



Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD)

Mémemorandum au nouveau gouvernement fédéral

approuvé par l'assemblée générale du 20 mai 2003

1. Le développement durable comme cadre politique de l'ensemble du gouvernement

- [1] En 2002, dix ans après Rio, les Nations-Unies ont de nouveau confirmé à Johannesburg leur engagement pour un développement durable. Il ressort de la Déclaration Politique et du Plan d'action de Johannesburg que les **défis** restent considérables et qu'il est nécessaire de consentir un effort important pour combler le **fossé de la mise en application**, qui existe également en Belgique. Le Conseil a formulé trois avis à la suite du Sommet de Johannesburg, dans lesquels il approfondit ces préoccupations et formule des propositions politiques.
- [2] A Johannesburg, la communauté internationale a de nouveau confirmé l'importance de l'**intégration des trois piliers** du développement durable: les piliers économique, écologique et social. Les membres du Conseil estiment que cette intégration doit être renforcée en Belgique.
- [3] Le CFDD constate avec satisfaction que la Belgique est dans les forums internationaux un grand défenseur d'une approche intégrée. Dans le même temps, le CFDD constate que, sur le plan national, le développement durable ne sert de cadre de référence que pour un nombre de ministres et de services publics encore trop limité. Le Conseil demande que tous les ministres fédéraux considèrent le développement durable comme relevant de leur **responsabilité effective** et que toutes les politiques soient menées dans une perspective de développement durable.
- [4] Les décideurs politiques doivent mieux exploiter en général les **instruments d'orientation politique** et les **structures d'intégration de la politique**, institués par la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale en matière de développement durable et par la réforme Copernic. Le premier **plan fédéral**, encore valable jusqu'en 2004, mérite une plus grande attention.
- [5] La **consultation et la participation** constituent une clé importante d'une politique réussie en matière de développement durable. Le CFDD plaide donc pour le développement de la participation organisée avec les représentants des organisations sociétales concernées et avec le Conseil, avec naturellement le maintien clair d'une responsabilité politique finale.
- [6] Etant donné l'importance croissante de la prise de décision au niveau européen, le Conseil demande que l'autorité fédérale travaille à une transposition correcte et dans les temps des **directives européennes**.
- [7] Pour activer la politique en matière de développement durable, le Conseil attire avant tout l'attention dans ce mémorandum sur quelques **propositions politiques thématiques**. Ensuite, le Conseil formule plusieurs recommandations pour une **meilleure politique** en matière de développement durable. La plupart de ces propositions se fondent sur les avis que le Conseil a formulés ces quatre dernières années (1999-2002) à la demande des autorités fédérales ou de sa propre initiative. Enfin, le Conseil demande de l'attention pour **quelques moyens à mettre en oeuvre** de la politique en matière de développement durable. A cet égard, le Conseil souligne entre autres l'importance des instruments économiques.



2. Propositions politiques thématiques: fers de lance pour une politique de développement durable

2.1. Energie – climat – mobilité : débloquer les dossiers

- [8] Avec la ratification attendue de la Russie, le **Protocole de Kyoto** devrait entrer en application. Or, toutes les projections montrent que la Belgique n'atteindra pas l'objectif de réduction qu'elle a souscrit, si :
- de **nouvelles mesures** et
 - de **nouvelles dispositions** permettant l'application complète des mesures existantes ne sont pas mises en œuvre très rapidement.
- Il faut de plus assurer des **synergies entre les différents niveaux institutionnels**.
- [9] L'importance du **dossier des changements climatiques** ne peut être sous-estimée par le gouvernement, eu égard aux importantes décisions qui devront être prises au niveau belge et européen en termes de mise en œuvre des instruments permettant la réalisation des objectifs de la première période d'engagement (2008-2012) et des futures négociations internationales pour la fixation des objectifs après 2012.
- [10] Un **plan climat national** doit être finalisé dès les premiers mois de la législature. Ce plan doit donner priorité aux **mesures structurelles** en faisant appel aux instruments fiscaux et non fiscaux, afin de permettre à la Belgique non seulement d'atteindre l'objectif de 2008-2012 pour le court terme, mais aussi de respecter les engagements ultérieurs de réduction des émissions. Les mesures politiques doivent concerner **tous les acteurs** : entreprises, transport et ménages. Une évaluation de leurs **impacts** économiques, sociaux et environnementaux doit également être fournie afin d'établir la mesure de la réalisation des objectifs assignés à la Belgique. La **sécurité juridique** doit également être garantie et la **cohérence entre les différents instruments** doit être assurée. La **gestion de la demande** devrait constituer un des axes importants de la politique énergétique en Belgique (voir l'avis cadre du CFDD du 20 mai 2003 sur les obstacles à la mise en œuvre des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre économiquement rentables, mesures "no regret"). La promotion des **énergies renouvelables** devra également recevoir une attention particulière.
- [11] De manière cohérente avec l'ensemble de la politique climatique, il est indispensable de dépasser **l'impasse de la répartition des efforts de réduction des émissions (« burden sharing »)** actuellement envisagée entre les différentes régions.
- [12] La **Commission nationale Climat** devra être mise en place rapidement et œuvrer entre autres à l'amélioration de la qualité des **inventaires d'émission de gaz à effet de serre**, en vue de la mise en œuvre des mécanismes de flexibilité en Belgique.
- [13] En matière de **mécanismes de flexibilité (*Emission Trading, Clean Development Mechanism, Joint Implementation*)**, un accord devra être trouvé sur le partage et la coordination des compétences. De même, une clarification des compétences institutionnelles doit être établie d'urgence pour pouvoir participer au futur marché européen d'échanges de permis qui devrait voir le jour le premier janvier 2005. Après procédure d'information, le **plan national d'allocation** devra être notifié à la Commission européenne pour le **31 mars 2004**.
- [14] Enfin, un **plan national de mobilité** couvrant tous les modes de déplacement devrait être concrétisé, en coordination avec les Régions. Les prévisions montrent en effet une **croissance** particulièrement importante du transport routier. Une attention particulière devrait être apportée en concertation avec les régions aux facteurs qui influencent la **demande de mobilité**, notamment l'aménagement du territoire.



2.2. Production et consommation durables: attention nécessaire pour les trois piliers du développement durable

- [15] Les autorités européennes et belges doivent mener une politique intégrée de produits, en tenant compte des **trois piliers** du développement durable. Elles peuvent y parvenir en prenant en compte, de manière équilibrée, quelques principes dès l'étape de la planification: la politique durable en matière de produits doit prendre en considération des principes économiques et des modalités sociales tout en s'inscrivant dans les possibilités de l'espace d'utilisation de l'environnement. Les différents groupes cibles doivent y être associés par le biais de la consultation. Etant donné que le marché belge est un marché ouvert et orienté vers l'exportation, il est important que la Belgique collabore de manière pro-active à une **politique européenne de pointe en matière de produits**. A cet égard, nous devons valoriser l'expertise présente dans notre pays.
- [16] Le Conseil estime qu'il faut chercher à utiliser, à l'avenir, les flux de matériaux et d'énergie dans l'économie dans son ensemble, de façon plus efficiente afin de réduire la contrainte globale sur l'environnement. Une solide **politique d'incitation pour la recherche et le développement** est essentielle chez tous les acteurs concernés. La Belgique doit travailler à une **politique d'innovation** performante et génératrice de progrès, qui soit un moteur de la prospérité économique, respecte l'espace d'utilisation de l'environnement et favorise le bien-être de l'homme.
- [17] Les différents responsables politiques et les services publics fédéraux doivent être associés à la politique de production par la **concertation**, le cas échéant par le biais d'**accords de collaboration** pour les différents groupes de produits.
- [18] Les **divers instruments** régulateurs, économiques et socio-économiques doivent être mieux harmonisés.
- [19] Pour stimuler un comportement de consommation durable, il est nécessaire que le consommateur puisse disposer d'**informations compréhensibles** qui lui permettent de choisir des alternatives. Un instrument utile à cet égard est un **système d'information** clair et raisonnable qui informe le consommateur sur les caractéristiques des produits (écologiques, éthiques...), en fonction de critères objectifs, scientifiques et suffisamment solides, mais malgré tout réalistes. Le Conseil recommande au gouvernement de créer un groupe de travail chargé de la mise en forme et du contenu de ce système d'information, et où siègeraient toutes les parties intéressées. Le Conseil demande que, lorsque c'est nécessaire et possible, les produits plus durables soient fabriqués sur la base de critères objectifs et de critères économiques, écologiques et sociaux scientifiquement établis, mais soient aussi **financièrement plus attractifs**, dans le cadre des marges de manoeuvre autorisées par l'Europe.

2.3. Mettre en œuvre et améliorer le plan national environnement santé

- [20] Ce plan a pour objectif de coordonner les initiatives prises par les différents acteurs institutionnels belges en matière de santé publique liée aux incidences sur l'environnement. Le Conseil demande que le prochain gouvernement le **mette en œuvre** en tenant compte **des recommandations exprimées par le CFDD** dans son avis du 17 décembre 2002 (avis sur le projet de Plan national d'action Environnement Santé). En ce qui concerne la mise en oeuvre du plan national d'action environnement - santé, le Conseil recommande au gouvernement de tenir compte :
- des autres plans pertinents existant en Belgique, tels que le plan fédéral de développement durable, le plan directeur fédéral politique de produits, les plans environnementaux...
 - des plans environnement - santé d'autres pays, pour ce qui concerne les problèmes transfrontaliers.



2.4. Responsabilité mondiale

- [21] Le Conseil a apprécié l'élaboration par la Coopération belge des **notes stratégiques** sectorielles, thématiques et géographiques. Il insiste cependant pour que ces notes soient plus opérationnelles et plus complètes. Le Conseil demande que toutes **les organisations de la société civile** soient impliquées plus activement dans tous les aspects de la coopération au développement. Il relève aussi le rôle que les entreprises peuvent jouer dans le développement durable des pays partenaires.
- [22] Le Conseil demande au gouvernement de mettre en œuvre son accord politique visant à atteindre en 2010 **0,7% du PNB** pour la part de l'aide publique au développement. Il demande aussi de plaider en faveur d'**une remise** considérable **de la dette** des pays les moins développés et d'un paiement soutenable de la dette pour les autres pays en développement (en tenant compte des objectifs du Millénaire pour définir le niveau de soutenabilité de la dette). Cette remise de la dette doit se faire en concertation avec les acteurs concernés en Belgique et dans les pays partenaires (entreprises, ONG développement...), et être accompagnée des mesures politiques, sociales et économiques adéquates qui conduisent à un développement durable dans les pays concernés.
- [23] Le Conseil plaide pour que la Belgique tienne compte dans la formulation et la mise en œuvre de sa politique en général, et dans ses modèles de consommation et de production en particulier, des principes du développement durable et accorde de l'attention aux **conséquences pour les pays du Nord et pour les pays du Sud**.

2.5. Commerce international

- [24] Dans le cadre du **Doha Development Agenda** lancé par la quatrième Conférence interministérielle de l'OMC, le Conseil demande la mise en œuvre des accords existants, ainsi que la réussite des négociations en cours en vue d'un meilleur fonctionnement du marché mondial dans le cadre d'un développement durable.

3. Propositions pour une meilleure politique de développement durable

3.1. Poursuivre l'application du plan, harmoniser le rapport et le plan

- [25] Le Conseil constate qu'il y a un fossé entre les mesures proposées dans le **plan fédéral** en matière de développement durable 2000 – 2004 et leur **mise en œuvre**. Le CFDD souligne qu'il reste un an et demi aux pouvoirs publics pour poursuivre la mise en œuvre des actions du plan. Le CFDD insiste donc pour que le gouvernement prévoie les **moyens suffisants** à cet effet et pour qu'une réallocation des moyens publics existants soit opérée.
- [26] Une meilleure **harmonisation** du **rapport** fédéral et du **plan** fédéral est nécessaire. Le rapport fédéral doit faire, comme l'y contraint la loi du 5 mai 1997, une évaluation de la politique menée. Le Plan de développement durable est un élément important de la politique menée. Le Conseil plaide pour que le **troisième rapport** vise également à faire une **évaluation complète de l'exécution du plan fédéral**, fondée sur un suivi adéquat. Les rapports annuels de la CIDD et de ses membres sont des instruments fondamentaux à cet égard.
- [27] Le Conseil rappelle qu'en vertu de la loi du 5 mai 1997, le plan doit être basé sur le rapport et demande donc que le deuxième plan suive les recommandations contenues dans la synthèse du deuxième rapport. Le CFDD a demandé à plusieurs reprises que le **deuxième plan** en matière de développement durable **comporte des priorités claires**, de même qu'une **évaluation de l'impact** des mesures proposées **sur les trois piliers**. Le Conseil pense que des évaluations des effets du développement durable doivent être réalisées. Apparemment, l'intention est d'utiliser la stratégie européenne de



développement durable comme cadre de référence pour le deuxième plan. Le Conseil s'en réjouit et demande que l'on ne perde pas à cet égard la dimension Nord-Sud.

- [28] Le Conseil demande que le prochain gouvernement établisse **un tableau de bord du développement durable** en Belgique, comme l'ont déjà fait certains pays voisins. Celui-ci devrait permettre de faire savoir si la Belgique est sur la voie d'un développement durable équilibré. L'État fédéral devrait confectionner ce tableau de bord en coopération avec les Régions et les Communautés et impliquer les acteurs de la société civile. Le CFDD a émis un avis sur ce sujet le 16 avril 2002 (avis du CFDD sur les indicateurs de développement durable).

3.2 Renforcer l'intégration horizontale

- [29] Pour favoriser l'**intégration horizontale** entre les différents domaines politiques fédéraux en vue de réaliser les objectifs du développement durable, le CFDD espère qu'un membre du **gouvernement** en recevra la responsabilité.
- [30] Le Conseil plaide pour que le **parlement** joue un **rôle plus actif** dans le suivi de la politique en matière de développement durable et pour que les **commissions parlementaires** utilisent plus explicitement le développement durable comme **cadre de référence**.
- [31] Le Conseil demande que l'on favorise le **renforcement d'une capacité** en matière de développement durable au sein de l'**administration**.
- [32] Il y a un manque de **cohérence** entre le **nouveau service public** pour le développement durable, qui a été institué par la réforme Copernic, et les **structures existantes** pour l'intégration politique, organisée par la loi de 1997. Le CFDD demande que l'on y remédie et que les moyens et le fonctionnement de ces services soient mieux harmonisés.

3.3. Améliorer l'intégration verticale

- [33] La collaboration entre les niveaux de pouvoir en matière de développement durable dans notre pays doit être renforcée. Le Conseil est convaincu qu'une **Conférence interministérielle sur le développement durable** pourrait jouer un rôle très utile, plus spécialement pour l'élaboration d'ici 2005 d'une stratégie « nationale » pour le développement durable, comme convenu à Johannesburg et à Göteborg. Les accords pris dans le cadre d'une stratégie nationale peuvent être concrétisés par le biais d'**accords de coopération** sur des sujets spécifiques déterminés.

3.4. Appliquer le principe de précaution

- [34] Comme le souligne le récent rapport fédéral sur le développement durable, "*la prise en compte des incertitudes et des risques dans le processus de décision politique reste malaisée*" (chapitre 5.6.4). L'application du principe de précaution devrait répondre à des **conditions et des procédures** que le CFDD a définies dans son avis du 17 octobre 2000 (avis sur la communication de la Commission européenne sur le recours au principe de précaution)

4. Moyens à mettre en œuvre

4.1 Utiliser les instruments économiques

- [35] Le CFDD estime que pendant la prochaine législature, les pouvoirs publics doivent utiliser les instruments économiques d'une manière plus effective en fonction du développement durable. Ainsi, la politique fiscale doit aussi mieux intégrer les objectifs du développement durable, comme l'indique le plan fédéral de développement durable



(par. 614-615). Le Conseil souligne que, pour faire un usage judicieux des instruments économiques, il faut tenir compte d'une série de **modalités** importantes, entre autres:

1. Ces instruments doivent être mis en oeuvre de façon **complémentaire** à d'autres instruments comme les mesures *command and control*, la sensibilisation et les initiatives volontaires, en fonction d'un choix optimal d'instruments ;
2. Les différents **niveaux de pouvoir**, du niveau local jusqu'au niveau européen, doivent veiller au potentiel et aux conséquences des mesures qu'ils prennent à d'autres niveaux (application de la *multi-level governance*). Une concertation plus suivie entre les différentes autorités est donc recommandée pour parvenir à une cohérence politique ;
3. Les instruments doivent être utilisés de manière à conduire à une **internalisation** des coûts externes dans les prix, de sorte que ceux-ci stimulent une consommation et une production durables. Ces mesures doivent de préférence être prises au plus haut niveau possible, entre autres afin d'éviter les distorsions de concurrence. A cet égard, l'autorité ne peut pas perdre de vue que d'autres mesures (*command and control*, initiatives volontaires...) peuvent aussi augmenter les coûts et par conséquent, permettre une internalisation des coûts externes.
4. Les instruments doivent constituer un ensemble **cohérent** et ne peuvent donc être contradictoires. Certains incitants économiques existants, qui ont été introduits à partir d'objectifs politiques bien déterminés, ne se situent pas encore dans la ligne des objectifs du développement durable. Dans ces cas, il faut rechercher s'ils peuvent être utilisés davantage dans la ligne du développement durable.

[36] Le Conseil s'est prononcé dans des **avis** antérieurs sur des aspects spécifiques de la problématique de l'utilisation de différents instruments, en particulier les instruments économiques, pour promouvoir le développement durable. Le Conseil se propose d'approfondir cette problématique et de formuler un avis à ce sujet dans un proche avenir.

4.2. Faire du développement durable un cadre intégrateur pour la recherche

[37] Selon le CFDD, les différentes **instances de recherche** en Belgique doivent prendre le développement durable comme **cadre de référence**. Le CFDD propose dès lors quatre axes politiques :

- Renforcer et améliorer au niveau fédéral les mécanismes de support à la recherche dans une perspective de développement durable ;
- Faire du développement durable un cadre pour les établissements scientifiques publics et les différents programmes de recherche fédéraux ;
- Constituer au niveau national, en collaboration avec les initiatives régionales et communautaires, une plate-forme de haut niveau rassemblant les équipes de recherche actives en matière de développement durable ;
- Optimiser la capacité de recherche belge par le développement de partenariats et de contacts avec les réseaux européens.

4.3. Elaborer une stratégie de consultation

[38] Des consultations sur les documents de politique pour le développement durable peuvent contribuer à une amélioration de la qualité de la mise en oeuvre de la politique, à l'élargissement de la base pour la politique proposée et à la participation plus active du citoyen. Le gouvernement doit élaborer, selon le Conseil, une **stratégie de consultation** pour la prochaine législature. Un **code de bonnes pratiques**, établi en concertation avec les organisations sociales et de préférence aussi avec tous les gouvernements du pays, peut constituer un instrument utile pour l'amélioration de la qualité de la consultation.



- [39] Le CFDD souligne que la consultation accrue des membres du Conseil sur les dossiers internationaux et nationaux en matière de développement durable crée un besoin de construction de **capacité structurelle** de tous ces groupes sociaux.
- [40] Le gouvernement a pris l'initiative l'année dernière d'organiser des **tables rondes** avec le Conseil pour préparer des conférences internationales. Le Conseil apprécie cette démarche, car de cette manière, les pouvoirs publics sont mieux informés des intérêts et des préoccupations des groupes pour lesquels les décisions politiques peuvent avoir des effets concrets. Le Conseil demande que le gouvernement poursuive cette initiative et veille, à cet égard, à ce que les tables rondes soient organisées à temps, afin que l'autorité puisse encore tenir compte des suggestions émises.
- [41] La loi sur le développement durable oblige le gouvernement à motiver la distance éventuelle qu'il prend à l'égard d'un avis. **Le gouvernement informe** le Conseil chaque année **sur le suivi de ses avis**. Le Conseil apprécie cette démarche et espère que le nouveau gouvernement maintiendra cette tradition.
- [42] Le Conseil indique que, dans la préparation des avis, il vise une intégration équilibrée des différentes dimensions du développement durable susceptible d'emporter l'adhésion de tous les membres. Ce processus nécessite du temps. Le Conseil insiste pour que le gouvernement respecte les **délais d'avis** nécessaires.

4.4. Communiquer est essentiel

- [43] Le CFDD estime que le gouvernement doit prévoir des moyens suffisants pour une **stratégie de communication en matière de développement durable**. Celle-ci doit tendre à inciter les consommateurs et les fabricants à réaliser les **changements de comportement** nécessaires. De plus, il faut permettre une véritable participation des citoyens et des grands groupes sociétaux à la politique de développement durable, la responsabilité ultime restant politique.
- [44] Vu l'importance du processus de changement qu'implique le développement durable, il est nécessaire que tout le gouvernement et en particulier le **Premier Ministre** s'engage dans la **communication** avec le grand public en matière de développement durable.

4.5. La sensibilisation : une question prioritaire permanente

- [45] Le Conseil souhaite une **mise en oeuvre** efficace des mesures concrètes prévues dans le Plan fédéral de Développement durable, concernant la politique d'information, d'éducation et de sensibilisation du public. De telles mesures ne peuvent pas se limiter à des actions une fois tous les quatre ans, mais doivent avoir un caractère plus permanent. Pour ce faire, les moyens nécessaires doivent être inscrits au budget.

Tous les avis auxquels ce mémorandum fait référence, ont été publiés
sur le site web du Conseil: www.frd-cfdd.be