



## **Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD)**

### **Avis sur la révision de la stratégie européenne pour le développement durable**

- **Demandé par la Secrétaire d'Etat pour le Développement Durable, Madame Els Van Weert**
- **Préparé par le groupe de travail Stratégies de développement durable**
- **Approuvé par l'Assemblée générale du 29 octobre 2004**
- **La langue originale de cet avis est le néerlandais**

#### **Contenu**

---

**Dix lignes de force de l'avis p. 2**

**Contexte de l'avis p. 4**

#### **Evaluation de la stratégie européenne en faveur du développement durable**

- **Remplir et préciser la stratégie p. 6**
- **Mise en œuvre : des promesses non réalisées p. 7**
- **Plus de coordination et de volonté politique au sein des institutions de l'UE p. 8**
- **Cohérence entre le processus de Lisbonne et le processus de Göteborg p. 9**
- **L'UE en tant qu'économie la plus éco-efficace p.10**
- **Mise au point d'une évaluation d'impact p. 11**
- **Elaborer un ensemble équilibré d'indicateurs p.13**
- **Cohérence entre la politique de l'UE et celle des Etats membres p.14**
- **Le développement durable en tant que processus multi-acteurs p.15**
- **Mieux communiquer sur l'Europe et le développement durable p.16**
- **Les thèmes prioritaires de la stratégie de développement durable de l'UE p.17**
- **Climat: vers une vision à long terme p. 17**
- **Mobilité et transport : une rupture des tendances est nécessaire p.18**
- **Lutte contre la pauvreté: attention pour le contexte du développement durable p.19**
- **Vieillesse de la population : façonner une société multi-génération p.20**
- **Ressources naturelles : le découplage est encore loin p.22**
- **Santé publique : nécessité de prêter davantage attention aux problèmes mondiaux p.22**
- **La dimension externe : promouvoir le développement durable au niveau mondial p.23**

**Annexes p. 25**

---



## Dix lignes de force de l'avis

1. Bon nombre de documents et déclarations démontrent que l'Union Européenne considère le développement durable comme un cadre de référence pour sa politique, ce qui est un signal positif. Le concept est également ancré dans le projet de constitution européenne. Néanmoins, on ne sait pas toujours clairement ce qu'implique exactement la stratégie européenne pour le développement durable (EUSDS). Quels sont les documents et processus politiques qui en font partie, quels sont les rapports entre le processus de Lisbonne et celui de Göteborg, qu'impliquent les objectifs généraux pour les secteurs et domaines spécifiques? Beaucoup de questions restent ouvertes et l'Union devrait y apporter une réponse, à l'occasion du réexamen de la stratégie européenne pour le développement durable pour que le citoyen européen sache en quoi consiste cette stratégie de développement durable.
2. Expliquer la stratégie est une chose, la mettre en pratique en est une autre. Il faut améliorer la mise en œuvre de la stratégie européenne pour le développement durable: un certain nombre d'objectifs ont été (partiellement) réalisés mais les six tendances prioritaires non durables que la Commission a mentionnées en 2001 n'ont pas été infléchies. Il ne faut pas en tirer des conclusions trop hâtives : la stratégie européenne pour le développement durable a été lancée il y a trois ans seulement et il faut parfois davantage de temps pour qu'une stratégie porte ses fruits. Toutefois, force est de constater que la vision de développement durable n'est pas (toujours), dans la pratique, le leitmotiv de la politique de l'UE dans les différents secteurs et domaines. Cela est dû au fonctionnement des institutions de l'UE et au manque de volonté et de conviction politiques à appliquer partout, de manière cohérente, la vision du développement durable. Tant au niveau de la Commission Européenne qu'au niveau du Conseil et du Parlement, il est nécessaire d'adopter une autre approche sur ce plan.
3. Coordonner les processus de Lisbonne et de Göteborg est une condition cruciale pour mieux interpréter et mettre en œuvre la stratégie européenne pour le développement durable. Le conseil européen de printemps 2005, lors duquel on abordera à la fois l'examen de la stratégie européenne de développement durable et du processus de Lisbonne, devrait expliquer les thèmes que les deux processus ont en commun, comment pouvoir les aborder de façon cohérente, quelles sont les zones de tension (potentielles) entre les deux processus et quels choix doivent être opérés sur ce plan. Cela peut constituer une étape importante vers une Union Européenne qui soit performante, à la fois au niveau économique, social et écologique, en tant qu' "économie la plus éco-efficace".
4. Des relations win-win entre des préoccupations sociales, économiques et environnementales ne sont cependant pas possibles dans tous les cas. Parfois, le politique devra opérer des choix et fixer des priorités. Pour ce faire, il faut agir de manière réfléchie et ouverte. Une évaluation d'impact peut s'avérer ici un outil important. Ces dernières années, l'UE a insisté sur l'importance de celle-ci, tant dans le cadre de l'intégration de politique horizontale que dans le cadre de la *gouvernance* ou de la pratique de bonne politique qu'entend défendre l'UE. Les analyses d'impact qui ont été publiées jusqu'à présent ne répondent cependant pas toujours aux attentes : le processus devrait être adapté lors de la révision de la stratégie européenne pour le développement durable.
5. Pour une évaluation d'impact sérieuse, mais par exemple aussi pour le suivi de la politique, des indicateurs sont nécessaires. Les indicateurs structurels sur lesquels la Commission se base dans le rapport du Conseil européen de Printemps, ne donnent pas une image équilibrée des progrès enregistrés sur le plan du développement durable. Le CFDD pense que la liste des indicateurs de développement durable actuellement élaborée sous l'égide d'Eurostat peut apporter une contribution importante à la nouvelle stratégie européenne pour le développement durable.
6. Ce qui peut également contribuer à la stratégie européenne, c'est l'expérience des Etats membres en matière de développement durable. Les différents pays de l'UE disposent en effet de leur propre stratégie dans ce domaine et il serait utile de rassembler ce savoir-faire et de faire part, réciproquement, de ses *meilleures pratiques*. Cette approche de cohérence verticale entre la politique de l'UE, les Etats membres, les régions et les niveaux locaux devrait faire partie intégrante de la stratégie européenne pour le développement durable.



7. Les conseils nationaux pour le développement durable peuvent remplir ici un rôle d'intermédiaire. Leur apport est bien sûr aussi nécessaire pour impliquer tous les *acteurs* dans la politique. La participation est effectivement un principe important du développement durable. Une concertation permanente et structurelle avec la *société civile* est également souhaitable au niveau européen, via un conseil pour le développement durable existant ou à créer.
8. Une telle concertation est essentielle pour impliquer plus étroitement la population dans la stratégie européenne pour le développement durable. Le citoyen de l'UE est, en effet, peu familiarisé avec les institutions de l'UE et avec leur politique et leur fait peu confiance – certainement en ce qui concerne la notion "difficile" de développement durable. Un effort important devra donc être déployé pour communiquer efficacement aux citoyens la politique de l'UE, en général et la stratégie européenne pour le développement durable, en particulier. Il s'agit de transposer, moyennant des projets concrets, le développement durable dans un projet social à long terme axé sur la qualité de vie de nos générations et des générations futures.
9. Pour conclure, le CFDD formule quelques considérations quant au contenu et à l'exécution de la politique de l'UE dans les six domaines prioritaires pour le développement durable, définis en 2001 par la Commission : climat, mobilité et transport, lutte contre la pauvreté, vieillissement de la population, ressources naturelles et santé publique. Le CFDD pense qu'il serait utile d'y ajouter encore une septième priorité, en l'occurrence "production et consommation durables".
10. Une politique de développement durable dans ces différents domaines doit prêter suffisamment attention à l'aspect mondial. Dans l'actuelle stratégie européenne pour le développement durable, on ne voit pas toujours le rapport entre cette dimension externe et la dimension interne. Le réexamen de la stratégie devrait pouvoir apporter également des éclaircissements sur ce point. L'Union doit en effet chercher à laisser un développement durable en Europe s'accorder avec un développement durable dans le Sud. Parallèlement, l'UE devrait défendre le concept de développement durable dans les institutions et processus internationaux, aussi bien pour y intégrer des objectifs écologiques et sociaux que pour sauvegarder sa propre compétitivité.



## Contexte de l'avis

- [a] Le développement durable a été repris en 1997, dans le Traité d'Amsterdam, et reconnu comme une priorité pour l'Union Européenne. Deux ans plus tard, le Conseil européen d'Helsinki (décembre 1999) demandait à la Commission d'"élaborer à l'intention du Conseil européen de juin 2001 une proposition de stratégie à long terme destinée à assurer la concordance des politiques ayant pour objet un développement durable du point de vue économique, social et environnemental". Après un document de consultation en mars, la Commission publia en mai 2001 sa communication : "*Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable*".<sup>1</sup> Se basant sur celle-ci, le Conseil européen de Göteborg (juin 2001) a établi une stratégie en matière de développement durable pour l'UE. Cette stratégie fait partie d'un processus international: dans la déclaration des NU de Rio (1992), l'UE s'est en effet engagée à élaborer une stratégie en faveur du développement durable avant la Conférence mondiale sur le développement durable de 2002. A la suite de cette conférence de Johannesburg, la Commission ajouta encore une "dimension externe" à la stratégie européenne en faveur du développement durable avec la communication "*Vers un partenariat mondial pour un développement durable*"<sup>2</sup>.
- [b] Avant que le Conseil européen ne confirme la stratégie en matière de développement durable à Göteborg, il avait déjà approuvé la stratégie de Lisbonne (mars 2000). Cette stratégie a fixé comme objectif pour l'UE de "*devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale*". Ce à quoi le Conseil européen de Stockholm ajouta en mars 2001 : "*Lisbonne a réussi l'intégration des questions économiques et sociales. La stratégie pour le développement durable comportant une dimension environnementale, qui sera adoptée lors du Conseil européen de Göteborg en juin prolongera, en le complétant, l'engagement politique pris en vertu de la stratégie de Lisbonne*".<sup>3</sup> Dans cette vision, le processus de Lisbonne ainsi que celui de Göteborg font partie de la stratégie européenne en faveur du développement durable, Lisbonne étant surtout axé sur le pilier économique et social à moyen terme et Göteborg davantage axé sur le pilier environnemental et la perspective à long terme d'un développement durable. Certains documents de l'UE assimilent par contre la stratégie européenne en faveur du développement durable au processus de Göteborg et considèrent Lisbonne comme une stratégie à part. Cela peut engendrer des confusions de concepts (voir § 2 et suivants).
- [c] Dans le document de base de 2001<sup>4</sup>, il était stipulé que "*La stratégie de l'UE en faveur du développement durable sera complètement réexaminée au début de chaque mandat de la Commission*". Simultanément, la stratégie de Lisbonne en est déjà à son "examen de mi-parcours" après cinq ans. Les deux examens sont en cours et les résultats de ceux-ci seront communiqués lors du prochain conseil européen de printemps de 2005. Pour l'examen de la stratégie de Göteborg, la Commission a décidé d'organiser une consultation publique. Le 30 juillet 2004, elle a publié à cette fin un document de consultation<sup>5</sup>. Les citoyens individuels et les organisations ont ainsi pu répondre, jusqu'au 31 octobre 2004, à un certain nombre de questions sur la politique de l'UE en matière de développement durable, les progrès réalisés dans six domaines prioritaires, etc. Le CFDD a également pris part à cette consultation et a basé ses réponses sur le présent avis et sur des précédents avis consensuels.

---

<sup>1</sup> COM(2001)264

<sup>2</sup> COM(2002)82 (13/2/2002)

<sup>3</sup> Stockholm European Council Presidency Conclusions 2001/01

<sup>4</sup> COM(2001)264 (19/6/2001), p.17

<sup>5</sup> SEC(2004)1042 (30/07/2004): "Consultation publique – Réexamen de la stratégie de l'UE en faveur du développement durable"



- [d] Le présent avis a été établi à la demande de la Secrétaire d'Etat pour le Développement Durable. Dans sa lettre du 9 septembre 2004, Madame Van Weert fait référence aux stratégies de Göteborg et de Lisbonne et à l'examen en cours des deux processus. Elle demande au CFDD de s'attarder, entre autres, sur la mise à jour du contenu de la stratégie européenne, sur la coordination des processus de Lisbonne et de Göteborg, sur l'analyse d'impact des mesures politiques, sur les adaptations institutionnelles et de procédures qui peuvent être nécessaires pour aboutir à un développement durable, sur la coordination entre la politique européenne et nationale sur le plan du développement durable et sur la communication relative à la stratégie européenne de développement durable.



## Evaluation de la stratégie européenne en faveur du développement durable

- [1] "L'Union oeuvre pour le développement durable de l'Europe, fondé sur une croissance économique équilibrée et une stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement." Cet article, parmi d'autres, tiré du projet de constitution européenne (partie 1, Titre I, article 3), confère au concept de développement durable une base légale en tant que cadre directionnel et significatif pour la politique de l'UE.<sup>6</sup> Le CFDD souligne à quel point cet engagement de l'Union à oeuvrer au développement durable est fondamental, malgré les critiques formulées ci-après, dans le présent avis, quant au contenu de celui-ci. L'Union Européenne considère le développement durable comme un cadre de référence et développe, de manière effective, une stratégie dans ce domaine. Ainsi, elle donne un signal positif à d'autres acteurs importants sur le plan mondial. C'est important, puisque tous les acteurs doivent s'engager pour réaliser un développement durable au niveau mondial.

### Remplir et préciser la stratégie

- [2] En quoi consiste exactement cette stratégie? La stratégie européenne pour le développement durable (EUSDS) est en fait un ensemble de documents, directives et processus. On ne sait pas toujours ce qui peut être considéré comme faisant partie de la stratégie européenne pour le développement durable ni quel est le lien entre les différents éléments de la politique. Par exemple, le document de consultation de la Commission pour l'examen de la stratégie de développement durable de l'Union européenne<sup>7</sup> stipule que l'UE possède deux stratégies transversales importantes qui se complètent : la stratégie de Lisbonne et la stratégie pour le développement durable. D'autres documents de la Commission, par contre, décrivent le processus de Lisbonne comme étant une partie de la stratégie européenne pour le développement durable voire même l'y assimilent.<sup>8</sup>
- [3] Il règne déjà un manque de clarté quant au processus de Göteborg également. Le document de base de 2001 de la Commission<sup>9</sup> mentionne, par exemple, six domaines prioritaires pour s'attaquer au développement non durable; le Conseil européen de Göteborg n'en a retenu que quatre (les thèmes de la pauvreté et du vieillissement de la population ont disparu).<sup>10</sup> Le document de consultation de la Commission pour l'examen de la stratégie actuelle<sup>11</sup> affirme se référer aux conclusions du Conseil et non au document initial de la Commission mais reprend toutefois les six thèmes prioritaires.
- [4] Il existe donc un problème de définition en ce qui concerne la stratégie européenne pour le développement durable.<sup>12</sup> Pour éviter la confusion et pour des raisons de cohérence, la révision du processus de Lisbonne et de Göteborg devrait déboucher sur un document récapitulatif mentionnant tous les textes et processus politiques ayant trait à la stratégie européenne pour le développement durable et expliquant clairement la relation existant entre eux. Cela serait également important du point de vue de la communication : le fait que le citoyen de l'UE ne soit pas informé de ce qu'implique exactement la stratégie européenne pour le développement durable est en effet, notamment, imputable aux informations désordonnées diffusées à ce sujet. Nous y revenons aux §§ 45 et suivants.

<sup>6</sup> Le développement durable est une des caractéristiques d'un modèle de société européen, affirme Dominique Strauss-Kahn dans le rapport final de la table ronde "Un projet durable pour l'Europe de demain" ("Construire une Europe politique. 50 propositions pour l'Europe de demain", avril 2004).

<sup>7</sup> SEC (2004)1042, p.5

<sup>8</sup> Voir par ex. le dernier rapport de la commission au conseil européen de printemps COM (2004)29 p. 15, document COM (2004)101 relatif aux "défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013" p.4 et 6

<sup>9</sup> COM (2001) 264 (15/5/2001): «Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union Européenne en faveur du développement durable »

<sup>10</sup> Conclusions de la Présidence du Conseil Européen de Göteborg 15/6/2001 (200/1/01)

<sup>11</sup> SEC (2004) 1042

<sup>12</sup> Le CFDD constate que ce manque de clarté apparaît parfois, d'ores et déjà, lorsqu'il s'agit de définir la notion "durable". Il arrive que ce terme ne soit pas utilisé dans le cadre d'un développement durable mais simplement comme synonyme de stable ou de permanent. C'est souvent ce dernier sens qui est sous-entendu lorsqu'il est fait référence à la "croissance durable" et à "l'économie durable".



- [5] Le document portant sur la nouvelle stratégie européenne pour le développement durable devrait non seulement donner une idée plus intégrée de la stratégie pour le développement durable dans l'Union Européenne mais aussi contenir un éclaircissement à plusieurs niveaux. Le CFDD pense en effet que la stratégie actuelle est trop vague à certains égards : quelques objectifs ne sont pas suffisamment précis et ce qu'ils impliquent pour des secteurs spécifiques n'est pas toujours très clair. Si possible, les objectifs devraient être quantifiés et mesurables, et fixés dans un timing. Il est également important d'indiquer ce que certains objectifs à long terme impliquent pour le moyen et le court terme et qui est responsable de la mise en œuvre des mesures proposées.

### **Mise en oeuvre : des promesses pas encore réalisées**

- [6] Globalement, le progrès au niveau de l'approche des tendances non durables dans l'UE n'est pas satisfaisant. Dans certains secteurs, nous constatons quand même une évolution positive (par exemple dans l'agriculture). Mais les développements problématiques dans les six domaines prioritaires, cités par la Commission en 2001, ne sont pas infléchis. Cela ne peut entraîner des conclusions trop hâtives sur la stratégie européenne qui n'est en vigueur que depuis trois ans : il faut parfois plus de temps avant qu'une stratégie porte ses fruits. Force est toutefois de constater qu'à la fois sur le plan écologique, économique et social, les résultats ne peuvent en général être qualifiés de satisfaisants. La dimension externe de Göteborg définie en 2002 a également rapporté peu jusqu'ici. C'est ce qui ressort du rapport de la Commission elle-même et d'autres nombreuses sources<sup>13</sup>. La valeur ajoutée de la stratégie européenne pour le développement durable est, par conséquent, équivoque dans plusieurs secteurs (nous y revenons au § 53 et suivants). Dans le domaine de la mobilité et du transport, où le développement non durable prend des proportions de plus en plus grandes, la stratégie n'a même quasi pas d'impact jusqu'à présent.
- [7] Cette mise en oeuvre imparfaite de la stratégie européenne pour le développement durable est la conséquence d'un certain nombre de vices de contenu, en l'occurrence, le manque de clarté décrit au §§ 2 et 3 en ce qui concerne les objectifs concrets et le timing, mais aussi d'un certain nombre de manquements au niveau de la politique menée. La structure et le fonctionnement des institutions de l'UE d'une part, le manque de volonté politique d'autre part, compliquent et ralentissent la mise en œuvre des principes et intentions de la stratégie de développement durable. La stratégie européenne pour le développement durable ne s'avère pas, dans la pratique, la stratégie coupole à long terme de l'UE qu'elle devrait être : les principes et les instruments du développement durable ne sont pas appliqués d'une manière suffisamment cohérente dans les différents domaines politiques de l'Union. L'intégration horizontale, un principe important de développement durable fait, de toute évidence, défaut.
- [8] Autant au sein de la Commission que du Conseil et du Parlement, il est nécessaire d'adopter une autre approche, avec davantage de leadership et d'engagement pour réaliser les changements nécessaires "de manière équitable et équilibrée et ne pas laisser les intérêts sectoriels l'emporter sur le bien-être commun".<sup>14</sup> Cela avait en effet déjà été formulé ainsi dans le document de base de 2001<sup>15</sup>: le changement de politique jugé indispensable n'a donc pas eu lieu.

<sup>13</sup> Commission européenne : rapport au conseil européen de printemps 2004 (Réalisons Lisbonne – Réformes pour une Union élargie), 2003 Examen de la politique environnementale (Consolidation du pilier environnement du développement durable); Agence européenne pour l'Environnement: l'environnement d'Europe: la troisième évaluation (2003); Fondation européenne pour l'Amélioration des Conditions de Vie et de Travail: La Fondation européenne et l'examen à moyen terme de la stratégie de Lisbonne; Comité Economique et Social Européen : Evaluation de la stratégie de développement durable pour l'UE – avis préliminaire.

<sup>14</sup> COM(2001)264 (19/6/2001), " Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union Européenne en faveur du développement durable ", p.4

<sup>15</sup> voir aussi COM (2001)264 p. 15: " Les mesures proposées dans tel ou tel secteur sont élaborées et discutées sans que les interactions entre les différents domaines politiques soient suffisamment prises en compte, et ce à tous les niveaux du processus législatif communautaire. La façon dont la Commission, le Conseil et le Parlement européen sont organisés accentue encore cette approche strictement sectorielle. Les trois institutions doivent réfléchir aux mesures à prendre pour y remédier." P. 4 : " Il arrive trop souvent qu'une mesure permettant d'atteindre des objectifs dans un certain domaine empêche de progresser dans un autre ou que la solution de certains problèmes relève de décideurs travaillant dans d'autres secteurs ou à d'autres niveaux administratifs. Les tendances incompatibles avec le développement durable résultent largement de situations de ce genre »

**Plus de coordination et de volonté politique au sein des institutions de l'UE**

- [9] Le CFDD estime que la stratégie européenne pour le développement durable a été trop peu soutenue, ces dernières années, par l'ensemble de la **Commission**. La cause de ce manque de soutien est, en partie, historique : le document de la stratégie de 2001 a été élaboré, pour des raisons pratiques, au sein de la Direction Générale Environnement de la Commission et cette DG est restée, pour ainsi dire, l'initiateur du processus. Les autres DG n'ont guère repris le concept ou alors, dans des proportions beaucoup plus réduites. Cela devrait être rectifié dans la nouvelle stratégie européenne pour le développement durable.
- [10] Le développement durable est un concept transversal qui tend à l'intégration des composantes économiques, sociales et environnementales. Sa responsabilité ne doit idéalement pas reposer sur la tête de celui qui est responsable d'une des composantes (par exemple l'environnement), mais bien sur celle de la personne responsable de l'ensemble de la politique. Le CFDD insiste donc pour que dans la nouvelle Commission, la responsabilité du développement durable soit explicitement attribuée au président (à défaut, un vice-président avec un ensemble de tâches transversales pourrait également entrer en ligne de compte).
- [11] Le problème d'une approche cohérente en fonction d'un développement durable se pose de manière encore plus virulente au sein du **Conseil**. Dans la Commission, plusieurs Directions Générales différentes peuvent, en théorie, travailler ensemble par l'intermédiaire de groupes de travail " interservices " : une concertation horizontale est donc structurellement possible. Au sein du Conseil par contre, cela s'avère beaucoup plus problématique. Il semble y avoir trop peu de concertations entre les différentes formations du conseil qui sont impliquées dans la stratégie européenne pour le développement durable (Environnement, Ecofin, Emploi et Politique sociale, etc.). Structurellement, on est confronté à un énorme problème pour faire accepter le caractère transversal du développement durable.
- [12] En théorie, le **Conseil européen** (conseil des chefs de gouvernement) pourrait et devrait exercer cette tâche de coordination mais là aussi, la volonté politique de placer le développement durable à la tête de l'ordre du jour semble faire défaut. C'est ce qui ressort, du moins, du traitement réservé à la stratégie européenne pour le développement durable lors du dernier Sommet de Printemps. Dans les conclusions de la Présidence de Göteborg<sup>16</sup>, on pouvait lire que lors des réunions de printemps, le Conseil Européen évaluerait et si nécessaire, corrigerait au niveau politique le développement et la mise en œuvre de la stratégie européenne pour le développement durable, pour aboutir à une plus grande coordination politique (le Conseil Affaires Générales devrait veiller à cette intégration horizontale). Dans la pratique toutefois, on ne remarque pas grand-chose : force est de constater que l'attention pour l'EUSDS se dégrade de plus en plus quand on passe en revue les Conclusions de la Présidence des trois Sommets de Printemps depuis Göteborg. Lors du Sommet de Printemps du début de cette année-ci, le Conseil Européen portait surtout son attention sur l'actualité : les progrès du processus de Lisbonne étaient abordés de manière très limitée et ceux de Göteborg quasiment pas. De cette manière, une véritable évaluation du progrès des deux processus n'a pas lieu et le Sommet de Printemps n'engendre pas de nouveaux élans sur le plan du développement durable.
- [13] Il est à noter que le rapport que la Commission rédige pour le Sommet de Printemps du Conseil européen, ne consacre en soi que très peu d'attention à la dimension environnementale et à la dimension externe de la stratégie européenne pour le développement durable ainsi qu'au progrès du processus de Göteborg. La liste actuelle des 14 indicateurs structurels qui est utilisée pour le rapport de printemps ne donne pas une image équilibrée des progrès réalisés sur le plan du développement durable dans l'UE (voir § 35).

<sup>16</sup> Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Göteborg 15/06/2001 (200/1/01) § 24 et 25





- [14] La troisième institution européenne, le **Parlement**, ne joue qu'un rôle insignifiant dans l'histoire de la stratégie européenne pour le développement durable. La commission développement durable annoncée<sup>17</sup> n'a jamais vu le jour et n'est pas non plus remplacée par un autre mécanisme pour permettre au Parlement de pouvoir mieux suivre la stratégie européenne pour le développement durable. Le Parlement n'est pas non plus impliqué dans l'actuel examen. Le CFDD le déplore, en particulier parce qu'un apport des parlementaires en tant qu' "élus du peuple" pourrait apporter davantage de poids et de crédit à la stratégie de développement durable.
- [15] L'enracinement dans la future constitution européenne souligne l'importance de la stratégie européenne pour le développement durable pour l'UE et constitue non seulement une base légale mais aussi morale pour d'autres développements. Le CFDD constate cependant que dans le projet de constitution, approuvé au cours du Conseil européen des 17 et 18 juin 2004 à Bruxelles, la stratégie européenne pour le développement durable est abordée de manière trop restrictive et trop générale. Le principe d'un développement durable de l'UE est certes mentionné (art. 4 de la partie III, art. 3 de la partie 1) mais n'est pas repris dans bon nombre de domaines politiques (commerce, transport, agriculture, coopération au développement). Le caractère de coordination et l'intégration horizontale de la politique dans une perspective de développement durable ne sont pas suffisamment abordés. Le CFDD regrette dans ce contexte que la proposition d'ajouter un protocole en matière de développement durable à la constitution n'ait pas été retenue.

### ***Cohérence entre le processus de Lisbonne et le processus de Göteborg***

- [16] Le CFDD constate que les processus de Göteborg et de Lisbonne fonctionnent indépendamment l'un de l'autre. Il n'y a quasiment aucune coordination entre les deux approches au niveau de la Commission ou du Conseil. Si les processus de Lisbonne et de Göteborg ont déjà été abordés lors des sommets de printemps, ils l'ont été d'une manière isolée. Les deux processus se trouvent actuellement dans une phase d'évaluation et de révision et le Conseil Européen discutera des propositions de la Commission sur ce plan au cours du Sommet de Printemps de 2005. Pour un certain nombre de raisons, il serait plus que souhaitable de profiter de cette occasion pour que ces deux approches soient mieux coordonnées.
- [17] Premièrement, un argument portant sur le contenu prône cette harmonisation. Les deux stratégies se chevauchent sur un certain nombre de points, à partir du traitement de thèmes identiques tels que la croissance économique, l'innovation, l'étude scientifique, la fiscalité, l'approvisionnement en énergie, l'emploi, le vieillissement, etc. Nous constatons ici quelques zones de tension existantes et potentielles qui n'entrent pas en ligne de compte dans les documents politiques. Dans le secteur des transports, par exemple, l'objectif d'une mobilité durable (Göteborg) pourrait être opposé à certains investissements planifiés dans le réseau routier européen (Lisbonne); dans celui de l'agriculture, l'accroissement de la compétitivité de notre agriculture à l'ouverture illimitée de nos marchés à des produits des pays du sud; dans l'industrie, la croissance des secteurs à haute intensité énergétique à une restriction des émissions de gaz à effet de serre. De manière plus générale, il existe souvent une zone de tension entre la rentabilité à court terme et la rentabilité à long terme, et entre les trois piliers du développement durable.
- [18] Lors de l'examen des processus de Lisbonne et de Göteborg, la Commission devrait pouvoir signaler pareilles zones de tension et éclairer les choix qui doivent être opérés en la matière. Une politique dans ces domaines ne peut en effet être efficace que si elle est formulée plus clairement et sans équivoque.
- [19] Davantage de cohérence entre les deux processus est également souhaitable sur le plan du contenu parce que chaque stratégie présente, séparément, un certain nombre de lacunes qui peuvent être comblées par l'autre stratégie. De nombreuses synergies sont possibles, par exemple sur le plan de la technologie de l'environnement, de la production et de la consommation durables, de l'innovation et de l'étude, qui sont actuellement exploitées de façon trop restrictive. La stratégie de Göteborg ne met pas suffisamment en relief les piliers social et économique, en comparaison avec la dimension environnementale. Des objectifs quantifiés à court et moyen terme font défaut. La stratégie de Lisbonne, par contre, parle trop peu de la composante environnementale alors que le Sommet européen de juin 2001 avait décidé d'y ajouter cette dimension. En outre, il manque un cadre de coordination pour la politique proposée à Lisbonne. En tant que projet social plus large, ce cadre pourrait mieux faire comprendre à la population des mesures impopulaires dans des domaines tels que la mobilité, le vieillissement et les finances publiques.

<sup>17</sup> Cf. COM (2001) 264 (15/5/2001): " Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union Européenne en faveur du développement durable ", p. 15



- [20] Une synthèse est également souhaitable du point de vue de la communication. Pour motiver les citoyens à l'Union Européenne, il devrait apparaître clairement que l'Europe signifie une politique cohérente de développement durable axée sur la qualité de vie de nos générations et des générations futures. Idéalement, l'UE devrait proposer un modèle de développement durable pour l'Union Européenne dans un document synoptique et accessible (voir § 4), dans lequel à la fois le processus de Lisbonne et le processus de Göteborg soient repris comme autres options politiques pertinentes. Nous abordons ce point plus en détail aux §§ 45-50 portant sur la communication.
- [21] Le CFDD se rallie à l'avis du EESC/CESE sur la relation entre le processus de Lisbonne et le processus de Göteborg : " *Les deux stratégies doivent être cohérentes en ce qui concerne l'objectif général d'un développement durable à long terme. Cela signifie que les objectifs en matière de développement durable doivent être introduits dans tous les secteurs concernés par la stratégie de Lisbonne qui pourra et devrait de cette manière constituer une étape importante sur la voie du développement durable, sans toutefois remplacer une stratégie à long terme en faveur de celui-ci. Pour s'inscrire dans le cadre du développement durable, la croissance économique générée par la stratégie de Lisbonne doit être une croissance qualitative, davantage dissociée de l'utilisation des ressources. Cela signifie toutefois aussi que la stratégie de Lisbonne pourra apporter une contribution importante à la stratégie en faveur du développement durable si elle aide à réorienter l'économie actuelle vers des comportements plus durables.* " <sup>18</sup>
- [22] Une conclusion qui s'impose également en analysant la communication déjà citée de la Commission sur les perspectives financières 2007-2013 <sup>19</sup> est que les processus de Lisbonne et de Göteborg ne pas sont intégrés de manière cohérente dans une stratégie en faveur du développement durable qui sert de cadre de référence de l'ensemble de la politique de l'UE. Il s'agit ici d'un document politique important qui définit les lignes politiques à suivre et décrit les priorités auxquelles l'UE veut affecter des moyens financiers. Le document traite le développement durable comme étant l'un des trois thèmes prioritaires mais l'interprétation du concept est vague et équivoque, fait remarquer le Comité Economique et Social Européen dans l'avis précité : " *Il ne suffit pas de continuer à appliquer telles quelles des politiques en vigueur qui se sont révélées problématiques pour le développement durable et de les inscrire à l'avenir dans le cadre de la ligne budgétaire "Croissance durable". "Développement durable" et "croissance durable" sont deux choses différentes qui devraient se compléter mais qui peuvent aussi être en contradiction. Aussi convient-il d'établir clairement la distinction dans les perspectives financières* ". <sup>20</sup>
- [23] Il ne s'agit pas seulement d'une question sémantique : en utilisant "développement durable" comme passe-partout, cette communication de la Commission donne l'impression que des moyens suffisants sont prévus pour une politique en la matière. Mais quand on l'examine de plus près, il s'avère que cela n'est pas vraiment clair. Comme le fait remarquer le CESE dans son récent avis sur les Perspectives Financières : " *...pour concrétiser le développement durable, il est indispensable et urgent de lui consacrer des ressources financières plus importantes que celles qui lui sont affectées aujourd'hui ou sont prévues dans les perspectives budgétaires pour 2007-2013.* " <sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> NAT/229 – CESE 661/2004 (28/4/2004): " Évaluation de la stratégie de l'UE en faveur du développement durable – Avis exploratoire " , 2.4.4. et 2.4.5.

<sup>19</sup> COM(2004)101 (26/2/2004) " [Rendre notre avenir possible - Politiques et moyens budgétaires pour une Union élargie 2007 - 2013](#) "

<sup>20</sup> NAT/229 – CESE 661/2004 (28/4/2004): " Évaluation de la stratégie de l'UE en faveur du développement durable – Avis exploratoire »", 2.1.11

<sup>21</sup> CESE 1204/2004 (15 septembre 2004), 3.2.1.4



### **L'UE en tant qu'économie la plus éco-efficace**

- [24] La coordination des objectifs de Lisbonne et de Göteborg plaidée dans les §§ précédents constitue une étape importante dans une politique de développement durable tendant à atteindre simultanément une performance économique, sociale et écologique. Des thèmes "écologiques et sociaux" tels qu'une consommation rationnelle d'énergie et de matières premières ou la protection de l'environnement et la santé publique peuvent avoir une influence positive sur des objectifs "socio-économiques" comme la croissance, la compétitivité et l'emploi. Diverses études ont révélé que globalement, les pays qui enregistrent de bons résultats pour un critère, en enregistrent également de bons pour l'autre critère.<sup>22</sup>
- [25] On parle ici d'action réciproque. La performance économique peut produire les moyens nécessaires pour mener une politique sociale et environnementale et inversement, des préoccupations environnementales peuvent constituer une impulsion économique importante. Partant de cette vision, la présidence néerlandaise de l'UE (deuxième moitié de 2004) a lancé une campagne sur l'innovation éco-efficace. Le problème-clé consiste à savoir comment des innovations sur le plan des technologies environnementales peuvent contribuer à la réalisation des objectifs économiques et sociaux de Lisbonne. La Commission a déjà proposé un programme d'action ambitieux dans ce domaine, début 2004.<sup>23</sup>
- [26] Le CFDD estime que l'éco-efficacité peut contribuer, de manière fondamentale, à un développement durable de notre économie si le plan d'action est traduit concrètement en une politique, à travers des objectifs, des instruments et un planning. En outre, l'environnement forme également une opportunité économique dans le sens où la viabilité écologique est liée à la viabilité économique dans divers secteurs, par exemple le tourisme et les loisirs, l'agriculture et la pêche<sup>24</sup>. Dans ce contexte, il est important, lors de l'évaluation du coût des actions sur le plan de la protection de l'environnement d'essayer d'estimer chaque fois le coût de l'absence d'action, coût qui peut se chiffrer beaucoup plus haut, à plus long terme.
- [27] Pour ce qui est de l'innovation éco-efficace, il s'agit d'une relation win-win entre préoccupations économiques, sociales et environnementales. Pareille approche n'est cependant pas possible pour tous les aspects de la stratégie de développement durable et la politique ne peut donc s'y limiter, au niveau du contenu. Des thèmes comme la protection de la biodiversité ou la santé publique risquent alors en effet de ne plus être abordés et le changement indispensable de notre comportement à la production et à la consommation ne serait plus une priorité. Dans un certain nombre de cas, des situations win-win ne sont pas réalisables à court terme, et la politique doit fixer des priorités. Ou comme le formule la Commission dans son document de base de 2001: "*Même s'il est indéniable que le développement durable profitera à tous, il faudra effectuer des choix douloureux parmi des intérêts opposés. Nous devons affronter ces choix avec sincérité et honnêteté. Les changements doivent être apportés de manière équitable et équilibrée et il ne faut pas laisser les intérêts sectoriels l'emporter sur le bien-être commun.*"<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Voir Peter Van Humbeeck, "Naar een industrieel beleid voor het milieu – technologie en innovatie als sleutel voor een duurzame welvaart", SERV (novembre 2002); OECD, "Innovation and the environment" (2000), "Technology policy and the environment (2002); Porter and Van der Linde, "Green and competitive. Ending the stalemate", Harvard Business Review (Sept. 1995), Jenny E. Ligthart, "The macro-economic effects of environmental taxes: a closer look at the feasibility of "win-win" outcomes", IMF Working Paper (May 1998)

<sup>23</sup> COM (2004)38 (28/1/2004): Encourager les technologies pour le développement durable : un plan d'action des technologies environnementales pour l'Union Européenne

<sup>24</sup> Cf projet d'avis Comité Economique et Social Européen NAT/255 – CESE 917/2004 (21/9/2004): "L'environnement comme opportunité économique" §§ 2.1 et 2.2

<sup>25</sup> COM(2001)264: "Le développement durable en Europe pour un monde meilleur : une stratégie de l'Union Européenne pour le développement durable", p. 4



## Mise au point d'une évaluation d'impact

- [28] Pour considérer les aspects sociaux, économiques et écologiques de la problématique du développement durable avec ouverture d'esprit et honnêteté, une évaluation d'impact ou *impact assessment* constitue un outil important<sup>26</sup>. Avec l'aide d'une évaluation d'impact, nous pouvons améliorer la qualité et la cohérence de la politique, affirme la Commission avec raison: "*L'analyse d'impact contribue à un environnement réglementaire efficace et performant ainsi qu'à une mise en œuvre plus cohérente de la stratégie européenne de développement durable. L'analyse d'impact identifie les effets positifs et négatifs probables des actions proposées, ce qui permet de porter une appréciation politique sur la proposition en toute connaissance de cause et d'identifier les compromis dans la réalisation d'objectifs concurrents.*"<sup>27</sup> Dans ce contexte, il est important qu'une analyse d'impact englobe les trois dimensions d'un développement durable (économique, écologique, sociale) et que les moyens nécessaires soient prévus pour effectuer cette analyse. Puisque l'évaluation d'impact contribue à une politique transparente, efficace et cohérente, elle représente aussi un précieux outil de communication et un élément important de l'approche "*governance*" de l'UE (voir à ce propos les §§ 43-50 sur la communication et la participation).
- [29] Le CFDD avait déjà souligné, dans son avis sur le document de Göteborg en 2001<sup>28</sup>, l'importance d'une évaluation d'incidence et trouve par conséquent positif que cette approche ait été davantage travaillée par la Commission depuis lors. Le processus se déroule en deux étapes : on procède d'abord à une évaluation préalable (*preliminary impact assessment*) des initiatives que la Commission propose dans sa stratégie de politique annuelle ou son programme de travail annuel. Dans cette liste, la Commission sélectionne un certain nombre d'initiatives entrant en ligne de compte pour une analyse d'incidence étendue (*extended impact assessment*). Le CFDD estime que les précédentes évaluations d'impact, qui ont été publiées pour la première fois cette année, sont de qualité inégale<sup>29</sup> : le contenu de celles-ci varie en fonction de la Direction Générale responsable de l'évaluation et ne présente pas, dans de nombreux cas, une approche intégrée suffisante à partir d'une vision de développement durable. La sélection des évaluations d'incidence étendues semble ici et là arbitraire. Il s'agit peut-être des maladies infantiles d'un processus qui vient d'être lancé et peut-être suffit-il de davantage de concertations et de savoir-faire pour optimiser l'analyse d'impact. Quoiqu'il en soit, un "*assessment des impact assessments*" serait certainement indiqué, non seulement dans l'examen actuel de la stratégie de développement durable mais aussi par la suite, en tant qu'élément de la procédure d'évaluation d'impact. Les acteurs sociaux doivent aussi être ici impliqués, dans le cadre de l'approche "*governance*" de l'UE, afin d'accroître la transparence et la base du processus.
- [30] Une analyse d'impact est un outil intéressant et indispensable qui a cependant aussi ses limites. La Commission le fait remarquer à juste titre : "*L'analyse d'impact est un outil d'aide à la décision et ne remplace pas l'appréciation politique.*"<sup>30</sup> Un *impact assessment* apporte des informations sur des choix possibles et sur les conséquences de ces options politiques mais ne remplace pas la décision. L'analyse d'impact est axée sur une seule initiative tandis que la politique doit également tenir compte du cadre plus large. Le processus de Cardiff apporte ici une contribution importante parce que – contrairement au processus d'analyse d'impact – il s'agit d'un processus holistique et structurel pour l'intégration dans les politiques en vue d'un développement durable. Ce processus devrait donc "*se poursuivre et conférer à la stratégie de l'UE en faveur du développement durable une dimension environnementale du même ordre que les dimensions économique et sociale apportées par les Grandes orientations de politique économique et les Lignes directrices pour l'emploi*"<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> Il y a une différence entre l'analyse d'impact, qui est un instrument pour guider la décision politique, et l'évaluation ex ante budgétaire, qui est un instrument purement financier. L'évaluation budgétaire se concentre principalement sur l'utilisation optimale des ressources, autrement dit le rapport coût-efficacité de l'ensemble des programmes de dépenses/actions proposés pour le budget communautaire. Cf. COM (2002)276 (5/6/2002) «Communication de la Commission sur l'analyse d'impact », 1.3

<sup>27</sup> COM (2002)276 (5/6/2002): "Communication de la Commission sur l'évaluation d'impact" p. 2

<sup>28</sup> 2001a16 "Deuxième avis sur la stratégie de développement durable de l'Union Européenne", § 8

<sup>29</sup> COM(2003)645 (29/10/2003) "Programme législatif et de travail de la Commission pour 2004" annexe 2, et document de référence "Evaluations d'impact préliminaires".

<sup>30</sup> COM (2002)276 (5/6/2002): "Communication de la Commission sur l'évaluation d'impact" p. 3

<sup>31</sup> COM (2001)264 "Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union Européenne en faveur du développement durable " p.16



- [31] Les deux processus sont complémentaires, comme l'affirme à juste titre la Commission : *"L'approche plus globale et à long terme suivie dans les stratégies sectorielles d'intégration environnementale est complétée par l'outil de l'analyse d'impact approfondie, conçue pour servir aux propositions de mesures ou d'initiatives particulières. Ces deux instruments sont essentiels pour l'équilibre entre les trois piliers du développement durable et donc, pour la réalisation d'un niveau plus élevé d'intégration environnementale."*<sup>32</sup> Une étude de l'Eurobaromètre démontre que le citoyen européen n'est pas convaincu que les politiques européennes sont efficaces dans ce domaine, puisque à la question " A votre avis, les décideurs politiques pensent-ils suffisamment à l'environnement quand ils décident des politiques dans d'autres domaines comme l'économie et l'emploi ? " 75% du public cible répond "non".<sup>33</sup>
- [32] Le CFDD plaide, par conséquent, pour que l'examen de la stratégie européenne de développement durable (EUSDS) prenne en compte les conclusions et recommandations du document précité qui assure le suivi et l'évaluation du processus de Cardiff. Le processus doit donc être appliqué de manière cohérente par les différentes formations du conseil et des procédures sont requises pour la mise en œuvre et le suivi des mesures. Il est également important que le Conseil Européen soutienne le processus en confirmant son engagement pour l'intégration dans les politiques des objectifs environnementaux.

### **Elaborer un ensemble équilibré d'indicateurs**

- [33] Pour une analyse d'impact et la révision de l'EUSDS en général, des indicateurs sont nécessaires : sans indicateurs, nous ne pouvons pas calculer l'impact des mesures, pas plus que nous pouvons estimer les problèmes, évaluer la situation actuelle, identifier les tendances et élaborer des scénarios pour l'avenir. Dans son premier avis sur les indicateurs, le CFDD affirmait : *"Il faut donc à la fois que ces indicateurs soient pertinents scientifiquement, que la construction et le choix des indicateurs soient rendus transparents et fassent l'objet d'un processus consultatif/participatif"*<sup>34</sup>. Les indicateurs structurels européens ne répondent pas à ce dernier critère, a ajouté le CFDD dans son avis préparatoire au sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg<sup>35</sup>: *"... le choix de ces indicateurs et donc des priorités ne s'est pas fait de manière suffisamment transparente. Cette transparence peut notamment être assurée par des processus participatifs."*
- [34] Au § 44 de ce même avis de 2002, le CFDD stipulait que dans la liste des indicateurs structurels pour le Rapport de Printemps (36 au total à l'époque) *"les indicateurs sociaux et environnementaux sont sous-représentés (...) ou peu adéquats dans un contexte de développement durable. De plus, des dimensions importantes sont actuellement absentes ou insuffisamment présentes dans cette liste d'indicateurs (...): la dimension externe de l'UE, les rapports Nord-Sud, l'inégalité dans l'accès aux ressources naturelles, l'impact des méthodes de consommation et de production, la santé publique et la sécurité alimentaire."* Le CFDD y ajoute qu'il serait utile *"d'élaborer au niveau de chaque pays européen et au niveau international des indicateurs agrégés comme l'empreinte écologique ("ecological footprint") ou l'espace environnemental ("Environmental Utilisation space")."*<sup>36</sup>

<sup>32</sup> COM(2004)394 (1/6/2004): "Intégration des considérations environnementales dans les autres politiques – bilan du processus de Cardiff" p.2

<sup>33</sup> Flash Eurobaromètre 123 (7/5/2002): "Perception du développement durable et préoccupations environnementales des Européens", p.19

<sup>34</sup> 2002a03 (16/4/2002): Avis sur les indicateurs de développement durable, § 2

<sup>35</sup> 2002a06 (16/4/2002) § 43

<sup>36</sup> 2002a06 (16/4/2002) § 45



- [35] Comme déjà mentionné au § 13, le CFDD rappelle que les indicateurs sur lesquels se base la Commission pour le Rapport de Printemps (ramenés entre-temps à quatorze), ne donnent pas une image équilibrée des exigences sur le plan d'un développement durable. Le CFDD se rallie également aux conclusions du Conseil (Affaires Générales) portant sur la communication de la Commission en matière d'indicateurs structurels<sup>37</sup> : *"Des progrès sont encore nécessaires pour améliorer l'équilibrage des indicateurs en fonction des priorités de la stratégie de l'UE pour le développement durable et du sixième programme d'action communautaire pour l'environnement. Des indicateurs sur la biodiversité et la santé devraient être inclus dès que possible, et au plus tard d'ici à la prochaine révision de la stratégie de l'UE pour le développement durable (prévue pour 2004)."*<sup>38</sup> Le CFDD estime en plus qu'il serait utile d'inclure un indicateur "efficacité énergétique" à côté de "intensité énergétique".
- [36] Dans ce contexte, il est à mentionner qu'un groupe de travail se penche, au sein d'Eurostat, sur les indicateurs pour le développement durable (SDI). Ce groupe de travail<sup>39</sup> proposera une liste de SDI pour l'examen de la stratégie européenne de développement durable et formulera un certain nombre de recommandations. Le CFDD estime qu'il s'agit d'une initiative intéressante qui peut contribuer à la nouvelle stratégie de l'UE pour le développement durable. Il ressort ainsi des informations déjà disponibles que ce projet prête également attention aux interactions entre les indicateurs, ce qui est d'une importance capitale pour aboutir à une intégration dans les politiques au niveau du développement durable. Le CFDD soulignait déjà dans son deuxième avis sur les indicateurs que les indicateurs structurels de l'UE n'étaient pas satisfaisants sur ce plan : *"(l'approche européenne) traite des différents piliers du développement durable de manière trop séparée"*<sup>40</sup>
- [37] Les indicateurs sont un outil indispensable pour mener une politique dans l'UE, mais ils ne peuvent pas se substituer aux décisions. Déterminer et pondérer des indicateurs suppose en effet aussi des choix politiques.

### **Cohérence entre la politique de l'UE et celle des Etats membres**

- [38] Lors du réexamen de la stratégie européenne en faveur du développement durable, il faut également s'attarder sur la relation entre celle-ci et la stratégie de développement durable suivie dans les Etats membres. Une récente étude<sup>41</sup> démontre que pratiquement tous les Etats membres opèrent ce genre de stratégie mais que le contenu, l'approche et l'encadrement politique varient fortement d'un état à l'autre. Ces différentes nuances s'expliquent par la tradition politique et culturelle ou par la situation économique, écologique ou sociale spécifique de ces pays. Le CFDD estime toutefois qu'il serait utile de comparer ces différentes approches, aussi bien entre elles que par rapport à la stratégie européenne de développement durable. C'est la raison pour laquelle le conseil a participé à une étude des European Environmental and Sustainable Development Advisory Councils (EEAC)<sup>42</sup>. Cette étude analyse la manière dont est abordé le développement durable dans huit pays de l'UE et en tire les leçons, tant au niveau national qu'au niveau européen.

---

<sup>37</sup> COM(2003)585 du 8/10/2003

<sup>38</sup> Conclusions du Conseil 15875/03 du 8 décembre 2003, p.3

<sup>39</sup> Les membres de ce groupe de travail sont des experts de Eurostat, des représentants de 16 pays européens, de différents DG de la Commission, de l'European Environmental Agency, de l'OCDE et des Nations-Unies (CSD)

<sup>40</sup> 2004a01 (19/2/2004) : " Avis sur la construction participative d'un tableau de bord du développement durable pour la Belgique ", § 77

<sup>41</sup> Document de travail de la Commission: "National Sustainable Development Strategies in the European Union" (avril 2004)

<sup>42</sup> CECE : "Sustaining Sustainability" (publication finale décembre 2004)



- [39] Elle peut contribuer à une plus grande cohérence entre la stratégie européenne de développement durable et la politique de développement durable des états membres et leurs niveaux régional et local, autrement dit à une intégration verticale de la politique. Comme le CFDD le fait remarquer dans un avis récent<sup>43</sup>, l'intégration verticale n'est pas une relation à sens unique dans laquelle des décisions sont uniquement *téléchargées* du niveau européen vers les niveaux national, régional et local : "*Le mouvement inverse, c'est-à-dire l'envoi de décisions des niveaux locaux, régionaux et nationaux est tout aussi important pour la politique. Il s'agit donc d'un processus à double sens et le conseil souhaite souligner l'importance des actions bottom-up à côté des actions top-down, dans le cadre de l'intégration verticale.*"
- [40] Nous retrouvons les thèmes clés de la stratégie européenne en faveur du développement durable dans la plupart des stratégies nationales et régionales de développement durable. Ces niveaux opèrent, parfois, avec certains objectifs ou instruments qui sont fixés au niveau européen. Une coordination de la politique sur ce plan revêt, par conséquent, une importance significative. Dans son avis sur le réexamen de la stratégie de l'Union Européenne en faveur du développement durable<sup>44</sup>, le CESE cite comme questions prioritaires la politique énergétique et des transports, la pêche et l'agriculture. Cette situation peut entraver le processus car une politique qui n'est pas complémentaire à plusieurs niveaux perd de son efficacité.
- [41] C'est pourquoi le CFDD se rallie à la recommandation du CESE invitant les Etats membres à présenter un rapport sur (la mise en œuvre de) leur stratégie de développement durable, à l'occasion du Conseil européen de Printemps.<sup>45</sup> La remise d'un tel rapport pourrait contribuer à une plus grande cohérence entre la politique européenne et la politique nationale sur ce plan. Pour des objectifs spécifiques, on pourrait utiliser plus amplement la méthode ouverte de coordination, déjà fortement présente dans le processus de Lisbonne, ainsi que des outils comme des conventions et contrats tripartites pour administrations locales. Dans tous ces cas, il s'agit d'une approche par laquelle des niveaux infra-communautaires (pays, régions, villes) peuvent élaborer, dans leur contexte spécifique, une politique propre axée sur la réalisation des objectifs définis au niveau communautaire.<sup>46</sup>
- [42] Le document de travail de la Commission précité énumère un certain nombre de défis communs pour la politique de développement durable des pays de l'UE et mentionne les domaines dans lesquels l'UE et ses Etats membres peuvent collaborer, notamment en rassemblant leur savoir-faire, en faisant part réciproquement de leurs expériences et en définissant des "*best practices*"<sup>47</sup>. Le CFDD insiste pour que la Commission utilise le réexamen de la stratégie européenne pour définir cette approche de cohérence verticale comme faisant partie de la stratégie européenne en faveur du développement durable et pour prévoir une procédure (y compris les moyens nécessaires) pour alimenter cette approche. Les conseils nationaux pour le développement durable peuvent jouer, dans ce cadre, un rôle important.<sup>48</sup>

<sup>43</sup> 2003a9 (18 décembre 2003): "Avis sur l'intégration verticale du développement durable et la multilevel governance", § 3

<sup>44</sup> Comité économique et social européen NAT/229 – CESE 661/2004 (28/4/2004): "Évaluation de la stratégie de l'UE en faveur du développement durable – Avis exploratoire", 5.3

<sup>45</sup> Comité économique et social européen SC/021 – CESE 289/2003 (27/2/2003): "The Lisbon strategy and sustainable development", 6.5. Le gouvernement belge a prévu l'évaluation annuelle de sa politique de développement durable fin 2004-début 2005 : cette évaluation pourrait donc être utile pour le Sommet de Printemps 2005

<sup>46</sup> Voici notamment SEC(2004)1153 (22/9/2004) : "Rapport sur la gouvernance européenne 2003-2004", 2.9.2, COM (2002)709 (11/12/2002) : "A framework for target-based tripartite contracts and agreements between the Community, the States and regional and local authorities" et le rapport du groupe de travail 4a pour le livre blanc Gouvernance: "Involving experts in the process of national policy convergence" (Juin 2001)

<sup>47</sup> "National Sustainable Development Strategies in the European Union" (avril 2004), 7.1 et 7.2

<sup>48</sup> Cf. International Institute for Environment and Development, Environmental Planning Issues No 27 (Jan. 2004): "The EU strategy for sustainable development: process and prospects", 7.1: "*Multi-stakeholder National Councils for Sustainable Development (...) could play a key role in building synergy between the EU SD strategy and national strategies.*"



### **Le développement durable en tant que processus multi-acteurs**

- [43] L'apport des conseils nationaux pour le développement durable est bien entendu, également fondamental pour laisser la *société civile* jouer son rôle dans l'élaboration de la politique. La participation est un principe d'action important du développement durable<sup>49</sup> : une participation plus étroite du citoyen et de ses organisations, par le biais de la consultation, de la concertation et d'autres mécanismes, rapproche la politique des besoins et objectifs locaux, contribue au caractère démocratique de celle-ci et élargit la base sociale pour le développement durable. Dans ce cadre, il est important d'avoir une représentation équilibrée des différents groupes sociétaux. La participation est d'ailleurs un des principes de gouvernance, la bonne politique que l'UE veut mener.<sup>50</sup> Les autres principes de gouvernance européenne sont : la transparence, le devoir de responsabilité, l'efficacité et la cohérence (l'aspiration à une intégration verticale et horizontale, notamment via des évaluations d'impact, fait aussi partie de cette vision de la politique).
- [44] Le CFDD considère que la consultation organisée actuellement par la Commission sur le réexamen de la stratégie européenne de développement durable est une excellente initiative, complémentaire à la concertation organisée avec les groupes sociétaux. Il apprécie, de façon générale, les initiatives entreprises ces dernières années par la Commission sur le plan de la consultation, à la suite du livre blanc sur la *gouvernance*<sup>51</sup>. Mais parallèlement à une consultation, une concertation plus permanente et globale avec le citoyen et ses organisations serait tout aussi souhaitable. Dans son avis sur la stratégie de développement durable de l'Union Européenne de 2001, le CFDD affirmait déjà *"qu'il faut réfléchir sur l'organisation de la concertation sociale en matière de développement durable au niveau européen. Le CFDD constate qu'à ce sujet, le document de travail de l'UE mentionne la création éventuelle d'un "conseil" du développement durable (page EN-52, point 4.5.), sans toutefois dire clairement ce qu'il entend précisément par là. Des éclaircissements sont donc nécessaires. De plus, le CFDD estime qu'il faut d'abord étudier si et comment les forums existants peuvent jouer un rôle dans la concertation sociale en matière de développement durable au niveau européen."*<sup>52</sup>

### **Mieux communiquer sur l'Europe et le développement durable**

- [45] Outre des consultations et concertations avec les organisations des parties prenantes, un effort sera également nécessaire en ce qui concerne la communication afin d'impliquer plus étroitement le citoyen dans la politique. Un double problème se pose alors. D'une part, le citoyen ne sait pas suffisamment ce que défend l'Europe et ne fait, de manière générale, pas suffisamment confiance aux institutions de l'UE et à leur politique. C'est ce qui ressort, notamment, des sondages d'opinion de l'Eurobaromètre: en moyenne, 29% seulement des citoyens européens estiment être bien informés sur les institutions et la politique de l'UE. Et 48% seulement des personnes interrogées sont convaincues que l'adhésion de leur pays à l'UE est une bonne chose.<sup>53</sup> D'autre part, le développement durable, en tant que concept, est trop peu connu par la population<sup>54</sup>, et la base sociale pour des changements radicaux sur le plan de la consommation et de la production est par conséquent limitée.

<sup>49</sup> Déclaration de Rio de Janeiro sur l'environnement et le développement (1992), principe 10

<sup>50</sup> Voir à ce sujet COM (2001)428 (25/7/2001): "Europese governance, een witboek" et SEC (2004)1153 (22/09/2004): "Rapport sur la gouvernance européenne 2003-2004"

<sup>51</sup> Nous pouvons également mentionner ici la consultation des parties intéressées dans la procédure de l'analyse d'impact étendue, cf. COM (2002)276 (5/6/2002): "Mededeling van de Commissie over effectbeoordeling"

<sup>52</sup> 2001a08 (24/4/2001): « Avis sur la stratégie de développement durable de l'Union Européenne », § 21

<sup>53</sup> Eurobaromètre standard 61 (printemps 2004), p.7 et p.19

<sup>54</sup> Le CFDD estime qu'une nouvelle analyse à ce sujet est utile. Dans ses analyses (Standard) périodiques, l'Eurobaromètre pourrait sonder les connaissances de et l'attitude vis-à-vis du développement durable, et/ou, après le Flash de mai 2002 – voir note de bas de page 23 – effectuer une nouvelle analyse ponctuelle (plus étendue) sur ce sujet.





- [46] L'UE a bien conscience que le citoyen connaît et apprécie trop peu sa politique. Elle a, par conséquent, élaboré une stratégie de communication pour y remédier, dans le cadre de son approche globale de gouvernance (voir à nouveau § 43). Cette stratégie<sup>55</sup> est axée sur la transmission cohérente d'une image européenne, en utilisant un certain nombre de valeurs (liberté, prospérité, solidarité, etc.) comme fil conducteur et en mettant en avant un certain nombre de thèmes importants. Ces sujets d'informations prioritaires sont, notamment, l'élargissement, l'avenir de l'UE, l'espace de liberté, la sécurité et la justice, l'euro et le rôle de l'Europe dans le monde. L'UE mobilise à cette fin des moyens de communication pour améliorer le dialogue avec les différents groupes cibles. Le CFDD apprécie, à ce propos, les efforts déployés ces dernières années par l'UE pour mettre des informations et documents à la disposition des citoyens via différents portails et pour mettre sur pied un dialogue avec ceux-ci (le portail "Votre regard sur l'Europe").
- [47] Le CESE a émis un avis sur cette stratégie de communication de l'UE et le CFDD y reconnaît la thèse selon laquelle le développement durable devrait également être traité comme sujet de communication prioritaire, surtout parce que: *"L'environnement et le développement durable sont des questions étroitement liées à la vie quotidienne des citoyens de l'UE. (...) Même si ces questions sont abordées par les différentes DG de la Commission ou d'autres institutions de l'UE, à travers des efforts d'information plus spécifiques, elles devraient être également intégrées dans l'effort total d'information et de communication. Les problèmes journaliers concrétisent les activités de l'UE au niveau individuel. Leur valeur ne devrait pas être sous-estimée."*<sup>56</sup>
- [48] Cela signifie que dans sa communication, l'Union Européenne doit se présenter comme une union défendant une politique de développement durable qu'elle traduit, d'une manière concrète, pour le grand public. Le développement durable ne peut être perçu comme un concept théorique mais comme un projet de vie, de travail, de logement, de consommation, de déplacement, etc. Un projet qui a du sens et qui donne du sens parce que son objectif final est de préserver et accroître notre qualité de vie et celle de nos enfants. Dans pareille approche, l'accent repose davantage sur l'aspect positif plutôt que sur des scénarios catastrophes: le fil conducteur est que le développement durable offre de nouvelles opportunités, par exemple pour concilier respect de l'environnement, emploi et bien-être (voir § 24). Ceci doit être illustré à l'aide de projets concrets et de "best practices" dans les états membres.<sup>57</sup> Dans la mesure du possible, le point de départ doit toujours être l'environnement du citoyen, ce qui signifie qu'il faut consacrer beaucoup d'attention aux initiatives locales et régionales (agenda 21 local, réalisations par le biais des fonds régionaux, etc.).
- [49] Une telle communication n'est toutefois possible que lorsque l'UE réussit à développer une vision cohérente sur le développement durable dans laquelle les processus de Lisbonne et de Göteborg sont adaptés l'un à l'autre et les zones de tension entre les deux ne sont pas ignorées mais éclaircies (voir §18). La stratégie doit être transparente pour que chacun comprenne les choix face auxquels se trouvent les pouvoirs publics, les différents acteurs et les citoyens dans notre communauté. Ce qui n'est pas pensé clairement ne peut pas non plus être communiqué clairement.
- [50] Une deuxième condition pour communiquer le développement durable avec succès est liée à la mise en oeuvre. *"La meilleure façon de démontrer et communiquer ce que signifie le développement durable est de réaliser des améliorations tangibles dans la vie des gens."*<sup>58</sup> Ces propos ne sont crédibles que si l'on joint le geste à la parole. La politique de développement durable de l'UE doit, pour cette raison également, mentionner des objectifs concrets, fixer un timing, définir des responsabilités pour l'exécution de mesures et organiser le contrôle et le suivi de la politique.

<sup>55</sup> Voir notamment COM(2002)350 (2/7/2002) et COM(2004)196 (20/4/2004) sur la stratégie de communication de l'Union Européenne

<sup>56</sup> CESE 72/2003 (23/1/2003), 4.5

<sup>57</sup> Le CFDD a publié cette année-ci un répertoire d'initiatives dans le domaine du développement durable : « Premiers pas vers un développement durable en Belgique » (voir website [www.cfdd.be](http://www.cfdd.be))

<sup>58</sup> EEAC Sustainable Development Conference, Kinsale 15/4/2004, Report Work Group "Communicating SD in an enlarged EU"



### **Les thèmes prioritaires de la stratégie de développement durable de l'Union Européenne**

- [51] Dans son document de base de 2001<sup>59</sup>, la Commission proposait de se concentrer sur six domaines qui présentent des problèmes représentant une menace sérieuse ou irréversible pour le bien-être de la société européenne. Ces thèmes prioritaires sont le changement climatique, la santé publique, la pauvreté et l'exclusion sociale, le vieillissement de la population, la gestion des ressources naturelles et la mobilité/transport. Dans le document de consultation pour le réexamen de la stratégie européenne du développement durable, la Commission énumère les mesures qui sont prises entre-temps et esquisse les progrès déjà enregistrés dans chacun de ces domaines. Dans les paragraphes 53-77 suivent quelques annotations, basées surtout sur les précédents avis du CFDD émis sur ces différents thèmes.
- [52] Le CFDD pense qu'il serait utile de mettre plus l'accent sur l'aspect de "production et consommation durables".<sup>60</sup> Cette matière est abordée dans le thème "Gestion des ressources naturelles", mais recevra plus d'attention si on le développe davantage dans les six thèmes prioritaires en tant qu'objectif transversal prioritaire. Ainsi, l'UE soulignerait davantage que le changement des modes de production et de consommation est essentiel pour arriver à un développement durable. C'est ce qui a d'ailleurs été formulé dans le Plan d'Implémentation de Johannesburg : *«Il est indispensable de modifier radicalement la façon dont les sociétés produisent et consomment si l'on veut assurer un développement durable. Tous les pays devraient s'efforcer de promouvoir des modes de consommation et de production viables, les pays développés montrant la voie et tous les pays en bénéficiant, compte tenu des principes de Rio (...).»*<sup>61</sup>

### **Une vision à long terme sur les changements climatiques**

- [53] Le CFDD est d'avis que les engagements souscrits à Kyoto par l'Union européenne (une réduction de 8% des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2008-2012, par rapport à 1990) ne constituent qu'un tout premier pas et qu'il faut adopter rapidement une stratégie permettant de stabiliser les changements climatiques dans des limites tolérables, c'est-à-dire limiter l'augmentation de la température moyenne globale à 2°C : nous nous référons dans ce contexte à la décision du Parlement européen et du Conseil établissant le *Sixième programme d'action communautaire pour l'environnement*<sup>62</sup>. Dans ce cadre, le CFDD soutient l'action de la Commission, qui a voulu lancer un débat sur les engagements de réduction après 2012, débat qui devra être suivi d'engagements concrets, soutenus par une réelle stratégie à moyen (2020-2030) et long (2050 et au-delà) terme. Cette problématique sera traitée dans un avis sur les engagements post-2012 que le CFDD est en train d'élaborer.
- [54] Pour enregistrer des progrès dans ce domaine, une approche mondiale est d'une grande importance. L'Union Européenne peut jouer un rôle de pionnier au niveau de la recherche et des négociations pour impliquer tous les pays dans une approche de développement durable, aussi bien pour mieux intégrer des objectifs écologiques et sociaux au niveau mondial que pour sauvegarder sa propre compétitivité. Dès lors, le CFDD appelle l'Union européenne à être active au niveau des instances internationales pour faire progresser le dossier des changements climatiques. Notamment, l'Union européenne a un rôle essentiel à jouer pour résoudre le conflit potentiel entre la nécessité vitale de préserver la stabilité climatique et les dispositions actuelles du commerce international.

<sup>59</sup> COM(2001)264: 'Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union Européenne en faveur du développement durable'

<sup>60</sup> Cf. aussi le point de vue du Bureau fédéral du Plan pendant les auditions CFDD/CCE/CNT sur l'examen de la stratégie européenne pour le développement durable 10/09/2004

<sup>61</sup> Plan d'implémentation (septembre 2002) III, 14

<sup>62</sup> 22 juillet 2002, article 2(2), décision 1600/2002/CE, confirmé par le Conseil Environnement d'octobre 2004



- [55] Le CFDD partage les analyses selon lesquelles jusqu'à présent, il n'y a eu que des progrès très limités dans la lutte contre les changements climatiques. Les émissions globales de l'Union européenne des 15 ont certes été réduites d'environ 3 % entre 1990 et 2000 (ce chiffre est de 6% pour l'Europe des 25). Ces réductions sont néanmoins dues principalement à des effets conjoncturels (essentiellement des conversions et restructurations industrielles en Grande-Bretagne, en Allemagne et dans certains nouveaux Etats-membres de l'UE). Le CFDD estime dès lors que les processus en cours ne sont pas suffisants pour atteindre les objectifs définis à Kyoto<sup>63</sup>.
- [56] Le CFDD estime qu'un large potentiel non exploité existe dans le domaine de l'amélioration de l'efficacité énergétique<sup>64</sup> et dans les nouvelles technologies émettant peu ou pas de CO<sub>2</sub>. Le CFDD demande que des actions énergiques soient entreprises pour assurer le développement de ces nouvelles technologies. De plus, le CFDD soutient toutes les actions qui incitent à la réalisation de potentiels d'amélioration de l'efficacité énergétique techniquement réalisables et économiquement rentables.
- [57] En matière d'énergie renouvelable, les objectifs européens (12 % de la consommation européenne intérieure brute d'énergie et 22 % de la consommation européenne totale d'électricité devraient provenir de sources d'énergie renouvelables) ne seront vraisemblablement pas atteints en 2010. Le CFDD demande que l'Union européenne en tire les conséquences pour adapter sa politique.

### **Une rupture des tendances est nécessaire sur le plan de la mobilité et du transport**

- [58] Selon le CFDD, le principe d'une croissance continue de la demande de transports n'est pas remise en question dans la stratégie européenne. La croissance des transports n'est pas découplée de la croissance économique et la demande ne cesse d'augmenter<sup>65</sup>. Le CFDD rappelle en effet que les émissions de CO<sub>2</sub> dues au transport ont augmenté de 19 % entre 1990 et 2001<sup>66</sup>. Le CFDD estime donc que la politique actuelle de l'Union européenne n'a que peu d'effets sur les émissions de CO<sub>2</sub>, alors qu'au contraire, elle a contribué à une forte réduction des autres polluants. Le CFDD est donc d'avis que la maîtrise de la demande de mobilité doit constituer une priorité politique de développement durable.<sup>67</sup>
- [59] Ainsi, le CFDD considère que le principe du "pollueur payeur" devrait être appliqué pour tous les modes de transport. Il est en effet grand temps que le coût des externalités dues aux différents moyens de transport soit internalisé. Une politique en matière de tarification des infrastructures de transport peut y aider.
- [60] Parallèlement, le CFDD plaide pour une amélioration substantielle des alternatives au transport aérien et routier. En particulier, les efforts pour développer, harmoniser et moderniser les réseaux ferrés doivent être approfondis.<sup>68</sup> Les politiques de l'Union européenne doivent être orientées en ce sens. Des investissements considérables seront nécessaires pour améliorer l'offre de services ferroviaires et de réorienter ainsi la demande dans une direction de mobilité plus durable. En outre, le CFDD est d'avis que " *la demande de mobilité aérienne soit réduite et estime que des actions sur la taxation du kérosène et les taxes d'aéroport et de navigation doivent être défendues par le gouvernement belge au niveau international* " <sup>69</sup>.

<sup>63</sup> Voir par exemple l'analyse du Bureau fédéral du Plan, auditions CFDD/CCE/CCT sur le EUSDS-review, 10/09/2004

<sup>64</sup> Le CFDD a publié le 29/10/2004 un avis sur la communication de la Commission COM (2003)739 : « Avis sur la proposition de directive européenne relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques ». Voir aussi l'avis du CFDD 2003a06 (20/05/2003) : « Avis cadre 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 ») »

<sup>65</sup> Voir l'analyse du Bureau fédéral du Plan, auditions CFDD/CCE/CCT sur le EUSDS-review, 10/09/2004

<sup>66</sup> *Outstanding Environmental Issues, a review of the EU's environmental agenda*, par the Netherlands Environmental Assessment Agency (RIVM in cooperation with the EEA, septembre 2004), disponible sur <http://www.rivm.nl/bibliotheek/digitaaldepot/OutstandingEnvironmentalIssues.pdf>

<sup>67</sup> Ce paragraphe ainsi que les paragraphes suivants à propos de la mobilité sont repris de l' "Avis sur L'avant-projet de plan fédéral de développement durable 2004-2008 " 2004a04 (12/05/2004), §§ 202, 203, 204, 206. Voir aussi l'avis du CFDD 2004a02 (19/02/2004) : « Avis-cadre pour une mobilité compatible avec le développement durable »

<sup>68</sup> CFDD, 2004a04 (12/5/2004), § 206

<sup>69</sup> CFDD, 2004a04 (12/5/2004), § 204



- [61] Le CFDD estime nécessaire de rendre cohérentes les politiques de mobilité et d'aménagement du territoire dans l'esprit du développement durable.

**Lutte contre la pauvreté : davantage d'attention pour le contexte du développement durable<sup>70</sup>**

- [62] La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale font partie intégrante d'une politique de développement durable (Cf. principe 5 de la déclaration de Rio). La Commission en a donc fait un thème, à juste titre, de la stratégie de développement durable.<sup>71</sup> Le CFDD considère comme positif que la pauvreté et l'exclusion soient placées de cette manière dans un cadre plus large, mais estime que l'on utilise trop peu cette perspective plus large de développement durable.
- [63] Cela a probablement à voir avec le fait que le Conseil Européen de Göteborg n'a retenu que quatre des six thèmes proposés à titre prioritaire pour l'EUSDS par la Commission : la lutte contre la pauvreté et le vieillissement de la population ne sont pas cités. Toutefois, ces deux thèmes sont repris dans la stratégie de Lisbonne. En faisant mieux concorder le processus de Lisbonne avec celui de Göteborg (Cf. §§ 16-23), la politique en matière de lutte contre la pauvreté et le vieillissement de la population peut davantage être accentuée.
- [64] De cette manière, le caractère transversal de ces thèmes est davantage abordé. La problématique de la pauvreté est ainsi liée à d'autres thèmes de développement durable comme l'environnement<sup>72</sup>, la santé, l'utilisation des ressources naturelles, la consommation durable, la dimension mondiale, etc. Ces relations sont trop peu développées dans l'actuelle politique de lutte contre la pauvreté de l'UE<sup>73</sup>. Nous n'en trouvons, par exemple, aucune trace dans le Plan d'Action national Investissement Social 2003-2005 de la Belgique<sup>74</sup>.
- [65] La meilleure manière de sortir les gens de la pauvreté et de l'exclusion, c'est de leur créer des emplois. L'important toutefois, c'est qu'il s'agisse d'emplois de qualité en ce qui concerne les conditions de travail, le contenu du travail et les relations de travail. Comme le Conseil Central de l'Economie et le Conseil National du Travail le font remarquer à juste titre, "*la dimension qualitative de la politique européenne de l'emploi est essentielle et forme la clé de voûte de la stratégie de Lisbonne.*"<sup>75</sup> Pour cette raison, ces conseils demandent aussi d'établir des indicateurs au niveau européen qui mesurent la qualité du travail.

---

<sup>70</sup> Pour les remarques relatives aux thèmes de la pauvreté et du vieillissement de la population, on utilise surtout l'avis du CFDD sur l'avant-projet de plan fédéral de développement durable 2004-2008: 2004A04 (12/5/2004), § 89 à 139

<sup>71</sup> COM(2001)264: « Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union Européenne en faveur du développement durable »

<sup>72</sup> La relation entre les charges environnementales et la pauvreté occupe une place centrale dans le mouvement "environmental justice". Cf. séminaire du CFDD 12/02/2004

<sup>73</sup> Voir aussi l'analyse du Bureau fédéral du Plan, auditions CFDD/CCE/CCT sur le EUSDS-review, 10/09/2004

<sup>74</sup> Dans le cadre de la méthode de coordination ouverte, les états membres rédigent deux fois par an des plans d'action nationaux pour réaliser les objectifs de l'UE en matière de lutte contre la pauvreté: voir les Conclusions des Conseils européens de Lisbonne (mars 2000), Nice (décembre 2000), Stockholm (mars 2001), Laeken (décembre 2001) et Bruxelles (mars 2003).

<sup>75</sup> Avis CCE/CNT 2004-901 sur la stratégie européenne en faveur du développement durable (p.17), avec référence à l'avis CCE/CNT 2002/240 du 13/02/2002



[66] La lutte contre la pauvreté ne peut pas rester limitée à l'Europe. Dans une approche du développement durable, il est nécessaire de prêter attention à la dimension mondiale du problème. La communication de la Commission sur la dimension externe de la stratégie de Göteborg <sup>76</sup> y a donné un solide coup de fouet. Les rapports entre la dimension externe et la dimension interne dans la stratégie européenne de développement durable ne sont pas toujours très claires, bien que l'intégration des deux soit considérée comme prioritaire (par exemple, sur le plan de la politique agricole et de la politique de la pêche)<sup>77</sup>. La mise en oeuvre de la politique annoncée laisse aussi parfois à désirer. Le Comité Economique et Social Européen le fait d'ailleurs remarquer dans son avis sur la stratégie européenne en faveur du développement durable: "*Le développement durable dans l'UE ne doit cependant pas se concentrer uniquement sur la question de la pauvreté au sein de l'Union mais aussi prendre en compte l'impact de notre mode de gestion sur la pauvreté dans le monde et les possibilités qui s'offriront aux générations futures. Le CESE estime que la justice de répartition et l'équité entre les générations n'ont pas fait, jusqu'ici, l'objet d'une réflexion suffisante. Le fait que le volume des aides au développement n'atteint même pas la moitié du montant qui avait été promis révèle que l'on est encore loin de pouvoir parler d'une politique cohérente.*"<sup>78</sup>

### **Viellissement de la population : façonner une société multi-génération**

- [67] Dans le contexte du développement durable, on a toujours considéré les évolutions démographiques comme un déterminant important (*voir par ex. agenda 21, section 1, chapitre 5*). Ce qui caractérise, aujourd'hui et pour les prochaines décennies, l'évolution démographique c'est le vieillissement de la population. Le thème est surtout abordé, au niveau européen, dans le processus de Lisbonne, bien qu'il ait été proposé comme priorité pour l'EUSDS (voir § 63) par la Commission. Il apparaît ici également qu'une approche partant d'une vision du développement durable coordinatrice permettrait de mieux comprendre la problématique.
- [68] Le vieillissement de la population nous place devant un problème considérable de financement: les Etats membres doivent mener des politiques pour garantir le paiement de nos pensions et de nos soins de santé dans un contexte de diminution permanente de la population active. Cette question est fondamentale mais il serait utile de prêter aussi attention à l'aspect socio-culturel<sup>79</sup>: comment exprimer, d'une manière positive une société "multi-génération", comment pouvons-nous préserver la solidarité entre les générations, comment pouvons-nous mieux exploiter le capital social et culturel que constituent les personnes âgées avec leur savoir-faire et leur expérience?<sup>80</sup>
- [69] Dans une vision de développement durable, le caractère transversal de la problématique du vieillissement doit aussi être davantage abordé. Il existe manifestement des liens entre des thèmes comme la santé, l'environnement et le climat<sup>81</sup> et la consommation durable.
- [70] Nous ne pouvons pas non plus perdre de vue la dimension mondiale du vieillissement. Certes, les pays du Sud seront confrontés plus tardivement que ceux du Nord à ce phénomène mais les conséquences y seront plus graves.<sup>82</sup> Le Nord a, en effet, pu mieux se préparer aux problèmes engendrés par le vieillissement tandis que le Sud ne dispose pas d'une sécurité sociale suffisamment étendue (pensions, soins de santé) pour rencontrer les besoins d'un nombre croissant de personnes âgées.

<sup>76</sup> COM(2002)82 (13/2/2002)

<sup>77</sup> COM(2002)82 (13/2/2002), 3.4. "À propos de la tension possible entre la dimension interne et la dimension externe : voir aussi §17 et 79 du présent avis.

<sup>78</sup> CESE 661/2004 (28/4/2004), « Évaluation de la stratégie de l'UE en faveur du développement durable – Avis exploratoire », 3.2

<sup>79</sup> Voir aussi l'analyse du Bureau fédéral du Plan, auditions CFDD/CCE/CCT sur le EUSDS-review 10/09/2004

<sup>80</sup> Voir la séance d'audition du CFDD du 25 mars 2004 avec le prof. Loriaux (UCL) sur la démographie et le vieillissement de la population.

<sup>81</sup> Les personnes âgées sont comme les enfants un groupe vulnérable sur ce plan : voir le taux de mortalité durant la vague de chaleur de 2003.

<sup>82</sup> Voir "second world assembly on ageing" des Nations Unies (2002)



### **Ressources naturelles : le découplage est encore loin**

- [71] Le découplage de la croissance d'une part, l'utilisation de ressources naturelles et la production de déchets d'autre part sont essentiels pour aboutir à un développement durable. La Commission l'a mentionné comme objectif prioritaire dans son document de base sur la stratégie européenne en faveur du développement durable de 2001. Et ces dernières années, des actions ont également été entreprises sur ce plan, notamment la politique intégrée de produits. Cela reste surtout un processus intentionnel : la mise en œuvre laisse à désirer parce que trop peu d'objectifs concrets et mesurables ont été fixés et que des délais non plus n'ont pas été fixés.<sup>83</sup>
- [72] Et ce, alors qu'à terme, une nouvelle diminution des flux de matériaux et d'énergie dans l'économie, dans les produits et les processus de production, sera nécessaire. Dans son avis sur le livre vert sur la politique intégrée de produits de la Commission, le CFDD a signalé que la Commission aurait pu, dans ce contexte, s'exprimer sur des concepts comme *facteur 4 et facteur 10*. *"Dans le cadre de facteur 4, les pays industrialisés devraient devenir quatre fois plus efficaces, à moyen terme, quant aux matières premières et aux matériaux. A plus long terme encore, le facteur 4 ne devrait même plus suffire mais il faudrait atteindre un facteur 10"*<sup>84</sup>
- [73] Un outil important pour aboutir à une production et consommation plus durables est l'internalisation des coûts externes. Le CFDD en a déjà souligné l'importance dans plusieurs avis.<sup>85</sup> On constate, cependant, que peu de progrès sont réalisés au niveau européen dans ce domaine. Cela vaut aussi pour la politique fiscale qui *"est un instrument important dans un assortiment d'instruments pour parvenir à un découplage, crucial pour le développement durable"*<sup>86</sup>. Le fait que l'instrument fiscal ne soit plus utilisé est imputable à la condition d'unanimité requise qui s'applique dans l'UE pour des décisions à ce niveau.
- [74] Il est, de ce fait, difficile d'encourager un mode de consommation plus durable, via une politique de prix alors que le prix joue un rôle important pour le consommateur. Dans l'avis précité dans le précédent paragraphe, sur le livre vert sur la politique intégrée de produits, le CFDD a souligné *"qu'il ne suffit pas de mieux informer le public. Le Conseil demande, lorsque c'est nécessaire et possible, compte tenu de la dimension économique, écologique et sociale, de rendre aussi les produits plus durables financièrement plus attrayants par rapport aux produits classiques"*<sup>87</sup>. *La différenciation doit être opérée, pour le mieux, d'après des critères objectifs qui prennent le plus possible les coûts externes en ligne de compte"*<sup>88</sup>

### **Santé publique : nécessité de prêter davantage attention aux problèmes mondiaux**

- [75] Ces dernières années, l'UE a enregistré un certain progrès dans ce domaine, plus précisément en ce qui concerne la sécurité alimentaire (voir création de l'Autorité Alimentaire européenne), l'information aux consommateurs et l'étiquetage. Un autre pas dans la bonne direction est le nouveau cadre réglementaire pour les produits chimiques (REACH), qui a pour objectif d'améliorer la protection de la santé humaine et de l'environnement tout en maintenant la compétitivité et en renforçant l'esprit d'innovation de l'industrie chimique européenne.

---

<sup>83</sup> Cf. analyse du Bureau fédéral du Plan, auditions CFDD/CCE/CCT sur le EUSDS-review, 10/09/2004; recommandations CECE "Strengthening sustainable development in the EU" (Novembre 2003); Publication "Green Eight Review of the EU sustainable development strategy" (août 2004)

<sup>84</sup> CFDD 2001a09 (22/5/2001), § 19

<sup>85</sup> CFDD 2004a04 (§163), 2002a07 (§44), 2001a08 (§25) ...

<sup>86</sup> CFDD 2004a04 (12/05/2004), § 66

<sup>87</sup> Hors de cette citation, il est important de souligner que pour le CFDD, cette catégorie englobe également les produits importés.

<sup>88</sup> CFDD 2001a09 (22/5/2001), § 23



- [76] Dans ce domaine également, il faudrait s'intéresser davantage à l'aspect transversal. Le thème de la santé est en effet lié à différents autres aspects de développement durable. Il est nécessaire d'analyser davantage la relation entre la santé et les facteurs environnementaux (y compris les changements climatiques)<sup>89</sup>, ainsi que la relation entre la santé et la pauvreté. Les habitants de quartiers pauvres connaissent, par exemple, généralement plus de problèmes de santé, notamment en raison d'un logement insalubre. Pour s'attaquer à de pareils problèmes de santé publique, il faut aller plus loin que des déclarations d'intention: il faut une politique efficace qui contienne des objectifs quantifiés et un timing pour l'exécution de celle-ci.
- [77] En ce qui concerne la dimension externe, il faudrait davantage s'attarder sur l'impact des maladies infectieuses au Tiers-Monde: des fléaux comme le sida et la tuberculose constituent une entrave au développement durable dans les pays du Sud.<sup>90</sup> Le CFDD fait référence, à ce propos, aux engagements pris lors du Sommet Mondial sur le Développement durable (Johannesburg) en matière de santé. Le plan d'action qui a été adopté à Johannesburg consacre un chapitre entier (chapitre 6) à la question de "la santé et du développement durable". *"On trouve aussi d'autres décisions relatives à la santé dans les autres chapitres du Plan, par exemple au chapitre 2 §8 : afin de protéger la santé humaine, il est prévu de réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable et à des services d'assainissement de base; au chapitre 3 §23, il est décidé qu'il faudra que, d'ici à 2020, les produits chimiques et notamment, les produits organiques persistants (voir §23a), soient utilisés et produits de manière à ce que les effets néfastes graves qu'ils ont sur la santé et l'environnement soient réduits au minimum."*<sup>91</sup>

### **La dimension externe : promouvoir le développement durable au niveau mondial**

- [78] De manière générale, le réexamen de la stratégie européenne de développement durable doit tenir compte du contexte multilatéral dans lequel s'inscrit la stratégie européenne du développement durable. La politique européenne en la matière doit être coordonnée avec celle d'institutions comme les Nations Unies (événements majeurs, CSD, UNEP, etc.), le G8, l'OMC (Doha development Round) et l'OCDE, et avec des processus comme le protocole de Kyoto, le processus de Marrakech, le Strategic approach International Chemicals Management, etc.<sup>92</sup> L'UE peut promouvoir, de différentes manières, la vision du développement durable dans ces institutions et processus internationaux.<sup>93</sup> L'Union devrait, par exemple, pouvoir plaider au sein de l'OCDE en faveur de la permanence du groupe d'experts en développement durable, dont la durée est actuellement fixée à deux ans.

<sup>89</sup> Cf. rapport de la délégation du CFDD présente à la "Fourth Ministerial Conference on Environment and Health", Budapest 23/6/2004

<sup>90</sup> Voir l'analyse du Bureau du Plan pendant les auditions CFDD/CCE/CCT sur le EUSDS-review, 10/09/2004

<sup>91</sup> CFDD 2002a23 (17/12/2002) "Avis sur la note stratégique sectorielle sur les soins de santé de base de la DGCI" §10

<sup>92</sup> Voir analyse de Chris Van den Bilcke (SPF Affaires Etrangères) pendant les auditions CFDD/CCE/CNT sur le EUSDS-review le 10/09/2004

<sup>93</sup> Dans son "Avis préparatoire au sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg" 2002a06 § 47, le CFDD plaide déjà en faveur "... du renforcement de l'intégration du développement durable dans les institutions existantes de l'ONU, de Bretton Woods et de l'OMC. A court terme, il est urgent d'assurer davantage de coordination entre les institutions des NU, et entre ces institutions et l'Organisation Mondiale du Commerce et les institutions de Bretton Woods. Le Conseil renvoie aux processus de Cardiff et de Göteborg au niveau européen et demande que la Belgique plaide pour un processus d'intégration similaire au niveau international.."



- [79] Au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce également, l'UE doit user de son influence pour voir sa vision du développement durable mieux transposée dans la politique internationale du commerce. Le risque existe en effet que les efforts consentis par l'Union pour aboutir à un développement durable, par exemple via une internalisation des coûts, affligent son économie d'un handicap concurrentiel par rapport aux économies qui ne se développent pas durablement. Comme mentionné dans la note en bas de page 92, le CFDD plaide déjà en 2002 en faveur « .. *du renforcement de l'intégration du développement durable dans les institutions existantes de l'ONU, de Bretton Woods et de l'OMC.(...)* Dans la politique de ces institutions, un équilibre doit être atteint entre les trois piliers du développement durable ». <sup>94</sup> Dans son récent avis, le CESE s'est clairement prononcé sur le sujet: *“Aussi la Commission devra-t-elle s'engager davantage que par le passé pour que des critères de durabilité contraignants et des normes claires en matière sociale, de protection de l'environnement et des animaux soient, par exemple, pris en compte dans le cadre des négociations de l'OMC. La durabilité ne concerne pas uniquement la production et la consommation mais aussi, dans une très large mesure, le commerce international. Toutefois, jusqu'à présent, les aspects de la durabilité ont beaucoup trop peu été pris en compte par l'OMC.”* <sup>95</sup> Dans ce cadre, le CFDD demande de tendre vers une synergie maximale avec la compétitivité de l'UE.
- [80] Dans le document de la Commission sur la dimension externe de la stratégie européenne de développement durable <sup>96</sup> figure un certain nombre de points d'action en rapport avec le commerce et le développement durable. La promotion d'un développement durable dans le Sud est également abordée en détail dans ce document. Le CFDD a insisté sur l'importance de celui-ci dans différents avis <sup>97</sup>. Ce document et la stratégie qu'il présente, est un complément pertinent au document de base de 2001 portant surtout sur les aspects internes de l'EUSDS. Pourtant, les documents de l'UE ne font pas toujours clairement ressortir le rapport entre le développement durable en Europe et le développement durable dans le Sud, autrement dit le rapport entre la dimension externe de la stratégie européenne de développement durable et sa dimension interne. Il serait utile de l'explicitier lors du réexamen. Une situation win-win au niveau des piliers du développement durable en Europe n'implique en effet pas nécessairement une situation win-win au niveau mondial. Le risque subsiste qu'en cas d'améliorations environnementales dans le Nord, les problèmes de consommation et de pollution soient exportés vers le Sud. Nous devons par conséquent veiller à ce que le développement durable en Europe n'engendre pas un dumping écologique (et social) dans les pays économiquement moins développés. <sup>98</sup>

---

<sup>94</sup> CFDD 2000a06 (16/4/2002), § 47

<sup>95</sup> Comité Economique et Social Européen NAT/229 – CESE 661/2004 (28/4/2004): “Assessing the EU sustainable development strategy – exploratory opinion”, 6.4. §6.5. est également pertinent: *Tout comme nous devons accepter la volonté des pays en développement de ne plus subir les conséquences des subventions aux exportations agricoles, d'autres pays devront accepter que l'UE ne tolérera plus de devoir abandonner certaines productions nationales parce qu'elles ne sont pas rentables par rapport aux produits de pays concurrents obtenus par des méthodes qui rendent la concurrence déloyale et sont inacceptables du point de vue du développement durable.”*

<sup>96</sup> COM(2002)82 (13/2/2002) “Towards a global partnership for sustainable development”, p.8

<sup>97</sup> Notamment 2004a04 (§ 55 et 60), 2002a22 (§37)

<sup>98</sup> Cf. CFDD 2004a04 (12/5/2004) “Avis sur l'avant-projet du plan fédéral de développement durable 2004-2008”, §47





## **Annexe 1. Nombre de membres présents et représentés pour cet avis ayant voix délibérative lors de l'Assemblée Générale du 29 octobre 2004**

- 3 des 4 président et vice-présidents:  
Dhr T. Rombouts, *Mme C. Gernay*, Mme A. Panneels.
- 5 des 6 représentants d'organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement:  
*M. Geoffroy De Schutter (World Wide Fund for Nature - Belgium, WWF)*, Mevr. V. Kochuyt (Birdlife Belgium), *Dhr J. Turf (Bond Beter Leefmilieu, BBL)*, Dhr W. Trio (Greenpeace Belgium), M. D. Van Eeckhout (Inter-Environnement Wallonie)
- 5 des 6 représentants d'organisations non gouvernementales pour la coopération au développement:  
Dhr B. Bode (Broederlijk Delen), Mme Sophie Englebienne (Oxfam-Solidarité), Dhr G. Fremout (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO), *Dhr Karel Teck (11.11.11)*, M. D. Weerts (Centre National de Coopération au Développement, CNCD)
- 0 des 2 représentants d'organisations non gouvernementales de défense des intérêts des consommateurs
- 5 des 6 représentants d'organisations des travailleurs:  
*Dhr J. Decrop (Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique, CSC)*, Mme I. Dekelper (le Syndicat Libéral, CGSLB), M. B. Melckmans (Fédération Générale du Travail de Belgique, FGTB), *M J. Piette (CSC)*, *M. D. Van Daele (FGTB)*
- Les 6 représentants d'organisations des employeurs:  
Mevr. C. Bosch (Federatie Voedingsindustrie, FEVIA), *Mme I. Chaput (Federatie van de Chemische Industrie van België, Fedichem)*, *M. A. Deplae (Entente Wallonne des Classes moyennes, UCM)*, *Mme M. - L. Semaille (Fédération wallonne de l'Agriculture, FWA)*, Dhr P. Vanden Abeele (Unie van Zelfstandige Ondernemers, UNIZO), *Dhr B. Velge (Verbond van Belgische Ondernemingen, VBO)*
- les 2 représentants des producteurs d'énergie:  
Mevr. H. De Buck (Electrabel), Mevr. D. Rigaux (Samenwerkende vennootschap voor Productie van Electriciteit, SPE).
- 4 des 6 représentants du monde scientifique:  
*Prof. M. Carnol (Université de Liège, ULg)*, Prof. L. Hens (Vrije Universiteit Brussel, VUB), Prof. L. Lavrysen (Universiteit Gent, UG), Prof. J.-P. van Ypersele (Université Catholique de Louvain, UCL), Prof. H. Verschure (Katholieke Universiteit Leuven, KU Leuven).

*Remarque: les noms des personnes qui ne sont pas encore nommées en tant que membres du Conseil sont notés en italique*

**Total: 32 des 38 membres ayant voix délibérative**

## **Annexe 2. Réunions de préparation de cet avis**

- Le Groupe de Travail *Strategies pour un développement durable* a organisé quatre auditions pour cet avis, en collaboration avec le Conseil Central de l'Economie et le Conseil National du Travail (le 24 août, 2 septembre, 6 septembre et 10 septembre 2004). 14 experts ont participé à ces auditions : V. Pollard (DG Environnement), M. Ribbe et Ehnmark (CESE), I. Niestroy (EEAC), H.Vos (UGent), J.Hontelez (EEB), H.Bruyninckx (KUL), S.Dupressoir (ETUC), J.Langendorff (DG Entreprises), N.Gouzée et 3 collaborateurs du Bureau du Plan, Chris Van den Bilcke (SPF Affaires Etrangères)
- En plus, six réunions du Groupe de Travail ont été organisé pour préparer cet avis: le 9, 17, 23 et 30 septembre, et le 7 et 21 octobre 2004

## **Annexe 3. Personnes qui ont collaboré à la préparation de cet avis**

### **Présidente et vice-présidente du Groupe de Travail**

Prof. Marie-Paule KESTEMONT (UCL) – présidente,  
Mme Jacqueline MILLER (BEE) – vice-présidente,

### **Membres du Conseil et leurs représentants ayant voix délibérative**

Mme Isabelle CHAPUT (FEB),  
M. Jehan DECROP (CSC)



Mme Anne DE VLAMINCK (IEW)  
Dhr Geert FREMOUT (VODO),  
Mvr Valérie KOCHUYT (Natuurpunt),  
Dhr Fré MAES (ABVV)  
Mme Anne PANNEELS (ABVV)  
Mme Edilma QUINTANA (CNCD),  
Mme Marie-Laurence SEMAILLE (FWA)  
Dhr Jan TURF (BBL)  
Dhr Michael VOORDECKERS (VBO)  
Dhr Tom WILLEMS (ACV)

**Secrétariat**

Jan DE SMEDT, Koen MOERMAN