



Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD)

Avis sur la stratégie de développement durable de l'Union européenne

- d'initiative
- préparé par le groupe de travail *plan fédéral*
- approuvé par l'assemblée générale du 24 avril 2001 (voir annexe 1)

1. Contexte et résumé

- [1] En juin 1992, la *Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement* s'est déroulée à Rio de Janeiro. La conférence a adopté l'*Agenda 21* comme programme d'action pour le 21^e siècle, avec des mesures politiques sur les plans social, économique et écologique. Cinq ans plus tard, les Nations Unies ont déterminé un programme d'action sur la mise en œuvre ultérieure de l'Agenda 21. Ce programme stipule entre autres que chaque signataire doit, d'ici 2002, élaborer une stratégie de développement durable (*Programme for the Further Implementation of Agenda 21*, par. 24). En décembre 1999, au sommet d'Helsinki, les chefs d'Etats et de gouvernements de l'Union européenne (UE) ont demandé à la Commission européenne de préparer, d'ici le sommet de Göteborg de juin 2001, une proposition de stratégie de développement durable (SDD). Comme première étape, la Commission européenne a publié le 27 mars 2001 son *Document consultatif en vue de la préparation d'une stratégie de l'UE pour un développement durable* (document SEC(2001)517; les renvois se réfèrent à la version en langue anglaise du 27 mars 2001, 57 p.). Avec ce document de travail analytique, elle souhaite stimuler la discussion et espère recevoir, pour le 30 avril 2001, des commentaires d'autres institutions de l'UE et de la société civile. En mai, la Commission européenne formulera ensuite une proposition politique. Enfin, le Conseil européen adoptera la SDD au sommet de Göteborg des 15 et 16 juin 2001.
- [2] Le Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD) est un conseil consultatif à composition large qui donne des avis à l'autorité fédérale belge sur la politique fédérale de développement durable. En 2000, le CFDD a notamment donné son avis sur l'avant-projet du premier plan fédéral belge pour un développement durable – à considérer comme la SDD fédérale belge (avis 2000-02). Le CFDD a déjà formulé plusieurs avis sur des thèmes spécifiques à l'UE, par exemple sur le sixième programme d'action en matière d'environnement (avis 2000-04), sur le livre vert sur l'établissement d'un système d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (avis 2000-09) et sur la communication sur le recours au principe de précaution (avis 2000-13). En outre, dans la plupart des autres avis du CFDD, le niveau politique européen est directement ou indirectement abordé. Le CFDD trouvait à présent important de formuler un avis sur la SDD de l'UE.
- [3] Le CFDD énonce d'abord, dans cet avis, quelques remarques générales sur la SDD de l'UE et répond ensuite à un certain nombre de questions du document de travail de la Commission européenne. En général, le CFDD adhère dans une large mesure au document de travail de l'UE, qui ne constitue toutefois qu'une première étape dans la préparation de la SDD. Le CFDD attire également l'attention sur quelques problèmes fondamentaux.



2. Remarques générales sur la stratégie de développement durable de l'Union européenne

- [4] Le CFDD trouve positif que l'UE travaille enfin à une SDD. Selon le CFDD, le *Document consultatif en vue de la préparation d'une stratégie de l'UE pour un développement durable* offre une analyse intéressante mais incomplète. Le document constitue une première base pour la SDD.
- [5] Le CFDD déplore que l'UE n'ait pas commencé plus rapidement après Rio+5 la préparation d'une SDD. Le CFDD apprécie que la Commission européenne veuille, avec son document de travail, stimuler la discussion et qu'elle invite tous les intéressés à réagir. Le CFDD estime toutefois que le délai pour la consultation est trop court. Le délai entre la date de publication de la (version anglaise de la) note de discussion et la date limite pour le commentaire est d'un mois à peine. C'est en fait un délai trop court pour formuler un avis en tant que CFDD. Le CFDD craint également que la préparation de la SDD de l'UE ait été annoncée de manière insuffisante aux intéressés et au public.
- [6] Le CFDD approuve la proposition de la Commission européenne d'intégrer la dimension environnementale dans le processus de Lisbonne, comprenant déjà les questions économiques et sociales (page EN-13). En effet, à Lisbonne, l'UE s'est fixé « un *nouvel objectif stratégique* pour la décennie à venir: *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* » (Conclusions de la présidence, 23 et 24 mars 2000, numéro 5). La SDD ajoute à cela les objectifs environnementaux. Selon le CFDD, le grand défi pour la SDD est de constituer un ensemble cohérent d'objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Le CFDD souligne que la SDD ne peut mener à la remise en question des acquis actuels de l'UE sur le plan économique, social et écologique. La stratégie doit en effet continuer à bâtir sur ce que l'UE a déjà atteint en ces matières. Ceci ne signifie du reste pas que le CFDD applaudisse à toutes les décisions prises et à tous résultats acquis jusqu'à présent.
- [7] Le CFDD trouve important que l'UE se charge du développement durable au plus haut niveau politique. Par conséquent, le CFDD est satisfait de la conclusion du Conseil européen de Stockholm des 23 et 24 mars 2001 d'accorder une place au développement durable lors de la réunion de printemps du Conseil européen qui se tient chaque année (Conclusions de la présidence, numéros 3, 50 et 51).
- [8] Le CFDD souligne que l'adoption de la SDD de l'UE par le Conseil européen de Göteborg en juin 2001 ne constitue pas un point final mais un point de départ. Le CFDD se réserve le droit d'encore formuler éventuellement un avis sur la SDD de l'UE ultérieurement.
- [9] Le CFDD fait remarquer que dans son document de travail, la Commission européenne ne renvoie qu'en passant au principe de précaution et à la communication COM(2000)1 à ce sujet (page EN-53, point 4.7). Le CFDD est d'avis que le principe de précaution mérite davantage une place de premier plan dans la SDD de l'UE. Selon le CFDD, la Commission européenne aurait dû mentionner le principe de précaution dans le résumé et dans l'introduction et elle aurait pu également y accorder de l'attention dans les principaux problèmes.
- [10] Le CFDD constate que le document de travail de la commission de l'UE se concentre sur les adaptations de la politique à l'intérieur de l'Europe. Le CFDD est d'avis que le manque de dimension internationale est un sérieux défaut. Selon le CFDD, ceci est en contradiction avec l'un des principes de base du développement durable, à savoir l'équité dans la satisfaction du droit au développement. L'UE élude ainsi sa responsabilité en



tant que région industrialisée, qui a dans une large mesure dégradé son environnement et qui a fait perdurer une production et une consommation non durables.

3. Réponses aux questions du document de travail de la Commission européenne

- [11] Le CFDD n'a pas pu répondre de manière suffisamment approfondie à toutes les questions du document de travail de la Commission européenne. L'expertise nécessaire n'était pas directement disponible pour traiter de toutes les questions et le délai pour la consultation était trop court pour le CFDD, qui est un conseil consultatif à composition large.

3.1. Concentration sur les six problèmes les plus urgents (question 1)

- [12] Le CFDD est d'accord avec une concentration de l'attention sur un nombre limité de problèmes. Ceci est en effet nécessaire pour opérationnaliser le développement durable. Le CFDD est convaincu que les six thèmes traités posent des problèmes importants et urgents, mais il ne se prononce pas sur l'exhaustivité de la liste, ni sur la question de savoir si ce sont les problèmes les plus importants. Le CFDD est d'avis que l'approche des six problèmes peut toutefois servir d'exemple pour la résolution d'autres problèmes éventuels. Le CFDD attire également l'attention sur le fait que l'UE a déjà traité quelques-uns de ces six problèmes à l'intérieur d'autres processus, et qu'il faut tenir compte de ce qui y existe déjà.

3.2. Concentration sur l'Europe (question 2)

- [13] Le document de travail de la Commission européenne se concentre sur des adaptations de la politique au sein de l'Europe, bien qu'il reconnaisse que le développement durable constitue un objectif mondial (page EN-9). Le CFDD est d'accord que l'UE doit elle-même entreprendre « chez elle » des démarches dans le sens du développement durable et que cela peut contribuer à un développement durable mondial. Mais l'absence de la dimension internationale dans le document de travail de l'UE est considérée par le CFDD comme un sérieux problème. Le CFDD déplore en particulier que la perspective mondiale fasse défaut pour les thèmes changement climatique (le document ne mentionne rien concernant le soutien aux pays en voie de développement); richesses naturelles, en particulier biodiversité; et pauvreté.
- [14] Le CFDD suggère que, dans le cadre de la SDD, les conséquences des mesures et propositions politiques soient vérifiées pour le reste du monde, en particulier pour les pays en voie de développement – par analogie à l'étude d'incidences pour d'autres terrains de politique que le document défend fortement (page EN-48, point 4.2). La Commission européenne renvoie, pour la contribution de l'UE à un développement durable mondial, à la préparation de Rio+10 (page EN-9) et aux documents qu'elle rédigera dans ce contexte. Le CFDD attend beaucoup de ces documents. La cohérence politique sectorielle que défend la Commission européenne (page EN-51, point 4.5) doit, selon le CFDD, être étendue aux secteurs internationaux, à savoir le commerce international, les investissements internationaux et la coopération au développement.
- [15] Le CFDD attire l'attention sur quelques exemples de pratiques et mesures de l'UE, qui s'avèrent aujourd'hui nuisibles pour le développement durable ailleurs dans le monde. Ainsi, l'UE a bien réduit de 13% l'extraction de ses propres ressources naturelles entre 1985 et 1997, mais l'utilisation par l'Europe de ressources provenant de l'extérieur de l'Europe a augmenté de 11% entre 1995 et 1997 (*Total material requirement of the European Union*, European Environment Agency, Technical report No 55, 2001). L'UE a ainsi augmenté sa pression sur l'environnement d'autres pays. La pêche donne un autre exemple: l'UE limite la surpêche dans ses eaux territoriales, tandis que les accords de pêche avec des pays tiers contribuent fréquemment à l'épuisement de leurs zones de



pêche. L'UE menace aussi, par sa politique agricole commune orientée vers l'exportation, l'agriculture durable de beaucoup de pays en développement.

- [16] Les Etats-Unis ont récemment annoncé qu'ils ne respecteront pas les accords du Protocole de Kyoto. Le CFDD est d'avis que l'UE doit par conséquent envisager de revoir son attitude sur des terrains sur lesquels des concessions ont été faites aux Etats-Unis.

3.3. Importance pour les candidats Etats membres (question 3)

- [17] Selon le CFDD, le développement durable constitue l'un des plus grands défis pour les candidats Etats membres. Ces pays doivent eux aussi trouver un équilibre entre la dimension économique, sociale et écologique de la politique. A cet effet, des libertés sont nécessaires afin de prendre des initiatives, mais également des règles afin de favoriser le développement durable. Les candidats Etats membres doivent aussi respecter les acquis de l'UE sur le plan économique, social et écologique.
- [18] En outre, le CFDD est d'avis que l'UE ne peut répercuter ses problèmes sociaux et environnementaux sur les candidats Etats membres – pas plus que sur d'autres pays – et que la SDD doit aider l'UE à éviter ceci. La SDD de l'UE devra indiquer clairement si les objectifs s'appliquent à l'UE actuelle ou à l'UE étendue.

3.4. Causes et solutions (question 4) et mesures en matière d'intégration de la politique (question 5)

- [19] Le CFDD est d'avis que dans son document de travail, la Commission européenne présente une analyse correcte mais incomplète. Le document de l'UE indique à juste titre quelques points noirs qui rendent difficile une politique cohérente au niveau de l'UE (page EN-45, point 3.2). Il faut toutefois détailler davantage dans la SDD de l'UE comment les divers instruments devront concrètement être mis en œuvre. Sur le plan institutionnel, le CFDD trouve important que le développement durable soit pris en charge au plus haut niveau politique. Intégrer le développement durable dans les réunions de printemps du Conseil européen constitue une bonne approche. Selon le CFDD, une simplification et un éclaircissement des nombreux processus et stratégies sont toutefois très vivement souhaités. En outre, des accords sont nécessaires sur la façon dont les décisions politiques pourront être transposées dans la pratique. A cet égard, le CFDD souhaite attirer l'attention sur le cadre institutionnel fédéral belge qui est fixé dans la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable (Moniteur Belge, 18 juin 1997, pp.16270-5). Enfin, le CFDD souhaite souligner que le développement d'un mécanisme politique pratique pour l'arbitrage entre les différents intérêts (page EN-51, point 4.5) est crucial. Le CFDD estime nécessaire que l'UE détaille ces points de manière approfondie dans sa SDD.
- [20] Selon le CFDD, une condition nécessaire à l'intégration de la politique est de trouver un équilibre entre les considérations d'ordre économique, social et environnemental. Pour les considérations d'ordre social et environnemental, des mouvements de rattrapage peuvent s'avérer nécessaires.

3.5. Le rôle d'autres acteurs (question 6)

- [21] La Commission européenne souligne l'importance de l'information, de la formation et de la participation (page EN-54, point 4.8). Le CFDD est d'accord avec ceci. Le CFDD estime important de renforcer la concertation et la consultation, et d'améliorer les procédures en la matière. Selon le CFDD, tant la concertation sociale que la consultation de la société civile organisée ont un rôle à jouer, et la différence entre les deux doit être reconnue. Le CFDD est d'avis 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. Le CFDD souhaite contribuer à cette recherche et à ces éclaircissements. Le CFDD envisage d'organiser à la fin de l'année 2001, pendant la présidence belge de l'UE, un séminaire international sur la concertation sociale en matière de développement durable au niveau européen.

3.6. Minimaliser les coûts, saisir les occasions (question 7)

- [22] A (plus ou moins) court terme, une politique de développement durable connaît non seulement des gagnants, mais également des perdants. Le document de l'UE affirme à cet égard qu'il faut veiller à ce que ceux qui doivent s'adapter « do not suffer unnecessary costs » (page EN-12). Pour le CFDD, cette formulation est vague et il faut préciser que des mesures accompagnatrices sont nécessaires. Le fait que le CFDD approuve certains *principes* du document de travail de l'UE ne signifie par ailleurs pas que le CFDD est d'accord avec les *formulations* de la Commission européenne. Cela est également vrai par exemple pour ce qui est dit sur la politique « win-win(-win) ».
- [23] Le document de l'UE défend une politique ayant un bon rapport coût/efficacité et la lutte contre la pollution par les producteurs « qui sont le mieux placés pour la réduire moyennant un coût relativement faible » (page EN-48-49, point 4.2 et page EN-51, point 4.4). Le CFDD signale le danger que certains producteurs soient de cette façon dispensés de faire des efforts en matière d'environnement. Le CFDD insiste pour que, dans une perspective de (plus) long terme, *tous* les producteurs soient encouragés à utiliser plus efficacement l'énergie et les autres matières premières et de faire les investissements nécessaires à cette fin.

3.7. Le rôle de l'Union européenne (question 8)

- [24] Selon le CFDD, favoriser la cohérence de la politique est un rôle important incombant à l'UE. Une autre tâche de l'UE est, selon le CFDD, de s'attaquer au manque d'informations, entre autres en ce qui concerne les prix et l'étiquetage. De plus, le CFDD est d'avis que l'UE doit veiller à ce que le droit supranational, qui impose des normes déterminées, laisse ouverte pour les états la possibilité d'aller plus loin par eux-mêmes.

3.8. Mesures les plus urgentes (question 9)

- [25] Le CFDD est d'avis que, dans le cadre d'une SDD, l'UE doit s'atteler avant tout à des objectifs et indicateurs clairs, à la transparence et à la communication, et à l'application de prix qui traduisent les frais réels. Ce dernier point doit se faire de préférence à un niveau international, donc à un niveau plus large que l'UE, et selon un mode de calcul uniforme. Et lors de la détermination des coûts réels, il faut tenir compte de considérations d'ordre économique, social et écologique.



Annexes

1. Nombre de membres ayant voix délibérative, présents et représentés à l'assemblée générale du 24 avril 2001

- les 4 président et vice-présidents
- 5 des 6 représentants d'organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement
- 3 des 6 représentants d'organisations non gouvernementales pour la coopération au développement
- 1 des 2 représentants d'organisations non gouvernementales de défense des intérêts des consommateurs
- 4 des 6 représentants d'organisations des travailleurs
- 3 des 6 représentants d'organisations des employeurs
- 1 des 2 représentants des producteurs d'énergie
- 4 des 6 représentants du monde scientifique (*)

Total: 25 des 38 membres ayant droit de vote (*)

(*) momentanément 1 représentant du monde scientifique n'est pas désigné

2. Réunions de préparation de cet avis

Le groupe de travail *plan fédéral* s'est réuni les 11 janvier, 8 mars et 2 et 17 avril 2001 pour préparer cet avis.

3. Personnes ayant collaboré à la préparation de cet avis

Membres ayant voix délibérative et leurs représentants

- Mme Anne PANNEELS (vice-présidente CFDD) – présidente du groupe de travail
- M. Tom BAULER (Université Libre de Bruxelles, ULB)
- Dhr. Fons BEYERS (Boerenbond)
- Mme Isabelle CHAPUT (Fédération des Entreprises de Belgique, FEB)
- Mevr. Ingrid DEHERDER (Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België, ACLVB)
- Mme Irène DEKELPER (Le Syndicat Libéral)
- Mevr. Birgit FREMAULT (Verbond van Belgische Ondernemingen, VBO)
- Mme Brigitte GLOIRE (Oxfam-Solidarité)
- Dhr. Jos GYSELS (ondervoorzitter FRDO / De Wielewaal)
- M. Jean-Pierre JACOBS (Groupement de la Sidérurgie)
- Dhr. Joris KERKHOFS (Algemeen Christelijk Vakverbond van België, ACV)
- M. Rafael LAMAS (Fédération Générale du Travail de Belgique, FGTB)
- Dhr. Marc MAES (11.11.11)
- Dhr. Erik PAREDIS (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO)



- Mme Edilma QUINTANA (Centre National de Coopération au Développement, CNCD)
- Mevr. Leida RIJNHOUT (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO)
- Mme Catherine ROUSSEAU (Centre de Recherche et d'Information des Organisations de Consommateurs, CRIOC)
- Mevr. Lut SLABBINCK (Algemeen Christelijk Vakverbond van België, ACV)
- Dhr. Louis VAN GEYT (11.11.11)
- Mevr. Saar VAN HAUWERMEIREN (Bond Beter Leefmilieu)
- Prof. Han VERSCHURE (Katholieke Universiteit Leuven)

Membres n'ayant pas voix délibérative et leurs représentants

- Dhr. Luc BAS (Vlaamse Gewest, AMINAL)
- M. Hadelin de BEER (Bureau Fédéral du Plan, Task Force Développement Durable)
- M. Jean-Roger DRÉZE (représentant du Premier Ministre, M. Guy Verhofstadt)
- Mme Nadine GOUZÉE (Bureau Fédéral du Plan, Task Force Développement Durable)
- Dhr. Jozef SIONCKE (Vlaamse Gewest, AMINAL)
- M. Denis VAN EECKHAUT (Bureau Fédéral du Plan, Task Force Développement Durable)
- Dhr. Luc VAN ITTERBEECK (vertegenwoordiger van Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, mevr. Magda Aelvoet)
- Mme Sylvie VARLEZ (Bureau Fédéral du Plan, Task Force Développement Durable)

Expert invité

- Dhr. Marc VANHEUKELEN (Europese Commissie, Task Force Duurzame Ontwikkeling)

Secrétariat

- M. Marc DEPOORTERE
- Dhr. Jan DE SMEDT
- Dhr. Johan PAUWELS

4. Abréviations

CFDD..... Conseil Fédéral du Développement Durable
SDD stratégie de développement durable
UE..... Union européenne