



Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD)

Avis sur l'intégration verticale du développement durable et la multi-level governance

- d'initiative
- préparé par le groupe de travail *stratégies de durabilité*
- approuvé par l'assemblée générale du 18 décembre 2003¹
- la langue originale de cet avis est le néerlandais

Table des matières

1. Résumé
2. Contexte et objectifs de l'avis
 - 2.1. L'importance croissante du niveau international
 - 2.2. La structure institutionnelle belge
 - 2.3. Portée de l'avis
3. NIVEAU EXECUTIF: propositions en matière de mécanismes politiques
 - 3.1. Une conférence interministérielle du DD
 - 3.2. Les accords de coopération
4. NIVEAU LEGISLATIF: valoriser les commissions parlementaires
5. NIVEAU ADMINISTRATIF
 - 5.1. Structures de coordination du DD
 - 5.2. Renforcement des capacités de l'administration
6. La gouvernance et l'implication de la société civile

1. Résumé

- [0] L'intégration verticale renvoie à la coordination et à la cohérence en matière de politique de développement durable entre les différents niveaux politiques de notre pays. Une telle intégration est nécessaire parce que les compétences dans ce domaine sont réparties par notre structure fédérale. En raison de cette situation, il n'est pas évident pour la Belgique d'une part, d'influencer des décisions prises au niveau international en matière de développement durable, et d'autre part, de les appliquer de manière efficace.

¹ L'avis a été approuvé par les représentants de toutes les organisations-membres à l'exception de la FEB, de Fedichem et du SPE, qui se sont abstenus.



Dans le présent avis, nous examinons au niveau exécutif, législatif et administratif quels sont les instruments capables de promouvoir l'intégration verticale dans notre pays. Ainsi, le Conseil plaide, au niveau exécutif, pour une conférence interministérielle sur le développement durable et pour des accords de coopération entre l'entité fédérale et les entités fédérées sur un nombre de thèmes spécifiques. Au niveau administratif, le Conseil souligne l'importance de structures de coordination et du développement de la capacité dans l'administration.

L'intégration concerne les structures mais aussi la volonté d'utiliser les instruments de coordination (existants) et de tenir compte des autres niveaux de pouvoir. Cette façon de mener la politique est parfois désignée comme *multilevel governance*. Cette notion recouvre la (bonne) gouvernance ou bonne gestion qui implique que la politique accorde une attention à la participation de tous les acteurs sociétaux concernés. Ceci signifie que la société civile soit consultée dans le processus décisionnel en matière de développement durable.

2. Contexte et objectifs de l'avis

2.1. Tenir compte de l'importance croissante du niveau international

- [1] De plus en plus de problèmes requièrent une approche internationale. Dans le cadre du développement durable, des décisions sont prises au niveau international (Rio, Johannesburg, ...) et au niveau européen, qui déterminent notre politique nationale. La mondialisation exige non seulement des structures de décision et de concertation internationales fortes mais aussi une meilleure intégration entre les différents niveaux de pouvoir. Le Conseil estime par conséquent qu'une meilleure coordination et une plus grande cohérence des politiques de l'état fédéral, des régions et des communautés sont nécessaires. De cette manière, la Belgique pourra mieux préparer les négociations et les concertations aux niveaux international et européen et mettre en œuvre, de la façon la plus efficace, les accords conclus à ces niveaux.
- [2] Le Conseil souligne l'importance d'une anticipation active et suffisamment précoce des décisions européennes et internationales par les autorités fédérales et régionales chargées de négocier, transposer et exécuter ces décisions.
- [3] La relation avec le niveau international n'est pas une relation à sens unique, dans laquelle les décisions seraient uniquement «téléchargées» (*downloaded*) du niveau international vers le niveau national, régional et local. Le mouvement inverse, c'est-à-dire l'envoi (*upload*) d'information et d'expertise des niveaux locaux, régionaux et nationaux vers les niveaux plus élevés, est tout aussi important pour la politique. Il s'agit donc d'un processus à double sens. Le Conseil souhaite donc souligner l'importance des actions *bottom-up* à côté des actions *top-down* dans le cadre de l'intégration verticale.
- [4] Tenir compte du niveau international signifie aussi tenir compte de l'impact de la politique belge sur les relations Nord-Sud. La politique belge n'a pas qu'un impact au niveau national, elle a aussi des conséquences certaines sur les autres pays. Le dernier rapport fédéral sur le développement durable souligne à propos des notes de politique générale des membres du gouvernement que : «Si le contexte international est plus souvent mentionné, il n'est pas systématiquement tenu compte des impacts de la politique belge sur les relations Nord-Sud.» (point 5.1.1.).



2.2. Tenir compte de notre structure fédérale

- [5] Le développement durable porte sur différents terrains de la société et sur différents niveaux politiques. En Belgique, les compétences en matière de développement durable sont réparties entre l'état fédéral et les entités fédérées, non seulement pour les trois piliers mais aussi au sein de chaque pilier. Ainsi, dans le pilier économique, différentes instances sont compétentes dans le domaine fiscal; dans le pilier social, la politique de l'emploi relève de plusieurs niveaux politiques; et en ce qui concerne l'environnement, les régions sont majoritairement responsables, tandis que l'Etat fédéral est encore compétent - entre autres - pour édicter des normes de produits et pour coordonner la politique environnementale internationale et sa transposition dans le droit belge.

A cet égard, les régions et communautés se trouvent, d'un point de vue légal, sur le même pied que le pouvoir fédéral : les décisions qu'elles prennent dans leur domaine ont la même force de droit. Cette répartition des compétences rend difficile aussi bien la mise en œuvre d'une politique cohérente que la mobilisation d'une masse critique internationale suffisante, celle-ci étant déjà limitée pour un petit pays.

- [6] Les décisions sont également difficiles à prendre parce que la répartition des différentes compétences (thématiques) n'a pas toujours été de pair avec celle des instruments nécessaires. Ainsi, dans le cadre de l'unité économique et monétaire existant en Belgique, des instruments tels que la politique des prix, une grande partie de la politique fiscale, les labels et normes ont été maintenus au niveau fédéral tandis que de nombreux domaines dans lesquels ces instruments peuvent être engagés (logement, politique industrielle, politique énergétique, ...) sont régionalisés dans une importante mesure.

2.3. Portée de l'avis

- [7] Cet avis n'a pas pour but de remettre en question la répartition actuelle des compétences dans notre pays. Le conseil se limite à formuler des propositions pour améliorer la collaboration entre les différents niveaux de pouvoir en Belgique et poursuivre le développement de synergies dans le cadre du développement durable. Un certain nombre de procédures et d'instruments peuvent y contribuer, aussi bien au niveau exécutif (chapitre 3), au niveau législatif (chapitre 4), au niveau administratif (chapitre 5) qu'au niveau de la société civile (chapitre 6).²
- [8] Le Conseil estime également important de souligner qu'outre les propositions de structures, d'instruments et de procédures adaptés présentées ci-après, un changement de mentalité est également nécessaire pour aboutir à une intégration verticale et à une coordination efficaces de la politique. On a parfois l'impression qu'il ne manque pas seulement des instruments et des procédures mais que l'implémentation imparfaite des instruments et des procédures existants pour l'intégration constitue également un problème.

C'est la raison pour laquelle la volonté aux différents niveaux, politique et administratif, de coordonner la politique doit croître au lieu de se limiter à cerner les compétences propres et à défendre ce territoire. Dans ce contexte, le Conseil plaide pour l'application du "principe de mutualité". Ce principe consiste à ce que chaque niveau de pouvoir cherche à agir de manière à renforcer l'efficacité de tous les autres niveaux de pouvoir. Chaque niveau évalue non seulement la réalisation de ses objectifs propres mais aussi la mesure dans laquelle il a contribué à la réalisation des objectifs d'autres niveaux.

² Le Conseil a souligné à différentes reprises l'importance de la coordination entre les différents niveaux de pouvoir; il l'a notamment fait dans son avis sur la défédéralisation de la coopération au développement, dans des avis en matière de politique climatique, de politique des produits, etc. Voir en annexe, la liste des avis et les passages concernés.



- [9] Améliorer l'intégration verticale et la coordination entre les niveaux de pouvoir n'est pas seulement important pour aboutir à une politique de développement durable efficace, c'est également une condition importante pour pouvoir développer et exécuter une stratégie "nationale" de développement durable d'ici 2005 : un objectif auquel la Belgique s'est engagée à Johannesburg (Plan d'implémentation §162b). Une stratégie "nationale" peut entre autres impliquer un plan national de développement durable qui diffère de l'actuel plan fédéral en ce sens où aussi bien le pouvoir fédéral que les régions et les communautés en fixent les lignes stratégiques et qu'il s'applique à tous ces niveaux de pouvoir.
- [10] L'intégration verticale sur le plan du développement durable peut être mieux réalisée dans la mesure où l'intégration horizontale entre les domaines de pouvoir économique, social et écologique est également améliorée, à la fois dans le contexte belge et dans celui de l'UE et de l'ONU. Par exemple, la nomination d'un commissaire européen au développement durable faciliterait grandement au niveau belge le travail de coordination et d'intégration de la politique internationale. Le Conseil renvoie en la matière à son premier avis préparatoire à Johannesburg (2002a06F,16/04/02) où il a fait toute une série de propositions pour renforcer l'intégration horizontale du développement durable à ces différents niveaux de pouvoir.

3. NIVEAU EXECUTIF: Propositions en matière de mécanismes politiques

- [11] Une collaboration et une coordination solides au sein des et entre les différents niveaux de pouvoir compétents sont nécessaires pour une mise en œuvre cohérente du développement durable. Une telle collaboration permet la mobilisation et l'utilisation de toutes les capacités et expertises existantes.
- Au niveau exécutif, le Conseil voit deux instruments pour promouvoir la coopération et la concertation entre les différents niveaux de pouvoir sur le plan du développement durable :
- une conférence interministérielle sur le développement durable;
 - la conclusion d'accords de coopération sur des sujets précis.

3.1 Une conférence interministérielle sur le développement durable

- [12] Outre le «comité de concertation Gouvernement fédéral - Gouvernements des Communautés et des Régions», les conférences interministérielles sont un important instrument de coordination de politique. Tout comme le comité de concertation, celles-ci sont composées de ministres des différents gouvernements mais elles ne traitent que les thèmes spécifiques pour lesquels elles sont créées. Il existe ainsi une conférence interministérielle de la politique étrangère (CIPE), une conférence interministérielle de l'environnement (CIE) et une conférence interministérielle de l'environnement élargie à la santé (CIMES).
- [13] Comme il l'a déjà fait dans son premier avis préparatoire au Sommet mondial de Johannesburg, le Conseil plaide aussi pour une conférence interministérielle sur le développement durable. Cette conférence interministérielle pourrait aussi jouer un rôle utile dans la préparation et la mise en œuvre de la politique européenne et internationale en matière de développement durable.
- [14] L'Etat fédéral et les régions délégueraient à cette conférence interministérielle les représentants compétents pour le développement durable. L'important est de ne pas en alourdir le fonctionnement. Cette conférence aurait pour mission première la concertation et la coordination entre les différents niveaux de pouvoir, avec pour objectif d'aboutir, d'ici 2005, à une stratégie "nationale" de développement durable.



3.2. Les accords de coopération

- [15] L'article 77 de la constitution stipule que la «Chambre des Représentants et le Sénat sont compétents sur un pied d'égalité pour les lois portant approbation d'accords de coopération conclus entre l'Etat, les communautés et les régions». Ces accords de coopération peuvent avoir pour fonction d'exécuter en commun des compétences propres, de développer des initiatives communes et/ou de fonder des institutions dans lesquelles les différents niveaux de pouvoir sont représentés. Citons à titre d'exemples de ces institutions communes, le Conseil de Biosécurité, fondé par l'accord de coopération du 25 avril 1997 entre l'Etat fédéral et les régions, et le Comité de Coordination de la Politique Internationale de l'Environnement (CCPIE), fondé par l'accord de coopération du 5 avril 1995 comme groupe de travail permanent de la Conférence Interministérielle de l'Environnement.
- [16] Il ressort de l'information du Service Public Fédéral Chancellerie du Premier Ministre qu'il existe actuellement 177 accords de coopération (AC) conclus dans quatorze domaines différents. Ces AC peuvent être conclus entre l'Etat et une ou plusieurs régions ou communautés ou entre régions et communautés. Dans certains cas, une conférence ministérielle (voir point 3.1) est à la base de l'accord de coopération.
- [17] L'avantage d'un AC est qu'il s'agit d'un instrument possédant une solide base juridique, qui n'est pas soumis à la conjoncture politique et qui peut donc garantir une continuité dans certains domaines de pouvoir. L'inconvénient d'un AC est la lourdeur de la procédure: une fois négocié, le texte doit être approuvé et signé par les gouvernements concernés. Ensuite, le Conseil d'Etat doit émettre son avis, et s'il y a des implications financières, les parlements concernés doivent également donner leur approbation.
- [18] Nous retrouvons des accords de coopération ayant trait au développement durable, notamment dans le domaine de l'environnement, de la santé publique, de l'économie et de l'énergie, des transports et de l'infrastructure, de l'emploi et des affaires sociales. Il existe, par exemple, l'accord de coopération "Climat" conclu entre le gouvernement fédéral et les régions le 14 novembre 2002³, dans lequel est prévue une Commission Nationale Climat, lancée depuis peu.
- [19] Il n'existe cependant aucun accord de coopération ayant trait au développement durable en tant que tel (autrement dit, dans lequel les trois piliers sont intégrés). Un accord de coopération a pourtant été conclu le 24 octobre 1997 entre l'Etat et les régions sur le "Plan d'appui scientifique à une politique de développement durable" (PADD). Ce plan a été approuvé par la Conférence Interministérielle de la Politique Scientifique du 15/5/1996 et a été renouvelé en 2000 (PADD II). Le plan relève de la compétence du Service Public Fédéral de Programmation de la Politique Scientifique.
- [20] Le CFDD se demande s'il ne serait pas nécessaire de conclure des accords de coopération entre l'Etat fédéral et les entités fédérées en vue de promouvoir la politique commune en matière de développement durable. Ainsi, la conférence interministérielle dont il est question plus haut (§13) pourrait mener à un accord de coopération visant au développement d'une stratégie nationale de développement durable. Une partie importante de cet accord devrait sans aucun doute être l'établissement d'un tableau de bord du développement durable, c'est-à-dire une liste d'indicateurs clés visant à mesurer le développement durable de notre pays.⁴
- [21] Actuellement, l'autorité (plus exactement la Commission Interdépartementale du Développement Durable, CIDD) prépare le deuxième Plan Fédéral en matière de développement durable (2004-2008). C'est la raison pour laquelle le Conseil plaide pour qu'on accorde la priorité à des accords de coopération pouvant être complémentaires à ce plan en vue d'une stratégie nationale. En effet, le plan a trait à six thèmes abordés dans la stratégie européenne pour le développement durable (les changements climatiques, les risques pour la

³ Le Conseil a émis en décembre 2001 un avis sur cet accord de coopération (avis 2001A18F).

⁴ Le Conseil a déjà émis un avis sur les indicateurs de développement durable (avis 2002A03F du 16 avril 2002) et finalise en ce moment un nouvel avis sur cette problématique.



santé publique, la gestion des ressources naturelles, la lutte contre la pauvreté, le transport durable, le vieillissement de la population) et ces thèmes relèvent de la compétence de différentes entités fédérales et fédérées.

- [22] Le Conseil formule dans le présent avis, des propositions spécifiques dans deux de ces domaines : la politique climatique et la politique des produits.

En matière de politique climatique :

- [23] Sans rendre, dans cet avis, un jugement sur la mesure dans laquelle et la manière dont des mécanismes flexibles doivent être mobilisés dans la politique climatique et sans juger les conditions connexes dans lesquelles ces mécanismes doivent éventuellement être mobilisés, le Conseil souligne l'urgence d'un partage des compétences relatives à ces mécanismes. Le Conseil demande qu'un agenda soit déterminé de manière urgente pour que toutes les parties (Régions et Etat Fédéral) puissent approuver au plus vite un accord de coopération sur la répartition des compétences en matière de mécanismes de flexibilité. Une instance officielle devrait ensuite être créée qui s'occuperait de l'enregistrement et du suivi des crédits acquis via les projets de mise en oeuvre conjointe (Joint Implementation) ou relatifs aux projets spécifiques de développement propre (clean development mechanism ou CDM). La prise en considération de ces projets devrait se faire sur base de critères de durabilité clairs.
- [24] Le Conseil demande que, sur base des propositions de la Commission Climat, les gouvernements fédéral et des régions approuvent le plus vite possible un projet d'accord de coopération qui transpose la directive européenne établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (mise en place d'une autorité nationale chargée des monitoring, attribution, enregistrement et commerce des droits d'émission). Cet accord devrait aussi établir le plan national d'octroi de quotas qui prévoit la répartition des droits d'émission entre les régions. Il devrait aussi créer l'instance nationale chargée du suivi des projets de mise en oeuvre conjointe (Joint Implementation) et les projets de développement propre (CDM), et de l'établissement et du suivi des futurs plans climat nationaux.

En matière de politique des produits :

- [25] Le Conseil juge important de mettre en oeuvre l'article 8bis de la loi sur les normes de produits et de conclure, dans ce cadre, un accord de coopération avec les régions sur un programme national de réduction des pesticides.
- [26] Vu l'engagement pris par le gouvernement actuel dans l'accord gouvernemental de mettre en oeuvre le Plan fédéral de développement durable 2000-2004, le Conseil insiste sur l'approbation d'un Plan directeur Produits, en coordination avec l'Union Européenne et les régions (cf. [137] et suivants du plan fédéral).

4. NIVEAU LEGISLATIF: valorisation des commissions parlementaires

- [27] Le groupe de travail parlementaire "Mondialisation" a recommandé dans son rapport "Pour une maîtrise de la mondialisation" (28 février 2003)⁵ la création d'une commission parlementaire permanente "Mondialisation" (points 1.3.2. à 1.3.6.) qui pourrait contribuer à renforcer le rôle proactif du parlement dans les questions concernant la mondialisation. Le Conseil estime qu'il s'agirait d'un instrument très utile pour impliquer plus étroitement le parlement fédéral dans l'intégration verticale du développement durable.
- [28] D'une manière générale, il serait positif que les commissions parlementaires consacrent une plus large attention dans leurs domaines de compétence à ce qui se passe au niveau

⁵Chambre belge des Représentants, Doc 50 2330/003.



international. Le Conseil estime qu'au niveau du suivi de la politique de développement durable, une plus grande coordination entre les commissions parlementaires du parlement fédéral est souhaitable.

- [29] Le Conseil pense que les différents parlements belges devraient être activement impliqués dans l'élaboration d'une stratégie "nationale" de développement durable. Le Conseil se demande aussi si une commission interparlementaire ne peut pas être créée à cet effet. Cette structure aurait pour but de faciliter la collaboration entre les différents parlements belges, dans le cadre de la préparation et du suivi de la stratégie nationale de développement durable.

5. NIVEAU ADMINISTRATIF

- [30] Au niveau de l'administration, le Conseil considère deux instruments pour promouvoir l'intégration verticale du développement durable et améliorer le cycle politique:

- Des structures de coordination du développement durable
- Le renforcement des capacités de l'administration

5.1. Les structures de coordination du développement durable

- [31] Pour la concertation sur la politique en matière de développement durable, il existe un organe administratif dans lequel participent les régions et les communautés en tant qu'observatrices. Il s'agit de la Commission Interdépartementale du Développement Durable (CIDD). Cette commission a été fondée par la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable. Une de ses missions dans ce domaine est d'assurer une concertation permanente entre les différents ministères et les institutions publiques. Le CFDD estime que la Commission Interdépartementale du Développement Durable peut jouer un rôle important dans la concertation entre les niveaux fédéral et régionaux.
- [32] Il serait intéressant d'avoir également dans les régions des structures d'intégration transversale en matière de développement durable. Celles-ci joueraient un rôle semblable à la CIDD au niveau fédéral et pourraient servir d'interlocuteurs "analogues". Cela pourrait faciliter la concertation entre les différents niveaux et être utile en vue d'une stratégie nationale de développement durable⁶.
- [33] Il existe également des structures de coordination spécifiques, responsables de la préparation et du suivi des accords internationaux, dans lesquelles sont représentés des cellules stratégiques, des services publics fédéraux, des régions ainsi que des communautés. C'est ainsi que le comité de coordination développement durable (M4.1) joue un rôle actif dans la Direction Générale "Relations multilatérales et Mondialisation" du SPF Affaires Etrangères, en étant axé, sur le plan du DD, sur une position belge cohérente dans divers forums de discussion internationaux. Le Conseil estime que le fait que le service M4.1 ne suive plus seulement la CSD (Commission on Sustainable Development des Nations Unies) mais aussi d'autres organisations internationales (Assemblée Générale des NU, ECOSOC, UNECE, Conseil de l'Europe, ASEM, ...) est une bonne évolution.
- [34] Ce même service public fédéral renferme le comité de coordination DGE (précédemment dénommé P11) qui règle la concertation entre l'état fédéral et les entités fédérées en ce qui concerne le point de vue belge dans les affaires de l'Union Européenne. Cette concertation est d'ailleurs établie dans un Accord de Coopération⁷, et lorsqu'on n'aboutit à aucun accord sur des

⁶ Au niveau flamand, le MiNa-Raad a suggéré, dans un avis du 5/11/2002 («Advies over de institutionele verankering van duurzame ontwikkeling») la mise en place d'une VICDO, une sorte de CIDD flamande.

⁷ Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions à propos de la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des Ministres de l'Union Européenne (8 mars 1994)



dossiers au sein du DGE, la décision est prise au niveau du gouvernement dans la Conférence Interministérielle de Politique Etrangère (CIPE) déjà mentionnée. Le Conseil qui participe déjà en tant qu'observateur à la coordination en matière de développement durable (M4.1) demande également à pouvoir assister aux réunions du DGE.

- [35] Au point [16], nous avons déjà mentionné le Comité de Coordination de la Politique Internationale de l'Environnement (CCPIE) qui est actif au sein du SFP Santé Publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement. Sont représentés dans le CCPIE aussi bien des ministères fédéraux que régionaux et des cellules stratégiques avec des compétences en matière d'environnement. Le CCPIE prépare la position belge en vue de conférences internationales sur des affaires environnementales et organise la concertation sur une mise en œuvre coordonnée, au niveau national, de recommandations et décisions d'organisations internationales. Le Conseil estime qu'il serait utile d'arriver à une concertation également au niveau du CCPIE, par exemple une fois par semestre, avec les acteurs, sur les thèmes de travail du comité.
- [36] Ces différentes structures de coordination sont importantes : parce qu'elles unissent toutes les forces pour défendre au mieux les points de vue belges, pour pouvoir évaluer l'impact des décisions européennes et internationales dans notre pays, et pour mettre en œuvre ces décisions de manière efficace. Il est donc indispensable que toutes les entités fédérées concernées participent à ces coordinations, étant donné que pour certains dossiers, l'expertise la plus importante se trouve à leur niveau. Il est également nécessaire que ces coordinations soient effectuées à temps pour être efficaces.
- [37] Mais la contribution de toutes les autorités fédérales concernées est également essentielle pour permettre un déroulement fructueux de l'intégration de la politique. Ainsi, la Direction Générale Coopération au Développement (DGCD) assume une responsabilité importante au niveau du développement durable et sa participation aux coordinations est très importante. Dans ce contexte, le Conseil estime qu'il est nécessaire que la DGCD considère le développement durable comme une de ses principales missions et investisse davantage dans l'élaboration de sa politique de développement durable.
- [38] Le Conseil estime en effet qu'il est important de tenir compte, dans l'élaboration de la politique belge en matière de développement durable, des conséquences de celle-ci pour le reste du monde, et en particulier pour les pays en voie de développement. Il s'agit de trouver un système permettant d'évaluer cet impact et d'en tenir compte. C'est pourquoi il est important, comme cela est prévu dans le paragraphe 582 du premier Plan Fédéral de Développement Durable, d'introduire « des formes d'évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable (EIDDD) dans le cadre de la coopération internationale et pour soutenir des initiatives semblables dans les pays partenaires ». Le Conseil demande de rendre le plus rapidement possible cette mesure d'impact opérationnelle.
- [39] Au niveau de l'administration, le CFDD trouve intéressante la suggestion du rapport du groupe de travail parlementaire "Mondialisation" mentionné plus haut (§27). En son point 2.3.2., le rapport souligne l'importance de la coordination et propose de créer des réseaux de compétences dans lesquels de nouvelles formes de collaboration et de coordination seraient organisées entre les différents ministères, administrations et organes publics. Ces réseaux de compétences doivent répondre aux défis tels que l'impact croissant des questions internationales sur les questions nationales et la multiplication des niveaux de pouvoir. Le groupe de travail parlementaire est également d'avis que ces réseaux devraient être ouverts à des groupements de la société civile disposant de l'expertise et expérience adéquates.

5.2 Renforcement des capacités de l'administration

- [40] Oeuvrer à l'intégration du développement durable demande que les différents acteurs soient sensibilisés à temps aux enjeux de celui-ci. Le Conseil demande donc que les autorités prévoient les moyens nécessaires pour élargir les capacités de leurs collaborateurs en matière de développement durable. Cette sensibilisation contribuera à impliquer plus étroitement les différents acteurs. Une première priorité est donnée à la formation des personnes responsables



de la formulation des politiques. La lecture des rapports annuels de la CIDD fournit des exemples de domaines pour lesquels des progrès en matière de renforcement de capacités sont possibles.

- [41] Pour répondre à ce besoin de capacités, l'Institut de Formation de l'Administration Fédérale (IFA) a lancé en 2002 une session de formation portant sur le développement durable pour les agents fédéraux. L'IFA organise également depuis l'an dernier un cycle de formation «Gestion environnementale des services publics» à destination des coordinateurs environnementaux des SPF et de leurs adjoints.
- [42] Dans ce contexte, le Conseil pense qu'il pourrait être utile de prévoir une fonction *early warning* dans les différents services publics. Celle-ci diffuserait les informations provenant des niveaux international et européen aux collaborateurs intéressés du département. Il importe en effet que les différents acteurs au sein des services publics belges soient informés à temps de ce qui se passe au niveau international. Ceci pour permettre d'évaluer les conséquences des décisions internationales et européennes sur la politique belge, de déterminer une position belge, d'organiser la participation et de préparer la mise en œuvre de ces décisions.
- [43] Cette fonction ne doit pas nécessairement engendrer la création de nouvelles structures. Il faut envisager d'attribuer cette responsabilité aux "cellules de développement durable" qui – confor l'accord gouvernemental Verhofstadt II – seront créées dans les divers services publics fédéraux.
- [44] L'Union Européenne joue un rôle important au niveau de la définition des positions pour le niveau international. Le Conseil demande dès lors que la représentation permanente belge auprès de l'Union Européenne soit mieux équipée afin de pouvoir veiller à la cohérence des points de vue belges qui sont défendus auprès des différents conseils européens. La représentation permanente doit pouvoir suivre l'implication de notre pays dans la phase de préparation des politiques. A cet égard, les réunions d'experts de la Commission Européenne et du Conseil Européen sont d'une grande importance : dans ces réunions, les différents états membres et leurs régions peuvent en effet déléguer des fonctionnaires jouissant d'une expertise dans le domaine en question. Les préoccupations locales, régionales et nationales peuvent ainsi être traduites dans la politique européenne et internationale.

7. La gouvernance et l'implication de la société civile

- [45] La *multilevel governance* implique la (bonne) gouvernance, c'est-à-dire une manière de mener la politique qui, comme le mentionne le livre blanc de la Commission Européenne⁸, repose sur cinq principes : ouverture, participation, responsabilité, efficacité et cohérence. Aspirer à une cohérence et à une coordination au sein d'un même niveau de pouvoir et entre des niveaux de pouvoir différents est essentiel pour une bonne gouvernance : la recherche de l'intégration verticale est dès lors un aspect important d'une bonne administration. Au point [9], nous parlions déjà dans ce contexte du principe de mutualité, en vertu duquel les décideurs politiques tiennent compte des conséquences de leurs décisions pour d'autres niveaux.
- [46] La participation est également une condition essentielle de la gouvernance. Ceci signifie que tous les acteurs sociétaux concernés peuvent exprimer leurs préoccupations afin que celles-ci puissent être prises en compte dans le processus décisionnel. Dans une telle politique multi-acteurs, la société civile apporte une importante contribution aux côtés des acteurs publics traditionnels (gouvernement, parlement, administration). C'est important pour des raisons de principe, c'est-à-dire pour impliquer plus étroitement le citoyen et ses organisations à la politique, par souci démocratique.

⁸ «Gouvernance européenne. Un livre blanc», COM (2001) 428



Mais il existe également un argument pratique plaidant en faveur d'une participation plus large du citoyen et d'une consultation de la société civile. D'une part, ces acteurs peuvent enrichir les propositions de politique d'une expertise complémentaire, par exemple sur les conséquences concrètes d'accords internationaux. D'autre part, la mise en place des décisions politiques à différents niveaux se déroule plus rapidement lorsque le citoyen et ses organisations ont été consultés lors de la préparation des politiques. Nous pouvons faire référence ici à l'avis récent du CFDD sur la problématique de la participation et de la consultation.⁹

- [47] Dans ce cadre, le Conseil a décidé de suivre davantage les conférences internationales traitant de la problématique du développement durable. Pour les groupes sociétaux, cela demande beaucoup plus de temps et d'énergie de suivre les différentes étapes du processus décisionnel jusqu'au niveau international. Le CFDD attire donc l'attention du gouvernement sur le besoin de construire la capacité nécessaire des groupes sociétaux pour la préparation et le suivi de ces dossiers internationaux. Le Conseil renvoie ici à la recommandation du groupe de travail parlementaire "Mondialisation" (voir §39).
- [48] Le Conseil se réjouit que, dans le cadre des négociations en matière de commerce extérieur (OMC), de la politique des Nations Unies en matière de développement durable (Sommet mondial de Johannesburg et Commission du développement durable de l'ONU), et de la politique européenne pour le développement durable, il a pu participer aux consultations organisées par le gouvernement, soit dans le cadre d'un organisme de coordination (M4.1), soit dans le cadre de tables rondes. Le Conseil espère qu'à l'avenir, cette concertation sera poursuivie et améliorée (par exemple pour le Sommet de printemps de l'Union Européenne).

⁹ «Nécessité de développer une stratégie de consultation et recommandations pour la consultation sur l'avant-projet du deuxième plan fédéral en matière de développement durable», 2003A05F (20/05/2003)



Annexes

Annexe 1. Intégration verticale du développement durable : recension d'éléments repris dans les avis précédents du Conseil.

Le CFDD a constaté à plusieurs reprises le besoin d'une meilleure coordination de l'action des différents niveaux de pouvoir et le rôle que le niveau fédéral pouvait jouer à cet égard. Le CFDD a suggéré plusieurs initiatives qui pourraient être prises par le pouvoir fédéral en matière de biodiversité, de stratégies de durabilité et dans le cadre du plan fédéral de développement durable, d'énergie, de politiques de produits, de politique belge de coopération au développement etc. Le Conseil a également proposé plusieurs initiatives pour lesquelles le pouvoir fédéral pourrait plaider aux niveaux européen et international. Sauf mention contraire, les propositions sont extraites d'avis approuvés en consensus.

- **Au niveau belge**

- Biodiversité

- Pour la mise en oeuvre en Belgique de la Convention sur la diversité biologique (CBD), le Conseil demande au gouvernement fédéral de construire une structure plus performante du processus décisionnel. Pour ce faire, la coordination en la matière doit être confiée au ministre fédéral de l'environnement, et la mise en place d'un groupe de coordination national, doté de moyens, est nécessaire. Le Conseil estime que le Groupe de Direction CBD (du Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement) pourrait jouer ce rôle. (Mémoire 1999)

- Stratégies de durabilité

- Le Conseil souligne également l'importance d'une intégration verticale, surtout vu la complexité de la répartition des compétences en Belgique. Une politique efficace en matière de développement durable requiert plus de coordination entre les différents niveaux de politique dans notre pays. L'autorité fédérale est appelée à stimuler cette coordination et cette concertation, en accord tant avec le niveau international qu'avec les communautés, les régions et les autorités locales. A l'avenir, il faudrait viser un plan 'national' (fédéral + régional + communautaire) de développement durable que les autorités fédérales, les régions et les communautés élaboreraient et mettraient en oeuvre ensemble (voir l'avis du CFDD sur l'avant-projet de Plan fédéral de développement durable, avril 2000). Le Conseil défend l'idée qu'à côté de structures de concertation administratives et de la conférence interministérielle de l'environnement, une conférence interministérielle sur le développement durable soit également créée. On pourrait se servir ici de l'expérience récente de la conférence interministérielle de l'environnement "élargie". (Premier avis préparatoire Johannesburg, §12, 16/04/2002)
- Il faut veiller à ce que le Ministère des Affaires Etrangères dispose des moyens nécessaires pour remplir sa fonction de coordination dans le cadre de la politique internationale belge de développement durable (voir §555 du Plan Fédéral de Développement Durable). De cette manière, on peut continuer à assurer que les points de vue exprimés en matière de développement durable par la Belgique sur la scène internationale sont plus que la somme des parties. (Premier avis faisant suite au Sommet de Johannesburg, §34, 15/10/2002)
- La collaboration entre les niveaux de pouvoir en matière de développement durable dans notre pays doit être renforcée. Le Conseil est convaincu qu'une Conférence interministérielle sur le développement durable pourrait jouer un rôle très utile, plus spécialement pour l'élaboration d'ici 2005 d'une stratégie « nationale » pour le développement durable, comme convenu à Johannesburg et à Göteborg. Les accords pris dans le cadre d'une stratégie nationale peuvent être concrétisés par le



biais d'accords de coopération sur des sujets spécifiques déterminés. (Mémorandum 2003, §33, 20/05/2003)

Plan fédéral de développement durable

- En ce qui concerne le Plan fédéral de développement durable, la coordination avec les différents niveaux de pouvoir compétents doit aussi être favorisée. (Mémorandum 1999, §3.3, 15/06/1999)
- Dans le cadre de la nécessaire collaboration entre l'autorité fédérale et les entités fédérées et du respect de leurs compétences respectives, réalisation conjointe d'un plan national de développement durable. (Avis sur l'avant-projet de PFDD 200-2004, §19, 11/01/2000).
- Le Conseil souhaite que le Parlement accorde une plus grande attention au suivi du Plan fédéral de développement durable et à ses résultats. Bien que cela ne fasse pas partie des compétences du gouvernement fédéral, le Conseil pense que la création d'une commission parlementaire du développement durable serait utile. (Premier avis préparatoire Johannesburg, §14, 16/04/2002)

▪ Energie et climat

- Le Conseil demande la mise en place, à long terme, d'une structure de coordination entre les différentes entités fédérales du pays, qui aurait pour objectif la coordination des politiques et des rapports (indicateurs) en ce qui concerne le respect de nos obligations internationales en matière de développement durable. Cette structure devrait disposer des moyens scientifiques, logistiques et financiers suffisants. (Avis sur l'accord de coopération climat, §11, 28/12/2001).
- Le Conseil demande qu'un agenda soit déterminé de manière urgente afin qu'un accord sur le partage des compétences en matière de mécanismes de flexibilité soit approuvé au plus vite par toutes les parties (régions et Etat fédéral). De manière générale, la plus grande harmonisation possible doit être recherchée au niveau belge, afin d'éviter toute distorsion de concurrence environnementale, économique ou sociale entre les régions. (Avis sur les mécanismes de flexibilité en Belgique, §21, 18/06/2002).
- La Belgique doit veiller à assurer la plus grande cohérence interne entre ses différents niveaux de pouvoir et de compétences. (Avis sur les mécanismes de flexibilité en Belgique, §27, 18/06/2002).
- Le Conseil constate qu'en Belgique, les compétences liées aux piliers sociaux, écologiques et économiques se répartissent entre plusieurs acteurs institutionnels. Dès lors, assurer la cohérence de la politique en matière de développement durable doit être un défi mobilisateur pour les institutions belges. Une première étape est la clarification des compétences, une deuxième étape est la mise en place structurelle d'une harmonisation des mesures politiques par la concrétisation d'un accord de coopération entre l'autorité fédérale et les régions en matière de mécanismes de flexibilité. (Avis sur les mécanismes de flexibilité en Belgique, §36, 18/06/2002).
- Les compétences en matière énergétique doivent être clairement déterminées et les différentes politiques énergétiques régionales et fédérales doivent être coordonnées dans un plan climat et énergie national soutenu éventuellement par des accords de coopération spécifiques. (Avis « no regret », §67, 20/05/2003).



- En matière de politique de mobilité, une structure institutionnelle de concertation entre le fédéral et les régions serait nécessaire. Possible mise en place d'un observatoire de la mobilité au niveau fédéral, à l'image de ce qui existe déjà dans les trois régions. (Rapport de la discussion du gt E&C sur la politique de mobilité en préparation d'un avis, 19/06/2003).
- Normes de produits
 - La politique des autres services fédéraux concernés par la politique de produits doit être établie en cohésion avec la politique de produits émanant des Services Fédéraux pour les Affaires environnementales. Enfin, cette politique et la politique des régions doivent également être harmonisées. Le Conseil est d'avis que ce plan directeur peut avoir une fonction motrice pour réaliser une collaboration renforcée avec les autres départements et régions. (Avis sur les grandes lignes du plan directeur fédéral politique de produits et environnement, §38, 18/06/2002)
- Relations internationales
 - Dans le cadre de la défédéralisation annoncée de la coopération au développement, le Conseil est d'avis que, pour des raisons de pertinence, de cohérence et d'efficacité, le volet multilatéral de l'aide au développement doit rester fédéral. Cependant, la position belge sur le volet politique doit être discutée en concertation avec les entités fédérées. Pour ce faire, il y a lieu de mettre en place un mécanisme de concertation qui garantirait au mieux l'unicité d'une politique étrangère cohérente avec la coopération au développement et le développement durable. (Avis sur la défédéralisation de la coopération au développement, §33, 25/10/2001, la FEB n'a pas souhaité se prononcer sur l'opportunité d'une défédéralisation de la coopération au développement).
 - Le Conseil insiste pour qu'il subsiste au niveau fédéral une instance moteur qui oblige à la concertation et intègre les différents aspects du développement durable en matière de coopération au développement de manière horizontale et verticale. (Avis sur la défédéralisation de la coopération au développement, §34, 25/10/2001).
 - Mettre en œuvre une politique commune belge de développement contribuerait à garantir l'efficacité de la coopération au développement. Pour ce faire, des instruments peuvent être utilisés, tels que la rédaction d'une « Charte de la coopération » composée en commun, adoptée par les différents pouvoirs impliqués et contenant des principes directeurs ; la mise en place d'une structure de concertation permanente entre les différents niveaux de pouvoir. (Avis sur la défédéralisation de la coopération au développement, §46 et 47, 25/10/2001, la FEB n'a pas souhaité se prononcer sur l'opportunité d'une défédéralisation de la coopération au développement).
- **Aux niveaux européen et international**

Sur le plan international, le Conseil a surtout formulé des propositions en matière d'intégration horizontale du développement durable et moins en matière d'intégration verticale; cependant, une meilleure intégration horizontale faciliterait l'intégration verticale du développement durable grâce aux synergies et à la cohérence induites par cette intégration horizontale.



- Prendre le développement durable comme question prioritaire de tous les Conseils de Ministres européens. Plus particulièrement, les Conseils des Ministres des Affaires Sociales et de la Santé Publique devraient être impliqués totalement dans l'élaboration des aspects sociaux du Plan d'Action de Johannesburg. Un Commissaire au Développement Durable devrait être nommé au sein de la Commission européenne, qui coordonnerait aussi la mise en œuvre des engagements de Johannesburg. (Premier avis faisant suite au Sommet de Johannesburg, §45, 15/10/2002)

- Le Conseil propose la création à terme par les Nations Unies d'une autorité responsable de la cohérence et de l'intégration du développement durable au niveau de l'ONU et s'assurant que les trois aspects du développement durable soient entièrement intégrés et d'une manière équilibrée. Cette instance serait placée sous l'égide de l'ECOSOC.

- Le Conseil plaide pour le renforcement de la CDD comme commission d'intégration.

- Le Conseil plaide pour le renforcement de l'intégration du développement durable dans les institutions existantes des NU, de Bretton Woods et de l'OMC. A court terme, il est urgent d'assurer davantage de coordination entre ces institutions.

- Le Conseil demande au gouvernement belge d'examiner s'il serait souhaitable de plaider pour l'intégration de l'OMC dans le système onusien, cela dans l'optique d'une meilleure intégration des trois piliers du développement durable.

- Pour le renforcement du pilier environnemental, il faudrait tendre à terme vers la création d'une organisation environnementale internationale à participation universelle. (Avis préparatoire au Sommet mondial sur le Développement durable de Johannesburg, §46 à 48, 16/04/2002).



Annexe 2 Nombre de membres présents et représentés ayant voix délibérative lors de l'assemblée générale du 2003

2 des 4 président et vice-présidents :

T. Rombouts, A. Panneels.

3 des 6 représentants d'ONG pour la protection de l'environnement :

V. Kochuyt (Birdlife Belgium), D. Van Eeckhout (Inter-Environnement Wallonie), S. Van Hauwermeiren (Bond Beter Leefmilieu, BBL).

3 des 6 représentants d'ONG pour la coopération au développement:

B. Bode (Broederlijk Delen), K. Depooter (11.11.11), G. Fremout (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO).

1 des 2 représentants d'ONG de défense des intérêts des consommateurs:

C. Rousseau (Centre de Recherche et d'Information des Organisations des Consommateurs, CRIOC).

1 des 6 représentants d'organisations des travailleurs (*):

D. Van Daele (Fédération Générale du Travail de Belgique, FGTB).

2 des 6 représentants d'organisations des employeurs (*)

C. Bosch (Federatie Voedingsindustrie, FEVIA), I. Chaput (Fédération des Entreprises de Belgique, FEB).

1 des 2 représentants des producteurs d'énergie

D. Rigaux (Samenwerkende vennootschap voor Productie van Electriciteit, SPE).

3 des 6 représentants du monde scientifique

L. Hens (Vrije Universiteit Brussel, VUB), J.-P. van Ypersele (Université Catholique de Louvain, UCL), H. Verschure (Katholieke Universiteit Leuven, KU Leuven).

Total: 16 des 38 membres ayant droit de vote (*)

(*) Actuellement les organisations des travailleurs et des employeurs doivent encore proposer la candidature d'un de leurs représentants.

Annexe 3 Réunions de préparation de cet avis

Le groupe de travail Stratégies de durabilité s'est réuni les 5 février, 4 et 11 avril, 8 mai, 5 juin, 8 juillet, 9 septembre, 17 octobre, 6 novembre et 4 décembre 2003 pour préparer cet avis.

Annexe 4 Participants à la préparation de l'avis

Présidente et vice-présidente du groupe de travail

M.-P. KESTEMONT (UCL) – présidente du GT SD

J. MILLER (Bureau Européen de l'Environnement, BEE) - vice-présidente du GT SD

Membres ayant voix délibérative et leurs représentants

T. BAULER (ULB), I. CHAPUT (FEB), G. FREMOUT (VODO), M. GERARD (CSC), L. HENS (VUB), C. KLEIN (Fedichem), V. KOCHUYT (Natuurpunt/Birdlife), B. MELCKMANS (FGTB), E. QUINTANA (CNCD), M.-L. SEMAILLE (FWA), D. VAN EECKHOUT (IEW), S. VAN HAUWERMEIREN (BBL), A. WILMART (CSC).

Remarque: C.KLEIN et I. CHAPUT ont participé jusqu'à la réunion du 8/7 (comprise)



Membres n'ayant pas voix délibérative et leurs représentants

J. REYNAERS (ICDO), L. BAS (Vlaamse Gemeenschap)

Experts consultés

Prof. M. PALLEMAERTS (VUB), Prof. H. VOS (RUG), U. LENAERTS (SPF Affaires étrangères),
L. GOETEYN (MiNaraad), L. VAN LANGENHOVE (UNU), J. VERSCHOOTEN (CIDD)

Secrétariat

J. DE SMEDT, N. MAELFAIT, K. MOERMAN, K. SAQUI
