du contexte pour maximiser les gains politiques à long terme.

Le *nationalisme pragmatique* n'est pas mobilisé comme cadre théorique exclusif, son usage dans la littérature académique restant limité et souvent lié à des travaux en relations internationales, mais comme un outil opératoire pour décrire et analyser le comportement stratégique de la N-VA dans le cas étudié. L'analyse proposée ne prétend pas constituer

l'explication unique du blocage climatique belge, mais en éclaire un aspect particulier, offrant ainsi des clés de lecture pour de futures recherches. Enfin, la méthodologie appliquera cette lecture nationaliste au contexte concret des négociations climatiques sous le gouvernement De Croo, en s'appuyant sur l'étude des organes compétents (notamment la Commission nationale Climat) et sur l'examen du contexte politique et institutionnel qui a façonné les interactions entre les différents acteurs impliqués.

Section 2 : Cadre théorique

Partie I : caractéristiques institutionnelles belges

Dans un premier temps, il est important d'introduire et de définir le fédéralisme belge et sa logique de coopération avant d'y voir les éventuels effets d'une stratégie politique. Cette section se divise en deux grandes parties : la première partie brosse en son premier chapitre un portrait synthétique du fédéralisme belge et des caractéristiques ainsi que son lien avec le consociativisme. Son second chapitre porte son attention sur les divers organes de coopérations intergouvernementaux en Belgique.

Chapitre 1 : Fédéralisme belge

1. Atypique

Ronald Watts, cité par Didier Caluwaerts & Min Reuchamps, définit le fédéralisme comme la préservation et la promotion des diverses identités qui font un État fédéral, au sein d'une union politique large, où il y a une garantie de division constitutionnelle entre le gouvernement central et régional. Le fédéralisme réfère donc à la fois à l'union et à la non-centralisation au sein d'un système de gouvernement à plusieurs niveaux mêlant autonomie régionale et compétences partagées.¹²

En Belgique, le fédéralisme est basé sur deux types d'entités : les communautés et les régions.¹³ Cette division complexe résulte d'un compromis historique visant à combiner les deux modèles institutionnels portés de part et d'autre de la frontière linguistique, plutôt qu'à en privilégier un au détriment de l'autre.¹⁴ Ces deux principales communautés sont : les flamands/néerlandophones, situées en Flandre et les wallons/francophones, en Wallonie et à Bruxelles.

Ainsi, la Flandre revendique une autonomie culturelle et linguistique là où la Wallonie revendique une autonomie économique et sociale (du moins lors des premières réformes de

¹² CALUWAERTS, D., et REUCHAMPS, M., « Combining Federalism with Consociationalism: Is Belgian Consociational Federalism Digging its Own Grave? », *Ethnopolitics*, 2015, vol 14, n°3, p. 280.

¹³ ARCQ, E., *et al.*, « Fédéralisme et confédéralisme », *Dossiers du CRISP*, éditions CRISP, vol 1, n°79, 2012 p. 54.

¹⁴ BOURGAUX, A., « La Belgique, Etat failli ou fédération... para-fédérale ? Le comité de concertation comme illustration des jeux du droit », *Fédéralisme-Régionalisme, Le fédéralisme coopératif comme terrain de jeu du droit — Trop de jeu dans la structure juridique fédérale : un "jeu" dangereux*, vol 18, n°1768, 2018, p. 2.

l'État).¹⁵ Cette revendication d'autonomie s'accompagne de tensions communautaires, la Flandre revendiquant plus d'autonomie au nom d'un modèle de gouvernance plus efficace qu'au Sud du pays (*cf.* Communautarisation des enjeux *infra*).

Au terme de six réformes de l'État (la dernière datant de 2013), les Régions et Communautés ont hérité de nombre de compétences, ce qui fait de la Belgique, selon Patricia Popelier, une des fédérations présentant le plus haut degré de décentralisation.¹⁶ Lors de la sixième réforme de l'État, certains politiciens belges déclaraient qu'avec la nouvelle répartition des compétences, l'envergure des nouveaux pouvoirs exécutifs régionaux amenaient une vraie « [...] révolution copernicienne [où] les entités fédérées sont devenues plus puissantes que le niveau fédéral. »¹⁷ Ainsi, le fédéralisme belge, comme souligné par Anne-Emmanuelle Bourgaux est « [...] atypique à plus d'un titre. »¹⁸ où le niveau fédéral, possède moins de pouvoir que ses entités fédérées, notamment en matière climatique (*cf.* Compétences climatiques *infra*).

2. Centrifuge

Ces réformes de l'État s'inscrivent dans une fédéralisation progressive de la Belgique dont la logique est centrifuge. En effet, le principe central de ces réformes réside dans le transfert aux entités fédérées des compétences faisant l'objet de divergences entre francophones et néerlandophones, argument encore utilisé lorsque l'on mentionne une possible septième réforme de l'État.¹⁹

Cependant, tous les partis politiques ne partagent pas le même point de vue concernant une prochaine réforme de l'État. Là où les partis politiques francophones n'excluent pas un transfert plus complet de certaines compétences aux régions, ils sont cependant contre un affaiblissement du niveau fédéral.²⁰

¹⁵ BERNARD, N., *et al.* « Cinquante années de fédéralisation en Belgique : évolutions politiques et institutionnelles », in C. XHARDEZ *et al.* (éds.), *50 ans de fédéralisation de l'État belge : institutions, acteurs, politiques publiques et particularités du fédéralisme belge*, Science politique, n° 25, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2020, pp. 21-40.

¹⁶ POPELIER, P., « Intergovernmental Relations in Belgium: Obstacles to Effective Cooperation in Dyadic Federalism », in FESSHA, Y.T., *et al.* (éds.), *Intergovernmental Relations in Divided Societies*, Comparative Territorial Politics, Palgrave Macmillan, Cham, 2022, p. 68.

¹⁷ BOUTECA, N., *et DEVOS, C.*, « The Process of Rescaling Interests in the Belgian Context: The Impact of Regional Governmental Strength », *Territory, Politics, Governance*, vol 2, n°3, 2014, pp. 288 « Copernican revolution, through which the sub-states have become more powerful than the federal level. » [traduction personnelle]

¹⁸ BOURGAUX, A., « La Belgique, Etat failli ou fédération... para-fédérale ? Le comité de concertation comme illustration des jeux du droit », *op. cit.*, p. 2.

¹⁹ PIETERS, J. *et* SINARDET, D., « Nationalism and COVID in Belgium: A Surprisingly United Response in a Divided Federal Country », *Nationalism and Ethnic Politics*, 2021, vol 27, n°3, pp. 312-313.

²⁰ ARCQ, E., *et al.*, « Fédéralisme et confédéralisme », *op. cit.*, p. 80.

Du côté des partis flamands, la Belgique est vue comme un État dysfonctionnel, nécessitant une plus grande régionalisation et une clarification quant aux compétences mixtes/partagées. Cependant, tous ne s'accordent pas sur le degré de régionalisation : Le CD&V (*Christen-Democratisch & Vlaams*) et l'OpenVLD (*Open Vlaamse Liberalen en Democraten*) optent pour des solutions à la fois fédérales et confédérales²¹ là où la N-VA (*Nieuwe Vlaamse Alliantie*), parti nationaliste flamand, revendique la solution confédérale à la différence du Vlaams Belang, parti sécessionniste flamand, souhaitant l'indépendance de la Flandre.²²

3. Dual... du moins en théorie

Dans la liste des gouvernements décentralisés, la Belgique est souvent citée comme ayant un système de fédéralisme dit dual. Il s'agit d'une structure dans laquelle l'État fédéral et les entités fédérées exercent un pouvoir sur des individus, mais dans des sphères d'autorités différentes où aucun gouvernement n'est subordonné à l'autre et risque de se voir retirer son autorité.²³

Cette non-subordination, dit principe d'autonomie, constitue l'un des fondements essentiels de la répartition des compétences en Belgique. Il permet aux entités de jouir de leurs compétences sans ingérence de l'Autorité fédérale sous réserve des exceptions explicitement prévues par la Constitution ou par une loi spéciale. Un autre principe du fédéralisme belge est celui d'exclusivité des compétences. Il implique que l'attribution d'une compétence à une entité est exclusive, garantissant ainsi l'autonomie de chaque autorité. Enfin, Le principe d'attribution des compétences stipule que les entités fédérées n'exercent de pouvoirs que pour les matières qui leur sont formellement attribuées par la Constitution ou par des lois spéciales.²⁴

Toutefois, la portée de ce principe doit être relativisée. En effet, les compétences transférées ne constituent pas toujours des blocs homogènes et, à la suite des réformes successives de

²¹ Une solution confédérale renvoie à une organisation où la majorité des compétences seraient exercées par les Régions, tandis que l'État fédéral ne conserverait que des compétences résiduelles, principalement limitées à des matières strictement communes. Une solution fédérale correspond à la logique inverse.

²² FERREIRA ANTUNES, S., « New Pragmatic Nationalists in Europe: Experienced Flemish and Scottish Nationalists in times of economic crisis (2004-2012) », PHD thesis in Political Science, Université Libre de Bruxelles, Brussels, Belgium, 2013, p. 58.

²³ HAPPAERTS, S., et al., « Federalism and intergovernmental relations: the multi-level politics of climate change policy in Belgium », *Leuven Centre for Global Governance Studies*, 2011, n°58, pp. 4-6.

²⁴ BERNARD, N., et al. « Cinquante années de fédéralisation en Belgique : évolutions politiques et institutionnelles », *op. cit.* pp. 22-23.

l'État, un phénomène d'éclatement des compétences a été observé, réduisant ainsi l'autonomie effective des entités fédérées.²⁵

Cependant, Sander Happaerts *et al.* estiment que si les états fédéraux sont souvent catégorisés comme dual ou coopératif, aucun ne correspond à une catégorie stricte. On observe plutôt un continuum entre ces deux formes. Le fédéralisme dual est caractérisé comme un pouvoir clairement divisé, tandis que le fédéralisme coopératif définit un pouvoir partagé et non séparé entre les différents niveaux de pouvoir, ce qui favorise la coopération intergouvernementale. Il est à noter que la coopération intergouvernementale dans ce contexte, désigne les relations entre le gouvernement fédéral et ses entités fédérées.²⁶

Or en théorie, la Belgique a tout pour être catégorisée comme étant un fédéralisme dual. La Constitution attribue les compétences de manière exclusive : aux Régions les compétences territoriales telles que l'environnement, le développement économique, la politique énergétique et aux Communautés les compétences personnelles telles que l'éducation, la culture et la politique linguistique. Dès lors, dans le cadre d'une politique qui appelle à une certaine concordance et linéarité entre les différents niveaux de pouvoirs, notamment dans la lutte contre le changement climatique, cette répartition des compétences peut avoir un effet négatif sur l'efficacité et la cohérence des politiques menées.²⁷ En effet, l'exclusivité des compétences telle que pensée en Belgique peut engendrer des politiques contradictoires ou divergentes venant de chaque gouvernement. En réalité, il arrive que l'élaboration politique d'un gouvernement se fasse sans avoir connaissance la situation des autres.²⁸ Cette pratique est particulièrement présente en Flandre dont le vieil adage est qu'une politique est toujours mieux gérée dans les mains du gouvernement flamand.²⁹ Ce constat est souligné par Astrid Von Busekist, qui décrit la situation comme un fédéralisme compétitif, avec deux communautés menant des politiques publiques divergentes se plaçant parfois en opposition les unes aux autres.³⁰

²⁵ RENKENS, N., Mémoire en science politique [BR] – « La prise de décision dans la fédération belge durant la pandémie de Covid-19 » – Séminaire d'accompagnement à l'écriture. (Unpublished master's thesis), Université de Liège, Liège, Belgique, 2024, p.17.

²⁶ HAPPAERTS, S., et al., « Federalism and intergovernmental relations: the multi-level politics of climate change policy in Belgium », *op. cit.*, pp. 4-6.

²⁷ HAPPAERTS, S., et al., « Federalism and intergovernmental relations: the multi-level politics of climate change policy in Belgium », *op. cit.*, p. 7. & POPELIER, P., « Intergovernmental Relations in Belgium: Obstacles to Effective Cooperation in Dyadic Federalism », *op. cit.*, p. 67.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ HAPPAERTS, S., et al., « Federalism and intergovernmental relations: the multi-level politics of climate change policy in Belgium », *op. cit.*, p. 7.

³⁰ VON BUSEKIST, A., *Singulière Belgique*, Grandes études internationales, Paris, Fayard, 2012, p. 98.

Ainsi, dû à l'autonomie des entités fédérées et leur non-subordination au pouvoir fédéral³¹, le gouvernement fédéral ne peut imposer de décision aux Régions ou Communautés. Chaque décision « nationale » concernant une thématique qui transcende les différentes compétences gouvernementales doit donc être décidée selon un accord entre gouvernements. Cette prise de décision commune requiert une certaine coordination politique, notamment via des accords de coopérations (*cf. infra*) conclu entre le fédéral et les entités fédérées.³²

Happaerts *et al.* considèrent alors que si la Belgique est duale en théorie, elle est coopérative en pratique et les accords de coopérations en sont une des preuves.³³ Ce fédéralisme coopératif, précise Bourgaux, se fonde sur « [...] *les vertus de la négociation, de la collaboration et du compromis pour arrondir le tranchant d'une répartition des compétences aiguisée et huiler les grincements de rouages institutionnels enchevêtrés* ». ³⁴

4. Fédéralisme et Consociativisme

En 1981 Arend Lijphart disait de la Belgique qu'elle était « [...] *l'exemple le plus parfait, le plus convainquant et le plus impressionnant d'une consociation* »³⁵ de par son processus de fédéralisation. Il visait principalement les mécanismes institutionnels mis en place lors de la première révision constitutionnelle belge de 1970.³⁶

Par consociation, Lijphart fait référence au consociativisme, qui est un concept distinct de celui du fédéralisme. En effet, là où le fédéralisme se concentre plus sur la structure du régime politique, le consociativisme se focalise sur le caractère, le fonctionnement de ce régime. Dans une démocratie consociative, les institutions politiques se doivent de représenter et d'inclure chaque groupe social dans une décision mutuelle au sein d'une grande coalition composée à la fois des groupes majoritaires et minoritaires. Comme le résumait Florian

³¹ BERNARD, N., *et al.* « Cinquante années de fédéralisation en Belgique : évolutions politiques et institutionnelles », *op. cit.* pp. 22-23.

³² HAPPAERTS, S., *et al.*, « Federalism and intergovernmental relations: the multi-level politics of climate change policy in Belgium », *op. cit.*, p. 6.

³³ HAPPAERTS, S., *et al.*, « Federalism and intergovernmental relations: the multi-level politics of climate change policy in Belgium », *op. cit.*, p. 6-7.

³⁴ BOURGAUX, A., « La Belgique, Etat failli ou fédération... para-fédérale ? Le comité de concertation comme illustration des jeux du droit », *op. cit.*, p. 2

³⁵ LIJPHART, A., « Introduction: The Belgian example of cultural coexistence in comparative perspective » in LIJPHART, A., (éds.), *Conflict and coexistence in Belgium: The dynamics of a culturally divided society*, Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1981, p. 8. « is the most perfect, most convincing and most impressive example of a consociation » [traduction personnelle]

³⁶ SINARDET, D., « Le fédéralisme consociatif belge : vecteur d'instabilité ? », *Pouvoirs*, 2011, vol 1., n°136, p. 25.

Bieber et Sören Keil : le consociativisme est un « [...]accord formel et rigide, basé sur une représentation, une coopération et une inclusion institutionnelle. ».³⁷

Cependant, Caluwaerts et Reuchamps soulignent, à l'aide des travaux d'O'Leary et de ses collègues, que le fédéralisme et le consociativisme doivent être vu comme des concepts entremêlés, comme les deux faces d'une même pièce.³⁸

Un des exemples de ce fédéralisme consociatif réside dans la présence de comités dits 'ad hoc', qu'ils soient de conseil et de consultation, où la décision y est également réglée par consensus. Ces comités, qu'ils aient ou non un pouvoir formel, jouent un rôle important dans le processus de décision politique en Belgique.³⁹

Chapitre 2 : Mécanismes institutionnels de coopération

En Belgique, trois mécanismes institutionnels distincts de coopération sont employés : le Comité de concertation (CODECO), les accords de coopérations et les conférences interministérielles.

1. Le comité de concertation

Le CODECO constitue, selon Bourgaux, l'organe central en ce qui concerne la négociation et la coopération en Belgique en plus d'être le « *point central du fédéralisme coopératif* ». ⁴⁰

Il s'agit d'un organe politique intergouvernemental de résolution et de prévention de conflits d'intérêts et de certains conflits de compétence. Il est institué par la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980. Dans cette dernière, en ses articles 31 à 33, sa mission principale est de « *promouvoir la concertation et la coopération entre ces différents niveaux de pouvoir; ainsi que de prévenir et régler les conflits d'intérêts pouvant surgir entre ceux-*

³⁷ BIEBER, F., et KEIL, S., « Power-sharing revisited: Lessons learned in the Balkans? », *Review of Central & East European Law*, vol. 34, n°4, 2009, p. 339 « not be seen as separate but as different sides of the same coin » [traduction personnelle]

³⁸ CALUWAERTS, D., et REUCHAMPS, M., « Combining Federalism with Consociationalism: Is Belgian Consociational Federalism Digging its Own Grave? », *op. cit.*, pp. 278-280.

³⁹ CAULIER, J., « Understanding Climate Policy In Belgium: The Role of Belgium's Governance System In Understanding Its Climate Policy Implementation of the Paris Agreement », Master of Science in de bestuurskunde en het publiek management, University of Ghent, Ghent, Belgium, 2021, p. 18.

⁴⁰ BOURGAUX, A., « La Belgique, Etat failli ou fédération... para-fédérale ? Le comité de concertation comme illustration des jeux du droit », *op. cit.*, p. 20

ci. ».⁴¹ Il est reconnu comme étant le « *plus connu et plus formel* » des mécanismes de coopérations.⁴²

Il est composé de 12 représentants de différents niveaux de pouvoirs belges, dont ;

« - le Premier ministre (qui préside les réunions) et 5 autres membres du gouvernement fédéral [...] selon l'appartenance linguistique du Premier ministre, 2 ministres francophones et 3 ministres néerlandophones ou l'inverse [...] ;

- le ministre-président du gouvernement wallon ;

- 2 membres du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (le ministre-président et un ministre de l'autre régime linguistique) ;

- le ministre-président du gouvernement de la Communauté française ;

- 2 membres du gouvernement flamand (dont le ministre-président)»⁴³

Le CODECO fournit des conseils non-contraignant, qui seront suivis, ou non, par l'assemblée ayant initiée le processus.⁴⁴

En matière de résolution de différents, Descouwer définit le comité de concertation comme l'acteur central des volontés de l'État belge d'échapper aux conflits. En effet, il souligne que malgré la structure fédérale, la possibilité de conflits entre communautés linguistiques reste haute : les conflits de compétences (sur la distribution du pouvoir) et les conflits d'intérêts (impliquant un désaccord sur l'interprétation d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance) y sont parmi les plus probables dans un État fédéral.⁴⁵

Pourtant, ces missions restent floues et son fonctionnement opaque, avec un mode délibératif qualifié par Bourgaux de « *confus* ».⁴⁶

⁴¹ VERDUSSEN, M., « Verbo 'Comité de concertation' » in : UYTENDAELE, M., et VERDUSSEN, M., (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Larcier : Bruxelles, 2015, p. 202

⁴² HAPPAERTS, S., et al., « Federalism and intergovernmental relations: the multi-level politics of climate change policy in Belgium », *op. cit.*, p. 8. « the Deliberation Committee is the best known and most formal one » [traduction personnelle]

⁴³ Crisp.be, « Comité de Concertation », 2025, *op. cit.*

⁴⁴ POPELIER, P., « Intergovernmental Relations in Belgium: Obstacles to Effective Cooperation in Dyadic Federalism », *op. cit.*, p. 75-76.

⁴⁵ DESCHOUWER, K., « Territorial Organization and Reorganization », in DESCHOUWER, K., *The politics of Belgium: governing a divided society*, Palgrave Macmillan, Belgium, 2012, p. 73

⁴⁶ BOURGAUX, A., « La Belgique, Etat failli ou fédération... para-fédérale ? Le comité de concertation comme illustration des jeux du droit », *op. cit.*, p. 11

2. Accords de coopérations et conférences interministérielles

A côté du rôle joué par le CODECO, les conférences interministérielles et les accords de coopérations occupent également une place importante dans le fédéralisme coopératif belge et plus particulièrement dans sa politique climatique.

Les conférences interministérielles regroupent les ministres du gouvernement fédéral et des entités fédérées concernant une matière spécifique, en vue d'adopter des décisions. Il s'agit d'un mécanisme plus informel et moins structuré. Elles ne débouchent cependant pas sur des décisions officielles et n'ont pas de fonction législative propre, elles se contentent de guider la décision des différents gouvernements.⁴⁷

Les accords de coopérations, établis par l'article 92bis de la loi spéciale de 1980,⁴⁸ visent à encadrer l'exercice conjoint de compétences (par exemple sur la politique climatique belge) signés entre le gouvernement fédéral et les entités fédérées ainsi que les communautés, selon les compétences concernées.⁴⁹

Au sein de ces organes de coopérations, la prise des décisions est avant tout prise à l'unanimité. En effet, la persuasion et la coopération volontaire sont les seuls leviers possibles dans les relations intergouvernementales, vu l'absence de hiérarchie des normes entre les instances fédérales et régionales.⁵⁰

Ce travail ayant comme objet la politique climatique belge (sur laquelle nous reviendrons en précision plus tard), le rôle du CODECO y est moins prépondérant. En effet, malgré son rôle central attribué par Bourgaux, il reste vu comme le dernier recours en cas de blocage à un quelconque autre mécanisme de coopération.⁵¹

⁴⁷ FERMEGLIA, M., « When decentralisation strikes back: The example of climate governance in Belgium », *op. cit.*, p. 102 & VERCLYTE, A. « Climate Policy Opinion Polarization In Europe: Analysing the Evolution of Political and Public Prioritization of Climate Change In Belgium. », *op. cit.*, pp. 9-10.

⁴⁸ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (M.B. 15/08/1980)

⁴⁹ HAPPAERTS, S., et al., « Federalism and intergovernmental relations: the multi-level politics of climate change policy in Belgium », *op. cit.*, p. 7.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 8

⁵¹ FERMEGLIA, M., « When decentralisation strikes back: The example of climate governance in Belgium », *op. cit.*, p. 102.

Ce rôle d'arbitre final est d'ailleurs confirmé en entretien par X5⁵², qui tempère toutefois son rôle central :

« [...] ce n'est pas un endroit privilégié qui améliorerait la négociation. C'est simplement à niveau supérieur pour les arbitrages finaux quand c'est nécessaire ou pour l'entraînement officiel. »⁵³

Dès lors, il apparaît plus pertinent d'analyser les négociations, choix et éventuels blocages principalement au niveau d'autres mécanismes de coopération volontaire comme les conférences interministérielles et les accords de coopérations.

Partie II : Nationalisme et stratégie politique de la N-VA

La partie qui suit a pour but de prouver en quoi la théorie nationaliste est pertinente afin de pouvoir comprendre et analyser les blocages et négociations climatiques sous le gouvernement De Croo. En effet, il nous apparaît crucial pour comprendre cette séquence politique de présenter un des principaux acteurs autour de cette négociation : à savoir la *Nieuwe Vlaamse Alliantie* (N-VA), principal parti politique en Flandre depuis 2010. De plus, nous démontrerons dans cette section le lien étroit qui existe entre ce parti et le nationalisme flamand, faisant dès lors de la grille de lecture nationaliste une approche pertinente pour analyser la stratégie politique de la N-VA entre 2020 et 2024.

Pour ce faire, cette partie se divisera en quatre chapitres :

D'abord, le premier tentera de définir avec plus de précision le nationalisme flamand, et comment ce dernier s'inscrit dans l'ADN de la N-VA. Par après, le deuxième chapitre présentera la principale stratégie politique de la N-VA et son évolution au fil de l'entrée du parti sur la scène politique flamande et fédérale. Ensuite, le troisième chapitre analysera le principal projet politique de la N-VA à ce jour : le confédéralisme, ses limites et implications tacites ou manifestes. Enfin, le quatrième chapitre examinera dans quelle mesure la stratégie politique de la N-VA peut être qualifiée de *pragmatique*, au sens du *nationalisme pragmatique* développé par Sandrina Ferreira Antunes.

⁵² X5, entretien n°5, p. 59 des annexes d'entretiens

⁵³ *Ibid.*

Chapitre 1 : Nationalisme & Nationalisme flamand

1. Nationalisme

Étudier le nationalisme s'avère difficile en raison de la diversité de ses formes, ce qui justifie l'usage du pluriel *nationalismes*, même si le singulier peut servir de terme générique. En français, le terme nationalisme évoque souvent un attachement profond à une nation perçue comme une communauté organique, tandis que dans le monde anglo-saxon, il désigne plus largement, selon Vincent Martigny, toutes les formes de promotion et d'identification à la communauté nationale, des plus modérées aux plus extrêmes. De façon simplifiée, les projets nationalistes partagent un objectif commun : aligner les frontières culturelles sur les frontières politiques.⁵⁴

Dans cette perspective, Daniel Béland et André Lecours définissent le nationalisme comme l'expression politique de ce sentiment particulier de solidarité entre les membres d'un peuple. Ils rappellent par ailleurs que de nombreux chercheurs ont mis en évidence le rôle de la croyance en une origine ou une descendance commune comme facteur puissant d'unité sociale. Enfin, une langue partagée joue également un rôle central dans la construction nationale, en facilitant la communication et en servant de fondement à l'identité collective.⁵⁵

2. Nationalisme flamand

Geeraert, citant Béland et Lecours, souligne que la croyance subjective en l'existence d'une nation flamande distincte, ainsi que l'idée selon laquelle l'autonomie politique de la Flandre serait intrinsèquement souhaitable, n'existaient pas lors de la fondation de la Belgique en 1830. Ce sentiment identitaire s'est progressivement construit et enraciné au sein des institutions politiques et des partis, donnant lieu à des actions concrètes en faveur de la décentralisation de l'État unitaire belge et de la promotion de l'identité nationale flamande. Le mouvement flamand en constitue une illustration emblématique : il a joué un rôle déterminant dans la diffusion de l'identité flamande en valorisant une langue régionale propre (le

⁵⁴ MARTIGNY, V., « Penser le nationalisme ordinaire », *Raisons politiques*, 2010, n° 37, p. 10.

⁵⁵ BELAND, D., et LECOURE, A., « Sub-state nationalism and the welfare state: Québec and Canadian federalism », *op. cit.*, p. 79.

néerlandais) et une culture spécifique, dans le but de légitimer et de soutenir la revendication d'une autonomie politique accrue.⁵⁶

De plus, toujours citant Lecours, Arnout Geeraert ajoute que cette identité flamande est en partie le résultat de calculs stratégiques. Ainsi, le nationalisme flamand s'est institutionnalisé dans des structures de pouvoir capables de produire à la fois des symboles et des politiques, notamment en matière de langue et d'enseignement, contribuant à renforcer cette identité collective.⁵⁷

Le nationalisme flamand n'est d'ailleurs pas strictement ethnique. La Volksunie, ancien parti nationaliste flamand, défend par exemple une identité ouverte, centrée sur l'appartenance au territoire flamand plutôt que sur l'origine « de sang ». La N-VA, successeur de la Volksunie, articule cette identité autour de valeurs des Lumières (liberté, égalité, solidarité, laïcité, souveraineté populaire), mais aussi de valeurs chrétiennes laïcisées, définissant une morale flamande propre, sans nécessaire référence religieuse.⁵⁸

Ainsi, selon Dave Sinardet, le nationalisme flamand utilise historiquement un discours nationaliste classique selon lequel l'État et la nation doivent coïncider, en s'appuyant notamment sur l'idée que l'indépendance flamande (ou au moins son autonomie accrue) découle naturellement de l'existence d'une identité, d'un peuple ou d'une nation flamande. Toutefois, ce type d'argumentaire n'a pas été le seul apanage des partis nationalistes. Dans les années 1990, certains dirigeants non nationalistes, comme le ministre-président démocrate-chrétien du gouvernement flamand, ont également mobilisé la notion d'identité flamande, appuyée par des politiques de construction nationale, pour revendiquer de nouvelles compétences au profit de la Flandre.⁵⁹

Les partis nationalistes flamands, quant à eux, n'envisageaient généralement une participation à un gouvernement fédéral belge que si celui-ci s'engageait clairement à mener une réforme institutionnelle majeure renforçant considérablement l'autonomie flamande. Cette ligne

⁵⁶ GEERAERT, A., « A draw for Flemish nationalism: Institutional change and stability in the Belgian sport system », *Nations and Nationalism*, vol 30, n°1, 2023, p. 5.

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 5-7

⁵⁸ HOUARD, S., Mémoire en science politique [BR] – « The projection of the Flemish national identity on the international stage : a discursive analysis » [BR] – *Séminaire d'accompagnement à l'écriture*. (Unpublished master's thesis), Université de Liège, Liège, Belgique, 2024, p. 19.

⁵⁹ SINARDET, D., « Flemish Nationalism and the Left-Right Divide. Consequences for Constitutional Politics in Belgium », in BRASSARD-DION, N., et al. (éds.), *Constitutional Politics in Multinational Democracies*, McGill-Queen's University Press, 2021, p. 9.

idéologique et stratégique a été suivie de manière constante par la Volksunie durant toute son existence, puis reprise par son successeur le plus influent, la N-VA, à ses débuts.⁶⁰

3. La N-VA

La Nieuw-Vlaamse Alliantie (N-VA) est un parti nationaliste flamand fondé en 2001 à la suite de l'éclatement de la Volksunie (VU), minée par des tensions internes, des désaccords sur la régionalisation de l'État (notamment autour des accords d'Egmont) et la concurrence d'autres partis s'emparant de la question communautaire. De cette scission est né le « *groupe Bourgeois* »⁶¹, mené par Geert Bourgeois, qui constitue l'embryon de la N-VA. Fragile à ses débuts, le parti scelle un cartel électoral avec le CD&V en 2003 pour assurer sa survie.⁶²

Dès sa fondation, la N-VA se revendique comme un parti nationaliste, défendant l'idée d'une Flandre indépendante, membre de l'Union européenne. Le parti connaît une croissance électorale rapide jusqu'à devenir la première force politique flamande depuis 2010⁶³, elle s'impose aujourd'hui comme le principal porte-voix du nationalisme flamand sur la scène politique belge.

La N-VA s'appuie sur un discours identitaire fort pour mobiliser son électorat, mais aussi sur des thématiques socioéconomiques, notamment la dénonciation du transfert de richesses vers les régions francophones et la critique de l'immigration. Ce positionnement lui permet de séduire un électorat plus large, pas nécessairement acquis à l'indépendance flamande. Pour autant, tous les électeurs de la N-VA ne soutiennent pas une Flandre indépendante et le nationalisme flamand ne lui est pas exclusif : d'autres partis flamands ont, de manière plus ponctuelle, exprimé des velléités autonomistes.⁶⁴

Même dans l'hypothèse où une majorité parlementaire flamande soutiendrait l'indépendance, celle-ci devrait faire l'objet de négociations entre les Régions. Or, le précédent de la crise politique de 2010-2011, qui a duré 541 jours, illustre la difficulté de parvenir à un consensus. Dans ce contexte, toute tentative unilatérale de sécession risquerait de plonger le pays dans

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 3-4.

⁶¹ D'ANETHAN, V., « L'indépendance de la Flandre et la place des régions au sein de l'Union européenne », Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2016, p. 9.

⁶² *Ibid.*, p. 9

⁶³ *Ibid.*, pp. 8-9

⁶⁴ D'ANETHAN, V., « L'indépendance de la Flandre et la place des régions au sein de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 12.

une impasse institutionnelle semblable à celle qu'a connue l'Espagne avec la Catalogne, un scénario que la N-VA cherche précisément à éviter.⁶⁵

Enfin, l'indépendance ne peut produire d'effet juridique qu'à condition d'être reconnue par la communauté internationale. Or, dans le climat géopolitique actuel, nombre d'États hésiteraient à reconnaître une entité séparatiste, redoutant un effet de contagion sur leurs propres territoires.⁶⁶

Ainsi, les arguments nationalistes traditionnels sur l'indépendance de la Flandre et son autonomie ont été largement abandonné par la N-VA, au vu de leurs faibles capacités à garantir un succès électoral⁶⁷. Selon Ico Maly, le séparatisme demeure très impopulaire en Flandre, malgré les succès électoraux des partis nationalistes.⁶⁸ Cette théorie se voit vérifiée par le faible soutien à l'indépendance de la Flandre qui n'était en 2019 que de 16%.⁶⁹

Ainsi, sous la présidence de Bart De Wever, la N-VA a progressivement déplacé sa focale vers un parti de droite conservatrice et libéral tout en considérant que l'indépendance de la Flandre doit être le fruit d'un processus graduel « d'évaporation » de l'État belge par la dévolution progressive de ses compétences aux Régions.⁷⁰

Chapitre 2 : Stratégie politique

1. Communautarisation des enjeux et clivages

Le clivage linguistique en Belgique renvoie à l'opposition entre francophones et néerlandophones, un axe conflictuel sur lequel la N-VA fonde une partie de sa stratégie politique, notamment à travers la *communautarisation des enjeux*.⁷¹

Ce clivage s'inscrit dans la typologie des clivages sociaux et politiques développée par Stein Rokkan et Seymour Martin Lipset, typologie reprise par Daniel-Louis Seiler dans son ouvrage

⁶⁵ SCAPIN A., « Les stratégies des partis régionalistes au sein des gouvernements régionaux et nationaux » (Unpublished master's thesis), Université de Liège, Liège, Belgique, 2018, p. 52.

⁶⁶ D'ANETHAN, V., « L'indépendance de la Flandre et la place des régions au sein de l'Union européenne », *op. cit.*, pp. 9-12.

⁶⁷ SINARDET, D., « Flemish Nationalism and the Left-Right Divide. Consequences for Constitutional Politics in Belgium », *op. cit.*, p. 9.

⁶⁸ MALY, I., « 'Scientific' nationalism N-VA and the discursive battle for the Flemish nation », *Nations and Nationalism*, vol 22, n°2, 2016, pp. 266-286

⁶⁹ B. Dy., « Seuls 16% des électeurs flamands veulent la scission du pays », *Le Soir*, 08 janvier 2020, disponible à l'adresse suivante : <https://www.lesoir.be/271516/article/2020-01-08/seuls-16-des-electeurs-flamands-veulent-la-scission-du-pays> ? (consulté le 11/04/2025)

⁷⁰ SINARDET, D., « Flemish Nationalism and the Left-Right Divide. Consequences for Constitutional Politics in Belgium », *op. cit.*, p. 9.

⁷¹ ABTS, K., *et al.*, « Beyond issue diversification: N-VA and the communitarisation of political, economic and cultural conflicts in Belgium », *West European Politics*, 2019, p. 2.

Partis et familles politiques comme base de classification des différentes familles partisans. Par « *communautarisation des enjeux* », Koen Abts *et al.* entendent la stratégie politique de la N-VA visant à dépasser le clivage classique centre-périphérie en définissant chaque enjeu politiques par des termes nationalistes. Ainsi, tout conflit politique, social, culturel ou de redistribution économique est systématiquement représenté comme un conflit, un antagonisme, un clivage entre francophones et néerlandophones.⁷²

Ce clivage se poursuit également sur le champ de la gouvernance. En effet, dans le discours politique de la N-VA, la Flandre est présentée comme un modèle de gouvernance efficace basé sur une culture de la responsabilité en opposition à une Wallonie vue comme dépendante et dépendante des transferts financiers Nord-Sud.⁷³

Cet argumentaire, aussi connu sous le nom de « *théorie des deux démocraties* », pose ainsi les jalons de deux communautés vues comme « *incompatibles* » au sein d'un État fédéral belge⁷⁴ où « [...] *deux langues, deux cultures, deux systèmes médiatiques et deux opinion publiques irréconciliables* [...] »⁷⁵ coïncident. Pour autant, comme mentionné plus haut, la N-VA s'est progressivement détachée des arguments nationalistes classiques pour développer une idéologie plus conservatrice, populiste et néolibérale. Cette évolution se retrouve également dans sa stratégie de communautarisation des enjeux.

C'est ce qui est sous-entendu dans la théorie des deux démocraties : il y a une démocratie flamande de droite et une démocratie wallonne de gauche, dominée par le Parti Socialiste, parti de gauche dominant dans le paysage politique wallon jusqu'aux élections de 2024.⁷⁶

Bart de Wever, président de la N-VA revendique même cette stratégie visant à présenter la Flandre non pas comme une fin, mais comme un objet, un moyen de mener des politiques pour lesquelles les flamands ont voté.⁷⁷ En effet, l'argument suppose que les électeurs flamands votent pour des politiques socio-économiques ancrées à droite (immigration, taxes, réformes économiques) mais n'obtiennent jamais ces avancées à cause de la domination par le Parti Socialiste de la structure fédérale.⁷⁸ Et ce, bien que la Flandre représente 58% de la

⁷² ABTS, K., *et al.*, « Beyond issue diversification: N-VA and the communitarisation of political, economic and cultural conflicts in Belgium », *op. cit.*, pp. 2-7.

⁷³ *Ibid.*, p. 8.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 8.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 9, « Belgium is not a democracy because there are two languages, two cultures, two media systems and two public opinions that cannot be reconciled with each other: » [traduction personnelle]

⁷⁶ SINARDET, D., « Flemish Nationalism and the Left-Right Divide. Consequences for Constitutional Politics in Belgium », *op. cit.*, p. 9.

⁷⁷ *Ibid.*, p.10.

⁷⁸ *Ibid.*, p.7.

population belge et 59,8% de la production de richesse en 2025⁷⁹, tout en ayant fourni une majorité de Premiers Ministres dans la dernière décennie.⁸⁰

Ainsi, dans cette stratégie politique, les clivages socio-économiques et linguistiques sont liés, voir se superposent⁸¹ avec une communautarisation des enjeux qui inclus les cadres idéologiques du populisme, néolibéralisme et conservatisme.⁸² Ce recadrage a permis à la N-VA de toucher dans une plus large mesure un électorat flamand qui est, comme nous l'avons vu, moins sensible aux questions indépendantistes mais beaucoup plus aux questions socio-économiques.

2. Participation au gouvernement Michel I (2014-2018)

Ce repositionnement sur la question linguistique explique, selon Dave Sinardet, la participation de la N-VA au gouvernement Michel de 2014 à 2018.⁸³ Après les élections de 2014, une coalition fédérale inédite comprenant la N-VA, le CD&V, l'OpenVLD et le MR advient.⁸⁴

Inédite d'abord car le MR, en tant que seul parti francophone de la coalition, ne permet pas une majorité linguistique dans le groupe francophone à la Chambre, chose que la N-VA avait critiquée à propos du précédent gouvernement, à ce moment-là minoritaire du côté flamand.⁸⁵ Cette critique s'est d'ailleurs répétée en 2020 à l'encontre de la Vivaldi, gouvernement fédéral rassemblant ; le MR, l'OpenVLD, le CD&V, Ecolo, Groen, Vooruit et le PS mais sans majorité dans le groupe linguistique flamand.⁸⁶

Inédite ensuite par la participation de la N-VA à un gouvernement fédéral sans avancées communautaires flamandes, le gouvernement se limitant à appliquer la sixième réforme de

⁷⁹ Iweps.be, « Indicateurs statistiques, PIB en volume », 2025, disponible à l'adresse suivante : <https://www.iweps.be/indicateur-statistique/pib-en-volume/> (consulté le 05/08/2025) & Statbel.be, « Population résidente totale pour la Belgique et les régions », 2017, disponible à l'adresse suivante : <https://statbel.fgov.be/fr/themes/population/structure-de-la-population#panel-13> (consulté le 05/08/2025).

⁸⁰ SINARDET, D., « Flemish Nationalism and the Left-Right Divide. Consequences for Constitutional Politics in Belgium », *op. cit.*, p. 10.

⁸¹ *Ibid.*, p.7.

⁸² ABTS, K., *et al.*, « Beyond issue diversification: N-VA and the communitarisation of political, economic and cultural conflicts in Belgium », *op. cit.*, p. 17

⁸³ *Ibid.*, p.13.

⁸⁴ Mouton, O., « Comment caractériser le gouvernement Michel ? », Le vif, 11 novembre 2014, Disponible à l'adresse suivante : https://www.crisp.be/crisp/wp-content/uploads/analyses/2014-11-18_ACL-Faniel_J-2014-levif_be-Comment_caracteriser_le_gouvernement_Michel.pdf (consulté le 11/04/2025)

⁸⁵ GOVAERT S., « La participation des nationalistes flamands au pouvoir dans les gouvernements fédéraux 1977-2016 », *Courrier Hebdomadaire CRISP*, 2016, vol 29, n°2314- 2315, p. 41.

⁸⁶ M.F., « Théo Francken (N-VA) : 'Je ne suis pas d'accord avec ce gouvernement qui a une minorité côté flamand' », RTBF, 02 octobre 2020, disponible à l'adresse suivante : <https://www.RTBF.be/article/theo-francken-n-va-je-ne-suis-pas-d-accord-avec-ce-gouvernement-qui-a-une-minorite-cote-flamand-10598589> (consulté le 11/04/2025) & Crisp.be, « Vivaldi », 2025, *op. cit.*

l'État.⁸⁷ La N-VA présenta néanmoins l'absence des socialistes francophones au gouvernement fédéral, une première depuis 1988, comme une forme de réforme de l'État où il lui serait enfin possible d'appliquer un programme économique de droite après des décennies de « *'domination socialiste'* ». ⁸⁸

Au-delà de l'implémentation de politiques néolibérales, la stratégie de la N-VA dans sa participation au gouvernement Michel, fut également un moyen de jouer sur cette absence de majorité politique du côté francophone afin d'obtenir un éventuel compromis institutionnel.⁸⁹

En effet, les partis francophones sont inévitables si la N-VA souhaite une nouvelle réforme de l'État. Aussi la stratégie de Bart De Wever est, selon Sinardet, de mener des politiques de droite au niveau fédéral tout en laissant le Parti Socialiste dans l'opposition, mais toujours au pouvoir en Wallonie. De cette manière, les socialistes deviendront « *'demandeurs'* » d'une plus grande autonomie des Régions afin d'échapper à l'agenda politique fédéral. Cet argument est renforcé par la volonté passée de la gauche, en Wallonie, d'une plus grande autonomie économique.⁹⁰

Cette stratégie assumée d'écartement des socialistes du pouvoir fédéral est confirmée par Serge Govaert, citant Bart de Wever : « *'Quand le PS s'apercevra que les structures de pouvoir de la Belgique ne servent plus ses intérêts partisans, il sera lui-même demandeur de transferts de compétences'* ». ⁹¹

3. Asymétries politiques

Ainsi, nous avons pu constater que la N-VA n'hésite pas à jouer de manière stratégique sur l'absence de majorité francophone au niveau fédéral, absence qualifiée d'« *asymétrie* » selon la terminologie utilisée par Wilfried Swenden.⁹²

Par « *asymétrie* », Swenden entend « *les différences culturelles, socio-économiques, de partis politiques et institutionnelles formelles* »⁹³ qui caractérisent les rapports entre les entités

⁸⁷ GOVAERT S., « La participation des nationalistes flamands au pouvoir dans les gouvernements fédéraux 1977-2016 », *op. cit.*, p. 41.

⁸⁸ SINARDET, D., « Flemish Nationalism and the Left-Right Divide. Consequences for Constitutional Politics in Belgium », *op. cit.*, p. 10.

⁸⁹ *Ibid.*, p.11.

⁹⁰ *Ibid.*, p.11.

⁹¹ GOVAERT S., « La participation des nationalistes flamands au pouvoir dans les gouvernements fédéraux 1977-2016 », *op. cit.*, p. 42.

⁹² SWENDEN, W., « Asymmetric Federalism and Coalition-Making in Belgium », *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 32, n°3, 2002, p. 67.

⁹³ *Ibid.*, p. 67 « The cultural, socioeconomic, political party, and formal-institutional differences » [traduction personnelle]

fédérées belges. La Belgique constitue ainsi un exemple typique de fédéralisme asymétrique.⁹⁴

Swenden souligne cependant que les asymétries politiques peuvent être contrebalancées par des choix de coalition, les partis opérant parfois une symétrisation des majorités aux différents niveaux de pouvoir.⁹⁵ Bourgaux le rejoint sur ce point, reliant la relative stabilité belge à la grande homogénéité des majorités politiques au niveau fédéral et fédéré, où les partis montant au pouvoir au niveau fédéral le tente également au niveau fédéré.⁹⁶

L'harmonisation des majorités politiques s'inscrit dans la logique d'union politique large de Ronald Watts (*cf. supra*) d'un État fédéral. Non obligatoire, cette pratique politique découle d'une solidarité entre familles politiques de la même couleur qui, malgré la séparation linguistique des partis politiques, cherche la création de coalition dites « miroir » (reflétant au fédéral les gouvernement régionaux).⁹⁷

Or, cette pratique s'est vue bousculée par l'arrivée sur le devant de la scène politique de la N-VA.⁹⁸ En effet, avec la N-VA s'éloigne la perspective de coalition homogène⁹⁹, le parti n'ayant pas d'équivalent francophone et se retrouvant souvent en confrontation avec les autres partis francophones (*cf. infra*).

En 2018, Bourgaux, citant Johanne Poirier, mentionnait ses inquiétudes quant à l'effet de ces majorités asymétriques sur l'organisation du fédéralisme coopératif belge et plus particulièrement sur le comité de concertation. En effet, elle précise qu'en plus d'un clivage néerlandophone/francophone et fédéral/fédéré se rajoutait un clivage partisan plus traditionnel.¹⁰⁰

C'est précisément dans cet espace institutionnel et politique asymétrique, mais politiquement malléable, que des partis comme la N-VA peuvent instrumentaliser l'asymétrie politique comme ressource stratégique. En rompant avec la logique de majorités homogènes, la N-VA exploite la fragmentation du système pour affirmer son projet nationaliste.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 67

⁹⁵ *Ibid.*, p.67

⁹⁶ BOURGAUX, A., « La Belgique, Etat failli ou fédération... para-fédérale ? Le comité de concertation comme illustration des jeux du droit », *op. cit.*, p. 8

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*

Chapitre 3 : Confédéralisme

Selon Victor d'Anethan, L'organisation institutionnelle actuelle, marquée par de puissants mécanismes de protection communautaire et une large autonomie régionale, s'apparente pour certains à une forme de confédéralisme de fait.¹⁰¹

La N-VA revendique ouvertement le passage à un confédéralisme, terme qu'elle préfère à celui d'indépendance, jugé trop radical pour une partie de l'électorat flamand. Son projet consiste à inverser la logique actuelle : ce ne serait plus l'État fédéral qui attribue des compétences aux entités, mais les États membres flamand et wallon qui délimiteraient ensemble les attributions du niveau commun. Dans ce modèle, la Constitution belge deviendrait un traité constitutionnel, et un ensemble d'organes paritaires gérerait les rares compétences confédérales restantes (comme la politique étrangère, la défense ou la représentation européenne). La monarchie serait réduite à un rôle purement protocolaire.¹⁰²

De nombreux auteurs insistent sur le fait que la définition du confédéralisme utilisée par la N-VA ne correspond pas à l'acception traditionnelle du terme :

Etienne Arcq ainsi que Marc Uyttendaele et Marc Verdussen rappellent que le confédéralisme classique implique l'association volontaire d'États souverains qui délèguent certaines compétences spécifiques à des organes communs. Cette structure repose juridiquement sur un traité international et suppose une séparation préalable des entités, fût-elle temporaire. Autrement dit, une confédération d'États ne peut exister qu'après la fin de l'État belge en tant que tel.¹⁰³

Laborderie souligne d'ailleurs que pour la N-VA, la revendication confédérale est avant tout un moyen de contournement de l'impopularité de l'indépendance, et sert à faire progresser la déconstruction de l'État fédéral de manière progressive et non conflictuelle.¹⁰⁴

Ainsi, la stratégie politique de la N-VA a doublement évolué : le clivage francophone-néerlandophone s'est vu se métamorphoser en un clivage socio-économique avec l'autonomie de la Flandre non plus comme une fin en soi, mais un moyen de mener des politiques de droite. Cette évolution stratégique de la N-VA a déjà été mentionnée en début de travail

¹⁰¹ D'ANETHAN, V., « L'indépendance de la Flandre et la place des régions au sein de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 11.

¹⁰² *Ibid.*, p. 13.

¹⁰³ ARCQ, E., *et al.*, « Fédéralisme et confédéralisme », *op. cit.*, p. 79. & UYTTENDAELE, M. et VERDUSSEN, M., « Verbo 'Confédéralisme' », in UYTTENDAELE, M., et VERDUSSEN, M., (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Larcier : Bruxelles, 2015, p. 245.

¹⁰⁴ DE VISSCHER, C., et LABORDERIE, V., « Belgique : stop ou encore ? Entre fédéralisme, confédéralisme et séparatiste. », *Politique étrangère*, vol. 2013, n°4, 2013, p. 28.

lorsque nous abordions l'indépendance de la Flandre : les revendications d'indépendance se sont ici aussi peu à peu muées en demande d'autonomie, non plus totale mais progressive, via la promotion du confédéralisme.

Chapitre 4 : Un nationalisme *pragmatique* ?

Ferreira Antunes dans son ouvrage *New Pragmatic Nationalists in Europe: Experienced Flemish and Scottish Nationalists in times of economic crisis (2004-2012)* développe l'idée d'un *nationalisme pragmatique*.

Elle y cite une définition du *Cambridge Dictionary*, où est considérée comme pragmatique, une personne qui « *parvient à résoudre les problèmes de manière réaliste sans obéir à des théories, idées ou règles fixes* ». ¹⁰⁵

Ainsi, elle y décrit l'usage des institutions européennes dans la promotion et la représentation d'intérêts régionaux ainsi que dans l'acquisition d'une forme d'autonomie par la N-VA et le SNP ¹⁰⁶ comme un nouveau *nationalisme pragmatique*. ¹⁰⁷

Ces nouveaux nationalistes sont capables de renoncer à des gains immédiats au niveau européen pour viser, à plus long terme, des avantages substantiels en matière de pouvoir et d'autonomie au niveau national. ¹⁰⁸ Elle conclut que la stratégie nationaliste pragmatique en Europe est largement façonnée par des considérations pratiques. Cela oblige les acteurs politiques à faire preuve d'imagination stratégique, en tirant le meilleur parti de leurs ressources limitées, et à adopter une attitude coopérative pour élargir leur accès aux ressources régionales, qu'elles soient constitutionnelles ou non. ¹⁰⁹

Ainsi, le *nationalisme pragmatique* proposé par Ferreira Antunes apparaît pertinent dans la qualification de la stratégie nationaliste adoptée par la N-VA. ¹¹⁰

¹⁰⁵ FERREIRA ANTUNES S., « Pragmatic nationalism in Europe: the N-VA and the new Flemish approach to Europe », *Fédéralisme*, 2010, Vol 10, n°938, p. 7. « one is considered to be pragmatic whenever someone manages to solve problems in a realistic way without obeying to fixed theories, ideas or rules » [traduction personnelle]

¹⁰⁶ Scottish nationalist Party

¹⁰⁷ FERREIRA ANTUNES S., « New Pragmatic Nationalists in Europe: Experienced Flemish and Scottish Nationalists in times of economic crisis (2004-2012) », *op. cit.*

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 37.

¹⁰⁹ FERREIRA ANTUNES S., « Pragmatic nationalism in Europe: the N-VA and the new Flemish approach to Europe », *Fédéralisme*, 2010, Vol 10, n°938, p. 7

¹¹⁰ Nous insistons sur le fait que, dans ce travail, la notion de pragmatisme ne s'attache qu'à définir une stratégie politique, le terme *pragmatique* est donc à prendre comme un adjectif d'une stratégie nationaliste, en lien avec un *nationalisme pragmatique*. Il n'est pas à confondre avec le *pragmatisme* comme théorie des relations internationales (voir ZHAO, S., « China's pragmatic nationalism: Is it manageable? », *The Washington Quarterly*, vol 29, n°1, pp. 131-144.).

Comme nous l'avons vu, la N-VA, initialement centrée sur le clivage linguistique et l'indépendance totale de la Flandre, a ajusté sa stratégie face à la faible mobilisation populaire et aux chances limitées d'une scission immédiate. Sous Bart De Wever, elle vise désormais une autonomie progressive via l'« évaporation » de l'État belge, reléguant l'indépendance à un objectif de long terme. On y voit la logique décrite par Ferreira d'un objectif à plus long terme d'autonomie en renonçant à des objectifs maximalistes sur l'indépendance flamande.

La N-VA a également élargi son discours au-delà de la question linguistique en ajoutant un clivage socio-économique, orienté vers un programme conservateur et libéral. L'autonomie flamande y est présentée surtout comme un outil pour appliquer ces politiques plutôt qu'une finalité nationaliste, ce qui lui a permis de séduire un électorat plus large, sensible à l'agenda libéral et sécuritaire plutôt qu'à l'indépendance. On retrouve ici le calcul *pragmatique* : adapter le discours pour maximiser l'adhésion, quitte à temporiser sur l'objectif final.

La participation au gouvernement fédéral de Charles Michel en 2014 illustre également ce *pragmatisme*. En acceptant de gouverner dans un cadre fédéral qu'elle souhaite à terme déconstruire, la N-VA a privilégié la mise en œuvre d'un programme socio-économique, tout en capitalisant sur une configuration politique asymétrique. Cette participation a également pour objectif non-voilé de faire des socialistes francophones des « *demandeurs* »¹¹¹ d'une autonomie accrue des Régions.

Enfin, la N-VA a pleinement tiré parti de l'asymétrie politique inhérente au fédéralisme belge. En contestant la légitimité d'un gouvernement fédéral dépourvu de majorité dans l'un ou l'autre camp linguistique, elle a ainsi justifié l'idée de « *deux démocraties* »¹¹² distinctes, renforçant ainsi la légitimité d'un projet confédéral. Comme vu précédemment, la revendication confédérale joue ici un rôle clé : contourner l'impopularité de l'indépendance pour poursuivre, de manière progressive et non conflictuelle, la déconstruction de l'État fédéral.

En définitive, la stratégie de la N-VA constitue une illustration d'une stratégie nationaliste *pragmatique*, en lien avec le *nationalisme pragmatique* tel que défini par Ferreira. Dans cette perspective, les blocages et négociations politiques lors de la rédaction du PNEC 2030 intervenus sous le gouvernement De Croo, présentant une majorité asymétrique (*cf.* majorités asymétriques *supra*), peuvent être appréhendés sous l'angle de cette stratégie.

¹¹¹ SINARDET, D., « Flemish Nationalism and the Left-Right Divide. Consequences for Constitutional Politics in Belgium », *op. cit.*, p. 11.

¹¹² *Ibid.*, p.9.

Section 3 : objet d'étude

Comme mentionné dans la partie introductive de ce travail, le flou qui entoure le fonctionnement du fédéralisme coopératif belge rend la lecture de la décision politique belge confuse, autant dans son interprétation que dans son analyse. Après avoir défini le fédéralisme coopératif belge et la stratégie politique de la N-VA, il nous faut à présent décrire l'organisation de la politique climatique en Belgique et ses différents organes de décisions et coopérations avant de pouvoir y déceler les éventuels effets d'une stratégie nationaliste *pragmatique*.

Cette section se divise en deux parties :

La première s'attèlera à présenter la répartition des compétences climatiques en Belgique, l'organisation et les organes principaux de la politique climatique belge : la Commission Nationale Climat et la CIEE.

La deuxième présentera brièvement le contexte des négociations intra belges autour de la rédaction du Plan National Energie Climat (PNEC) 2021-2030 avec une introduction des acteurs principaux et des demandes européennes en matière climatique dans le cadre du *Fit for 55*. Ensuite, nous aborderons les blocages survenus lors de la rédaction du PNEC et les analyserons sous l'angle d'une stratégie nationaliste *pragmatique*. Enfin, nous présenterons un cours épilogue sur la suite des négociations climatiques à la fin du gouvernement De Croo.

Partie I : Gouvernance climatique belge

Chapitre 1 : Répartition des compétences climatiques en Belgique

Le tableau ci-dessous illustre de manière non-exhaustive, la répartition des compétences relatives à la politique climatique entre le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux.

Figure 2 : tableau non-exhaustif de répartition des compétences climatiques en Belgique

	État Fédéral	Régions
Environnement	<ul style="list-style-type: none"> • Coordination de la politique internationale (dont la politique en matière de climat) • Politique des produits (par ex. : normes de produits et sanctions pénales correspondantes) • Milieu marin 	<ul style="list-style-type: none"> • Protection de l'air et du sol • Protection et conservation de la nature • Protection et distribution d'eau
Energie	<p>Les matières dont l'indivisibilité technique et économique requiert un traitement égal sur le plan national :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les études prospectives en énergie • Le cycle du combustible nucléaire • La production de l'énergie, y compris offshore • Les grandes infrastructures d'approvisionnement et de stockage en énergie • Le transport d'énergie • La politique des prix finaux de l'énergie pour le consommateur, en ce compris la politique sociale des prix • L'efficacité énergétique des bâtiments fédéraux • Aspects de la fiscalité (impôts, accises etc...) 	<ul style="list-style-type: none"> • La distribution et le transport local d'électricité au moyen de réseaux dont la tension nominale est inférieure ou égale à 70.000 volts • Les tarifs de distribution (gaz et électricité) • A distribution publique de gaz • L'utilisation du grisou et du gaz de hauts fourneaux • Les réseaux de distribution de chaleur à distance • La valorisation des terrils • Les sources nouvelles d'énergie à l'exception de celles liées à l'énergie nucléaire • La récupération d'énergie par les industries et autres utilisateurs • L'utilisation rationnelle de l'énergie
Transport	<ul style="list-style-type: none"> • Aéroport national et chemins de fer • Accises sur les carburants • Normes techniques des véhicules 	<ul style="list-style-type: none"> • Autoroutes, voies navigables, ports, aéroports régionaux • Transports en commun et transports scolaires • Imposition sur les véhicules

Comme le souligne Fanny Vanrykel, au vu des nombreuses matières que couvre la lutte contre le changement climatique, on ne peut parler d'une compétence en matière de climat mais bien de plusieurs compétences reliées les unes aux autres.¹¹³

Dès lors, cette situation de fragmentation des compétences amène une difficulté à dégager une vision cohérente pour une politique climatique belge au niveau national.¹¹⁴

Par ailleurs, l'État Fédéral est dans une position ambiguë selon Happaerts *et al.* et confirmé en entretien par X3¹¹⁵ : il possède très peu de compétences pertinentes dans le domaine

¹¹³ VANRYKEL, F., « La politique belge en matière de climat entre autonomie et coopération. Quelle place pour une vision à l'échelle nationale ? », in DELPRE, F.(dir.), *Revue belge de droit constitutionnel*, vol. 3 ,2017, p. 224.

¹¹⁴ VERCLYTE, A. « Climate Policy Opinion Polarization In Europe: Analysing the Evolution of Political and Public Prioritization of Climate Change In Belgium.», *op. cit.*,

¹¹⁵ X3, entretien n°3, p. 27 des annexes d'entretiens

climatique, mais se voit endosser le rôle de coordinateur.¹¹⁶ X7 précise que ceci est dû au fait que, pour l'Europe, l'unique entité de référence pour la Belgique est le gouvernement fédéral belge.¹¹⁷

Pour pallier cette fragmentation des compétences, divers mécanismes ont été mis en place afin d'encourager la coopération et la consultation entre les différentes entités dans la lutte contre le changement climatique.¹¹⁸

Chapitre 2 : Organisation de la politique climatique et organes

La structure de l'organisation de la politique climatique en Belgique comprend divers organes dont ses principaux sont : la Conférence interministérielle pour l'environnement (CIE), le Comité de Coordination de la politique internationale de l'environnement (CCPIE) et la Commission Nationale Climat (CNC). On peut également mentionner comme organes moins centraux la Cellule interrégionale de l'environnement (CELINE), le groupe de concertation entre l'État fédéral et les Régions (CONCERE) ainsi que la Direction générale Coordination et Affaires européennes (DGE).¹¹⁹

¹¹⁶ HAPPAERTS, S., et al., « Federalism and intergovernmental relations: the multi-level politics of climate change policy in Belgium », *op. cit.*, p. 27.

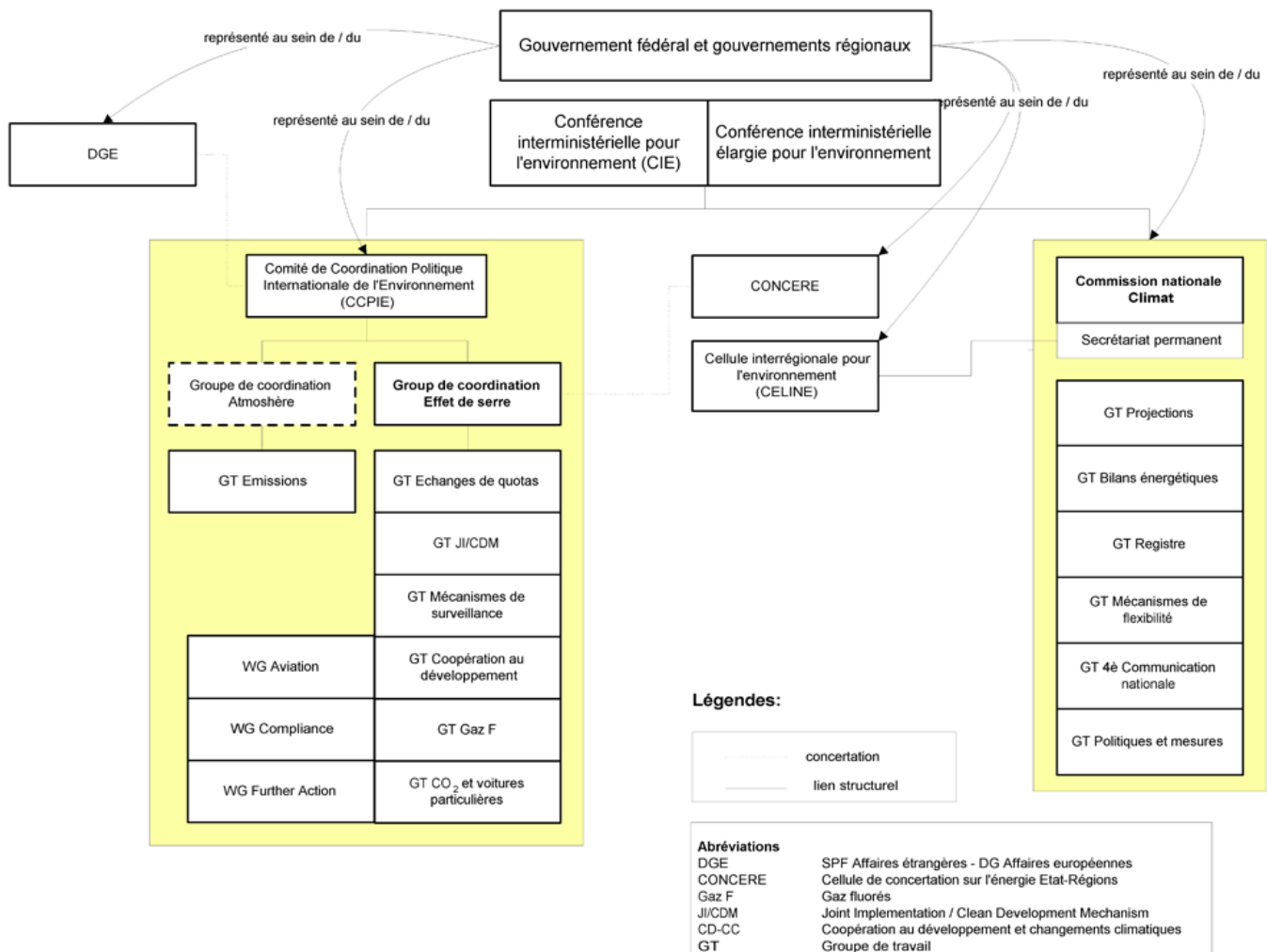
¹¹⁷ X7, entretien n°7, p. 81 des annexes d'entretiens

¹¹⁸ FERMEGLIA, M., « When decentralisation strikes back: The example of climate governance in Belgium », *op. cit.*, p. 106.

¹¹⁹ Climat.be, « Organes et processus de décisions », 2019, disponible à l'adresse suivante : <https://climat.be/politique-climatique/belge/nationale/organes-et-processus-de-decision> (consultée le 01/07/2025).

Cette structure est schématisée comme suit :

Figure 3 : Structure des organes de décisions en matière de climat de la Belgique



La DGE, du ministère fédéral des affaires étrangères, a pour mission de valider formellement les points de vue belge en ce qui concerne les réunions du Conseil de l'UE, avec une concertation préalable entre la DGE et le CCPIE lorsque le thème de l'environnement est abordé.¹²⁰

CONCERE concerne la concertation entre l'État fédéral et les régions dans les matières liées à l'énergie. CELINE, elle, se charge du recueil des bilans régionaux des émissions de gaz à effet de serre.¹²¹ Le CCIEP est l'organe de concertation administratif qui coordonne la

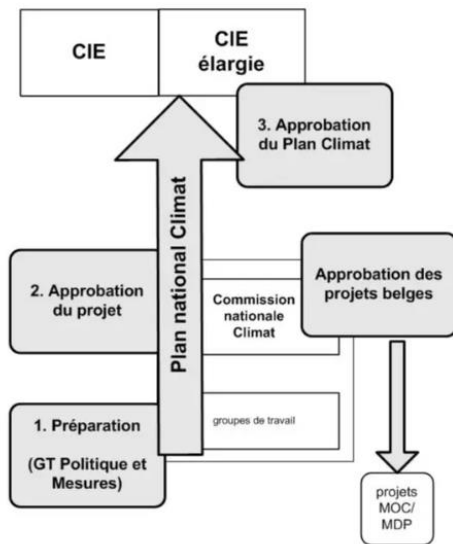
¹²⁰ CAULIER, J., « Understanding Climate Policy In Belgium: The Role of Belgium's Governance System In Understanding Its Climate Policy Implementation of the Paris Agreement », *op. cit.*, p. 32. & Climat.be, « Organes et processus de décisions », 2019, disponible à l'adresse suivante : <https://climat.be/politique-climatique/belge/nationale/organes-et-processus-de-decision> (consultée le 01/07/2025).

¹²¹ Climat.be, « Organes et processus de décisions », *op. cit.*

politique internationale de l'environnement et veille à l'harmonisation des positions adoptées par l'État belge et ses différentes entités dans le cadre des négociations internationales.¹²²

Pour revenir aux organes plus centraux, le processus de prise de décision quant à la planification climatique au niveau nationale se schématise comme suit :

Figure 4 : Processus de décision de la politique nationale en matière de Climat (rogné)



La CIE est constituée des ministres de l'environnement régionaux et fédéraux et est présidée par le Ministre en charge de l'environnement au niveau fédéral.¹²³ Il s'agit également d'un organe présent au sein du CODECO, chargé de coordonner la concertation entre les gouvernements régionaux et le gouvernement fédéral sur les questions environnementales, ainsi que de contribuer à l'élaboration des positions internationales de la Belgique en matière de changement climatique, lesquelles devront ensuite être défendues devant les instances européennes ou fédérales.¹²⁴

Lorsque le thème du changement climatique est abordé, la CIE devient la CIEE (Conférence Interministérielle Environnement Elargie) et est élargie aux ; Premier ministre, ministre fédéral du budget, ministres de l'énergie, de la fiscalité, des transports, de la coopération au développement, les ministres-présidents régionaux ainsi que les ministres régionaux de l'économie.¹²⁵

La CNC, elle, est chargée de mettre en œuvre la politique climatique nationale et d'assurer le rapportage obligatoire auprès des institutions européennes et internationales. Composée de représentants du pouvoir fédéral et des trois régions, elle s'appuie sur un Secrétariat permanent ainsi que sur plusieurs groupes de travail.¹²⁶

¹²² GOOR, C., Mémoire en science politique [BR] – « L'énergie éolienne offshore belge : Les acteurs impliqués et le Green Deal européen, une analyse de la gouvernance multi-niveaux » – Séminaire d'accompagnement à l'écriture. (Unpublished master's thesis), Université de Liège, Liège, Belgique, 2024, p. 30. & Climat.be, « Organes et processus de décisions », *op. cit.*

¹²³ Climat.be, « Organes et processus de décisions », *op. cit.*

¹²⁴ FERMEGLIA, M., « When decentralisation strikes back: The example of climate governance in Belgium », *op. cit.*, pp. 106-107.

¹²⁵ Climat.be, « Organes et processus de décisions », *op. cit.*

¹²⁶ *Ibid.*

1. Focus sur la CNC

Pour reprendre les mots de X4, « *la CNC est une forme de consultation à dimension plus politique, car les cabinets y siègent [...] mais [il s’y passe] également [...] des négociations notamment autour de l’effort sharing.* ».¹²⁷

De prime abord, la CNC apparaît tout à fait appropriée pour observer l’impact d’une stratégie nationaliste sur la politique climatique. Matteo Fermeiglia, Jana Caulier et Amandine Orsini la mentionnent comme étant l’organisme principal de coordination et d’organisation de la politique climatique au niveau national.¹²⁸ Vanrykel parle même « [...] *d’institution clé de la politique climatique nationale et de la coopération entre les entités en la matière.* ».¹²⁹

La Commission Nationale climat est établie par l’accord de coopération du 14 Novembre 2002 et est active depuis fin 2003. Pour décrire son rôle de manière plus précise : sa mission principale consiste, d’un côté, à assurer la coordination interne, le suivi et l’évaluation du Plan national Climat (PNC) et, de l’autre, à veiller à la bonne exécution des obligations européennes et internationales en matière de rapportage climatique.¹³⁰ Le PNC devra ensuite être validé par la CIEE.¹³¹

De plus, depuis l’entrée en vigueur du règlement européen 2018/1999 relatif à la gouvernance de l’Union de l’énergie et de l’action pour le climat, les politiques climatiques et énergétiques sont intégrées dans un document unique : le Plan national Énergie-Climat (PNEC). L’élaboration, l’approbation, la mise en œuvre et l’évaluation de ce plan relèvent également de CONCERE, le groupe de concertation réunissant l’État fédéral et les régions dans le domaine de l’énergie.¹³²

Sur le plan institutionnel, la Commission est composée de 32 membres désignés par les gouvernements des entités parties à l’accord (l’autorité fédérale et les régions). Les décisions y sont prises à l’unanimité, chaque entité disposant d’une voix, ce qui reflète le principe

¹²⁷ X4, entretien n°4, p. 38 des annexes d’entretiens

¹²⁸ FERMEGLIA, M., « When decentralisation strikes back: The example of climate governance in Belgium », *op. cit.*, p. 107 & CAULIER, J., « Understanding Climate Policy In Belgium: The Role of Belgium's Governance System In Understanding Its Climate Policy Implementation of the Paris Agreement », *op. cit.* & ORSINI, A., « The Rise of Belgium as a Multilateral Climate-Security Actor: Analysis of Evolving Climate and Security Policies (2009–2021). » in ESTEVE, A., et al. (éds.), *Climate Security in the Anthropocene. The Anthropocene: Politik—Economics—Society—Science*, vol 33. Springer, Cham, 2023, pp. 26-27.

¹²⁹ VANRYKEL, F., « La politique belge en matière de climat entre autonomie et coopération. Quelle place pour une vision à l’échelle nationale ? », *op. cit.*, p. 234.

¹³⁰ CNC.be, « À Propos de la commission nationale climat », 2025, disponible à l’adresse suivante : <https://www.cnc-nkc.be/fr/propos-de-la-commission-nationale-climat> (consulté le 05/08/2025).

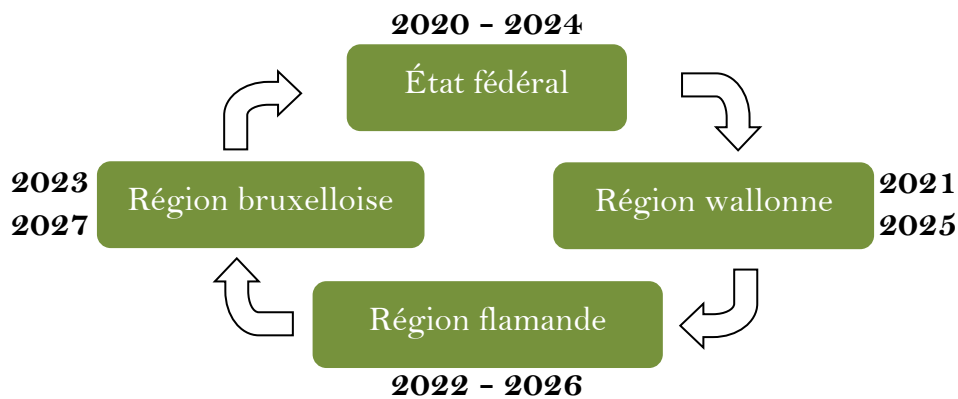
¹³¹ Climat.be, « Organes et processus de décisions », *op. cit.*

¹³² *Ibid.*

d'égalité entre niveaux de pouvoir dans le fédéralisme belge. En cas de désaccord ou d'absence de consensus, la question est transmise à la CIEE, qui agit comme instance de médiation.¹³³

Sa présidence est tournante et est assurée de manière annuelle (voir schéma ci-dessous) par un mandataire de chaque entité. Dans la pratique, il s'agit le plus souvent du ou de la Ministre de l'Environnement¹³⁴ ce qu'infirmes X7 lors de notre entretien : « [...] *la plupart du temps, c'est les mêmes [...] en CNC, ce ne sont que des techniciens, tu n'as pas des ministres [...]* ». ¹³⁵

Figure 5 : Schéma de la présidence tournante de la CNC



Cette présidence tournante, à lire Vanrykel, fait l'objet de critique, notamment sur l'impact que celle-ci a sur la continuité du travail et du déroulement des négociations au sein de la CNC.¹³⁶

Avis partagé lors de notre entretien avec X4, pour qui la présidence tournante amène des membres de cabinets qui « *n'y connaissent pas grand-chose ou ne savent pas comment s'y prendre* » et manquent de vrai mandat politique.¹³⁷

Cependant, lors de nos entretiens avec X2, X3 et X5, ces derniers s'accordent sur l'utilité d'une présidence tournante, que ce soit ; pour permettre à une plus petite entité comme Bruxelles de pouvoir gérer les discussions¹³⁸, pour changer la dynamique et débloquer la situation¹³⁹ ou encore pour répartir la charge de l'initiative¹⁴⁰.

¹³³ VANRYKEL, F., « La politique belge en matière de climat entre autonomie et coopération. Quelle place pour une vision à l'échelle nationale ? », *op. cit.*, p. 234.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ X7, entretien n°7, p. 91 des annexes d'entretiens

¹³⁶ *Ibid.*, p.235.

¹³⁷ X4, entretien n°4, 38 [traduction personnelle] « *die er niet zoveel van kennen of niet zo hoe weten* »

¹³⁸ X2, entretien n°2, p. 17 des annexes d'entretiens

¹³⁹ X3, entretien n°3, p. 27 des annexes d'entretiens

¹⁴⁰ X5, entretien n°5, p. 57 des annexes d'entretiens

Par ailleurs, Vanrykel elle-même tempère : malgré la présidence tournante, le travail de secrétariat reste permanent et permet d'assurer cette continuité. Soulignant également que cette présidence tournante permet aussi de responsabiliser les différentes entités.¹⁴¹

Cependant, son rôle central est à tempérer selon X7 :

*« [...] la CNC, c'est une plateforme de coordination technique entre les différents niveaux de pouvoir. [...] mais ils n'ont aucun pouvoir de décision dedans, ils sont juste censés préparer le terrain pour les arbitrages politiques».*¹⁴²

Ainsi, il apparaît qu'une étape supplémentaire, pour reprendre la *Figure 4* se trouve entre le point (2) et le point (3) : la validation par les gouvernements respectifs, avant d'aller en CIEE.

*« Ils discutent entre eux et une fois qu'ils sont d'accord (au sein de la CNC, soit au point 2 N.d.A), [...] alors chacun fait acter ça dans son gouvernement. [...] et une fois que ça c'est d'accord alors vous êtes sûr et certain que tout le monde est bien d'accord. Alors seulement on va en CODECO (point 3, CIEE) [...] on fait valider ça, intergouvernemental tout confondu».*¹⁴³

1.1. Plan National Energie-Climat

Sous l'impulsion des réglementations européennes et internationales en matière de lutte contre le changement climatique, l'État belge et ses entités fédérées ont, depuis de nombreuses années, mis en place un cadre juridique destiné à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (GES).¹⁴⁴

La politique climatique belge repose sur un ensemble de mesures qui peuvent prendre la forme d'instruments variés : réglementations, incitants fiscaux ou non fiscaux, mécanismes de marché ou encore taxes environnementales. Conformément à la répartition des compétences, chaque autorité fédérale ou fédérée a adopté un cadre juridique propre dans le domaine climatique. Sur le plan politique, chacune des trois régions s'est dotée d'un plan climat, qui

¹⁴¹ VANRYKEL, F., « La politique belge en matière de climat entre autonomie et coopération. Quelle place pour une vision à l'échelle nationale ? », *op. cit.*, p. 235.

¹⁴² X7, entretien n°7, p. 90 des annexes d'entretiens

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ VANRYKEL, F., « La politique belge en matière de climat entre autonomie et coopération. Quelle place pour une vision à l'échelle nationale ? », *op. cit.*, p. 223.

prend la forme d'une déclaration politique recensant les mesures à mettre en œuvre pour lutter contre le changement climatique.¹⁴⁵

À l'échelle nationale, l'outil central est le Plan National Énergie-Climat (PNEC), qui fixe les objectifs politiques de la Belgique en matière d'énergie et de climat (ici pour la période 2021-2030). Compte tenu de la complexité institutionnelle du pays, ce plan constitue en un document intégré rassemblant l'ensemble des contributions du niveau fédéral et des entités fédérées.¹⁴⁶ Il s'agit essentiellement, selon X7, d'un « *plan à portée indicative* ». ¹⁴⁷ Dès lors, il n'existe pas de politique climatique *nationale* à proprement parler, ce qui mène à des contributions différentes sur le plan climatique en fonction de chaque entité.

Cette politique climatique suppose la mise en œuvre d'un ensemble de mesures visant, d'une part, à limiter les émissions de gaz à effet de serre dans l'atmosphère et, d'autre part, à réduire les impacts liés aux dérèglements climatiques. Ces actions doivent s'inscrire dans le cadre des normes internationales et européennes, qui définissent des objectifs précis en matière de réduction des émissions.¹⁴⁸

Selon X1, au vu de la structure institutionnelle belge complexe, il arrive que le droit européen vienne amener une inertie, un « *push* » dans la lutte contre le réchauffement climatique.¹⁴⁹ Happaerts *et al.* confirment en effet qu'en Belgique, les relations intergouvernementales en matière de politique climatique sont fortement marquées par le processus d'eupéanisation, dans la mesure où une grande partie des négociations entre niveaux de pouvoir vise avant tout à satisfaire aux exigences de l'Union européenne.¹⁵⁰

Toutefois, si cette eupéanisation est indéniable, l'influence de l'UE demeure insuffisante pour dépasser les blocages politiques internes. En cas de crise politique interne paralysant la coopération entre entités sur les questions climatiques, ni les obligations internationales ni les

¹⁴⁵ VANRYKEL, F., « La politique belge en matière de climat entre autonomie et coopération. Quelle place pour une vision à l'échelle nationale ? », *op. cit.*, p. 225-228.

¹⁴⁶ GOOR, C., Mémoire en science politique [BR] – « L'énergie éolienne offshore belge : Les acteurs impliqués et le Green Deal européen, une analyse de la gouvernance multi-niveaux » *op. cit.*, p. 28-29.

¹⁴⁷ X7, entretien n°7, p. 85 des annexes d'entretiens

¹⁴⁸ VANRYKEL, F., « La politique belge en matière de climat entre autonomie et coopération. Quelle place pour une vision à l'échelle nationale ? », *op. cit.*, p. 225.

¹⁴⁹ X1, entretien n°1, pp. 2-3 des annexes d'entretiens

¹⁵⁰ HAPPAERTS, S., et al., « Federalism and intergovernmental relations: the multi-level politics of climate change policy in Belgium », *op. cit.*, p. 27

échéances fixées par l'Union européenne ne suffisent à lever les impasses institutionnelles belges.¹⁵¹

2. Quels sont les organes qui fondent la décision climatique belge ?

Ainsi, nous avons pu constater que la littérature scientifique accorde une place importante, pour ne pas dire prépondérante à la CNC dans la rédaction des objectifs climatiques belges et leurs négociations. Il faut toutefois tempérer sa centralité dans le processus de décision climatique belge. En effet, comme révélée au cours de nos entretiens, la négociation climatique en Belgique a ceci de particulier qu'elle repose, sur papier, sur des organes intergouvernementaux suivant des procédures et rôles bien définis mais, dans la réalité, ne se concentre pas uniquement autour de ces organes.

Si certains organes gardent leur fonctionnement initial (rédaction et négociation pour la CNC, validation et arbitrages pour la CIEE), il s'est avéré au cours des entretiens avec les acteurs concernés que le cœur de la négociation climatique en Belgique est beaucoup plus diffus et opaque, ne se concentrant que rarement dans un organe en particulier. On pourrait plutôt affirmer qu'il gravite autour. En effet, une bonne partie des arbitrages sont parfois décidés de manière totalement informelle et parallèle des structures officielles :

« [...] tu dois comprendre une chose, c'est que les cadres officiels, CODECO et cetera [...] ça porte les noms officiels de validation. Mais la réalité de la politique, [...] c'est en dehors. »¹⁵²

« [...] s'il n'y a pas d'accord en CNC alors ça ne va même pas dans les gouvernements respectifs [...] donc quand c'est comme ça, [...] c'est les quatre ministres qui l'ont directement (la négociation N.d.A) entre eux. [...] et c'est là qu'il se font une réunion totalement informelle et on dit bon, maintenant, on va se mettre d'accord. »¹⁵³

Cependant, l'objectif de ce travail reste d'analyser le blocage autour des objectifs climatiques belges et leurs négociations à travers la stratégie politique de la N-VA à laquelle nous appliquons une grille de lecture nationaliste. Ainsi, l'analyse de la (non)prise de décision au sein de ces organes, quand bien même elle ne représenterait pas la totalité du tableau des négociations climatiques, paraît toujours pertinente. En effet, ces organes apparaissent comme

¹⁵¹ HAPPAERTS, S., et al., « Federalism and intergovernmental relations: the multi-level politics of climate change policy in Belgium », *op. cit.*, p. 27.

¹⁵² X7, entretien n°7, p. 92 des annexes d'entretiens

¹⁵³ *Ibid.*, p. 91 des annexes d'entretiens

révélateur de tensions structurelles autour du fédéralisme belge, agissant comme une arène de lutte et d'expression d'autonomie déguisée.

D'un point de vue fédéral, Caulier affirme que la fédéralisation de la Belgique a entravé la cohérence d'une stratégie climatique belge. La fragmentation des compétences, combinée à l'absence de hiérarchie entre les niveaux de pouvoir, en est la cause principale. Le fédéralisme belge, dans sa forme duale, a engendré une gouvernance environnementale marquée par de profondes différences institutionnelles et procédurales. Cela se traduit par une planification et une exécution des politiques climatiques menées de façon largement indépendante dans chaque Région. Les organes intergouvernementaux tels qu'ENOVER et la CNC ont servi à mitiger ces effets mais seulement de manière partielle.¹⁵⁴

Or, dans le cas de la politique climatique, parce qu'il s'agit d'un sujet sensible qui touche ; aux transports, à l'organisation régionale de l'économie, de l'énergie et le futur de l'industrie, des confrontations politiques et idéologiques se produisent.¹⁵⁵ D'autant plus dans un contexte d'asymétrie politique (*cf.* Asymétrie politique *supra*) avec une Flandre conservatrice et orientée pro-industrie et le reste des gouvernements composés de forces politiques progressives et moins centrés sur l'industrie.¹⁵⁶ Dès lors, affirme Fermeiglia, c'est toute la soutenabilité du système consociatif belge qui est remise en question.¹⁵⁷

Vincent Laborderie et Christian De Visscher ajoutent que dans le cas de compétences nécessitant une coopération entre entités, comme c'est le cas ici pour le climat, l'action politique belge se trouve dès lors dépendante d'un acteur institutionnel qui pourrait refuser de coopérer, voire instrumentaliser la non-coopération à des fins politiques.¹⁵⁸

Après avoir présenté les particularités de la gouvernance climatique belge, la prochaine section abordera l'objet de ce travail : à savoir les négociations (et blocages) autour du PNEC 2030 sous le gouvernement De Croo.

¹⁵⁴ CAULIER, J., « Understanding Climate Policy In Belgium: The Role of Belgium's Governance System In Understanding Its Climate Policy Implementation of the Paris Agreement », *op. cit.*, p. 47.

¹⁵⁵ HAPPAERTS, S., « Climate governance in federal Belgium: modest subnational policies in a complex multi-level setting », *Journal of Integrative Environmental Sciences*, 2015, vol 12, n°4, p. 297.

¹⁵⁶ CAULIER, J., « Understanding Climate Policy In Belgium: The Role of Belgium's Governance System In Understanding Its Climate Policy Implementation of the Paris Agreement », *op. cit.*, p. 47. & FERMEGLIA, M., « When decentralisation strikes back: The example of climate governance in Belgium », *op. cit.*, p. 119.

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ DE VISSCHER, C., et LABORDERIE, V., « Belgique : stop ou encore ? Entre fédéralisme, confédéralisme et séparatiste. », *op. cit.*, p. 27.

Partie II : Négociations PNEC 2021 - 2030

Chapitre 1 : Contexte de négociations

1. Acteurs gouvernementaux

Figure 6 : Tableau des acteurs gouvernementaux

Entités	Coalitions	Partis	Début – Fin	Ministres en charge du Climat et de l'Environnement
État fédéral	Vivaldi – De Croo	PS – sp.a – Open VLD – MR – Ecolo – Groen – CD&V	01/10/2020 – 10/06/2024	Zakia Khattabi (Ecolo)
Région flamande	Jambon	CD&V – Open VLD – N-VA	02/10/2019 – 20/09/2024	Zuhal Demir (N-VA)
Région wallonne	Di Rupo III	PS – MR – Ecolo	13/09/2019 – 25/06/2024	Philippe Henry (Ecolo)
Région Bruxelles-Capitale	Vervoort III	PS – Ecolo – DéFI – Groen – sp.a – Open VLD	18/07/2019 – Aujourd'hui	Alain Maron (Ecolo)

Comme mentionné dans la partie méthodologique, la période du gouvernement De Croo a été retenue pour analyser la stratégie nationaliste dans les négociations climatiques belges. Ce choix s'explique pour plusieurs raisons.

Premièrement, l'accord de gouvernement De Croo affiche des ambitions climatiques élevées, alignées sur l'objectif européen de réduction des émissions de GES de -55 % d'ici 2030 par rapport à 1990.¹⁵⁹ À l'inverse, le gouvernement flamand, par la voix de sa ministre de l'Environnement Zuhal Demir (N-VA), adopte une position plus conservatrice en rejetant les ambitions des partis écologistes (Ecolo et Groen) présents dans les coalitions fédérales, wallonnes et bruxelloises.¹⁶⁰

Deuxièmement, la configuration politique du gouvernement De Croo, dépourvu de majorité en Flandre¹⁶¹, crée une situation de majorité asymétrique (*cf.* Asymétrie politique *supra*), concept que Bourgaux associe à des tensions linguistiques dans le fédéralisme coopératif

¹⁵⁹ Accord de gouvernement, signé à Bruxelles, le 30 septembre 2020.

¹⁶⁰ Bienstman M., « Hoe Zuhal Demir het Europese klimaatbeleid saboteerde », in *Samenleving & Politiek*, Jaargang 31, 2024, n°5, p.4. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.sampol.be/2024/05/hoe-zuhal-demir-het-europese-klimaatbeleid-saboteerde> (consulté le 05/06/2025) « Europese elites » [traduction personnelle]

¹⁶¹ M.F., « Théo Francken (N-VA) : 'Je ne suis pas d'accord avec ce gouvernement qui a une minorité côté flamand' », *op. cit.*

belge¹⁶², et qui dès lors peuvent s'étendre au sein d'organes intergouvernementaux tels que la CNC ou la CIEE. Cette asymétrie offre à la N-VA l'occasion de présenter le gouvernement fédéral comme « *non démocratique* »¹⁶³, renforçant son discours sur l'illégitimité fédérale et alimentant sa stratégie nationaliste *pragmatique*.

Enfin, cette législature coïncide avec le déploiement du Pacte vert européen et du paquet *Fit for 55* qui imposent de nouvelles contraintes en matière de réduction des émissions. Ces obligations européennes obligent le gouvernement De Croo à actualiser le Plan national énergie-climat (PNEC), déclenchant de nouvelles négociations et tensions avec les Régions, en particulier la Flandre. Ces facteurs combinés font de cette période un moment privilégié pour observer la manière dont la N-VA mobilise l'enjeu climatique au service d'une stratégie nationaliste *pragmatique*.

2. Fit for 55

En juillet 2021, la Commission européenne approuve le Paquet dit *Fit For 55* contenant 15 propositions visant à renforcer la législation européenne et s'aligner sur les objectifs climatiques européens pour 2030. Ces propositions ont principalement pour objectif de respecter l'engagement pris par l'Union européenne de réduire d'au moins 55 % par rapport à 1990, ses émissions nettes de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2030.¹⁶⁴

Ainsi, chaque État membre (EM) s'est vu attribué un objectif de réduction des émissions GES d'ici 2030. L'*effort sharing* contraint les EM à réduire leurs émissions de GES, principalement dans deux domaines : le *non-ETS* et l'*ETS*. Le secteur non-ETS (aussi appelé *ESR* pour *Effort Sharing Regulation*), concerne le secteur non couvert par le système ETS.¹⁶⁵

Un pays peut atteindre cet objectif : soit en diminuant ses émissions de GES, soit en achetant des réductions d'émissions via le marché carbone et le système d'échange de quotas d'émission (ci-après SEQE).¹⁶⁶

¹⁶² BOURGAUX, A., « La Belgique, Etat failli ou fédération... para-fédérale ? Le comité de concertation comme illustration des jeux du droit », *op. cit.*, p. 8

¹⁶³ GOVAERT S., « La participation des nationalistes flamands au pouvoir dans les gouvernements fédéraux 1977-2016 », *op. cit.*, p. 45.

¹⁶⁴ Climat.be, « Ajustement à l'objectif 55 pour 2030 », 2019, disponible à l'adresse suivante : <https://climat.be/politique-climatique/europeenne/ajustement-a-l-objectif-55-pour-2030> (consulté le 05/07/2025).

¹⁶⁵ Climat.be, « PNEC 2023 – projet d'actualisation », 2019, p. 121., disponible à l'adresse suivante : <https://climat.be/doc/pnec-2023-projet-actualisation.pdf> (consulté le 05/07/2025).

¹⁶⁶ Bienstman M., « Hoe Zuhal Demir het Europese klimaatbeleid saboteerde », *op. cit.*, pp. 6-7.

En Belgique, cet effort est réparti entre l'État fédéral et les trois Régions (flamande, wallonne et bruxelloise), chacune disposant de compétences propres en matière de climat, d'énergie et de transport. Ce mécanisme, appelé *burden sharing*, a pour objectif de répartir équitablement la responsabilité de l'action climatique, tout en tenant compte des spécificités économiques et sociales de chaque entité fédérée.¹⁶⁷

Pour la période 2021-2030, la Belgique a reçu les objectifs suivants :

« - Réduire ses émissions de gaz à effet de serre dans les secteurs non-ETS de 47% en 2030 par rapport à 2005.

- Contribuer à l'objectif européen d'atteindre 42,5% de consommation d'énergie renouvelable dans la consommation finale brute d'énergie de l'Union européenne.

- Contribuer à l'objectif européen de réduire sa consommation finale d'énergie de 11,7% d'ici 2030, par rapport au scénario de référence de 2020 ». ¹⁶⁸

Dans le cadre de ce travail, nous nous concentrerons sur l'objectif de réduction de -47% par rapport à 2005 dans le secteur ESR, discuté au sein du PNEC 2021-2030.

Le système ETS est le marché carbone de l'Union européenne, fondé sur un mécanisme d'échange de quotas d'émission. L'UE y fixe un plafond global d'émissions de CO₂ pour certains secteurs (énergie, industrie, aviation). Chaque installation concernée reçoit des quotas (1 quota = 1 tonne de CO₂), qu'elle peut utiliser ou échanger. Chaque année, le plafond est progressivement réduit, ce qui entraîne une baisse des émissions totales autorisées. Le marché détermine un prix du carbone, et les entités doivent acheter les quotas nécessaires en fonction de leurs émissions réelles. En Belgique, les entreprises doivent restituer un quota par tonne émise, sous peine de sanctions.¹⁶⁹

En 2023, l'Union européenne a profondément réformé son marché du carbone en introduisant un second système d'échange de quotas d'émission, appelé ETS2. Ce nouveau mécanisme vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans des secteurs jusqu'alors partiellement

¹⁶⁷ Climat.be, « Répartition des charges », 2019, disponible à l'adresse suivante : <https://climat.be/politique-climatique/belge/nationale/repartition-des-charges> (consulté le 05/07/2025).

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ Climat.be, « Echange de quotas d'émission », 2019, disponible à l'adresse suivante : <https://climat.be/politique-climatique/europeenne/echange-de-quotas-d-emission> (consulté le 05/07/2025).

ou non couverts par l'ETS1, tels que les bâtiments, le transport routier et certaines petites installations industrielles.¹⁷⁰

Chaque année, une partie des quotas d'émission ETS est mise aux enchères sur le marché européen. Ces enchères génèrent des revenus qui, par la suite, seront redistribués aux États membres au prorata du nombre de quotas mis en vente par chacun. La Belgique recevra ainsi une part de ces recettes proportionnellement à ses droits d'émissions.¹⁷¹ La répartition des revenus liés à l'échange de quotas d'émissions carbone (via le SEQUE) doit faire l'objet d'un accord de coopération entre les différents niveaux de pouvoir en Belgique. Ainsi, pour la période restante de 2023-2030, tant qu'une clé de répartition ne sera pas décidée, les revenus resteront bloqués sur un compte national. Selon Mathias Bienstman, ces revenus pourraient atteindre, pour la période 2023-2030, 10 milliards d'euros.¹⁷²

Chapitre 2 : Les négociations commencent...

Comme mentionné en préambule, la N-VA cherche la confrontation avec les objectifs écologiques : dressant une frontière entre les « *soi-disant élites vertes européennes* »¹⁷³ et les flamands ordinaires défendus par la N-VA, que les mesures climatiques impactent négativement. Ceci serait dû, selon Bienstman, à l'objectif de la N-VA souhaitant récupérer les électeurs partis aux Vlaams Belang avec pour effet un conflit frontal entre la Flandre et l'Europe sur la politique climatique, freinant voir bloquant les objectifs climatiques belges.¹⁷⁴

De plus, là où Ecolo et Groen, respectivement partis écologistes francophones et flamands suivent un agenda volontariste en ce qui concerne les politiques climatiques, la N-VA se positionne comme un parti « éco-réaliste », que Caulier rapproche d'une idéologie peu ou prou climatosceptique.¹⁷⁵

Comme le précise Happaerts *et al.*, le facteur qui influence le plus les relations intergouvernementales est sans doute leur caractère fortement politisé. Les décisions importantes sont prises au niveau politique et, même si la coopération est généralement fluide

¹⁷⁰ Climat.be, « ETS2, un instrument clé de notre politique climatique », 2019, disponible à l'adresse suivante : <https://climat.be/politique-climatique/belge/nationale/ets2> (consulté le 05/07/2025).

¹⁷¹ Climat.be, « Echange de quotas d'émission », *op. cit.* & Climat.be, « Achat de droits d'émission », 2019, disponible à l'adresse suivante : <https://climat.be/politique-climatique/belge/federale/achat-de-droits-d-emission> (consulté le 05/07/2025).

¹⁷² Bienstman M., « Hoe Zuhhal Demir het Europese klimaatbeleid saboteerde », *op. cit.*, pp. 6-7.

¹⁷³ Bienstman M., « Hoe Zuhhal Demir het Europese klimaatbeleid saboteerde », *op. cit.*, p. 4. « zozegzd groene, Europese élites » [traduction personnelle]

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ CAULIER, J., « Understanding Climate Policy In Belgium: The Role of Belgium's Governance System In Understanding Its Climate Policy Implementation of the Paris Agreement », *op. cit.*, p. 42.

sur le plan administratif, elle se trouve souvent entravée lorsque les ministres appartiennent à des partis politiques différents.¹⁷⁶

Dès lors, à la suite de l'installation du nouveau gouvernement fédéral, les négociations en CNC se sont avérées particulièrement complexes en raison de contextes politiques très divergents. Le contraste entre un gouvernement flamand à tendance conservatrice et un gouvernement wallon à majorité écologiste a engendré des niveaux d'ambition climatique très différents. De plus, le blocage des concertations intergouvernementales a fortement freiné l'élaboration des plans climatiques régionaux et des objectifs de réduction des émissions de GES, poussant certaines Régions, comme la Flandre, à fixer unilatéralement leurs propres cibles, parfois sans base juridique claire.¹⁷⁷

Certains acteurs du dossier climatique, interviewés par Caulier, iront jusqu'à affirmer que certains partis politiques compliquent les négociations par volonté de montrer que la Belgique ne fonctionne pas, avec comme agenda politique le confédéralisme. Sans pour autant que la N-VA soit explicitement citée, il est aisé de reconnaître le parti concerné, étant la seule force politique gouvernementale en Belgique souhaitant explicitement le confédéralisme.¹⁷⁸

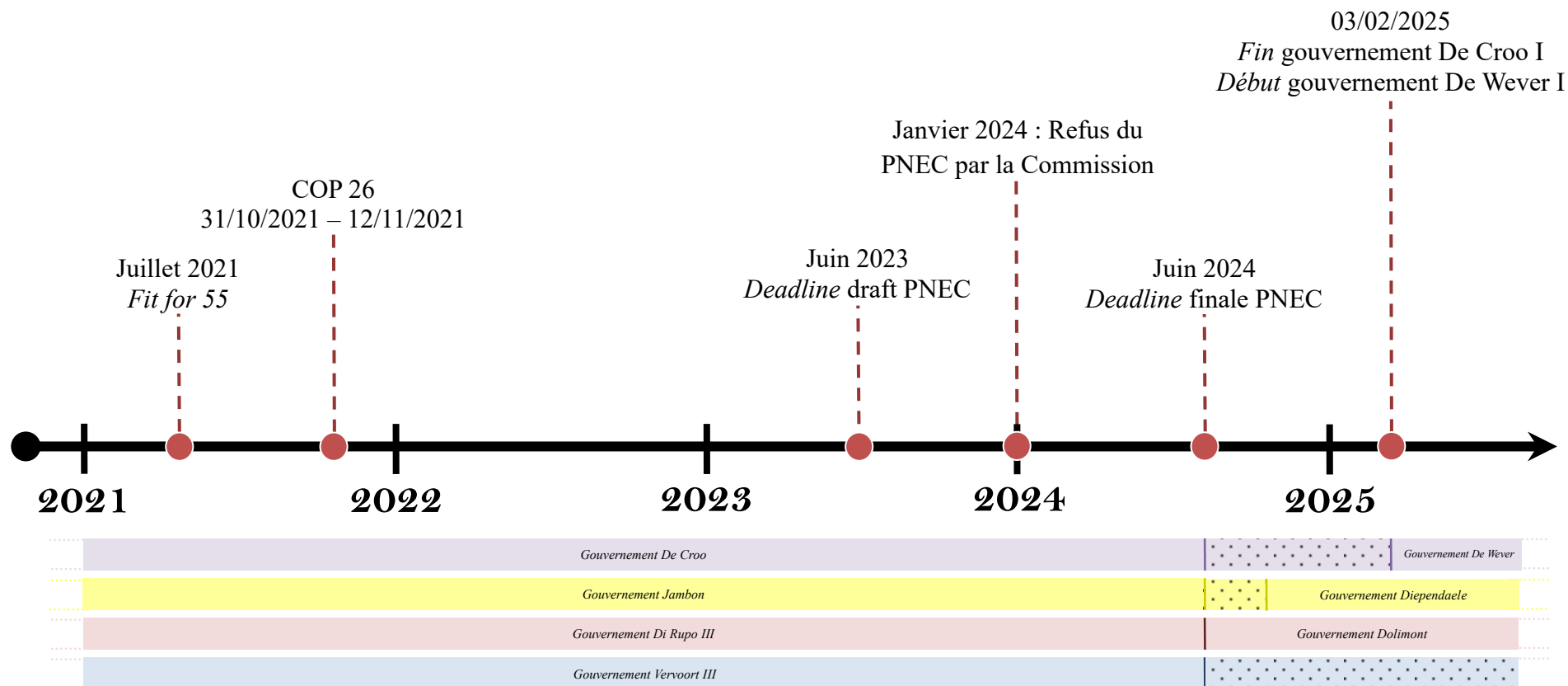
¹⁷⁶ HAPPAERTS, S., et al., « Federalism and intergovernmental relations: the multi-level politics of climate change policy in Belgium », *op. cit.*, p. 28.

¹⁷⁷ FERMEGLIA, M., « When decentralisation strikes back: The example of climate governance in Belgium », *op. cit.*, p. 111.

¹⁷⁸ CAULIER, J., « Understanding Climate Policy In Belgium: The Role of Belgium's Governance System In Understanding Its Climate Policy Implementation of the Paris Agreement », *op. cit.*, p. 42

3. Ligne du temps

Figure 7 : Ligne du temps des négociations du PNEC 2021-2030



Légende :

 = affaires courantes

En 2021, le paquet *Fit for 55* est proposé et approuvé par la Commission européenne qui demande ainsi à la Belgique de réduire de 47% ses émissions dans les secteurs ESR par rapport à 2005, ce qui oblige chaque entité à actualiser son plan climat.¹⁷⁹

Dès le départ et même lors des négociations sur le *Fit for 55* au niveau européen, la Flandre met en garde qu'elle n'accepterait pas un objectif de réduction si contraignant, conservant son objectif initial de -35%¹⁸⁰ et souhaite que la Belgique s'y oppose, contrairement aux autres entités.¹⁸¹

En réaction à la décision fédérale d'accepter la proposition de la Commission européenne, le cabinet Demir a exprimé en entretien sa frustration : selon lui, un accord entre les entités sur la répartition des responsabilités aurait dû être conclu avant d'accepter l'offre européenne exactement l'inverse de la démarche du Premier ministre De Croo.¹⁸² X3 ira plus loin en entretien, argumentant que ce n'est pas au fédéral d'imposer une politique climatique à la Flandre.¹⁸³

La Belgique s'est dès lors engagée, mais sans l'assentiment formel de la Flandre¹⁸⁴, à réduire ses émissions de GES de -47% pour 2030 dans le secteur ESR. Pour rappel, la concrétisation de ces objectifs repose sur la répartition des engagements européens entre les différentes régions belges, établie à l'issue de négociations en CNC sur le partage des charges (*burden-sharing*). Chacune d'elles a ainsi développé ses propres stratégies et mesures pour y parvenir.

185

La position ferme de la N-VA à la CNC et aussi tôt dans les négociations peut être expliquée par un des autres traits du nationalisme : à savoir sa capacité à définir les besoins ou les intérêts de la nation. En effet, lorsqu'une région agit sur la scène internationale, elle est

¹⁷⁹ De Muelenaere, M., « La Belgique toujours fracturée sur sa politique climatique », *Le Soir*, 16 septembre 2021, disponible à l'adresse suivante : <https://www.lesoir.be/395334/article/2021-09-16/la-belgique-toujours-fracturee-sur-sa-politique-climatique> (consulté le 11/04/2025)

¹⁸⁰ X5, entretien n°5, p. 51 des annexes d'entretiens

¹⁸¹ X3, entretien n°3, p. 28 des annexes d'entretiens

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ X5, entretien n°5, p. 51 des annexes d'entretiens

¹⁸⁵ VERCLYTE, A. « Climate Policy Opinion Polarization In Europe: Analysing the Evolution of Political and Public Prioritization of Climate Change In Belgium. », *op. cit.*, p. 17.

amenée à formuler son propre intérêt national, ce qui peut entrer en tension, voire en contradiction, avec celui de l'État central.¹⁸⁶

Ici, la N-VA, par l'intermédiaire de sa ministre du climat Zuhair Demir, défend ce qu'elle estime être les intérêts flamands dans un refus d'accepter les nouveaux objectifs européens demandés à la Belgique. Elle y défend, comme mentionné plus haut, les flamands ordinaires de mesures climatiques négatives venant de « *soi-disant élites vertes européennes* ». ¹⁸⁷

--- COP 26 (31/10/2021 – 12/11/2021)

À l'approche de la COP26, événement diplomatique international sur le climat, la Belgique ne possède toujours pas d'accord en CNC entre ses entités sur les objectifs climatiques.¹⁸⁸ Si X5 admet en entretien que la COP n'est essentiellement qu'un événement symbolique et ne risque pas de changer la donne au niveau belge¹⁸⁹, l'image est importante pour un gouvernement belge qui, dans son accord de gouvernement, se veut ambitieux sur le plan climatique.¹⁹⁰

Cette incapacité belge à dépasser le blocage sur le *burden sharing* fera dire à Rebacca Thissen, chargée de recherche au CNCD, que la Belgique « *'n'est pas outillée pour répondre aux exigences européennes ou internationales'* » par son mutisme, son retard et ses blocages qu'elle qualifie de « *malgouvernance* ». ¹⁹¹

--- 04/11/2021 actualisation du plan régional énergie-climat flamand

Le 04/11/2021, le gouvernement flamand, après négociation, présente la version actualisée de son plan régional climat avec un objectif ramené à -40% contre -35% dans l'ancien plan. Cependant, cet objectif reste toujours loin des -47% attendu de la Belgique, objectif que la N-VA précise ne jamais avoir accepté, se justifiant sous l'angle du « *'coût-efficacité'* ». ¹⁹² Cela

¹⁸⁶ PAQUIN, S., « La paradiplomatie identitaire : Le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales », *Politique et Sociétés*, vol 23, n°2-3, 2004, p. 212.

¹⁸⁷ Bienstman M., « Hoe Zuhair Demir het Europese klimaatbeleid saboteerde », *op. cit.*, p. 4. « zozegzd groene, Europese élites » [traduction personnelle]

¹⁸⁸ Hupin B., « Objectifs climatiques belges à la COP26 : quel chemin parcouru, et surtout, que reste-t-il à faire ? », RTBF, 29 octobre 2021, disponible à l'adresse suivante : <https://www.RTBF.be/article/objectifs-climatiques-belges-a-la-cop26-quel-chemin-parcouru-et-surtout-que-reste-t-il-a-faire-10869198> (consulté le 11/04/2025)

¹⁸⁹ X5, entretien n°5, p. 56 des annexes d'entretiens

¹⁹⁰ Hupin B., « Objectifs climatiques belges à la COP26 : quel chemin parcouru, et surtout, que reste-t-il à faire ? », *op. cit.*

¹⁹¹ Fontaine, D., et Brems, S., « COP26 : la Belgique va-t-elle rester paralysée par l'absence d'accord entre les Régions ? », RTBF, 01 novembre 2021, disponible à l'adresse suivante : <https://www.RTBF.be/article/cop26-la-belgique-va-t-elle-rester-paralysée-par-l-absence-d'accord-entre-les-regions-10871274> (consulté le 11/04/2025)

¹⁹² De Muelenaere, M., « Le plan climat flamand ne déclenche pas l'enthousiasme », *op. cit.*

n'empêche que, comme le soulignera un participant aux réunions, il sera impossible pour la Belgique d'atteindre son objectif de -47% tant que la Flandre restera à 40%.¹⁹³

Face à ce risque, la Ministre Demir propose que ce soit aux autres entités de prendre des mesures supplémentaires pour compenser les objectifs flamands.¹⁹⁴ Une autre solution proposée serait le rachat de quotas d'émissions ETS qui compenseront tout écart avec l'objectif belge. Le coût serait partagé entre toutes les entités de l'État belge.¹⁹⁵

Or, la Flandre représentant 60% des émissions ESR contre 30% pour la Wallonie et 10% pour Bruxelles. Dès lors, si les autres Régions devaient prendre des mesures pour compenser le plan flamand, X4 estime que la Wallonie et Bruxelles devraient réduire leurs émissions dans ce secteur de 60% d'ici 2030, soit 13% de plus que leur objectif initial de -47%.¹⁹⁶

Du côté du Ministre wallon du climat Philippe Henry, président de la CNC, on refuse les solutions flamandes, affirmant que « *La Wallonie ne va pas payer pour que la Flandre ne fasse pas d'efforts* ». ¹⁹⁷

La Ministre fédérale du climat Zakia Khattabi dénonce elle un jeu politique de la part de la N-VA qui souhaiterait démontrer le dysfonctionnement de l'État belge tout en l'alimentant. Elle a également rappelé que l'agenda nationaliste est et reste le premier agenda politique de la N-VA.¹⁹⁸

Bienstman précise que l'objectif flamand pourrait être conservé à condition que la Flandre approuve un éventuel achat de flexibilité. En effet, si la Flandre n'atteint pas l'objectif de -47%, l'argent qu'elle recevrait à la suite d'un accord de coopération sur les quotas d'émissions carbone serait largement suffisant pour acheter des flexibilités européennes sur les objectifs climatiques. Ce que refuse de considérer la Flandre.¹⁹⁹

Comme confirmé lors de notre entretien avec X5, membre cabinet Henry, la partie flamande était d'accord avec l'achat de flexibilité sur le principe, mais uniquement si elle n'atteignait pas son objectif de 40%. Au-delà, elle comptait sur un co-financement du niveau fédéral, voir

¹⁹³ De Muelenaere, M., « COP26 : à Glasgow, tourbillon et grises mines », *Le Soir*, 07 novembre 2021, disponible à l'adresse suivante : <https://www.lesoir.be/405082/article/2021-11-07/cop26-glasgow-tourbillon-et-grises-mines> (consulté le 11/04/2025)

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ X6, entretien n°6, p. 65 des annexes d'entretiens

¹⁹⁶ X4, entretien n°4, p. 40 des annexes d'entretiens

¹⁹⁷ De Muelenaere, M., « COP26 : les Belges actent l'absence d'accord national sur les objectifs climatiques », *Le Soir*, 09 novembre 2021, disponible à l'adresse suivante : <https://www.lesoir.be/405425/article/2021-11-09/cop26-les-belges-actent-labsence-daccord-national-sur-les-objectifs-climatiques> (consulté le 11/04/2025).

¹⁹⁸ De Muelenaere, M., « Zakia Khattabi après la COP26 : 'Je serai toujours du côté de la Flandre' », *op. cit.*

¹⁹⁹ Bienstman M., « Hoe Zuhul Demir het Europese klimaatbeleid saboteerde », *op. cit.*, p. 8.

des autres régions.²⁰⁰ En mai 2023, Zakia Khattabi estime le coût de l'inaction flamande, en termes de rachat via le SEQE, à environ 1.4 milliards d'euros.²⁰¹

Sur ces premiers blocages, X5 précise qu'au sein du cabinet Henry, les membres sentaient une « *ligne de front qui consistait à mettre en difficulté le fédéral* ».²⁰²

--- 15/09/2022 accord sous présidence flamande de la CNC

Le 15 septembre 2022, sous présidence flamande de la CNC, un accord limité survient sur l'abrogation du mécanisme de responsabilisation climat, et les recettes gelées au fédéral. Cependant, aucun accord sur le *burden sharing* n'est trouvé, la discussion continuera en 2023.²⁰³

--- Juin 2023 : *Deadline* draft PNEC

2023 : présidence bruxelloise de la CNC

Au 4 avril 2023, le blocage persiste, certains à la table de la CNC parle d'un vrai « *jeu politique* » de la part de la Ministre Demir autour cette fois-ci de la date de remise du PNEC belge.²⁰⁴ En effet, la Commission européenne attend une actualisation du plan climatique belge, sous la forme d'un draft, auquel la Commission apposera des recommandations. La version définitive du PNEC n'est en réalité attendue que pour juin 2024.²⁰⁵

Néanmoins, un négociateur confirme que le gouvernement flamand « *joue la montre* » en sachant qu'au plus le temps passe, au plus l'espace de négociation se restreint, et ce, au profit des demandes flamandes qui restent toujours les mêmes.²⁰⁶ Ce jeu politique de la N-VA est confirmé en entretien par X2.²⁰⁷

Le 26 juin 2023, à 4 jours de la date de remise du projet actualisé du PNEC à la Commission européenne, Alain Maron (président de la CNC et ministre de l'Environnement bruxellois) admet l'impossibilité pour la Belgique d'atteindre l'objectif européen de -47% dans le secteur

²⁰⁰ X5, entretien n°5, p. 54 des annexes d'entretiens

²⁰¹ Delepierre F., « Climat : 'L'Europe est ambitieuse et la Flandre est la seule à faire de la résistance' », *Le Soir*, 23 mai 2023, disponible à l'adresse suivante : <https://www.lesoir.be/515016/article/2023-05-23/climat-leurope-est-ambitieuse-et-la-flandre-est-la-seule-faire-de-la-resistance> (consulté le 11/04/2025)

²⁰² X5, entretien n°5, p. 53 des annexes d'entretiens

²⁰³ De Muelenaere, M., « Climat : Régions et fédéral ont conclu un accord partiel », *Le Soir*, 15 septembre 2022, disponible à l'adresse suivante : <https://www.lesoir.be/465695/article/2022-09-15/climat-regions-et-federal-ont-conclu-un-accord-partiel> (consulté le 11/04/2025)

²⁰⁴ De Muelenaere, M., « Climat : pourquoi la trajectoire de la Belgique pour 2030 est plus qu'incertaine », *Le Soir*, 03 avril 2023, disponible à l'adresse suivante : <https://www.lesoir.be/505107/article/2023-04-03/climat-pourquoi-la-trajectoire-de-la-belgique-pour-2030-est-plus-qu-incertaine> (consulté le 11/04/2025)

²⁰⁵ Belga, « La Belgique ne présentera pas de plan Energie Climat à l'Europe dans l'immédiat », *Bx1*, 27 juin 2023, disponible à l'adresse suivante : <https://bx1.be/categories/news/la-belgique-ne-presentera-pas-de-plan-energie-climat-a-leurope-dans-limmmediat/?theme=classic> (consulté le 11/04/2025)

²⁰⁶ De Muelenaere, M., « Climat : pourquoi la trajectoire de la Belgique pour 2030 est plus qu'incertaine », *op. cit.*

²⁰⁷ X2, entretien n°2, p. 10 des annexes d'entretiens

ESR tant que la Flandre ne changera pas de cap. Position que défend X2 en entretien par la volonté de jouer sur le levier de pression de la présidence de la CNC, dont Alain Maron est le président.²⁰⁸ Ainsi, le Ministre Maron choisit de ne pas rendre d'actualisation du PNEC en l'état à la Commission européenne.²⁰⁹

Ce dernier ironisera d'ailleurs en imaginant un scénario dans lequel la Flandre serait indépendante, ce qui, selon les calculs de l'Union Européenne, l'obligerait à atteindre un objectif encore plus élevé qu'une réduction de 47%.²¹⁰

Le scénario a d'ailleurs été proposé à X6, membre du cabinet Demir, dans le cadre de son entretien semi-directif, auquel il a répondu que dans ce cas-là, la Flandre aurait défendu de manière plus ferme sa position sur les objectifs climatiques, contrairement à ce qu'a fait le Premier Ministre De Croo.²¹¹

Cette posture de non-obligation vis-à-vis des objectifs climatiques est encore martelée, cette fois-ci de manière plus affirmée, par la Ministre Demir lors de plusieurs entretiens avec *Le Soir* et en entretien par des membres de son cabinet : ce n'est pas au niveau fédéral à intervenir dans les objectifs climatiques des régions.²¹²

En effet, la Ministre Demir refuse de « *réaliser le programme Ecolo-Groen* »²¹³, estimant que les partis verts ont, en refusant le plan climat flamand « *mis le couteau sous la gorge de la démocratie flamande* »²¹⁴ et que le rachat éventuel de flexibilité via le SEQE n'était le chef que de « *la stupidité fédérale [...] avec des objectifs irréalisables, sans le soutien du plus grand État fédéré* ».²¹⁵

On observe chez la Ministre Demir un recours appuyé à l'argument de la « démocratie flamande » qu'il conviendrait de défendre face à un État belge présenté comme « non-démocratique ». Cet argument s'inscrit pleinement dans une stratégie de communautarisation des enjeux (*cf. Supra*). Pour rappel, la théorie des deux démocraties repose sur l'idée que la Belgique se compose de deux communautés politiques irréconciliables : une Flandre,

²⁰⁸ X2, entretien n°2, p. 10 des annexes d'entretiens

²⁰⁹ De Muelenaere, M., « Plan climat: la Belgique renonce à présenter son projet à l'Europe », *Le Soir*, 26 juin 2023, disponible à l'adresse suivante : <https://www.lesoir.be/521920/article/2023-06-26/plan-climat-la-belgique-renonce-presente-son-projet-leurope> (consulté le 11/04/2025)

²¹⁰ De Muelenaere, M., « Plan climat: la Belgique renonce à présenter son projet à l'Europe », *op. cit.*

²¹¹ X6, entretien n°6, p. 68 des annexes d'entretiens

²¹² *Ibid.*, p. 66

²¹³ De Muelenaere, M., « Plan climat: la Belgique renonce à présenter son projet à l'Europe », *op. cit.*

²¹⁴ Mittelberge, P., « Nouvelles bisbrouilles belges autour du climat », *Virgule*, 28 juin 2023, disponible à l'adresse suivante : <https://www.Virgule.lu/luxembourg/nouvelles-bisbrouilles-belges-autour-du-climat/1800340.html> (consulté le 11/04/2025)

²¹⁵ De Muelenaere, M., « Plan climat: la Belgique renonce à présenter son projet à l'Europe », *op. cit.*

majoritairement acquise à des politiques de droite, et une Wallonie, traditionnellement orientée vers la gauche et dominée par le Parti Socialiste. Dans ce cadre, l'autonomie flamande (promue via le projet confédéral) devient le moyen de garantir que les politiques mises en œuvre en Flandre correspondent aux choix exprimés par l'électorat flamand.

Appliqué aux enjeux climatiques, cet argument prend une tonalité particulièrement stratégique. Demir soutient que, faute de majorité flamande au niveau fédéral, les objectifs climatiques acceptés par le gouvernement De Croo ne sont pas démocratiquement légitimes, car ils ne reflètent pas la volonté majoritaire en Flandre. Elle va plus loin, accusant les partis écologistes fédéraux et régionaux francophones d'imposer à la Flandre un « programme Ecolo-Groen » jugé déconnecté des réalités économiques et sociales flamandes. Elle présente ainsi l'autonomie climatique de la Flandre non seulement comme un objectif politique, mais comme une nécessité démocratique, destinée à protéger les citoyens flamands d'orientations politiques pour lesquelles ils n'ont pas voté.

Cette stratégie de confrontation et d'obstruction de la décision climatique n'est pas nouvelle selon Bienstman, déjà avec le fonds social pour le climat, les objectifs des États membres et la modification du système d'échange de quotas d'émission (ETS), la Belgique avait dû s'abstenir au niveau européen à la suite d'un blocage de la Région flamande.²¹⁶

Dans un autre article, Zuhail Demir menaçait que la Flandre soumettrait elle-même son propre plan à la Commission si les négociations n'avançaient pas, by-passant le niveau Fédéral qui est la seule entité responsable devant l'UE.²¹⁷ Ainsi, cette position flamande fait dire à Alain Maron, ainsi qu'à un autre participant aux négociations, que la Flandre n'est pas dans une logique de loyauté fédérale. Selon eux, une telle posture traduit un refus de jouer le jeu du fédéralisme de coopération, principe pourtant indispensable au fonctionnement de l'État belge.²¹⁸

²¹⁶ Bienstman M., « Hoe Zuhail Demir het Europese klimaatbeleid saboteerde », *op. cit.*, p. 5.

²¹⁷ De Muelenaere, M., « Plan climat: la Belgique renonce à présenter son projet à l'Europe », *op. cit.*

²¹⁸ De Muelenaere, M., « Climat : pourquoi la trajectoire de la Belgique pour 2030 est plus qu'incertaine », *op. cit.* & De Muelenaere, M., « Plan climat: la Belgique renonce à présenter son projet à l'Europe », *op. cit.*

Lors de l'entretien avec X3, ce dernier endosse la position de dissidence de la Flandre concernant les objectifs climatiques mais explique que le système belge étant conçu de la sorte, il faudra dans le futur également parvenir à des accords mêmes si les partis autour de la table ont des divergences.²¹⁹

Ainsi, ce positionnement n'est pas seulement une réaction ponctuelle aux objectifs climatiques, mais s'inscrit dans une stratégie plus large : démontrer l'incapacité du système fédéral belge à fonctionner, afin d'alimenter l'argumentaire en faveur d'un transfert accru de compétences vers les Régions, conformément au projet confédéral défendu par la N-VA.

Le blocage flamand est d'ailleurs critiqué par X2 qui souligne que, lorsqu'il est question de santé budgétaire, la N-VA se montre beaucoup plus respectueuse des règles européennes, qu'elle peut plus facilement suivre, comparativement aux objectifs climatiques.²²⁰

22/09 accord de coopération

Un accord de coopération voit finalement le jour le 22 septembre 2023 entre les Régions et l'État fédéral. Ce dernier précise la répartition de certains objectifs climatiques belges pour la période allant de 2021 à 2030, par exemple les contributions à la finance climatique internationale, ainsi qu'une répartition des revenus liée à la mise aux enchères de quotas d'émissions carbone pour l'année 2021-2022. Cependant, aucun accord ne fut trouvé sur la réduction des émissions de GES, la Flandre gardant son objectif de réduction à 40%.²²¹

23/10 renvoi CODECO

Les négociations sur l'objectif belge n'avançant pas, la présidence de la CNC en la personne du ministre Ecolo bruxellois du climat, Alain Maron, transfère le dossier au CODECO²²², sur lequel X4 se montre sceptique, car la dynamique de blocage y restera la même.²²³

22/11 PNEC validé en CODECO

Lors du CODECO, X2 précise que le Premier Ministre De Croo a tenté de solutionner rapidement le blocage à cause notamment de la pression internationale de la COP 28, et de la

²¹⁹ X3, entretien n°3, p. 26 des annexes d'entretiens

²²⁰ X2, entretien n°2, p. 22 des annexes d'entretiens

²²¹ Accord de coopération du 22 septembre 2023 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles Capitale relatif à certaines dispositions du partage des objectifs belges climat et énergie pour le début de la période 2021-2030 et au partage des revenus fédéraux de la mise aux enchères des quotas d'émissions pour les années 2015 à 2020 incluse. (M.B. 13/02/2024).

²²² X2, entretien n°2, p. 11 des annexes d'entretiens

²²³ X4, entretien n°4, p. 40 des annexes d'entretiens

présidence belge européenne. Il était donc « *très important pour lui qu'on remette le draft absolument* ». ²²⁴

Cependant, X2 affirme que Bruxelles bénéficiait de peu de soutien dans ces négociations, notamment de la part du fédéral qui souhaite que la Région bruxelloise jette l'éponge face à l'urgence de rendre un document à la Commission alors que la Belgique est déjà en retard. ²²⁵

Dès lors, il a été décidé en CODECO que la Flandre s'engagera à prendre une partie de la responsabilité des engagements belge de réduction du secteur ESR à -47%, ce qui, selon X2, revient à ne rien changer à sa position initiale. La seule évolution était la reconnaissance verbale de l'objectif de -47% pour la Belgique du côté flamand. ²²⁶

Ainsi, le *Projet de mise à jour du Plan National Energie et Climat belge 2021-2030* prévoit toujours que la réduction du secteur ESR pour le fédéral sera de -47% par rapport à 2005, ainsi que pour les Régions wallonne et bruxelloise mais restera à -40% pour la Flandre. ²²⁷

Cependant, à l'issue de cet accord, les versions divergent sur la présence d'un mécanisme de responsabilisation en cas de non-atteinte par une entité de son objectif. Du côté du Ministre Maron, ce dernier affirme l'existence d'un « *mécanisme de co-responsabilité financière visant la ou les entité(s) qui, par leur manque d'ambition ou d'actions effectives, seraient responsables d'une éventuelle non atteinte de l'objectif de – 47% d'ici 2030 [...]* » ainsi qu'une reconnaissance explicite de l'objectif de réduction de -47% dans le secteur ESR. ²²⁸

Un article de la *VRT* se montre plus prudent, mentionnant la possibilité pour la Belgique de compenser un éventuel écart entre ses objectifs et ses réalisations climatiques par l'achat de droits d'émissions. L'article se questionne cependant sur qui financera ces mesures. ²²⁹

Toutefois, aucune mention explicite n'est faite de ce mécanisme, que ce soit dans l'accord de coopération ou dans la version actualisée du PNEC 2030, inchangée depuis 2023. ²³⁰ Ce

²²⁴ X2, entretien n°2, p. 12 des annexes d'entretiens

²²⁵ *Ibid.*

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ Climat.be, « PNEC 2023 – projet d'actualisation », *op. cit.* p. 122.

²²⁸ MARON-TRACHTE, « CODECO : un pas important vers un accord définitif sur le Burdensharing et la politique climatique belge », 2023, *Maron-Trachte.be*, disponible à l'adresse suivante : <https://maron-trachte.brussels/2023/11/22/accord-en-codeco-sur-le-pnec-un-pas-important-vers-un-accord-definitif-sur-le-burdensharing-et-pour-la-politique-climatique-belge/> (consulté le 05/08/2025).

²²⁹ Belga et Maerevoet, E., « Regeringen van ons land bereiken akkoord over hoe ze Nationaal Klimaat- en Energieplan gaan indienen bij Europa », *VRT*, 23 novembre 2023, disponible à l'adresse suivante : <https://www.VRT.be/VRTnws/nl/2023/11/23/regeringen-van-ons-land-bereiken-akkoord-over-nationaal-klimaat/> (consulté le 11/04/2025)

dernier ne mentionnera d'ailleurs que vaguement la nécessité d'un nouvel accord intra belge sur les objectifs climatiques :

« *La conclusion d'un nouvel accord de coopération interne entre les régions et l'État fédéral pour atteindre les objectifs climatiques et énergétiques de 2030 est une priorité, afin de consacrer juridiquement les responsabilités des différents acteurs impliqués dans la réalisation des objectifs belges, d'allouer les revenus de la mise aux enchères des droits d'émission et de les utiliser pour financer leurs politiques climatiques.* »²³¹

On remarque que l'accord de coopération du 22 septembre 2023, s'il alloue les revenus du SEQE, ne consacre juridiquement aucune responsabilité pour les entités dans l'atteinte de leurs objectifs.²³²

Alain Maron ajoutera, à la suite de l'accord de coopération que « *Le PNEC définitif devant être approuvé mi-2024, après modifications suivant le retour que la Commission fera sur l'ébauche* ». ²³³

Cependant, aucun accord définitif n'a été obtenu en CNC en 2024. Comme le soulignait Happaerts *et al.* en 2011, la politisation des relations intergouvernementales a un effet négatif sur la prise de décision²³⁴, particulièrement dans le cas du changement climatique, où il y a une claire opposition entre un camp progressiste et un camp conservateur. Dès lors, aucune décision sensible ne pourra être prise aux alentours des élections en Belgique, situation qui perdure après ces dernières jusqu'à ce qu'un gouvernement soit formé.

Cependant, à mesure que les élections du 9 juin 2024 se rapprochent, la négociation autour du PNEC devient quasiment impossible en CNC comme en témoigne X2, X3 et X6.²³⁵

²³⁰ PNEC.be, « Plan national énergie et climat 2021-2030 », 2025, disponible à l'adresse suivante : <https://www.plannationalenergieclimat.be/fr> (consulté le 05/08/2025) & Climat.be, « PNEC 2023 – projet d'actualisation », *op. cit.*

²³¹ Climat.be, « PNEC 2023 – projet d'actualisation », *op. cit.* p. 54.

²³² Accord de coopération du 22 septembre 2023 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles Capitale relatif à certaines dispositions du partage des objectifs belges climat et énergie pour le début de la période 2021-2030 et au partage des revenus fédéraux de la mise aux enchères des quotas d'émissions pour les années 2015 à 2020 incluse. (M.B. 13/02/2024).

²³³ MARON-TRACHTE, « CODECO : un pas important vers un accord définitif sur le Burdensharing et la politique climatique belge », *op. cit.*.

²³⁴ HAPPAERTS, S., et al., « Federalism and intergovernmental relations: the multi-level politics of climate change policy in Belgium », *op. cit.*, p. 28.

²³⁵ X2, entretien n°2, p. 13 des annexes d'entretiens & X3, entretien n°3, p. 31 des annexes d'entretiens & X6, entretien n°6, p. 64 des annexes d'entretiens

Après réception en novembre 2023 de la version actualisée du PNEC par la Commission européenne, cette dernière a rendu en janvier 2024 une évaluation défavorable face aux nouveaux objectifs belges, sommant la Belgique de modifier de nouveau son PNEC 2030.²³⁶

Le 02 juillet 2024, soit deux jours après la date butoir du 30 juin 2024 où la Belgique doit remettre son plan définitif, la ministre fédérale du Climat Zakia Khattabi a informé la Commission européenne à l'impossibilité pour la Belgique de communiquer une version aboutie de son plan. Elle continue en précisant que malgré la finalisation dans le temps des parties wallonnes et bruxelloises des plans, la partie flamande manque encore à l'appel suite à la décision du gouvernement flamand de ne pas actualiser son plan tant qu'un nouveau gouvernement flamand ne sera pas mis sur pied. Ce faisant, précise la Ministre Khattabi, la Belgique s'expose à des sanctions européennes par le biais d'une procédure d'infraction.²³⁷

Rappelons en effet qu'en cas de non-respect de ses objectifs climatiques, la Belgique sera en procédure d'infraction et devra supporter l'amende européenne. De plus, sans mécanisme de responsabilisation, la répartition de cette éventuelle sanction semble incertaine. Comme le souligne Bienstman, « *Les régions ont les pouvoirs, mais pas les responsabilités financières, pour se conformer à la politique européenne* ». ²³⁸

X4 précise que l'espoir des autorités flamandes espèrent est que, en cas d'amende européenne, cette dernière toucherait le niveau fédéral qui devra par la suite la répartir, créant alors un nouveau rapport de force dans le système belge.²³⁹

Cette position est également défendue par X6 comme une temporisation, rappelant que lorsque la Flandre avait accepté l'objectif des -47%, elle avait précisé qu'il ne faudrait pas se tourner vers elle pour le réaliser, cette dernière conservant son objectif, déjà ambitieux et difficile de -40%.²⁴⁰

²³⁶ De Muelenaere, M., « Plan climat : la Commission adresse un ultime avertissement à la Belgique », *Le Soir*, 12 mars 2025, disponible à l'adresse suivante : <https://www.lesoir.be/661121/article/2025-03-12/plan-climat-la-commission-adresse-un-ultime-avertissement-la-belgique> (consulté le 11/04/2025)

²³⁷ Belga, « En attente d'un gouvernement flamand, la Belgique n'a pas pu remettre à l'Europe son Plan Climat définitif », *RTBF*, 02 juillet 2024, disponible à l'adresse suivante : <https://www.rtb.be/article/en-attente-d-un-gouvernement-flamand-la-belgique-n-a-pas-pu-remettre-a-l-europe-son-plan-climat-definitif-11398586> (consulté le 11/04/2025)

²³⁸ Bienstman M., « Hoe Zuhal Demir het Europese klimaatbeleid saboteerde », *op. cit.*, p. 9. « De gewesten hebben wel de bevoegdheden, maar niet de financiële verantwoordelijkheden voor het naleven van Europees beleid » [traduction personnelle]

²³⁹ X4, entretien n°4, p. 42 des annexes d'entretiens

²⁴⁰ X6, entretien n°6, p. 65 des annexes d'entretiens

En novembre 2024, la Commission européenne allonge une dernière fois la date limite de remise du PNEC belge au 30 juin 2025. Au-delà, la Belgique risquerait des sanctions européennes voir un envoi de l'affaire devant la Cour de Justice de l'Union européenne par la Commission.²⁴¹

--- 30 juin 2024 : *Deadline* finale PNEC

Partie III : Épilogue (Juin 2024 – Juillet 2025)

--- 03/02/2025 : *Fin* gouvernement De Croo, *Début* gouvernement De Wever

Le 03 février 2025, le gouvernement en affaire courante De Croo prend officiellement fin et laisse place au gouvernement De Wever composé de ; la N-VA, du CD&V, de Vooruit, des Engagés et du MR.²⁴²

On notera d'ailleurs qu'avec la législature 2025-2029 s'ouvre un nouveau gouvernement fédéral avec cette fois-ci une homogénéité des majorités politiques entre les gouvernements régionaux flamands²⁴³ et wallons²⁴⁴ et le gouvernement fédéral, où la N-VA²⁴⁵ est cette fois-ci présente. Cependant, l'absence d'un gouvernement bruxellois à l'heure d'écrire ces lignes empêche de pouvoir parler d'une totale homogénéité entre les majorités des entités fédérées et du gouvernement fédéral.

La *deadline* européenne du 30 juin passée, la Belgique bénéficie de nouveau d'un délai supplémentaire au niveau européen à qui elle promet de présenter la version finale de son PNEC en fin du mois de septembre 2025.²⁴⁶

Au 22 juillet, le gouvernement De Wever tient son accord d'été et finalise le Plan fédéral²⁴⁷ avec l'objectif belge maintenu à -47% à l'horizon 2030.²⁴⁸ Cet accord souligne que « *Si la Belgique devait constater qu'elle n'est pas sur la trajectoire de réduction attendue, elle devra*

²⁴¹ De Muelenaere, M., « Plan climat : la Commission adresse un ultime avertissement à la Belgique », *op. cit.*

²⁴² Crisp.be, « Gouvernements nationaux et fédéraux depuis 1944 », 2025, disponible à l'adresse suivante : <https://www.crisp.be/documents-politiques/gouvernements/gouvernements-nationaux-federaux/> (consulté le 11/08/2025).

²⁴³ Crisp.be, « Exécutifs et Gouvernements flamands depuis 1981 », 2025, disponible à l'adresse suivante : <https://www.crisp.be/documents-politiques/gouvernements/executifs-et-gouvernements-flamands-depuis-1981/> (consulté le 11/08/2025).

²⁴⁴ Crisp.be, « Exécutifs et Gouvernements de la Région wallonne depuis 1981 », *op. cit.*

²⁴⁵ Crisp.be, « Gouvernements nationaux et fédéraux depuis 1944 », *op. cit.*

²⁴⁶ Berns, D. et al., « Pensions, fiscalité, santé, sécurité : De Wever prépare un feu d'artifice politique avant le 21 juillet », *Le Soir*, 17 juillet 2025, disponible à l'adresse suivante : <https://www.lesoir.be/688251/article/2025-07-17/pensions-fiscalite-sante-securite-de-wever-prepare-un-feu-dartifice-politique> (consulté le 12/08/2025)

²⁴⁷ Berns, D., et al., « Accord de l'été de l'Arizona : des réformes au pas de charge », *Le Soir*, 22 juillet 2025, disponible à l'adresse suivante : <https://www.lesoir.be/689039/article/2025-07-22/accord-de-lete-de-larizona-des-reformes-au-pas-de-charge> (consulté le 12/08/2025)

²⁴⁸ Climat.be, « Plan fédéral Energie-Climat définitif 2025 », *op. cit.*

alors renforcer ses actions ou, en dernier recours, recourir à l'achat de quotas d'émission afin de compenser les éventuels écarts. ».²⁴⁹ Ainsi, le gouvernement fédéral assume que la Belgique risque de ne pas respecter son objectif de réduction de -47% qui est menacé par le refus de la Flandre de se conformer à cet objectif. X5, lors de son entretien avait prédit qu'au vu du climat global avec une « *surenchère à droite* » sur la critique des questions environnementales, les autres partis politiques hésiteront également à imposer des contraintes environnementales à la Flandre.²⁵⁰

Les mesures fédérales sont d'ailleurs présentées comme devant soutenir et renforcer les politiques régionales²⁵¹, X7 précise aussi que le niveau fédéral n'est compétent que pour quelques matières climatiques mais « *ceux qui sont responsables in fine ce sont les régions* ». ²⁵² Dès lors, le gouvernement fédéral s'aligne sur la position flamande.

Après un accord au niveau fédéral, le ministre fédéral du Climat annonce qu'après compilation avec le plan des autres entités, un Plan National Energie Climat pour la Belgique pourra être rendu à la Commission pour fin septembre.²⁵³

X7 admet cependant qu'il y a de grandes chances que ce nouveau PNEC ne soit pas accepté par la Commission européenne.²⁵⁴

Face au risque de sanctions, X7 précise d'ailleurs qu'il n'y a pour l'heure aucun mécanisme de sanction prévu et que s'il devait y en avoir, ce serait au gouvernement fédéral de payer mais ce dernier se retournera vers les entités fédérées pour se partager la note.²⁵⁵ X6 de son côté préfère parler d'un problème « *juridique* » où les sanctions devront être réparties dans le cadre d'un accord de coopération.²⁵⁶

X7 note toutefois que ces sanctions sont très peu probables pour trois raisons : la première est leur rareté dans l'histoire européenne, la deuxième est la temporalité de ces sanctions et la troisième est le nombre d'États qui ne respecteront pas leurs objectifs. En effet, X7 souligne que le constat sur le non-respect des objectifs belges se fera en « *2032 ou 2033* », c'est-à-dire bien après la législature actuelle et qu'il sera temps à ce moment-là de regarder qui sera autour de la table avant de répartir les éventuelles sanctions. De plus, si trop peu d'États

²⁴⁹ *Ibid.*

²⁵⁰ X5, entretien n°5, p. 55 des annexes d'entretiens

²⁵¹ Berns, D., et al., « Accord de l'été de l'Arizona : des réformes au pas de charge », *op. cit.*

²⁵² X7, entretien n°7, p. 79 des annexes d'entretiens

²⁵³ Berns, D., et al., « Accord de l'été de l'Arizona : des réformes au pas de charge », *op. cit.*

²⁵⁴ X7, entretien n°7, p. 81 des annexes d'entretiens

²⁵⁵ *Ibid.*

²⁵⁶ X6, entretien n°6, p. 68 des annexes d'entretiens

membres respectent les objectifs européens, les sanctions auront peu de chances de tomber « *quand tu as 80% de mauvais élèves, [...] c'est pas les élèves qui sont critiqués, mais le professeur* ». ²⁵⁷

Ce « pari » sur la faible probabilité de sanctions européennes est également partagé du côté de X3. ²⁵⁸

Ainsi, cette dernière séquence illustre une nouvelle fois la stratégie nationaliste *pragmatique* de la N-VA. D'une part, la N-VA reconnaît formellement l'objectif de -47% pour la Belgique, mais refuse de l'endosser au niveau régional, vidant ainsi l'accord de sa substance sans apparaître comme ouvertement obstructionniste.

D'autre part, en contestant systématiquement l'existence d'un mécanisme de responsabilisation ou en misant sur l'improbabilité des sanctions européennes, la N-VA pratique une politique de temporisation. Elle « parie » sur le temps long, reportant les coûts politiques et financiers d'un éventuel non-respect des objectifs climatiques sur l'État fédéral ou sur des majorités futures. Cette stratégie correspond à une instrumentalisation de l'incertitude européenne afin de renforcer le rapport de force interne : si sanctions il devait y avoir, la N-VA entend les transformer en levier pour réclamer davantage de compétences régionales et démontrer l'inefficacité du fédéralisme coopératif.

Selon X4, le blocage observé en CNC s'explique par une combinaison de facteurs : les divergences politiques entre un niveau fédéral sans présence de la N-VA et une Région flamande dirigée par celle-ci, la complexité intrinsèque de la politique climatique, ainsi que la volonté explicite du parti nationaliste de démontrer les limites du fonctionnement de l'État belge. ²⁵⁹ X5 confirme cette lecture en insistant sur l'objectif de la N-VA de mettre en difficulté le fédéralisme coopératif en s'opposant frontalement à l'action fédérale. ²⁶⁰

Ce constat rejoint l'analyse de Bourgaux sur les majorités asymétriques de la législature 2010-2014, dont on retrouve un écho sous le gouvernement De Croo (2020-2024). Les tensions intergouvernementales qu'il décrit apparaissent de nouveau : la N-VA exploite cette asymétrie

²⁵⁷ X7, entretien n°7, pp. 81-84 des annexes d'entretiens

²⁵⁸ X3, entretien n°3, p. 32 des annexes d'entretiens

²⁵⁹ X4, entretien n°4, p. 41 des annexes d'entretiens

²⁶⁰ X5, entretien n°5, p. 54 des annexes d'entretiens

politique pour, comme le souligne X2, bloquer l'action des quatre ministres écologistes fédéraux et paralyser la gouvernance climatique belge.²⁶¹

La logique sous-jacente à cette stratégie est clairement confédérale. La Flandre refuse de considérer les objectifs climatiques belges comme contraignants, tout comme elle rejette l'idée d'un mécanisme de responsabilisation imposé par le fédéral. Pour la N-VA, il ne revient pas à l'État central de dicter la politique climatique flamande ni d'imposer à la Région d'assumer financièrement un éventuel non-respect des engagements européens. Cette posture a porté ses fruits : le fédéral a fini par entériner l'objectif flamand de -40 % et reconnaître que qu'en cas de non-respect de ses objectifs, elle participerait à un rachat de quotas d'émissions sans pour autant mentionner un mécanisme de responsabilité.

En d'autres termes, la Flandre adopte une logique de confédérale *de facto* : elle définit son propre plan, défend ses propres intérêts, applique la politique pour laquelle ses citoyens ont voté et érige l'argument de la « démocratie flamande » contre les contraintes fédérales. Ce faisant, elle s'écarte des principes mêmes du fédéralisme coopératif belge et illustre une stratégie nationaliste *pragmatique* visant à grignoter progressivement l'autorité de l'État central.

²⁶¹ X2, entretien n°2, p. 15 des annexes d'entretiens

Conclusion

Ce mémoire se propose d'examiner dans quelle mesure, et par quels mécanismes, la N-VA a pu orienter ou instrumentaliser le processus de révision du Plan National Énergie-Climat 2021-2030 sous le gouvernement De Croo, afin de poursuivre une stratégie nationaliste pragmatique.

Après avoir présenté le contexte institutionnel belge, caractérisé par un fédéralisme coopératif reposant sur divers mécanismes et organes de coordination, nous avons introduit la grille d'analyse nationaliste, en présentant succinctement la N-VA et le nationalisme flamand, tout en nous interrogeant sur les spécificités d'une stratégie nationaliste flamande.

L'analyse menée met en lumière la manière dont la N-VA articule une stratégie nationaliste pragmatique, combinant ambitions à long terme et ajustements tactiques face aux contraintes politiques et institutionnelles belges. Initialement centrée sur la revendication d'une indépendance flamande totale, la N-VA a progressivement reformulé son objectif : l'autonomie de la Flandre devient un processus graduel, guidé par la logique d'«évaporation» de l'État belge et la promotion d'un projet confédéral, tout en temporisant sur la réalisation effective de l'indépendance. Cette approche pragmatique s'accompagne d'une recomposition du discours, qui dépasse désormais le clivage linguistique pour intégrer un clivage socio-économique, permettant au parti de séduire un électorat plus large, sensible aux politiques libérales et sécuritaires plutôt qu'aux seules aspirations nationalistes.

La participation au gouvernement fédéral Michel I illustre également cette capacité d'adaptation stratégique. En acceptant de gouverner dans un cadre qu'elle souhaite déconstruire, la N-VA met en œuvre ses politiques socio-économiques et exploite l'asymétrie politique pour renforcer ses positions régionales. La revendication de la « démocratie flamande » devient alors un instrument pour contester la légitimité des décisions fédérales du gouvernement De Croo, illustrant ce que Bourgaux appelle les majorités asymétriques. Appliquée aux négociations autour du PNEC 2030, cette posture se traduit par un blocage systématique des objectifs climatiques, une contestation des mécanismes de responsabilisation et une instrumentalisation de l'incertitude européenne, tout en maintenant une apparence de respect des engagements fédéraux.

Cette stratégie reflète la complexité de la gouvernance climatique belge. La fragmentation des compétences, combinée à l'absence de hiérarchie entre les niveaux de pouvoir et à la politisation extrême des relations intergouvernementales, rend l'élaboration d'une politique cohérente particulièrement difficile. Les organes intergouvernementaux, tels que la CNC ou la CIEE, apparaissent comme des arènes de négociation révélatrices des tensions structurelles du fédéralisme belge, mais la réalité des décisions montre que l'essentiel des arbitrages se fait souvent de manière informelle, en marge des procédures officielles.

Ainsi, le blocage flamand autour des objectifs climatiques ne se limite pas à une opposition ponctuelle : il s'inscrit dans une stratégie nationaliste pragmatique visant à démontrer les limites du fédéralisme coopératif et à renforcer l'autonomie régionale. La N-VA combine temporisation, contestation et mise en avant d'arguments démocratiques pour grignoter progressivement l'autorité de l'État central, tout en se préservant politiquement face aux coûts potentiels du non-respect des engagements. Cette lecture, si elle permet de répondre à la question de recherche, ne prétend pas pour autant expliquer l'ensemble des raisons des blocages autour des objectifs climatiques belges. Elle constitue une clé d'analyse supplémentaire, pouvant être complétée par d'autres perspectives théoriques.

Parmi celles-ci, l'examen des asymétries politiques, institutionnelles ou économiques, tel que proposé par Swenden, ou l'approche de la gouvernance multiniveau, pourrait enrichir la compréhension des négociations. De même, l'étude des effets (ou non-effets) de l'eupéanisation sur la politique climatique belge ou l'analyse du clivage entre forces progressistes et forces climatosceptiques apparaissent comme des pistes prometteuses.

Bibliographie

Articles scientifiques

ABTS, K., *et al.*, « Beyond issue diversification: N-VA and the communitarisation of political, economic and cultural conflicts in Belgium », *West European Politics*, 2019, 25p.

ARCQ, E., *et al.*, « Fédéralisme et confédéralisme », *Dossiers du CRISP*, éditions CRISP, vol 1, n°79, 2012 pp. 11-125.

BELAND, D., et LECOURE, A., « Sub-state nationalism and the welfare state: Québec and Canadian federalism », *Nations and Nationalism*, vol 12, n°1, 2006, pp. 77-96.

BIEBER, F., et KEIL, S., « Power-sharing revisited: Lessons learned in the Balkans? », *Review of Central & East European Law*, vol. 34, n°4, 2009, pp. 337-360.

BOUTECA, N., et DEVOS, C., « The Process of Rescaling Interests in the Belgian Context: The Impact of Regional Governmental Strength », *Territory, Politics, Governance*, vol 2, n°3, 2014, pp. 287-302.

BOURGAUX, A., « La Belgique, Etat failli ou fédération... para-fédérale ? Le comité de concertation comme illustration des jeux du droit », *Fédéralisme-Régionalisme, Le fédéralisme coopératif comme terrain de jeu du droit — Trop de jeu dans la structure juridique fédérale : un "jeu" dangereux*, vol 18, n°1768, 2018, 31p.

CALUWAERTS, D., et REUCHAMPS, M., « Combining Federalism with Consociationalism: Is Belgian Consociational Federalism Digging its Own Grave? », *Ethnopolitics*, 2015, vol 14, n°3, pp. 277-295.

CATELLIN, S., « L'abduction : une pratique de la découverte scientifique et littéraire », *Hermès, La Revue*, 2004, vol. 39, n° 2, pp. 179-185.

DE VISSCHER, C., et LABORDERIE, V., « Belgique : stop ou encore ? Entre fédéralisme, confédéralisme et séparatiste. », *Politique étrangère*, vol. 2013, n°4, 2013, pp. 23-35.

FERMEGLIA, M., « When decentralisation strikes back: The example of climate governance in Belgium », *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 2023, n°37, pp. 93-126.

FERREIRA ANTUNES S., « Pragmatic nationalism in Europe: the N-VA and the new Flemish approach to Europe », *Fédéralisme*, 2010, Vol 10, n°938, 23p.

GEERAERT, A., « A draw for Flemish nationalism: Institutional change and stability in the Belgian sport system », *Nations and Nationalism*, vol 30, n°1, 2023, pp. 1-16.

GOVAERT S., « La participation des nationalistes flamands au pouvoir dans les gouvernements fédéraux 1977-2016 », *Courrier Hebdomadaire CRISP*, 2016, vol 29, n°2314- 2315, pp 5-176.

HAPPAERTS, S., *et al.*, « Federalism and intergovernmental relations: the multi-level politics of climate change policy in Belgium », *Leuven Centre for Global Governance Studies*, 2011, n°58, 30p.

HAPPAERTS, S., « Climate governance in federal Belgium: modest subnational policies in a complex multi-level setting », *Journal of Integrative Environmental Sciences*, 2015, vol 12, n°4, pp. 285-301.

MARTIGNY, V., « Penser le nationalisme ordinaire », *Raisons politiques*, 2010, n° 37, p. 5-15.

MALY, I., « ‘Scientific’ nationalism N-VA and the discursive battle for the Flemish nation », *Nations and Nationalism*, vol 22, n°2, 2016, pp. 266–286.

PAQUIN, S., « La paradiplomatie identitaire : Le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales », *Politique et Sociétés*, vol 23, n°2-3, 2004, pp. 203-237.

PIETERS, J. et SINARDET, D., « Nationalism and COVID in Belgium: A Surprisingly United Response in a Divided Federal Country », *Nationalism and Ethnic Politics*, 2021, vol 27, n°3, pp. 311-330.

SINARDET, D., « Le fédéralisme consociatif belge : vecteur d'instabilité ? », *Pouvoirs*, 2011, vol 1., n°136, pp. 21-35.

SWENDEN, W., « Asymmetric Federalism and Coalition-Making in Belgium », *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 32, n°3, 2002, pp. 67-87.

ZHAO, S., « China's pragmatic nationalism: Is it manageable? », *The Washington Quarterly*, vol 29, n°1, pp. 131-144.

Ouvrages

COMAN, R. et al., *Méthodes de la science politique : de la question de départ à l'analyse des données*, Louvain-La-Neuve, De Boeck, 2016, 224p.

VON BUSEKIST, A., *Singulière Belgique*, Grandes études internationales, Paris, Fayard, 2012, 286p.

Chapitres d'ouvrages collectifs

BERNARD, N., *et al.* « Cinquante années de fédéralisation en Belgique : évolutions politiques et institutionnelles », in C. XHARDEZ *et al.* (éds.), *50 ans de fédéralisation de l'État belge : institutions, acteurs, politiques publiques et particularités du fédéralisme belge*, Science politique, n° 25, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2020, pp. 21-40.

DELLA PORTA, D. et KEATING, M., « How many approaches in the social sciences? An epistemological introduction » in DELLA PORTA D. et KEATING M. (éds.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 19-39.

DESCHOUWER, K., « Territorial Organization and Reorganization », in DESCHOUWER, K., *The politics of Belgium: governing a divided society*, Palgrave Macmillan, Belgium, 2012, pp. 45-77.

LIJPHART, A., « Introduction: The Belgian exemple of cultural coexistence in comparative perspective » in LIJPHART, A., (éds.), *Conflict and coexistence in Belgium: The dynamics of a culturally divided society*, Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1981, pp. 1-12.

ORSINI, A., « The Rise of Belgium as a Multilateral Climate-Security Actor: Analysis of Evolving Climate and Security Policies (2009–2021). » in ESTEVE, A., *et al.* (éds.), *Climate Security in the Anthropocene. The Anthropocene: Politik—Economics—Society—Science*, vol 33. Springer, Cham, 2023, pp. 25-44.

POPELIER, P., « Intergovernmental Relations in Belgium: Obstacles to Effective Cooperation in Dyadic Federalism », in FESSHA, Y.T., *et al.* (éds.), *Intergovernmental Relations in Divided Societies*, Comparative Territorial Politics, Palgrave Macmillan, Cham, 2022, pp. 61-89.

REGNIER, C., « Réaliser des entretiens en science politique », in G. GRANDJEAN *et* A. VLASSIS (éds.), *Réaliser un travail scientifique. Instruments et processus en sciences politiques et sociales*, Liège, PUL, 2023, pp. 57-69.

REICHERTZ, J., « Abduction: the logic of discovery of Grounded Theory », in BRYANT, A., *et* CHARMAZ, K., (éds.), *The SAGE handbook of Grounded Theory*, London, 2007, pp. 214-228.

SINARDET, D., « Flemish Nationalism and the Left-Right Divide. Consequences for Constitutional Politics in Belgium », in BRASSARD-DION, N., *et al.* (éds.), *Constitutional Politics in Multinational Democracies*, McGill-Queen's University Press, 2021, pp. 132-157.

UYTTENDAELE, M. et VERDUSSEN, M., « Verbo ‘Confédéralisme’ », in UYTTENDAELE, M., et VERDUSSEN, M., (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Larcier : Bruxelles, 2015, pp. 245-250.

VANRYKEL, F., « La politique belge en matière de climat entre autonomie et coopération. Quelle place pour une vision à l'échelle nationale ? », in DELPRE, F.(dir.), *Revue belge de droit constitutionnel*, vol. 3 ,2017, pp. 223-246.

VERDUSSEN, M., « Verbo "Comité de concertation" » in : UYTTENDAELE, M., et VERDUSSEN, M., (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Larcier : Bruxelles, 2015, pp. 201-203.

VROMEN, A., « Qualitative Methods », in MARSH, D., *et al.* (éds.), *Theory and methods in political science*, Londres, Macmillan International Higher Education, London, 2018, pp. 237-253.

Textes Légaux

Accord de coopération du 22 septembre 2023 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles Capitale relatif à certaines dispositions du partage des objectifs belges climat et énergie pour le début de la période 2021-2030 et au partage des revenus fédéraux de la mise aux enchères des quotas d'émissions pour les années 2015 à 2020 incluse. (M.B. 13/02/2024).

Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (M.B. 15/08/1980).

Déclarations et documents

Accord de gouvernement, signé à Bruxelles, le 30 septembre 2020.

Mémoires

CAULIER, J., « Understanding Climate Policy In Belgium: The Role of Belgium's Governance System In Understanding Its Climate Policy Implementation of the Paris Agreement », Master of Science in de bestuurskunde en het publiek management, University of Ghent, Ghent, Belgium, 2021, 101p.

D'ANETHAN, V., « L'indépendance de la Flandre et la place des régions au sein de l'Union européenne », Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2016, 75p.

GOOR, C., Mémoire en science politique [BR] – « L'énergie éolienne offshore belge : Les acteurs impliqués et le Green Deal européen, une analyse de la gouvernance multi-niveaux » – *Séminaire d'accompagnement à l'écriture*. (Unpublished master's thesis), Université de Liège, Liège, Belgique, 2024, 78p.

HOUARD, S., Mémoire en science politique [BR] – « The projection of the Flemish national identity on the international stage : a discursive analysis » [BR] – *Séminaire d'accompagnement à l'écriture*. (Unpublished master's thesis), Université de Liège, Liège, Belgique, 2024, 70p.

RENKENS, N., Mémoire en science politique [BR] – « La prise de décision dans la fédération belge durant la pandémie de Covid-19 » – *Séminaire d'accompagnement à l'écriture*. (Unpublished master's thesis), Université de Liège, Liège, Belgique, 2024, 65p.

SCAPIN A., « Les stratégies des partis régionalistes au sein des gouvernements régionaux et nationaux » (Unpublished master's thesis), Université de Liège, Liège, Belgique, 2018, 67p.

VERCLYTE, A. « Climate Policy Opinion Polarization In Europe: Analysing the Evolution of Political and Public Prioritization of Climate Change In Belgium.», Master of Science in de bestuurskunde en het publiek management, University of Ghent, Ghent, Belgium, 2024, 65p.

Thèse

FERREIRA ANTUNES, S., « New Pragmatic Nationalists in Europe: Experienced Flemish and Scottish Nationalists in times of economic crisis (2004-2012) », PHD thesis in Political Science, Université Libre de Bruxelles, Brussels, Belgium, 2013, 387p.

Livre

VERSCHELDEN, W., *Les fossoyeurs de la Belgique*, Adaptation et Traduction par Baptiste Lambert, MediaNation, 2021, 269p.

Articles de Presse

B. Dy., « Seuls 16% des électeurs flamands veulent la scission du pays », *Le Soir*, 08 janvier 2020, disponible à l'adresse suivante : <https://www.lesoir.be/271516/article/2020-01-08/seuls-16-des-electeurs-flamands-veulent-la-scission-du-pays> ? (consulté le 11/04/2025)

Belga et Maerevoet, E., «Regeringen van ons land bereiken akkoord over hoe ze Nationaal Klimaat- en Energieplan gaan indienen bij Europa », *VRT*, 23 novembre 2023, disponible à l'adresse suivante : <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2023/11/23/regeringen-van-ons-land-bereiken-akkoord-over-nationaal-klimaat/> (consulté le 11/04/2025)

Belga, « La Belgique ne présentera pas de plan Energie Climat à l'Europe dans l'immédiat », *Bxl*, 27 juin 2023, disponible à l'adresse suivante : <https://bx1.be/categories/news/la-belgique-ne-presentera-pas-de-plan-energie-climat-a-leurope-dans-limmediat/?theme=classic> (consulté le 11/04/2025)

Belga, « La Commission européenne donne deux mois supplémentaires à la Belgique pour rendre son Plan Climat », *RTBF*, 12 mars 2025, disponible à l'adresse suivante : <https://www.rtf.be/article/la-commission-europeenne-donne-deux-mois-supplementaires-a-la-belgique-pour-rendre-son-plan-climat-11516634> (consulté le 12/08/2025)

Belga, « En attente d'un gouvernement flamand, la Belgique n'a pas pu remettre à l'Europe son Plan Climat définitif », *RTBF*, 02 juillet 2024, disponible à l'adresse suivante : <https://www.rtf.be/article/en-attente-d-un-gouvernement-flamand-la-belgique-n-a-pas-pu-remettre-a-l-europe-son-plan-climat-definitif-11398586> (consulté le 11/04/2025)

Berns, D. *et al.*, « Pensions, fiscalité, santé, sécurité : De Wever prépare un feu d'artifice politique avant le 21 juillet », *Le Soir*, 17 juillet 2025, disponible à l'adresse suivante : <https://www.lesoir.be/688251/article/2025-07-17/pensions-fiscalite-sante-securite-de-wever-prepare-un-feu-d-artifice-politique> (consulté le 12/08/2025)

Berns, D. *et al.*, « Accord de l'été de l'Arizona : des réformes au pas de charge », *Le Soir*, 22 juillet 2025, disponible à l'adresse suivante : <https://www.lesoir.be/689039/article/2025-07-22/accord-de-lete-de-l-arizona-des-reformes-au-pas-de-charge> (consulté le 12/08/2025)

Delepierre F., « Climat : 'L'Europe est ambitieuse et la Flandre est la seule à faire de la résistance' », *Le Soir*, 23 mai 2023, disponible à l'adresse suivante : <https://www.lesoir.be/515016/article/2023-05-23/climat-leurope-est-ambitieuse-et-la-flandre-est-la-seule-faire-de-la-resistance> (consulté le 11/04/2025)

De Muelenaere, M., « La Belgique toujours fracturée sur sa politique climatique », *Le Soir*, 16 septembre 2021, disponible à l'adresse suivante : <https://www.lesoir.be/395334/article/2021-09-16/la-belgique-toujours-fracturee-sur-sa-politique-climatique> (consulté le 11/04/2025)

De Muelenaere, M., « Le plan climat flamand ne déclenche pas l'enthousiasme », *Le Soir*, 04 novembre 2021, disponible à l'adresse suivante : <https://www.lesoir.be/404647/article/2021-11-04/le-plan-climat-flamand-ne-declenche-pas-lenthousiasme> (consulté le 11/04/2025)

De Muelenaere, M., « COP26 : à Glasgow, tourbillon et grises mines », *Le Soir*, 07 novembre 2021, disponible à l'adresse suivante : <https://www.lesoir.be/405082/article/2021-11-07/cop26-glasgow-tourbillon-et-grises-mines> (consulté le 11/04/2025)

De Muelenaere, M., « COP26 : les Belges actent l'absence d'accord national sur les objectifs climatiques », *Le Soir*, 09 novembre 2021, disponible à l'adresse suivante : <https://www.lesoir.be/405425/article/2021-11-09/cop26-les-belges-actent-labsence-daccord-national-sur-les-objectifs-climatiques> (consulté le 11/04/2025)

De Muelenaere, M., « Zakia Khattabi après la COP26 : ‘Je serai toujours du côté de la Flandre’ », *Le Soir*, 14 novembre 2021, disponible à l’adresse suivante : <https://www.lesoir.be/406349/article/2021-11-14/zakia-khattabi-apres-la-cop26-je-serai-toujours-du-cote-de-la-flandre> (consulté le 11/04/2025)

De Muelenaere, M., « Climat : Régions et fédéral ont conclu un accord partiel », *Le Soir*, 15 septembre 2022, disponible à l’adresse suivante : <https://www.lesoir.be/465695/article/2022-09-15/climat-regions-et-federal-ont-conclu-un-accord-partiel> (consulté le 11/04/2025)

De Muelenaere, M., « Climat : pourquoi la trajectoire de la Belgique pour 2030 est plus qu’incertaine », *Le Soir*, 03 avril 2023, disponible à l’adresse suivante : <https://www.lesoir.be/505107/article/2023-04-03/climat-pourquoi-la-trajectoire-de-la-belgique-pour-2030-est-plus-quincertaine> (consulté le 11/04/2025)

De Muelenaere, M., « Plan climat: la Belgique renonce à présenter son projet à l’Europe », *Le Soir*, 26 juin 2023, disponible à l’adresse suivante : <https://www.lesoir.be/521920/article/2023-06-26/plan-climat-la-belgique-renonce-presenter-son-projet-leurope> (consulté le 11/04/2025)

De Muelenaere, M. et Demonty, B., « Zuhail Demir (N-VA) : « Les Flamands sont en colère. Sans réforme de l’Etat, je crains la révolution » », *Le Soir*, 08 juillet 2023, disponible à l’adresse suivante : <https://www.lesoir.be/524300/article/2023-07-08/zuhail-demir-n-va-les-flamands-sont-en-colere-sans-reforme-de-letat-je-crains-la> (consulté le 11/04/2025)

De Muelenaere, M., « Plan climat : la Commission adresse un ultime avertissement à la Belgique », *Le Soir*, 12 mars 2025, disponible à l’adresse suivante : <https://www.lesoir.be/661121/article/2025-03-12/plan-climat-la-commission-adresse-un-ultime-avertissement-la-belgique> (consulté le 11/04/2025)

Fontaine, D., et Brems, S., « COP26 : la Belgique va-t-elle rester paralysée par l’absence d’accord entre les Régions ? », *RTBF*, 01 novembre 2021, disponible à l’adresse suivante : <https://www.rtbf.be/article/cop26-la-belgique-va-t-elle-rester-paralysee-par-l-absence-d-accord-entre-les-regions-10871274> (consulté le 11/04/2025)

Hupin B., « Objectifs climatiques belges à la COP26 : quel chemin parcouru, et surtout, que reste-t-il à faire ? », *RTBF*, 29 octobre 2021, disponible à l’adresse suivante : <https://www.rtbf.be/article/objectifs-climatiques-belges-a-la-cop26-quel-chemin-parcouru-et-surtout-que-reste-t-il-a-faire-10869198> (consulté le 11/04/2025)

M.F., « Théo Francken (N-VA) : ‘Je ne suis pas d’accord avec ce gouvernement qui a une minorité côté flamand’ », *RTBF*, 02 octobre 2020, disponible à l’adresse suivante : <https://www.rtbf.be/article/theo-francken-n-va-je-ne-suis-pas-d-accord-avec-ce-gouvernement-qui-a-une-minorite-cote-flamand-10598589> (consulté le 11/04/2025)

Mittelberge, P., « Nouvelles bisbrouilles belges autour du climat », *Virgule*, 28 juin 2023, disponible à l'adresse suivante : <https://www.virgule.lu/luxembourg/nouvelles-bisbrouilles-belges-autour-du-climat/1800340.html> (consulté le 11/04/2025)

Mouton, O., « Comment caractériser le gouvernement Michel ? », *Le vif*, 11 novembre 2014, Disponible à l'adresse suivante : https://www.crisp.be/crisp/wp-content/uploads/analyses/2014-11-18_ACL-Faniel_J-2014-levif_be-Comment_caracteriser_le_gouvernement_Michel.pdf (consulté le 11/04/2025)

Sites internet

Institutions officielles

Climat.be, « Organes et processus de décisions », 2019, disponible à l'adresse suivante : <https://climat.be/politique-climatique/belge/nationale/organes-et-processus-de-decision> (consultée le 01/07/2025).

Climat.be, « PNEC 2023 – projet d'actualisation », 2019, 830p., disponible à l'adresse suivante : <https://climat.be/doc/pnec-2023-projet-actualisation.pdf> (consulté le 05/07/2025).

Climat.be, « Echange de quotas d'émission », 2019, disponible à l'adresse suivante : <https://climat.be/politique-climatique/europeenne/echange-de-quotas-d-emission> (consulté le 05/07/2025).

Climat.be, « Achat de droits d'émission », 2019, disponible à l'adresse suivante : <https://climat.be/politique-climatique/belge/federale/achat-de-droits-d-emission> (consulté le 05/07/2025).

Climat.be, « Ajustement à l'objectif 55 pour 2030 », 2019, disponible à l'adresse suivante : <https://climat.be/politique-climatique/europeenne/ajustement-a-l-objectif-55-pour-2030> (consulté le 05/07/2025).

Climat.be, « ETS2, un instrument clé de notre politique climatique », 2019, disponible à l'adresse suivante : <https://climat.be/politique-climatique/belge/nationale/ets2> (consulté le 05/07/2025).

Climat.be, « Répartition des charges », 2019, disponible à l'adresse suivante : <https://climat.be/politique-climatique/belge/nationale/repartition-des-charges> (consulté le 05/07/2025).

Climat.be, « Réforme institutionnelle », 2019, disponible à l'adresse suivante : <https://climat.be/politique-climatique/belge/nationale/reforme-institutionnelle> (consulté le 05/07/2025).

Climat.be, « Plan fédéral Energie-Climat définitif 2025 », 2019, disponible à l'adresse suivante : <https://climat.be/actualites/2025/pfec-2025-definitif> (consulté le 05/08/2025).

CNC.be, « À Propos de la commission nationale climat », 2025, disponible à l'adresse suivante : <https://www.cnc-nkc.be/fr/propos-de-la-commission-nationale-climat> (consulté le 05/08/2025).

Iweps.be, « Indicateurs statistiques, PIB en volume », 2025, disponible à l'adresse suivante : <https://www.iweps.be/indicateur-statistique/pib-en-volume/> (consulté le 05/08/2025).

Statbel.be, « Population résidente totale pour la Belgique et les régions », 2017, disponible à l'adresse suivante : <https://statbel.fgov.be/fr/themes/population/structure-de-la-population#panel-13> (consulté le 05/08/2025).

PNEC.be, « Plan national énergie et climat 2021-2030 », 2025, disponible à l'adresse suivante : <https://www.plannationalenergieclimat.be/fr> (consulté le 05/08/2025).

Vlaanderen.be, « Vlaams Energie- en Klimaatplan (VEKP) 2021-2030 », 2025, disponible à l'adresse suivante : <https://www.vlaanderen.be/veka/energie-en-klimaatbeleid/vlaams-energie-en-klimaatplan-vekp-2021-2030> (consulté le 13/08/2025).

Autres sites

Bienstman M., « Hoe Zuhal Demir het Europese klimaatbeleid saboteerde », in *Samenleving & Politiek*, Jaargang 31, 2024, n°5. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.sampol.be/2024/05/hoe-zuhal-demir-het-europese-klimaatbeleid-saboteerde> (consulté le 05/06/2025)

Crisp.be, « Comité de Concertation », 2025, disponible à l'adresse suivante : <https://www.crisp.be/documents-politiques/gouvernements/executifs-et-gouvernements-de-la-region-wallonne-depuis-1981/> (consulté le 09/05/2025).

Crisp.be, « Vivaldi », 2025, disponible à l'adresse suivante : <https://www.vocabulairepolitique.be/vivaldi/> (consulté le 11/08/2025).

Crisp.be, « Exécutifs et Gouvernements de la Région wallonne depuis 1981 », 2025, disponible à l'adresse suivante : <https://www.crisp.be/documents-politiques/gouvernements/executifs-et-gouvernements-de-la-region-wallonne-depuis-1981/> (consulté le 11/08/2025).

Crisp.be, « Exécutifs et Gouvernements flamands depuis 1981 », 2025, disponible à l'adresse suivante : <https://www.crisp.be/documents-politiques/gouvernements/executifs-et-gouvernements-flamands-depuis-1981/> (consulté le 11/08/2025).

Crisp.be, « Gouvernements nationaux et fédéraux depuis 1944 », 2025, disponible à l'adresse suivante : <https://www.crisp.be/documents-politiques/gouvernements/gouvernements-nationaux-federaux/> (consulté le 11/08/2025).

MARON-TRACHTE, « CODECO : un pas important vers un accord définitif sur le Burdensharing et la politique climatique belge », 2023, *Maron-Trachte.be*, disponible à l'adresse suivante : <https://maron-trachte.brussels/2023/11/22/accord-en-codeco-sur-le-pnec-un-pas-important-vers-un-accord-definitif-sur-le-burdensharing-et-pour-la-politique-climatique-belge/> (consulté le 05/08/2025).

Iconographies

Figures

Figure 1 : MULLENDERS, F., « tableau des entretiens réalisés », réalisé le 15/08/2025 à partir de :

Crisp.be, « Exécutifs et Gouvernements de la Région wallonne depuis 1981 », 2025, disponible à l'adresse suivante : <https://www.crisp.be/documents-politiques/gouvernements/executifs-et-gouvernements-de-la-region-wallonne-depuis-1981/> (consulté le 11/08/2025).

Crisp.be, « Exécutifs et Gouvernements flamands depuis 1981 », 2025, disponible à l'adresse suivante : <https://www.crisp.be/documents-politiques/gouvernements/executifs-et-gouvernements-flamands-depuis-1981/> (consulté le 11/08/2025).

Crisp.be, « Exécutif et Gouvernements de la Région de Bruxelles-Capitale depuis 1989 », 2025, disponible à l'adresse suivante : <https://www.crisp.be/documents-politiques/gouvernements/executif-et-gouvernements-de-la-region-de-bruxelles-capitale-depuis-1989/> (consulté le 11/08/2025).

Crisp.be, « Gouvernements nationaux et fédéraux depuis 1944 », 2025, disponible à l'adresse suivante : <https://www.crisp.be/documents-politiques/gouvernements/gouvernements-nationaux-federaux/> (consulté le 11/08/2025).

Figure 2 : MULLENDERS, F., « tableau non-exhaustif de répartition des compétences climatiques en Belgique », réalisé le 15/08/2025, repris de Climat.be, « Les compétences », disponible à l'adresse suivante : <https://climat.be/politique-climatique/belge/nationale/competences> (consultée le 15/08/2025).

Figure 3 : Climat.be, « Structure des organes de décisions en matière de climat de la Belgique », 2019, disponible à l'adresse suivante : <https://climat.be/politique-climatique/belge/nationale/organes-et-processus-de-decision> (consultée le 01/07/2025).

Figure 4 : Climat.be, « Processus de décision de la politique nationale en matière de climat (rogné) », 2019, disponible à l'adresse suivante : <https://climat.be/politique-climatique/belge/nationale/organes-et-processus-de-decision> (consultée le 03/07/2025).

Figure 5 : MULLENDERS, F., « Schéma de la présidence tournante de la CNC », réalisé le 06/08/2025.

Figure 6 : MULLENDERS, F., « tableau des acteurs gouvernementaux », réalisé le 11/08/2025.

Figure 7 : MULLENDERS, F., « Ligne du temps des négociations du PNEC 2021-2030 », réalisé le 16/08/2025.

Figure 8 : MULLENDERS, F., « tableau représentant la clé de répartition des revenus SEQE en % », réalisé le 06/08/2025, repris de article 3§1 de l'Accord de coopération du 22 septembre 2023 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles Capitale relatif à certaines dispositions du partage des objectifs belges climat et énergie pour le début de la période 2021-2030 et au partage des revenus fédéraux de la mise aux enchères des quotas d'émissions pour les années 2015 à 2020 incluse. (M.B. 13/02/2024).

Figure 9 : MULLENDERS, F., « tableau représentant la clé de répartition des revenus SEQE en € », réalisé le 06/08/2025, repris de article 4§1 de l'Accord de coopération du 22 septembre 2023 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles Capitale relatif à certaines dispositions du partage des objectifs belges climat et énergie pour le début de la période 2021-2030 et au partage des revenus fédéraux de la mise aux enchères des quotas d'émissions pour les années 2015 à 2020 incluse. (M.B. 13/02/2024).

Page de garde

Liege.be, « Logo ULiège », Ville de Liège, 2025, [rogné] disponible à l'adresse suivante : <https://www.liege.be/fr/vie-communale/services-communaux/urbanisme/images/logo-uliege.png/view> (consulté le 16/08/2025)

ANNEXES :

Annexe 1 : Accord de coopération 22/09/2023 : répartition des revenus SEQE 2021-2022

La clé de répartition concernant le SEQE de l'année 2021-2022, d'un montant de 21.513.692 € est définie comme suit :

Figure 8 : tableau clé représentant la clé de répartition des revenus SEQE en %

Entités	Répartition des revenus SEQE (en %)
Région flamande	52,76
Région wallonne	30,65
Région bruxelloise	7,54
État fédéral	9,05

²⁶²

l'accord de coopération prévoit une distribution des revenus SEQE de l'État fédéral pour l'année 2015 à 2020 comme suit :

Figure 9 : tableau clé représentant la clé de répartition des revenus SEQE en €

Entités	Répartition des revenus SEQE (en €)
Région flamande	60.000.000
Région wallonne	37.000.000
Région bruxelloise	10.000.000
État fédéral	28.757.458

²⁶² Accord de coopération du 22 septembre 2023 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles Capitale relatif à certaines dispositions du partage des objectifs belges climat et énergie pour le début de la période 2021-2030 et au partage des revenus fédéraux de la mise aux enchères des quotas d'émissions pour les années 2015 à 2020 incluse. (M.B. 13/02/2024).

Annexe 2 : Présence de Vooruit au gouvernement flamand, vers un rehaussement des objectifs climatiques flamands ?

Le 18 juillet, le gouvernement flamand approuve l'actualisation de son plan Energie-Climat régional qui conserve l'objectif de réduction de -40% des émissions de GES dans le secteur ESR.²⁶³ Cette décision surprend X7, membre du cabinet du nouveau ministre fédéral du Climat, Jean-Luc Crucke. Celui-ci estimait en effet que le passage du portefeuille climatique flamand de la N-VA à Vooruit, désormais détenu par Melissa Depraetere, pourrait se traduire par un effort accru de la Flandre.²⁶⁴

Du côté de X5 et X2, interrogés avant l'accord flamand, le passage de la compétence climatique de la N-VA à Vooruit n'allait pas changer grand-chose. Pour X2, cette compétence reste dans un gouvernement dirigé par la N-VA et était donc dépendante de son aval.²⁶⁵ X5 ne s'attendait pas non plus à un rehaussement de l'objectif flamand vu qu'il s'agissait d'une révision de la feuille de route déjà existante avec ainsi « *des politiques réaffirmées dans tel ou tel secteur* » mais sans plus.²⁶⁶

Il est à noter que lors des négociations sur le Plan fédéral Energie-Climat, X7 relève que les plus grandes réserves ne venaient pas de la N-VA mais du MR, pour qui les problèmes climatiques n'existent pas.²⁶⁷ Cette attitude sera d'ailleurs soulignée en entretien par X3 qui admet que le MR est « *beaucoup plus sur souvent sur [leur] ligne, même en termes de contenu* ». ²⁶⁸

²⁶³ Vlaanderen.be, « Vlaams Energie- en Klimaatplan (VEKP) 2021-2030 », 2025, disponible à l'adresse suivante : <https://www.vlaanderen.be/veka/energie-en-klimaatbeleid/vlaams-energie-en-klimaatplan-vekp-2021-2030> (consulté le 13/08/2025).

²⁶⁴ X7, entretien n°7, p. 89 des annexes d'entretiens

²⁶⁵ X2, entretien n°2, p. 19 des annexes d'entretiens

²⁶⁶ X5, entretien n°5, p. 50 des annexes d'entretiens

²⁶⁷ X7, entretien n°7, p. 74 des annexes d'entretiens

²⁶⁸ X3, entretien n°3, p. 25 des annexes d'entretiens « dat MR veel vaker op onze lijn zat, zal ik zeggen inhoudelijk. » [traduction personnelle]

Annexe 3 : Exemple de guide d'entretien

Guide d'entretien – Cabinet Demir

1. Présentation, quel était votre rôle au sein du cabinet Demir et dans la CNC ?
 - 1.1. Que pensez-vous de la rotation de la présidence de la CNC ?
2. Quel est le rôle du Comité National climat ?
 - 2.1. Comment l'objectif flamand est-il passé de -30% des émissions ESR en 2018 à -40% ?
 - 2.1.1. Réaction à l'objectif fédéral de -47% ? (Objectif « écolo » vs intérêts flamands)
 - 2.1.2. Comment s'organisera le *burden-sharing* ? et la répartition des ETS1/2 dans le futur
 - 2.1.2.1. Système de bonus/malus ?
3. Scénario Alain Maron : « Si la Flandre était indépendante, elle devrait atteindre un objectif plus contraignant que -47% ». Réaction ?
4. Aura-t-on un plan final pour juin 2024 ?
 - 4.1. Comprenez-vous le point de vue des partis écologistes sur les éventuelles sanctions qu'il faudra répartir entre les entités fédérées ?
 - 4.2. Y-aura-t-il un effet *COP 26* ?
5. Réaction sur l'affaire *klimaatzaak*, la Flandre va en cours de Cassation, pourquoi ?
6. Contacts à conseiller ?
7. Remerciements

Annexe 4 / Confidentielle : tableau récapitulatif des entretiens non anonymisé

Annexes des entretiens

Annexe 5 / Confidentielle : Entretien n°1 – Docteure et Chercheuse associée

Annexe 6 / Confidentielle : Entretien n°2 – Ancien membre cabinet Alain Maron (Région bruxelloise)

Annexe 7 / Confidentielle : Entretien n°3 – Ancien membre cabinet Zuhail Demir (Région bruxelloise)

Annexe 8 / Confidentielle : Entretien n°4 – Ancien membre cabinet Zakia Khattabi (État fédéral)

Annexe 9 / Confidentielle : Entretien n°5 – Ancien membre cabinet Philippe Henry (Région wallonne)

Annexe 10 / Confidentielle : Entretien n°6 – Ancien membre cabinet Zuhail Demir (Région flamande)

Annexe 11 / Confidentielle : Entretien n°7 – Cabinet Jean-Luc Crucke (État fédéral)