



Application du principe DNSH au Plan national pour la reprise et la résilience

La Belgique a remis fin avril son Plan national pour la reprise et la résilience (PRR) à la Commission européenne, qui demande "qu'aucune mesure de mise en œuvre des réformes et des investissements qu'il contient ne cause de préjudice important" à six objectifs environnementaux (UE, 2021). Il s'agit de mettre en œuvre le principe "Do no significant harm" (DNSH - ne pas causer de préjudice important), défini par le Règlement européen sur les investissements durables (UE, 2020), souvent appelé le "Règlement taxonomie". Le secrétaire d'État pour la Relance et les Investissements stratégiques a demandé au Bureau fédéral du Plan (BFP) d'évaluer toutes les mesures du PRR à l'aune de ce principe DNSH.

La Commission européenne a publié un document d'*Orientations techniques* (Commission européenne, 2021) qui définit la méthodologie à suivre pour procéder à cette évaluation. Le présent article passe en revue cette méthodologie et explique comment elle a été mise en œuvre par le BFP.

Concepts et méthodes

Principe DNSH

L'application du principe DNSH, tel que défini dans le Règlement taxonomie (2020/852), demande qu'aucun préjudice important ne soit causé à 6 objectifs environnementaux. Ces six objectifs sont (article 9) :

1. l'atténuation du changement climatique,
2. l'adaptation au changement climatique,
3. l'utilisation durable et la protection des ressources aquatiques et marines,
4. la transition vers une économie circulaire,
5. la prévention et la réduction de la pollution,
6. la protection et la restauration de la biodiversité et des écosystèmes.

Ces six objectifs sont détaillés à l'article 17 du Règlement. Les articles 10 à 15 expliquent comment une activité peut contribuer de manière substantielle à la réalisation de ces objectifs. Les activités habilitantes (*enabling activities*) peuvent également être considérées comme contribuant à la réalisation des objectifs (article 16). Ces activités habilitantes créent le cadre qui permet à d'autres activités d'apporter une contribution substantielle à un des objectifs.

Évaluation d'une mesure

Chaque mesure du PRR doit être évaluée pour répondre à la question: est-ce que cette mesure cause un préjudice important à un des six objectifs environnementaux ? Pour qu'une mesure puisse figurer dans le PRR, la réponse à cette question doit être négative.

Pour procéder à cette évaluation, les *Orientations techniques* (Commission européenne, 2021) proposent d'abord une approche simplifiée. Si celle-ci ne peut être utilisée, une évaluation de fond est nécessaire.

Les *Orientations techniques* fournissent plusieurs consignes et recommandations pour l'application du principe DNSH. Les principales sont résumées ci-dessous.

- Il faut tenir compte des impacts directs (lors de la mise en œuvre de la mesure) et des principaux impacts indirects (qui surviennent après la mise en œuvre de la mesure et qui sont raisonnablement prévisibles et pertinents). Un exemple d'impact direct donné par la Commission est l'utilisation de matériaux pour la construction d'une route; un exemple d'impacts indirects serait les émissions de CO₂ suite à l'augmentation du trafic général lors de l'utilisation de la route.
- L'évaluation doit tenir compte du cycle de vie de la mesure et donc couvrir à la fois les phases de production, d'utilisation et de fin de vie.
- Les mesures favorisant une plus grande électrification sont supposées compatibles avec l'objectif d'atténuation du changement climatique, pour autant que l'État membre prouve que ceci s'accompagne d'une augmentation de la production d'énergies renouvelables.
- S'il n'existe pas d'alternative techniquement et économiquement réalisable avec un faible impact sur l'environnement, l'évaluation se fait par rapport aux meilleurs niveaux de performance environnementale



existant dans le secteur d'activité (*best available technology*).

- Les mesures ne doivent pas entraîner un verrouillage dans des actifs qui compromettent des objectifs environnementaux à long terme (*lock-in*).

Les *Orientations techniques* contiennent plus de détails sur ces consignes.

La Commission a également précisé, dans des commentaires reçus pendant la préparation du PRR, qu'un certain nombre d'activités qui causent, par définition, un préjudice important à l'environnement, ne peuvent être retenues lors d'une évaluation DNSH. Cette liste d'exclusion n'est pas une liste officiellement publiée par la Commission. Elle inclut les activités suivantes.

- "Activities related to fossil fuels (including downstream use), except for natural gas based heat/power compliant with the conditions set out in Annex III of the DNSH Guidance insofar their emissions are non-zero.
- Activities under the ETS with projected CO₂ equivalent emissions that are not lower than the relevant benchmarks established for free allocation.
- Investments in facilities for the disposal of waste in landfill, in mechanical biological treatment (MBT) plants, and incinerators for the treatment of waste.
 - This exclusion does not apply to investments in:
 - plants exclusively dedicated to treating non-recyclable hazardous waste;
 - existing plants, where the investment is for the purpose of increasing energy efficiency, capturing exhaust gases for storage or use or recovering materials from incineration ashes, provided such investments do not result in an increase of the plants' waste processing capacity or in an extension of the lifetime of the plant.
 - Activities where the long-term disposal of waste may cause long-term harm to the environment (e.g. nuclear waste)."

Approche simplifiée

Les *Orientations techniques* proposent trois possibilités de répondre directement "non" à la question du préjudice important causé par une mesure à un objectif. Si cette

approche simplifiée ne peut pas être utilisée, une évaluation de fond est nécessaire pour y répondre.

a. La nature de la mesure

Pour certaines mesures, leur nature même fait qu'il peut être légitimement supposer qu'elles n'ont aucun impact direct ou indirect sur un objectif environnemental. C'est par exemple le cas de l'embauche de personnel enseignant pour remédier au décrochage scolaire.

b. Le soutien à 100% d'un objectif

Le Règlement 2021/241 qui institue la Facilité pour la reprise et la résilience prévoit un ensemble de presque 200 *Domaines d'intervention* (Annexe VI), auxquels les mesures peuvent être rattachées. À chaque domaine d'intervention est associé un coefficient climat et un coefficient environnement. Si ce coefficient est de 100%, la mesure peut être considérée comme étant conforme au principe DNSH pour l'objectif concerné. Une courte justification doit être fournie. C'est par exemple le cas pour les mesures d'investissement dans la production d'énergie éolienne et photovoltaïque.

c. Contribution substantielle à l'objectif selon le Règlement taxonomie

Le Règlement taxonomie (2020/852) mentionne dans ses articles 10 à 16 un ensemble de critères pour évaluer si une activité apporte une *contribution substantielle* à chacun des six objectifs environnementaux. S'il est possible de justifier qu'une mesure s'inscrit dans un de ces critères, alors la mesure est considérée comme étant conforme au principe DNSH pour l'objectif concerné. Une courte justification doit être fournie. C'est par exemple le cas pour les mesures qui concernent la construction de nouveaux bâtiments efficaces en énergie.

Évaluation de fond

S'il est nécessaire de réaliser une évaluation de fond, il s'agit de justifier, de manière conséquente, qu'aucun préjudice important n'est causé aux six objectifs. Les *Orientations techniques* fournissent un ensemble de questions auxquelles il faut pouvoir répondre "non", tout en fournissant les explications nécessaires pour justifier cette réponse. Ces questions sont reprises dans l'encadré.



Questions pour l'évaluation de fond

Atténuation du changement climatique :

- la mesure risque-t-elle d'engendrer d'importantes émissions de gaz à effet de serre ?

Adaptation au changement climatique :

- la mesure risque-t-elle d'entraîner une augmentation des incidences négatives du climat actuel et de son évolution attendue sur elle-même ou sur la population, la nature ou les biens ?

Utilisation durable et protection des ressources aquatiques et marines :

- la mesure risque-t-elle d'être préjudiciable :
 - au bon état ou au bon potentiel écologique des masses d'eau, y compris les eaux de surface et les eaux souterraines ; ou
 - au bon état écologique des eaux marines ?

Transition vers une économie circulaire, y compris la prévention des déchets et le recyclage :

- la mesure risque-t-elle :
 - d'entraîner une augmentation notable de la production, de l'incinération ou de l'élimination de déchets, à l'exception de l'incinération de déchets dangereux non recyclables ; ou
 - d'entraîner des inefficacités significatives dans l'utilisation directe ou indirecte d'une ressource naturelle¹ à n'importe quelle étape de son cycle de vie, qui ne sont pas réduites au minimum par des mesures adéquates² ; ou
 - de causer un préjudice important et durable à l'environnement au regard de l'économie circulaire³ ?

Prévention et réduction de la pollution :

- la mesure risque-t-elle d'engendrer une augmentation notable des émissions de polluants⁴ dans l'air, l'eau ou le sol ?

Protection et restauration de la biodiversité et des écosystèmes :

- la mesure risque-t-elle d'être :
 - fortement préjudiciable au bon état⁵ et à la résilience d'écosystèmes ; ou
 - préjudiciable à l'état de conservation des habitats et des espèces, y compris ceux qui présentent un intérêt pour l'Union ?

1. Les ressources naturelles comprennent l'énergie, les matières, les métaux, l'eau, la biomasse, l'air et le sol.

2. Par exemple, les inefficacités peuvent être réduites au minimum par une augmentation notable de la durabilité, de la réparabilité, de l'évolutivité et de la réutilisabilité des produits ou par une réduction notable de l'utilisation des ressources par la conception et le choix des matériaux ou en facilitant la réaffectation, le désassemblage et le démontage dans le secteur du bâtiment et de la construction, en particulier pour réduire l'utilisation de matériaux de construction et en promouvoir la réutilisation. Elles peuvent également l'être par une transition vers des modèles commerciaux fondés sur les « produits en tant que services » et des chaînes de valeur circulaires, dans l'objectif de conserver le plus haut niveau d'utilité et de valeur des produits, des composants et des matériaux aussi longtemps que possible, ainsi que par une réduction significative de la teneur en substances dangereuses des matériaux et des produits, y compris en les remplaçant par des substituts plus sûrs, et de la production de déchets alimentaires liés à la production, la transformation, la fabrication ou la distribution alimentaire.

3. Pour de plus amples informations sur l'objectif relatif à l'économie circulaire, veuillez vous référer au considérant 27 du règlement sur la taxonomie.

4. On entend par "polluant" une substance, une vibration, de la chaleur, du bruit, de la lumière ou tout autre contaminant présent dans l'air, l'eau ou le sol, susceptible de porter atteinte à la santé humaine ou à l'environnement.

5. En vertu de l'article 2, point 16, du règlement sur la taxonomie, on entend par « bon état » en lien avec un écosystème le bon état physique, chimique et biologique ou la bonne qualité physique, chimique et biologique d'un écosystème, lequel est capable de s'autoreproduire ou de s'autorestaure, et dont la composition en termes d'espèces, la structure et les fonctions écologiques ne sont pas compromises.

Mise en œuvre

Le PRR belge propose 125 mesures. L'évaluation de l'impact de ces mesures sur les 6 objectifs environnementaux a pu être faite par l'analyse simplifiée dans environ la moitié des cas. Pour l'autre moitié, une évaluation de fond a été réalisée.

Pour réaliser cette évaluation de fond, le BFP a pris contact avec les promoteurs de chaque mesure du PRR (les mesures pouvant être des projets d'investissement et des projets de réforme). Chaque entité fédérée ayant mis en place un

Single point of contact (SPOC) pour le PRR, ces SPOC ont servi d'intermédiaire pour faciliter ces contacts. Au niveau fédéral, les contacts ont été pris au niveau des cabinets ministériels. Le BFP a reçu de chaque promoteur les informations nécessaires à l'évaluation de fond.

Un des résultats de cette évaluation est que pour de nombreuses mesures, il n'est pas possible de procéder dès aujourd'hui à leur évaluation DNSH, car le contenu effectif de ces mesures est encore à déterminer. C'est le cas entre autres lorsque la mesure inclut un appel à projets, ou pour



de nombreuses mesures de réforme qui consistent en un changement législatif ou réglementaire à venir. La solution à cette difficulté a été d'inclure dans ces mesures la nécessité de réaliser une évaluation DNSH lors de leur mise en œuvre. Dans le cas d'un appel à projet, ceci implique qu'un des critères de sélection des projets doit être une évaluation DNSH favorable. Dans le cas d'un changement législatif ou réglementaire, cela implique que la procédure de préparation de ce changement doit inclure une évaluation DNSH favorable.

Conclusions

L'application du principe "*Do no significant harm*" (DNSH) demande d'évaluer l'impact d'une mesure en préparation sur six objectifs environnementaux. Une telle évaluation ex ante des politiques, appliquée de manière aussi large, c'est-à-dire à toutes les mesures du PRR, est une innovation. Le cadre réglementaire, tant aux niveaux européen que belge, est peu développé.

Il existe toutefois d'autres méthodes d'évaluations d'impact environnementaux ex ante, telles que l'*Environmental impact assessment* (EIA) et le *Strategic impact assessment* (SEA), pour lesquels les cadres réglementaires européens et belges sont bien développés. Il serait pertinent de comparer ces différentes méthodes et d'explorer leur complémentarité.

Aujourd'hui, l'application du principe DNSH est uniquement faite sur des objectifs environnementaux. Il serait pertinent d'élargir cette analyse d'impact aux autres dimensions du développement durable, les dimensions sociale et économique. C'est ce qui a été fait dans une autre partie de l'évaluation du PRR, demandant d'évaluer son impact sur la résilience et la cohésion sociale (BFP, 2021). Pour ce faire, le BFP s'est basé sur une analyse d'impact sur les *Sustainable development Goals*, en reprenant une méthode développée dans le Rapport fédéral sur le développement durable de juin 2019 (BFP, 2019). Une autre possibilité pour élargir le champ d'application du DNSH est abordée dans d'autres propositions réglementaires européennes, en particulier dans le Règlement 2019/2088 sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers (UE, 2019).

Références

- BFP (2019), *Rapport fédéral sur le développement durable*, Task force développement durable du Bureau fédéral du Plan, sustdev.plan.be.
- BFP (2021), *Impact du Plan national de reprise et de résilience sur les SDG*, Working paper du BFP à paraître.
- Commission européenne (2021), *Orientations techniques sur l'application du principe consistant «à ne pas causer de préjudice important» au titre du règlement établissant une facilité pour la reprise et la résilience*, 2021/C 58/01.
- UE (2019), *Règlement sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers*, Règlement du Parlement européen et du Conseil UE(2019)2088.
- UE (2020), *Règlement sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088*, Règlement du Parlement européen et du Conseil UE(2020)852.
- UE (2021), *Règlement établissant la facilité pour la reprise et la résilience*, Règlement du Parlement européen et du Conseil UE(2021)241.