

Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD)

Avis sur L'avant-projet de plan fédéral de développement durable 2004-2008

- Demandé par la Commission interdépartementale du développement durable (CIDD)
- Préparé par les groupes de travail du Conseil
- Approuvé par l'Assemblée générale du 12 mai 2004 (voir annexe 1)

Contenu

1. Lignes de force de l'avis p 2

2. Contexte du plan et de l'avis p 4

3. Evaluation générale

3.1 Concept du plan: principes, thèmes et priorités p 5

3.2. Le volet actions: sélection, portée, structure p 8

3.3. Multi secteurs, multi niveaux, multi acteurs? p 9

3.4. Instruments, moyens, impact p 12

3.5. Communication, sensibilisation et consultation p 14

3.6. Le processus: comment le plan a-t-il vu le jour? p 16

4. Evaluation par thème

4.1. Lutter contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale p 18

4.2. Faire face aux conséquences du vieillissement de la population p 22

4.3. Limiter les dangers pour la santé publique p 27

4.4. Gérer les ressources naturelles de façon plus responsable p 30

4.5. Limitations des changements climatiques/

usage plus intensif de l'énergie propre p 33

4.6. Améliorer le système de transport p 37

Annexes p 42

1. Lignes de force de l'avis

Un bon point de départ

- [1] Ce deuxième plan est construit autour de six thèmes de la stratégie européenne de développement durable, qui a été approuvée à Göteborg et à Lisbonne (2001). C'est un bon point de départ, car cela contribue à assurer une cohérence avec la politique de nos partenaires européens. L'approche européenne du développement durable englobe évidemment plus que ces six thèmes. Pour le plan, un choix à l'intérieur de cette stratégie a été fait. Et c'est bien nécessaire : dans un domaine aussi large que le développement durable, il faut fixer des priorités. A cet égard, le conseil apprécie l'effort qui a été fait de rédiger, en comparaison avec le premier plan, un document plus concret et davantage axé sur les actions.

Des priorités bien adaptées?

- [2] Le conseil se demande toutefois si les priorités choisies sont bien adaptées au contexte belge. Le plan est construit trop peu à partir d'une vision à long terme d'un développement durable pour notre pays ; il ne répond pas à la question de savoir comment nous pouvons réaliser les objectifs élémentaires du DD, et donc assurer un découplage entre la croissance et la pression sur l'environnement, ou favoriser une production et une consommation plus durables. Il y a également une attention insuffisante pour les domaines du développement durable dans lesquels notre pays obtient des résultats médiocres. Enfin, l'équilibre entre les trois piliers du DD ne semble pas toujours suffisamment respecté.

Pas de début de rupture de tendance

- [3] Ce qui manque dans les différentes actions de ce plan, c'est une vision globale. C'est comme si, pour chacun des six thèmes, les administrations concernées avaient réuni divers plans sectoriels et initiatives sous le vocable « développement durable », sans les situer dans cette approche et sans accorder d'attention aux interactions entre les différents secteurs. Le caractère transversal ou multisectoriel, caractéristique d'une approche de développement durable, est peu présent dans les actions. Ce plan n'ébauche donc pas non plus un début de rupture de tendance, ce qui rend son champ d'action trop limité. De plus, le plan ne dépasse que rarement la portée de l'accord gouvernemental.

Une stratégie nationale est nécessaire

- [4] De plus, le plan fédéral ne traite que des actions qui ressortissent aux compétences fédérales. C'est compréhensible, mais il en résulte qu'une série de thèmes fondamentaux pour le développement durable n'entrent pas ou peu en ligne de compte, parce qu'il s'agit de matières régionales (par exemple, l'agriculture). Le manque d'intégration verticale n'aide pas à rendre cohérente la politique de DD dans notre pays. Le conseil espère que la stratégie nationale de développement durable apportera une solution à ceci. Un groupe de travail intergouvernemental s'attelle pour le moment à sa préparation. Un progrès rapide des travaux est nécessaire, car notre pays devra déjà mettre en oeuvre cette stratégie nationale de DD l'année prochaine, puisqu'il doit respecter les engagements souscrits au sommet de Johannesburg (2002).

- [5] Le conseil demande que la stratégie nationale comble une série de lacunes du plan actuel. Nous avons déjà mentionné le calendrier et le champ d'action : la stratégie nationale devrait partir de scénarios à long terme (10, 20, 30 ans...) et utiliser une approche globale qui intègre horizontalement les divers secteurs politiques. En outre, il faudrait que l'on porte dans cette stratégie (ainsi que lors de sa rédaction) suffisamment d'attention à la participation du citoyen et à l'apport de la société civile, aussi bien pour enrichir la politique en termes de contenu que pour créer une base sociale. C'est trop peu le cas dans le plan fédéral actuel.

Une évaluation annuelle de la politique

- [6] Le gouvernement s'est engagé, dans l'accord gouvernemental de 2003, à évaluer annuellement la politique de développement durable. Le conseil demande qu'à cette occasion, le fonctionnement du cycle politique de développement durable soit évalué. Ce cycle ne fonctionne pas de manière optimale : pour des raisons de calendrier, entre autres, il y a trop peu d'interaction et de coordination entre les acteurs et instruments de développement durable dans notre pays. Les actions de ce deuxième plan n'apportent pas de suivi des mesures analogues du premier plan. Dans les actions, il y a aussi peu de références aux rapports fédéraux ou aux avis du CFDD en la matière. Cela ne mène pas à la construction de connaissances ni à la continuité politique dans le domaine du développement durable.
- [7] Le conseil demande que lors d'une évaluation annuelle de la politique de DD, le processus de rédaction du plan soit également examiné. Une série d'insuffisances fondamentales de ce plan peuvent tenir à la manière dont le document a été construit. A cet égard, le conseil plaide pour une procédure transparente et mieux coordonnée.

Choix des actions ?

- [8] Le conseil apprécie la structure claire du plan, avec six thèmes, cinq actions et une introduction « contexte – description - mise en œuvre - impact » pour chaque action. Mais le problème réside dans la structure : des actions sont parfois reprises artificiellement sous un thème, et sont dès lors trop peu développées ou de façon trop unilatérale (par exemple, la « Responsabilité sociale des entreprises » dans le thème du vieillissement). De plus, le plan comporte des actions peu pertinentes, parce qu'elles forment une partie logique d'une politique de bien-être et ne cadrent pas dans une vision de développement durable (par exemple « Rendre possibles les soins en milieu familial »). Et cela alors que des sujets plus importants pour le développement durable, comme par exemple les éco technologies, ne sont recouverts par aucune action du plan.
- [9] Dans sa partie « actions », ce plan donne également une importance trop limitée au cadre international du développement durable : presque rien n'est mentionné sur les suites éventuelles de nos modes de production et de consommation pour les pauvres et les problèmes environnementaux au Sud, sur l'impact d'une politique protectionniste des pays industrialisés pour certains produits du tiers monde, sur la problématique de la dette et du financement...

Des instruments appropriés ?

- [10] Un autre problème est que l'élaboration des actions de ce plan laisse parfois à désirer. Souvent, l'analyse du problème (contexte) est correcte, mais le contenu (description - mise en œuvre) est trop vague et trop peu ambitieux. Trop souvent, le plan renvoie à des groupes de travail qui seront mis sur pied, à des études qui seront demandées, etc. Les études et les recherches sont importantes, mais ces instruments « doux » ne suffiront pas à réaliser les objectifs du développement durable. Le conseil a déjà signalé dans le passé que des instruments de régulation, économiques et fiscaux sont nécessaires, qui tous doivent pouvoir être utilisés dans une mesure appropriée, là où c'est souhaitable.

Des tableaux récapitulatifs pour le suivi

- [11] Le plan est aussi trop vague en ce qui concerne la responsabilité d'exécution des actions, les moyens (ressources financières et humaines) pour les mettre en oeuvre, le terme pour les réaliser...C'est pourquoi le conseil demande, en complément du plan, d'intégrer un tableau récapitulatif de ces données par action. Ce tableau devrait aussi mentionner l'impact des différentes actions pour les trois piliers. L'évaluation d'incidence, qui est maintenant reprise sous la rubrique « impact » pour chacune des actions, est mentionnée d'une manière très inégale. A cet égard, il est aussi regrettable que le plan ne comporte aucune action spécifique sur les indicateurs de développement durable. Un tableau de bord d'indicateurs est une absolue nécessité, aussi bien pour l'évaluation d'incidence que pour l'évaluation des politiques actuelles et la prospective.
- [12] En ce qui concerne la communication sur le plan, le conseil propose de cadrer les initiatives en la matière (aussi bien pour le plan dans son ensemble que pour les différentes actions) dans une stratégie globale de communication sur le développement durable. Grâce à une telle coordination, les liens entre les actions du plan seront plus clairs et les diverses initiatives se renforceront l'une l'autre.
- [13] Enfin, le conseil applique son analyse transversale aux six chapitres dans la partie « actions » de ce plan, et formule une série de remarques spécifiques sur ces thèmes et leurs actions. L'avis se limite pour ces dernières aux points importants. Là où c'est nécessaire, le conseil propose des actions supplémentaires ou un autre contenu aux actions existantes.

2. Contexte du plan et de l'avis

- [14] Le gouvernement détermine tous les quatre ans un "plan fédéral de développement durable". Le premier plan (2000-2004) se termine et un deuxième plan pour les quatre prochaines années est en préparation. La procédure est fixée par la loi du 5 mai 1997 "relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable". Cette loi prévoit un cycle de prise de décision en matière de développement durable. Ce cycle comprend l'élaboration d'un plan tous les quatre ans, la rédaction d'un rapport tous les deux ans, ainsi que la consultation de la société civile. La loi détermine aussi les responsabilités dans la rédaction du plan. La Commission interdépartementale du Développement durable (CIDD), où sont représentés les autorités fédérales et les pouvoirs publics fédéraux prépare le document et porte la responsabilité de l'ensemble. La rédaction du texte se fait en collaboration avec la Task Force développement durable du Bureau fédéral du plan et le Service public fédéral de programmation développement durable (SPPDD).
- [15] Le SPPDD institué par l'AR du 25 février 2002 est chargé de l'organisation de la consultation. Car, avant que le plan ne soit approuvé par le gouvernement, une consultation de la population sur l'avant-projet de plan est organisée. L'avis du conseil fait partie de cette procédure, et la loi établit que le gouvernement doit motiver pourquoi il s'écarte éventuellement de cet avis. La CIDD et le SPPDD se chargent du traitement de toutes ces réactions sur l'avant-projet, celles des citoyens, des organes d'avis comme le CFDD, des organisations sociétales et éventuellement du parlement et des entités fédérées. On aboutira ainsi à un projet de plan, qui sera soumis à l'approbation du gouvernement.
- [16] La période de consultation sur l'avant-projet de deuxième plan fédéral se termine le 15 mai. La CIDD transmet alors au gouvernement un projet de plan, au plus tard pour le 15 juillet. Le deuxième plan devrait être approuvé le 19 septembre, afin qu'il puisse entrer en vigueur à partir du 19 décembre, date à laquelle le premier plan se termine. De plus amples informations sur cette procédure peuvent être trouvées sur les sites www.plan2004.be et www.cidd.be.

- [17] L'avant-projet de plan se compose de quatre chapitres. Les deux premiers et le dernier contiennent des informations générales sur les principes, le contexte et la politique de développement durable. Le troisième chapitre est le plus fourni, il décrit cinq actions pour chacun des six thèmes de la stratégie européenne de développement durable, établie à Göteborg et Lisbonne. Pour chaque action, le plan établit le contexte, la description, la mise en œuvre et les impacts. Cet avant-projet de plan compte 128 pages (le premier en comptait 140).
- [18] Le conseil s'est attaché à émettre un avis plus concis sur l'avant-projet de deuxième plan de développement durable que sur le premier. Cet avis vise à être un document synthétique, qui se compose d'une analyse transversale et d'analyses spécifiques par thème limitées au maximum à trois pages. Il est en effet plus difficile pour le gouvernement de motiver pourquoi il s'écarte de l'avis du conseil si le texte de l'avis est trop détaillé ou trop spécialisé. Les différents groupes de travail du Conseil ont collaboré à cet avis, sous la coordination du groupe de travail "Stratégies de développement durable". Pour préparer le volet transversal de l'avis, le Conseil a organisé 4 auditions d'experts (les 15, 22, 29 janvier et le 26 février), ainsi qu'un séminaire interne (*environmental justice*, le 12 février). Au total, 28 réunions des groupes de travail ont été nécessaires pour rédiger cet avis (voir annexe).

3. Evaluation générale

3.1 Concept du plan: principes, thèmes et priorités

Inspiration tirée de la stratégie européenne

- [19] "Avec ce deuxième Plan, les autorités fédérales belges souhaitent s'inscrire dans la stratégie globale européenne et contribuer à sa réalisation concrète" (§ 2102). Le conseil estime que le principe de la stratégie européenne pour le développement durable (ci-après: EUSDS) est un bon choix, car il peut conduire à une plus grande continuité de la politique belge et parce que cela assure une cohérence avec la politique de nos partenaires européens.
- [20] Les thèmes que le plan examine dans ce cadre, à savoir les six thèmes de la stratégie de Göteborg (2001) sont indiscutablement pertinents. Cependant, on ne peut pas dire qu'ils couvrent l'ensemble de l'EUSDS: cette stratégie est plus large et englobe notamment aussi la dimension externe de Göteborg (2002), le sixième Programme d'action pour l'environnement (2002), la stratégie de Lisbonne (2000) et le processus d'intégration de Cardiff (1998).
- [21] Le plan consacre ainsi peu d'attention à l'objectif de Lisbonne qui consiste à faire de l'UE l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde. De manière générale, le pilier économique de ce plan n'est pas suffisamment mis en exergue, alors que la croissance économique dans un cadre de développement durable peut contribuer à un progrès dans le pilier social et environnemental. Nous retrouvons également à peine dans ce plan, le cadre mondial qui a été abordé dans la dimension externe de Göteborg, alors qu'il s'agit de nouveau d'un aspect fondamental du développement durable.

- [22] Dans cette large stratégie européenne, le plan a donc fait un choix, l'objectif étant de rédiger un document concis et clair, ce qui est compréhensible et également nécessaire. Il fallait fixer des priorités. Cela correspond à ce que le conseil proposait dans son avis en préparation au sommet mondial sur le développement durable à Johannesburg.¹ Cependant, l'on peut se demander si le choix que fait le plan dans les domaines d'action de l'EUSDS, est toujours heureux et si l'équilibre entre les trois piliers est suffisamment respecté.
- [23] Les actions qui ont été définies dans les thèmes de ce plan, ne sont pas toujours pertinentes lorsque nous en examinons l'importance et l'urgence pour le développement durable dans notre pays. Cela ressort d'une analyse "importance - performance" des actions: plusieurs d'entre elles contribuent trop peu aux objectifs ou ne sont pas opportunes parce que nous réalisons des performances déjà suffisamment bonnes sur ce plan. D'autre part, le plan ne mentionne pas plusieurs actions (ou les développe insuffisamment) qui sont prioritaires parce qu'elles contribuent dans une mesure importante aux objectifs du développement durable dans notre pays.
- [24] Le conseil estime que l'un des principes essentiels d'un plan de développement durable pour notre pays doit être une analyse des défaillances de fait. Où la Belgique réalise-t-elle des performances médiocres sur le plan du développement durable en comparaison avec les autres pays (européens), où notre pays pêche-t-il pour parvenir à une production et une consommation durables, dans quels domaines enregistrons-nous trop peu de progrès dans le découplage entre la croissance et la consommation d'énergie et de matières premières (un thème central de l'EUSDS) ?

Faible suivi du premier plan, des rapports fédéraux, des avis du CFDD

- [25] Autre principe important: un plan de développement durable doit s'appuyer sur des analyses et instruments politiques existants pour ajouter ainsi au savoir-faire. A cet égard, le premier plan de développement durable est naturellement d'une grande importance. Dans le premier chapitre du plan (§ 1203), il est indiqué que le deuxième plan s'inscrit dans la continuité du premier, avec un nombre plus limité de thèmes et d'actions: "Il apporte ainsi un certain nombre de priorités à l'intérieur du cadre politique global dessiné par le premier Plan". Dans le même paragraphe, il est encore indiqué que le deuxième plan ne suspend pas les actions du premier: "dans la mesure où certaines actions ne sont pas encore réalisées et qu'elles restent valables, elles continuent de faire l'objet d'efforts dans le chef des différents départements fédéraux pour assurer leur mise en oeuvre, comme stipulé par l'accord de gouvernement de 2003".
- [26] Le conseil escomptait donc que ce plan, certainement en ce qui concerne les thèmes abordés dans les deux plans, continuerait à travailler avec les concepts, développerait les intentions du premier plan et comporterait un état des lieux des actions en la matière qui figuraient dans ce premier plan.² Ce n'est toutefois pas le cas. Nous trouvons rarement une référence au premier plan dans le chapitre actions. Il est évident que le deuxième plan ne peut se borner à une simple répétition du premier et qu'il peut citer d'autres thèmes et placer des accents propres. Mais lorsqu'il n'assure aucun suivi du précédent plan, même pour des actions identiques, il ne peut être question de renforcement des connaissances et d'un processus d'apprentissage.
- [27] Le conseil demande donc que les actions du deuxième plan qui figuraient déjà dans le premier plan, comportent un suivi des mesures proposées dans le premier plan. Les rapports de la CIDD peuvent fournir la matière de cette analyse, mais une simple référence à ces derniers n'est pas suffisante, vu l'ampleur et la technicité du document. Le suivi doit non seulement mentionner les actions clôturées ou en cours, mais aussi indiquer celles qui n'ont pas été mises en oeuvre et pour quelles raisons. Il serait également utile d'évaluer la mise en oeuvre des actions clôturées.

¹ 2002a06f d'avril 2002, § 13

² Le conseil plaide déjà dans ce sens dans l'avis 2002a06n, § 13 mentionné au § 22

- [28] Il est fait également à peine référence aux rapports fédéraux sur le développement durable dans le chapitre actions de ce plan, alors que ces documents offrent non seulement une solide base conceptuelle, mais ont également défini plusieurs actions identiques et complémentaires qui justifient certainement une référence. L'approche, dans le deuxième rapport, de problématiques comme le financement éthique, l'économie sociale, la mobilité, la santé, la biodiversité, la production et la consommation d'énergie peut être pertinente en vue de leur prise en compte dans ce plan.
- [29] Ici encore, un suivi et une actualisation éventuelle de l'analyse contribueraient à une continuité et à un renforcement des connaissances en matière de développement durable. A cet égard, le conseil regrette également que la CIDD n'ait pas exploité les avis que le CFDD a formulés sur plusieurs domaines traités et sur le premier plan (nous y reviendrons au point 3.4). D'ailleurs, les avis du Conseil sont également peu abordés dans les rapports fédéraux.

Réexamen du cycle politique

- [30] Le plan rejoint donc trop peu, sur le plan du contenu, le cycle politique décrit dans le chapitre 2. (plan tous les 4 ans, rapport tous les 2 ans). Le conseil est bien conscient qu'un problème de calendrier se pose dans le processus: le premier plan était à peine achevé pour une bonne moitié que le deuxième devait déjà être conçu; le premier plan est toujours en cours et, lors de la publication de l'avant-projet du deuxième plan, les rapports 2003 de la CIDD (rapports qui évaluent la mise en oeuvre du premier plan) n'avaient pas encore été publiés. Ce problème de calendrier se pose aussi pour les rapports fédéraux: un rapport qui arrive à temps pour contribuer à la préparation d'un plan, ne peut évaluer qu'une période insuffisamment longue de la mise en oeuvre du plan précédent.
- [31] Le cycle politique ne fonctionne donc pas de manière optimale. Pour des raisons de calendrier notamment, il y a trop peu d'interaction et de coordination entre les différents instruments de la loi. Le conseil demande donc que cette problématique soit abordée lors de l'évaluation annuelle de la politique de développement durable du gouvernement ³ qui a été annoncée dans l'accord gouvernemental de 2003 et auquel il est fait également référence au § 4101 de ce plan.
- [32] Le conseil adhère aux propositions du plan mentionnées dans ce paragraphe et les suivants, visant à améliorer le système de rapportage et de suivi de la politique et des mesures. Dans ce sens, la surveillance proposée des obligations internationales en matière de développement durable est positive, au vu de la lenteur de leur mise en oeuvre dans notre pays. La coordination et la rationalisation des rapports de la CIDD mentionnées au § 4103 sont aussi une bonne chose: jusqu'à présent, ces rapports étaient en effet trop peu cohérents et accessibles pour donner une idée globale de la situation.
- [33] En ce qui concerne le suivi du premier plan, le conseil estime utile, en plus du suivi par action, que le plan en annexe fasse référence à l'aperçu de la réalisation des actions du premier plan: la CIDD publie en effet un tel état des lieux, aussi bien une version détaillée qu'un document avec des exemples d'actions réalisées (cf. site web www.cidd.be).

³ Comme indiqué dans l'accord gouvernemental, cette évaluation se fondera aussi sur un avis du CFDD en la matière

3.2. Le volet actions: sélection, portée, structure

Actions pas toujours pertinentes

- [34] Le conseil apprécie que ce plan soit plus pratique et plus ciblé que le premier en termes de concept, du fait qu'il définit chaque fois cinq actions dans les thèmes de l'EUSDS. Du point de vue de la communication, c'est aussi une bonne approche. Le conseil estime toutefois que les actions proposées ne sont pas toujours pertinentes en relation avec les différents thèmes. Comme nous l'avons déjà indiqué au § 23, d'une part, certaines actions que l'on escompterait relativement à ce thème dans un plan de développement durable n'apparaissent pas et l'on retrouve d'autre part, certaines actions qui sont moins pertinentes ou prioritaires du point de vue du développement durable.
- [35] C'est ainsi qu'il est accordé peu d'attention à l'innovation et aux technologies environnementales, à une politique intégrée des produits, au traitement des déchets des ménages et des entreprises, aux OGM, au commerce extérieur... Par contre, plusieurs des actions mentionnées dans le plan dans le domaine des pensions, des soins de santé et de la politique du logement, constituent une composante logique d'une politique d'état providence, et si elles ne s'inscrivent pas dans la problématique d'un développement durable, elles ont beaucoup moins leur place dans ce plan. Nous examinons spécifiquement au chapitre 4 la pertinence des actions pour chaque thème. Lorsque c'est nécessaire, le conseil propose de remplacer une action par une autre dans le thème.
- [36] Si les actions ne sont pas toujours pertinentes, cela tient peut-être à la procédure de sélection. Le conseil a l'impression que les départements ont regroupé différents projets et actions partiels sectoriels sous le dénominateur développement durable. Cela est explicitement formulé au § 2301 "Pour réaliser un développement durable, il faut pouvoir fondre en un ensemble cohérent les différents Plans et politiques sectoriels des gouvernements".

Vers une vision globale à long terme

- [37] Le conseil estime qu'avec une telle approche, on met la charrue avant les boeufs. Une approche plus logique consiste d'abord à définir le cadre à partir d'une vision à long terme du développement durable de notre pays, avec comme point de départ l'analyse des points forts et faibles mentionnée au chapitre 3.1, et à approcher les actions sectorielles à partir de cette vision. Ensuite seulement, le choix des actions peut satisfaire aux critères que mentionne le plan lui-même du § 2303 au § 2309: caractère multisectoriel, multi niveaux, multi acteurs, dimension mondiale, perspective à long terme, recourir à une large gamme d'instruments. Et alors seulement, on peut appeler ce plan un métaplan de développement durable, dans le sens qu'il intègre les différents plans et mesures dans une vision politique globale à long terme.
- [38] Dans la partie actions du plan actuel, cette vision à long terme est à peine présente. Si un cadre temporel est déjà mentionné, il s'agit surtout d'une perspective à court terme. Cela est peut-être lié à la procédure d'établissement de ce plan et au lien avec l'accord gouvernemental (voir plus loin au point 3.5). Le conseil regrette l'absence d'une perspective d'avenir à long et à moyen terme, car celle-ci est nécessaire pour inscrire des actions dans un développement durable, leur donner forme, et fixer des priorités.
- [39] Ce n'est qu'avec une telle perspective que l'on peut amener une rupture de tendance et mener une "gestion de transition": une vision à long terme est en effet nécessaire pour pouvoir rendre opérationnelle la transition vers le développement durable. A cet égard, il serait intéressant de se positionner par rapport aux trois scénarios d'avenir que le deuxième rapport fédéral a esquissés à partir des trois visions du monde en matière de développement durable (exploitation, gestion et transformation).

- [40] Le conseil est conscient qu'il n'est pas évident de réexaminer maintenant le plan fédéral à partir d'une vision globale à long terme. Il plaide donc pour que l'on prenne cette vision comme principe pour une stratégie nationale de développement durable (voir §§ 48 et suivants de cet avis).

Structure: éclairante, mais aussi restrictive

- [41] En déterminant cinq actions pour chaque thème et en maintenant, pour chaque action, une répartition "contexte – description - mise en œuvre - impact", le plan bénéficie d'une structure claire (bien qu'elle ne soit pas toujours complétée de manière cohérente) et il est plus accessible que le premier plan. Il s'agit indéniablement d'un avantage. La structure "six fois cinq" est cependant parfois un peu artificielle. Les actions 8, 9 et 10, par exemple, ont été regroupées arbitrairement dans vieillissement de la population: il est clair que "développer les services de proximité", "consommer de façon responsable" et "responsabilité sociale des entreprises et placements éthiques" ne concernent pas seulement les aînés. Le thème fait ici artificiellement office de prétexte pour les actions.
- [42] Plus important encore est le fait que par la structure de coordination des cinq actions dans les thèmes, toutes les actions se voient conférer le même poids. Des actions cruciales pour le développement durable comme "consommer de façon responsable" et "le juste prix" se trouvent sur le même pied et sont développées, sur le plan qualitatif et quantitatif, de la même façon que des actions périphériques comme "rendre possible les soins en milieu familial". En ne définissant aucune priorité parmi les thèmes à partir de la vision globale indiquée au § 37 de cet avis, on peut avoir l'impression que le développement durable est un ensemble diffus dans lequel tout le monde se retrouve.

3.3. Multi secteurs, multi niveaux, multi acteurs?

Intégration horizontale trop limitée – aucune approche multisectorielle

- [43] L'importance d'une intégration des problématiques économique, sociale et écologique dans le processus de développement est soulignée au chapitre 1, § 1208 du plan, avec référence à la Déclaration de Rio. Cependant, dans le volet actions, l'approche multisectorielle ou l'intégration horizontale sont toutefois présentes de façon trop limitée. En effet, peu de liens sont établis entre les aspects sociaux, économiques et environnementaux du plan: ils sont souvent dissociés. Il n'y a pas de véritable lien entre le thème de la mobilité (avec la pression qui en résulte sur l'environnement) et le thème de la santé. L'action 5 autour de l'agriculture est isolée dans le chapitre pauvreté sans lien avec des actions sur le plan de la santé, de la biodiversité, des ressources naturelles, de la labellisation. L'action "sociale" 3 "des logements décents et abordables" n'est pas liée à l'action "écologique" 25 "des bâtiments éco énergétiques" et au thème "santé publique".

- [44] Il ressort d'une analyse de la relation entre le pilier social et le pilier environnemental de ce plan⁴ qu'un certain nombre d'actions sont positives pour l'environnement, mais ont des conséquences incertaines dans le domaine social. La proposition reprise dans l'action 28 de retirer d'anciens véhicules de la circulation est peut-être positive pour l'environnement, mais son caractère social est douteux: ce sont généralement les personnes les moins favorisées qui, pour des raisons financières, roulent avec ces véhicules. A l'inverse, certaines actions ont un effet social favorable, mais peuvent être néfastes pour l'environnement. A cet égard, nous pouvons donner l'exemple des logements sociaux de l'action 3, à propos desquels il n'est pas indiqué s'ils doivent répondre à des critères écologiques en ce qui concerne leur implantation (aucune atteinte supplémentaire à l'espace territoriale) et leur éco efficacité. Ces liens devraient être mieux analysés dans ce plan, en relation aussi avec le troisième pilier économique. Au chapitre 4, nous approfondissons, par thème, plusieurs pistes d'intégration horizontale.

Attention limitée pour le cadre mondial

- [45] Le § 1206 du plan mentionne le principe 7 de Rio sur la responsabilité partagée, mais différenciée. Cela signifie que la dimension mondiale de problèmes de développement durable est reconnue et que les pays développés tiennent compte des conséquences de leur politique pour le reste du monde. Ici encore, le conseil constate que ce principe trouve peu d'écho dans le volet "actions" du plan.
- [46] Les conséquences d'actions pour d'autres pays ou le cadre international dans lequel des actions peuvent se dérouler, sont trop peu abordés. Aucune attention n'est accordée, par exemple, à la problématique du commerce international. Sur ce plan, la mise en oeuvre des accords existants dans le cadre du *Doha Development Agenda* et la clôture réussie des négociations en cours sont d'une grande importance pour un meilleur fonctionnement du marché mondial en fonction du développement durable.⁵
- [47] Le plan n'indique pas davantage qu'une situation "win-win" sur le plan des piliers du développement durable dans notre pays, n'implique pas nécessairement une situation "win-win" au niveau mondial. Le risque existe, en effet, que des améliorations environnementales dans notre pays, n'exportent les problèmes de consommation et de pollution vers d'autres pays. Nous devons donc veiller à ce que le développement durable en Belgique et en Europe n'entraîne pas un dumping écologique (et social) dans les pays moins développés au niveau économique. Pour mieux intégrer ce contexte global dans le plan, le conseil propose, dans le chapitre sur la lutte contre la pauvreté et dans plusieurs autres chapitres, des actions pour concrétiser la dimension internationale.

Vers une stratégie nationale du développement durable

- [48] Outre l'intégration horizontale, l'intégration verticale est aussi un élément essentiel d'une vision de développement durable. Cela signifie que différents niveaux de pouvoir, du local à l'international, travaillent de manière coordonnée: une approche multi niveaux de la problématique du développement durable est nécessaire. C'est d'autant plus important dans notre Etat fédéral où les compétences et les instruments pour les thèmes du développement durable sont éclatés entre entités fédérale et fédérées. Dans un avis récent⁶, le conseil a noté à cet égard qu'il existe dans notre pays des instruments pour une intégration verticale (instances de coordination, accords de coopération, conférences interministérielles), mais qu'ils ne fonctionnent pas toujours de manière optimale.

⁴ Analyse de Paul-Marie Boulanger (IDD) à l'occasion d'un séminaire du CFDD sur l'environnement justice le 12 février 2004

⁵ Cf. mémorandum du CFDD au nouveau gouvernement, 2003a04f de mai 2003 (§ 24)

⁶ "Intégration verticale de la politique de développement durable et multilevel governance", 2003A09N

- [49] Le conseil constate que ce plan, en tant que plan fédéral, porte surtout son attention sur le niveau fédéral et ne fait pas systématiquement référence à la compétence des régions et des communautés. Les points d'action qui relèvent de la compétence régionale, ne sont pas souvent abordés - même s'ils sont prioritaires, parce que les autorités fédérales ne peuvent dicter aux régions leur conduite. La problématique de l'agriculture, par exemple, qui est malgré tout d'une importance capitale pour le développement durable, est à peine abordée dans ce plan, tandis que l'on s'y était attardé longuement dans le premier plan (§ 277 et suivants). Mais ceci est sans doute dû au fait que la matière a été entre temps régionalisée.
- [50] Cela ne contribue pas à la mise en place d'une politique cohérente de développement durable dans notre pays et cela démontre une fois de plus à quel point il est important d'élaborer une stratégie nationale de développement durable. Le conseil insiste donc pour que l'on travaille encore cette année à cette stratégie nationale du développement durable (SNDD).
- [51] Le conseil rappelle à cet égard l'engagement que notre pays a pris à Johannesburg (§ 146) d'entamer en 2005 la mise en oeuvre d'une stratégie nationale du développement durable (SNDD). Le plan fait explicitement référence à cet engagement aux § 1324 et § 4402.
- [52] Pour y parvenir, il va falloir rapidement se consacrer à la préparation de ce processus. Il serait donc utile de concrétiser le passage du § 4402 de ce plan: "*Le gouvernement fédéral prendra les mesures nécessaires, en concertation avec les autres niveaux de compétence, pour rencontrer cette obligation*", notamment en définissant un planning, un calendrier et une méthode. Le conseil souscrit aux suggestions inscrites dans le plan de prévoir, si nécessaire, une conférence interministérielle du développement durable (§ 1323) ou un accord de coopération entre les différents niveaux de pouvoir (§ 4402).
- [53] Entre temps, le gouvernement a mandaté, le 2 avril, la ministre Van den Bossche pour constituer un groupe de travail intergouvernemental, "qui doit favoriser l'élaboration d'une stratégie nationale en matière de développement durable". Ce groupe de travail présentera en novembre de cette année, un rapport intermédiaire au Conseil des ministres. Le conseil estime que ce groupe de travail est une première étape importante du processus et espère que toutes les parties concernées contribueront de manière constructive à sa réussite.
- [54] Comme indiqué au § 40, la stratégie nationale de développement durable pourrait former le cadre politique à long terme pour la stratégie fédérale et pour les stratégies éventuelles de développement durable des Régions (actuellement, seule la Flandre réalise une étude préliminaire en vue de mener une stratégie de développement durable).
- [55] Notre pays peut également favoriser l'élaboration de stratégies nationales de développement durable dans le Sud. Dans son avis-cadre sur les notes stratégiques géographiques de la Direction générale Coopération au Développement⁷, le conseil a insisté pour que celles-ci incitent les pays partenaires à transformer leurs plans de développement en stratégies nationales intégrant les trois dimensions d'un développement durable. Notre coopération au développement pourrait appuyer ce processus en formulant des avis pour un développement durable et en renforçant le cadre institutionnel du développement durable dans les pays partenaires.

⁷ 2003a09f de juin 2003

Apport limité de la société civile

- [56] Le plan mentionne au § 1210 la participation comme principe de développement durable. Cela signifie que le citoyen et les organisations sociétales (les acteurs concernés) sont invités à participer à la politique de développement durable. Ce point est important pour promouvoir une démocratie citoyenne et participative (cf. accord gouvernemental de 2003) et pour responsabiliser les différents acteurs concernés en ce qui concerne leur rôle dans le processus de développement durable.
- [57] Le plan fait référence à ce caractère multi acteurs aux §§ 1304 et 1325 et des §§ 4301 à 4304. Le conseil déplore que le § 4303 ne fasse pas référence à son rôle d'organe consultatif spécifique pour le développement durable, légalement tenu de donner un avis sur le plan fédéral.
- [58] Alors que les chapitres d'introduction et de clôture accordent une attention au principe de participation, c'est beaucoup moins le cas dans le chapitre actions. Le plan se focalise dans ce chapitre sur le rôle des pouvoirs publics. Un apport éventuel des acteurs est mentionné ci et là, mais n'est pas systématiquement présent. Aucune action distincte n'y est consacrée comme dans le premier plan (renforcement du rôle des grands groupes sociaux).
- [59] Le conseil comprend qu'un plan fédéral porte surtout son attention sur l'apport possible des autorités fédérales, mais il estime que la stratégie nationale évoquée dans le paragraphe précédent devrait aussi mettre en lumière le rôle d'autres acteurs que les autorités. Il conviendrait d'accorder plus d'attention aux allochtones et aux immigrés, certainement en relation avec des thèmes comme la pauvreté, l'exclusion et le vieillissement de la population (voir plus loin chapitre 4 de cet avis). La société civile peut apporter une expertise et une expérience dans certains domaines et contribuer ainsi au renforcement du savoir-faire en matière de développement durable.
- [60] Dans le Sud aussi, la société civile peut contribuer à une politique de développement durable. Le conseil fait référence à cet égard à son avis mentionné au § 22 en vue de la préparation de Johannesburg et à l'avis-cadre mentionné au § 55, dans lequel il attirait l'attention sur l'apport de la société civile pour une stratégie de développement durable dans les pays partenaires et sur le manque de dialogue sur les notes géographiques avec ces acteurs civils.

3.4. Instruments, moyens, impact

Contenu trop vague, portée trop limitée

- [61] Au point 3.2, nous indiquions que certaines actions de ce plan peu pertinentes dans un contexte de développement durable, sont placées sur le même pied que des actions cruciales. Mais même lorsque l'action est pertinente, son élaboration laisse parfois à désirer. Certaines actions sont extrêmement pertinentes, l'analyse du problème (contexte) est correcte, mais le contenu (description – mise en oeuvre) est trop vague et trop peu ambitieux. Il y a un fossé entre discours et action, entre intentions et réalisation.
- [62] La mise en oeuvre d'une action consiste trop souvent à de simples références à d'autres plans ou actions (action 16,19,20,21,22), à la mise sur pied de groupes de travail (action 4,10,18,27,29), à la commande d'études (action 9,14,24), à la formulation de propositions (action 2, 3,4 et 8)... Un exemple à cet égard, est l'action cruciale 22 "le juste prix" où un groupe de travail est annoncé, qui doit disposer d'une stratégie en ce domaine pour 2007, alors que le premier plan annonçait déjà un groupe de travail identique avec un programme plus précis, qui devait déposer son rapport en 2001.

- [63] Le conseil estime positives les références régulières à des recherches et études. Un bon processus décisionnel se fonde en effet sur une base scientifique, et la recherche et le développement en matière de développement durable sont fondamentaux pour l'élaboration de projections. Le conseil demande donc que l'on concrétise les propositions du plan visées au § 4202 et qu'on les mette en oeuvre à court terme : d'une part, investir davantage dans la recherche scientifique sur le développement durable, d'autre part, renforcer la coopération en la matière entre organismes scientifiques et instituts de formation. A cet égard, le conseil demande que l'on mette en oeuvre, de manière coordonnée, les différentes études et recherches qui sont demandées dans ce plan.
- [64] Le Conseil rappelle à cet égard l'objectif de Lisbonne: renforcer la compétitivité des entreprises européennes, en investissant davantage dans la recherche, l'enseignement et la formation. Comme indiqué dans le dernier rapport de printemps en date de la Commission, il faut s'appliquer d'urgence à la mise en oeuvre du plan d'action européen "Investir dans la recherche". Pour le développement durable spécifiquement, la recherche en matière de technologies environnementales revêt une grande importance. L'innovation technologique peut en effet contribuer à un découplage entre la croissance et l'utilisation d'énergie et de matières premières, à une plus grande éco efficacité de notre économie, à une politique environnementale plus efficiente en matière de prix et à des avantages socio-économiques par l'avancée compétitive qu'une politique d'innovation peut engendrer. La Commission a introduit en janvier un plan d'action en matière de technologies environnementales (ETAP) (COM (2004)38), qui vise notamment à donner une impulsion à la compétitivité et à la croissance économique dans l'Union européenne.
- [65] Le plan se limite toutefois souvent à des instruments "doux" comme les études et les recherches pour réaliser les objectifs des actions : on recourt peu aux instruments économiques et juridiques. De cette manière, on ne tient pas la promesse faite au § 2307 de ce plan: *les actions font appel à une large gamme d'instruments*. Le conseil a déjà attiré l'attention par le passé sur l'importance d'instruments économiques et fiscaux, notamment dans son mémorandum le plus récent.⁸
- [66] Dans la partie "moyens" du premier plan, un chapitre entier était pourtant consacré à la fiscalité comme instrument pour la réalisation d'objectifs. Le plan indique au § 2313 qu'il a été décidé de ne pas reprendre cette action transversale, mais le conseil estime qu'il existe de bonnes raisons pour le reprendre : il s'agit en effet d'un instrument important dans un assortiment d'instruments pour parvenir à un découplage, crucial pour le développement durable (cf. § 24 de cet avis), et l'instrument est déjà traité dans l'action 22 dans le contexte de la politique du climat. Dans une approche multisectorielle, son application pour des thèmes comme la mobilité et la santé est donc évidente. Il faut vérifier au cas par cas les pertinences respectives de l'instrument fiscal et des autres instruments pour réaliser les objectifs poursuivis. Il est important de souligner que l'instrument fiscal ne doit pas nécessairement impliquer une hausse de la pression fiscale: il peut y avoir diminution ou déplacement de cette pression.

Un tableau récapitulatif des objectifs et de la mise en oeuvre des actions

- [67] Ce plan comporte également trop peu de données spécifiques et concrètes sur les moyens de mise en oeuvre des actions. Une indication du budget et du personnel nécessaires pour leur mise en oeuvre fait trop souvent défaut. Parfois, on ne sait pas non plus clairement qui est responsable de la mise en oeuvre de l'action et quand des mesures seront prises (calendrier). Ce deuxième plan pêche ici autant que le précédent. Le conseil fait donc référence à son avis sur le premier plan et plaide une fois encore pour un tableau récapitulatif mentionnant par action qui est responsable de la mise en oeuvre, le calendrier, les moyens prévus en termes de budget et de ressources. Ce tableau constitue, tout comme celui relatif au suivi du premier plan, une annexe nécessaire à ce deuxième plan.

⁸ Mémorandum du CFDD au nouveau gouvernement, 2003a04f de mai 2003 (§ 35)

- [68] Le conseil juge positif que chaque action se termine par une analyse d'impact. Il estime toutefois que cette analyse est faite de manière trop inégale. Parfois, les effets recherchés sont clairement décrits et quantifiés et nous pouvons parler d'une véritable évaluation de l'effet du développement durable (EEDD). Pour plusieurs actions, ce n'est toutefois pas le cas et ce que l'on entend par "impact" a peu de rapport avec une mesure de l'impact (par ex., les actions 5 et 10) ou bien l'on se borne à dire que l'impact sera "positif" (action 22). Nous approfondissons plusieurs thèmes au chapitre 4 de ce présent avis. Dans l'optique d'une analyse plus cohérente et approfondie, le conseil propose d'inclure également le critère "impact pour les trois piliers" dans le tableau comparatif mentionné au paragraphe précédent.
- [69] Pour une surveillance de la politique et une EEDD, des indicateurs sont nécessaires. Sans indicateurs, nous ne pouvons pas calculer l'impact des mesures, ni davantage évaluer les problèmes, estimer la situation actuelle, identifier les tendances et élaborer des scénarios pour l'avenir. Le deuxième rapport fédéral y a consacré une grande attention (chapitre 2), avec une analyse d'indicateurs de pression, de situation et de réponse. Le premier plan a souligné l'importance d'indicateurs aux §§ 628 et suivants et au § 783 comme l'une des dix lignes directrices de la politique. Le CFDD a encore donné récemment un avis sur les indicateurs, après un premier avis en 2002.⁹
- [70] Le conseil regrette que le volet actions de ce deuxième plan n'embraye pas sur ces discussions et consacre peu d'attention à ce sujet pourtant essentiel. Il propose donc d'inclure une action transversale "indicateurs pour les actions de développement durable" dans le plan. Cette action aurait pour but d'élaborer à court terme un tableau de bord opérationnel du développement durable pour notre pays. L'approche ne peut se limiter au niveau fédéral: dans le cadre de la stratégie nationale (voir §§ 48 et suivants), il doit s'agir d'un tableau de bord national construit de manière participative. Le conseil a encore formulé récemment à ce sujet une proposition dans l'avis mentionné dans le paragraphe précédent.

3.5. Communication, sensibilisation et consultation

Pas un plan pour le grand public

- [71] Le conseil apprécie les efforts qui ont été consentis pour rendre ce plan plus accessible que le premier. En l'espèce, les avis du CFDD¹⁰ ont été en partie suivis: le document est plus concis, mieux structuré et généralement écrit dans un style plus clair. C'est important, car selon les déclarations de l'administration et du ministre compétent, ce plan s'adresse (aussi) au grand public. Cela ressort également des moyens mis en oeuvre pour la consultation sur l'avant-projet (posters, annonces dans les journaux généralistes, présentations à travers le pays).

⁹ "Avis sur la construction participative d'un tableau de bord du développement durable pour la Belgique", 2004a01f de février 2004

¹⁰ "Avis sur le premier plan (2000a02f d'avril 2000) et avis sur la nécessité de développer une stratégie de consultation et recommandations pour la consultation sur l'avant-projet du deuxième plan fédéral de développement durable" (2003a05f de mai 2003)

- [72] Le conseil estime toutefois que le document s'adressera malgré tout surtout au niveau intermédiaire: pas aux experts, pas au grand public, mais aux cadres des administrations, décideurs politiques, acteurs du terrain. C'est difficile à éviter : un plan de développement durable comportera toujours une certaine technicité s'il ne veut pas être banal. La vulgarisation du plan par le biais des acteurs sociaux, des présentations, des slides et du site web Billy Globe et d'un résumé pour le grand public, est une bonne initiative. Malheureusement, ce résumé "officieux" ne peut être consulté que via Billy Globe et n'est donc pas à la portée des citoyens qui n'ont pas accès à internet. Un résumé "officiel" à large diffusion au travers de différents canaux aurait été un meilleur choix.
- [73] Le conseil regrette que le plan n'indique pas clairement pour chaque action quels sont les choix sociétaux et les politiques nécessaires sur la base des informations disponibles (cf. § 25 de l'avis du CFDD sur le premier plan). En effet, le citoyen appréciera davantage la valeur du plan et pourra formuler plus facilement son avis s'il se rend compte de l'enjeu et connaît les options politiques. De cette manière, les objectifs de la consultation sur l'avant-projet de plan seront mieux réalisés: améliorer et compléter le texte, et élargir la base sociale de la politique. Le conseil a formulé à ce sujet plusieurs recommandations dans l'avis mentionné au § 71 sur la nécessité d'une stratégie de consultation.
- [74] Le conseil reprend la recommandation du § 34 de cet avis sur une stratégie de consultation : il serait préférable que la consultation du grand public (visant surtout un élargissement de la base sociale) et celle des acteurs concernés organisés (pour l'apport de corrections et de compléments au projet) ne coïncident pas. *"On pourrait choisir d'abord d'améliorer la qualité du texte par une consultation limitée d'experts pour consulter ensuite le grand public avec un texte plus accessible."*
- [75] Le conseil estime que dans sa communication, le gouvernement a ces derniers mois manqué plusieurs opportunités d'attirer l'attention sur cet avant-projet de plan. Le conseil des ministres spécial d'Ostende (20 et 21 mars 2004) sur la "la qualité de la vie" aurait été une occasion de signaler que plusieurs thèmes abordés à cette occasion sont traités dans ce plan et que le citoyen peut formuler son avis à ce sujet. Les médias auraient pu ainsi donner une information de grande envergure sur le plan et cela aurait pu souligner l'implication du gouvernement tout entier dans ce projet.

Une communication et une sensibilisation coordonnées

- [76] Le conseil recommande d'inscrire la communication sur le plan dans une stratégie globale de communication sur le développement durable et de sensibilisation. Cette mise en contexte dans un cadre plus large favoriserait la cohérence entre les différentes actions de communication et de sensibilisation ainsi que leur efficacité relativement au plan. De telles initiatives sont en effet prévues pour le plan dans son ensemble, mais aussi pour différentes actions: par exemple, les actions 2 (protection du consommateur), 9 (consommer de façon responsable), 12 (améliorer l'information et la communication), 17 (label de développement durable) et 27 (intégrer l'information) portant sur l'information, la communication et la sensibilisation.
- [77] Il serait utile de regrouper toutes ces initiatives et de les mettre en oeuvre de façon coordonnée pour que, à partir du caractère multisectoriel du développement durable, la cohérence entre ces actions apparaisse clairement et que ces dernières puissent se renforcer mutuellement. C'est donc une bonne idée d'élargir la campagne "la semaine de la publicité" annoncée au § 31216 de ce plan à "une semaine du développement durable", abordant de manière concrète différentes actions d'information et de sensibilisation lié au plan. Le SPP Développement durable travaille à une telle initiative et le conseil la soutiendra.

- [78] Pour orienter la communication et la sensibilisation au sujet du développement durable, les enquêtes sur l'existence d'une base sociale représentent un instrument d'analyse important. Elles permettent en effet d'évaluer les idées, attitudes et modèles de comportement du public. Le conseil a déjà fait réaliser deux enquêtes de ce genre pour notre pays (en 1999 et en 2002). Avec son budget actuel, le CFDD ne peut plus assumer seul ce type d'enquête. Le conseil demande donc aux pouvoirs publics d'organiser eux-mêmes à l'avenir ces enquêtes sur l'existence d'une base sociale à plus grande échelle (également tous les trois ans, par exemple). Ces derniers utiliseraient ces résultats pour mener une politique de communication et de sensibilisation et prendre en considération la composante culturelle du développement durable.
- [79] Enfin, le conseil estime que c'est une bonne initiative de communication que les projets de développement durable apportés par les organisations sociales à la demande du ministre Van den Bossche, soit repris dans le plan (cf. communication du ministre durant l'assemblée générale du CFDD le 19/02/04). Cela favorise, en effet, non seulement l'aspect concret et accessible, mais élargit également l'appropriation du plan.

3.6. Le processus: comment le plan a-t-il vu le jour?

- [80] Sur la base des informations disponibles à ce sujet, il apparaît que les chapitres 1 et 4 de ce plan (les parties transversales) ont été écrites en grande partie par la Task Force développement durable du Bureau du Plan et que le chapitre 3 (la partie action) a été rédigée par des groupes de travail des départements fédéraux et a été coordonnée par les secrétariats de la CIDD et du SPFDD. L'ensemble a encore été examiné, dans une phase de finalisation, et adapté par un groupe de travail inter cabinet. Ce processus diffère de celui du premier plan : la Task Force avait été associée à toutes les phases du processus concerné et il n'y avait eu aucune intervention des cabinets ministériels.
- [81] Le conseil ne considère pas la méthode choisie pour le deuxième plan comme négative en soi : la plus grande participation de la CIDD, du SPFDD et des cellules de préparation de la politique (cabinets) élargit le caractère *bottom-up* de ce plan dans les services publics ainsi que la base sociale de la politique. Mais le conseil se pose toutefois la question de savoir si les contributions des différents intervenants ont été suffisamment intégrées dans le processus et dans quelle mesure il y a eu une concertation et une coordination entre toutes les parties concernées.
- [82] Le plan manque en effet de cohérence à divers niveaux, comme nous l'avons déjà constaté à plusieurs reprises dans les précédents paragraphes. Nous ne retrouvons pas le caractère transversal des chapitres 1 et 4 dans la partie actions, bien qu'il soit affirmé que ce serait le cas (voir 3.3 de cet avis). Au chapitre 3 du plan, les différentes actions sont dissociées et peu de liens sont établis entre elles. En ce qui concerne ce dernier point, se pose la question de savoir si les différentes actions n'ont pas été traitées de manière trop autonome dans les groupes de travail des départements, sans direction à partir d'un concept central ou coordination de l'ensemble. Cela expliquerait en partie le cloisonnement entre les différents thèmes dans ce plan.

- [83] Le conseil se demande également à cet égard dans quelle mesure le renforcement de capacité dans les départements en matière de développement durable et de calcul d'impact, qui était annoncé dans le premier plan (§ 655)¹¹ est effectivement intervenu. L'administration manque de moyens et d'expertise pour élaborer et mettre en oeuvre les actions. Le conseil espère que les cellules de développement durable qui ont été annoncées dans le dernier accord gouvernemental en date et auxquelles il est fait référence au § 4205 de ce plan, remédieront à ce problème. Selon le procès-verbal du conseil des ministres spécial d'Ostende, ces cellules devraient tenir un plan d'action prêt pour la fin de cette année. Le conseil demande au gouvernement de dégager à cet effet les moyens nécessaires (budget et personnel) pour permettre à ces cellules de fonctionner de manière optimale.
- [84] Un contrôle politique de l'avant-projet de plan pour la consultation est utile. Le conseil a déjà attiré l'attention sur ce point dans l'avis mentionné sur une stratégie de consultation¹² : "Les gens doivent être certains que les décideurs sont à l'écoute de leurs suggestions et que les propositions du Plan, sur lesquelles ils sont consultés, pourront effectivement être mises en oeuvre." Malheureusement, la relecture politique effectuée par le groupe de travail inter cabinet n'a peut-être pas davantage favorisé la cohérence du plan. Les priorités de l'accord gouvernemental ont été indéniablement davantage soulignées dans la troisième partie sur les actions, mais cette révision politique ne semble pas suffisamment intégrée dans le premier texte de l'administration – aussi bien sur le plan du contenu que de la forme.
- [85] La question est de savoir si la plus grande base politique qui est créée par l'intervention inter cabinet – qui est indiscutablement un avantage –, n'a pas eu comme inconvénient de voir le plus grand commun dénominateur devenir la norme en termes de contenu et de limiter la portée du plan à la législature. Dans ce contexte, le conseil demande un contrôle politique du Parlement, représentant de la population dans le processus décisionnel, pour la stratégie nationale de développement durable (§§ 48 et suivants) dans laquelle on devrait introduire une vision globale à long terme.
- [86] Le conseil ne formule aucune réserve pour l'implication de certains acteurs dans le processus et n'a pas davantage d'objections contre un processus par lequel plusieurs acteurs contribuent à l'établissement du plan. Il déclare toutefois qu'une telle approche ne doit pas entraîner d'incohérences dans le texte. Par ailleurs, le conseil plaide pour un processus transparent, indiquant clairement les apports des uns et des autres.
- [87] Enfin, le conseil demande que cette problématique du processus d'établissement du plan, qui est liée à la problématique d'un fonctionnement non optimal du cycle politique pour le développement durable, esquissée au § 30, soit également abordée dans l'évaluation annuelle de la politique de développement durable par le gouvernement.

4. Evaluation par thème

- [88] Dans ce chapitre, nous examinons l'analyse générale du chapitre 3 pour chacun des six thèmes de la partie actions du plan. En outre, le conseil formule plusieurs remarques et propositions spécifiques en rapport avec les actions de chaque thème. À cet égard, il s'est limité aux principaux points, pour que l'avis reste concis et ciblé. Cependant, cela ne signifie pas que le conseil adhère aux paragraphes sur lesquels il ne formule aucun commentaire dans cet avis.

¹¹ Le conseil plaidait notamment en sa faveur dans son mémorandum au nouveau gouvernement fédéral (2003a04f de mai 2003, § 31)

¹² "Avis sur la nécessité de développer une stratégie de consultation et recommandations pour la consultation sur l'avant-projet du deuxième plan fédéral de développement durable" (2003a05f de mai 2003), § 29

4.1. Lutter contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

4.11. Généralités

[89] Comme le souligne le plan au § 31001, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est reconnue de longue date comme l'une des priorités d'une politique de développement durable (cf. principe 5 de la déclaration de Rio). Cette problématique est donc devenue l'un des thèmes de la stratégie européenne en matière de développement durable et en tant que tel, aussi de ce plan fédéral. Le conseil pense qu'il est positif que la pauvreté et l'exclusion s'inscrivent de cette manière dans un cadre plus large.

Intégrer les plans sectoriels et non simplement s'y référer

[90] Le conseil estime cependant que ce cadre plus large n'est que trop rarement utilisé. Ce chapitre voit la pauvreté dans une perspective plus large que la seule problématique des revenus, mais à de nombreux égards, la perspective du développement durable est présente de manière trop limitée. La relation avec l'environnement, la santé et l'utilisation de ressources naturelles n'est abordée que dans le préambule; ces relations sont à peine développées dans les actions proprement dites. En outre, la dimension et l'approche mondiales ne sont présentes que de manière restreinte dans les actions, alors que la pauvreté constitue un thème crucial dans les rapports Nord-Sud.

[91] Par contre, trois des cinq actions dans ce chapitre (1, 3 et 4) reposent en grande partie sur le Plan d'Action National Inclusion Sociale 2003-2005. Il s'agit sans aucun doute d'un plan important, mais le conseil estime qu'il est absurde que trois actions d'un plan de développement durable reprennent les lignes directrices d'un plan sectoriel. Les plans consacrés à des domaines particuliers peuvent et doivent même être discutés, mais l'on ne peut se limiter à les reprendre : il faut les intégrer dans une vision du développement durable. Un plan de développement durable ne peut être une pure addition de différents plans sectoriels, mais doit être un méta-plan, un plan qui coordonne et intègre les plans sectoriels (cf. l'analyse transversale dans la précédente partie : §§ 37 et suivants).

[92] Sur la base des deux paragraphes précédents et parce que le plan se limite à cinq actions par thème, le conseil propose de regrouper en une seule action les trois actions qui ont trait au Plan d'Action National Inclusion Sociale 2003-2005. Cette action devrait tracer les grandes lignes de ce plan sectoriel, renvoyer pour les détails au plan proprement dit, et établir des liens avec les autres piliers du développement durable (voir plus loin l'analyse par action). De cette manière, nous pouvons définir deux nouvelles actions autour de l'aspect mondial de la pauvreté.

La dimension mondiale

[93] Ces actions doivent venir compléter le plan en ce qui concerne la manière dont nous pouvons combattre la pauvreté dans les pays du Sud. Le plan n'avance en effet comme remède que la coopération au développement, et le § 31007 ajoute que l'engagement pris de consacrer 0,7 % du PNB d'ici 2010 ne suffit pas : les pays en développement devront eux aussi fournir des efforts pour combler le fossé entre les pays riches et les pays pauvres. Le plan n'épinglé cependant aucune autre cause principale de ce fossé, comme la politique protectionniste des pays industrialisés à l'égard des produits agricoles et autres, la faiblesse des prix du marché de nombreuses matières premières et des produits agricoles dans le Sud, la problématique de la dette et du financement des pays du tiers monde, etc.

- [94] Le conseil a déjà largement consacré des précédents avis à ces thèmes. Il faisait déjà état dans son avis relatif au projet du premier plan¹³ du fait que la coopération au développement, l'amortissement de la dette, le commerce international et la politique extérieure étaient trop souvent considérés séparément, et insistait pour que le plan final vise à une cohérence entre ces aspects, axée sur le développement durable.
- [95] Dans son dernier mémorandum au gouvernement¹⁴, le conseil s'est dit entièrement favorable tant à la norme de 0,7% pour la coopération au développement et à une remise importante des dettes des pays les moins développés qu'à l'exécution du *Doha Development Agenda* dans le domaine du commerce international (voir également § 46 de cet avis). Auparavant, le conseil avait déjà plaidé pour la suppression des subsides à l'exportation et l'élaboration d'une politique agricole qui ne tienne pas seulement compte des intérêts de notre secteur agricole, mais aussi des intérêts des pays en développement et des intérêts environnementaux.¹⁵
- [96] Les pouvoirs publics et les consommateurs peuvent également contribuer à la réduction de la pauvreté dans les pays du Sud, en choisissant dans leur mode de consommation des produits provenant du commerce équitable lorsque ceci est possible. Le plan n'évoque pas cet aspect dans le chapitre consacré à la pauvreté, mais y fait allusion dans l'action 17 sur le "Label de développement durable". Le conseil pense que de manière globale, il convient de se préoccuper davantage des conséquences de nos modes de consommation et de production à l'égard de la pauvreté et de la problématique de l'environnement dans les pays du Sud, et que dans ce domaine, le plan devrait proposer une stratégie.
- [97] À cet égard, il convient également de veiller à ce que le développement durable dans les pays du Nord ne porte pas préjudice aux pays du Sud. Au § 47, le conseil souligne déjà le risque que dans certains cas, des améliorations sur le plan écologique dans notre propre pays conduisent à exporter des problèmes de surexploitation, de consommation de matière première et de pollution vers les pays du Sud (dumping écologique). En développant une stratégie ou un plan de développement durable, il est capital d'évaluer l'impact mondial des mesures. Les relations de "gagnant" entre les piliers du développement durable d'un côté de la planète ne peuvent entraîner une situation de "perdant" de l'autre côté.
- [98] D'autre part, le conseil souligne que par le Mécanisme pour un développement propre (*Clean Development Mechanism*, CDM) prévu par le protocole de Kyoto, les pays du Nord peuvent contribuer à un développement justifié sur le plan écologique dans les pays du Sud. L'action 23 du plan traite des projets CDM et le conseil souligne au § 184 de cet avis que les critères d'acceptabilité de projets doivent viser à ce que les projets contribuent au développement durable, en visant simultanément une équité sociale et une efficacité économique et environnementale.

¹³ 2000a02N. L'importance de cette cohérence horizontale a également été souligné dans l'avis 2001a13f (§23) sur la défédéralisation de la coopération au développement.

¹⁴ 2003a04N § 22

¹⁵ « Premier avis émis suite au sommet mondial sur le développement durable à Johannesburg » 2002a22n, §§ 26 et suivants

- [99] Dans ce contexte, il est important de signaler que la lutte contre la pauvreté et les préoccupations environnementales au Sud ne sont pas nécessairement des préoccupations opposées, comme cela a souvent été dit dans le discours classique sur le développement durable. Ceci est conforté par la naissance du mouvement « *environmentalism of the poor* » : un ensemble de groupements d'autochtones et de fermiers du Sud qui luttent contre le dommage écologique touchant principalement les groupes les plus pauvres et qui revendiquent la propriété d'un terrain, un cadre de vie sain, l'accès à l'eau, l'utilisation des plantes locales, etc. La lutte sociale a ici un contenu écologique¹⁶ : l'on ne peut lutter contre la pauvreté des groupes de la population dans le tiers-monde sans préserver leur environnement. Le conseil demande que la politique relative à la coopération au développement tienne compte de cette évolution.

4.1.2. Actions

Action 1: Plan d'Action National Inclusion Sociale

- [100] Comme dit au § 91 de cet avis, il s'agit d'un programme d'action global important, auquel, dans ce contexte, il convient certainement de faire référence, mais il n'est pas souhaitable de reprendre les différents points de celui-ci sans faire le lien avec le développement durable. Le conseil déplore également que cette action n'établisse aucun lien avec ce qui avait été écrit dans le premier plan à propos de cette problématique.
- [101] La référence à la "méthode ouverte de coordination élaborée au niveau européen dans le but de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale", comme indiqué au § 31102 de ce plan, s'avère incorrecte dans les faits. La méthode ouverte de coordination est une technique qui est utilisée et peut être utilisée dans différents domaines (le domaine économique par exemple) et n'a pas été élaborée dans le seul but de lutter contre la pauvreté.

Action 2: protection du consommateur

- [102] Dans cette action, et dans l'action 9 sur la consommation responsable, le plan traite de deux problématiques à la fois : la protection du consommateur contre des pratiques de commerce inéquitables et la promotion d'un mode de consommation durable. Ceci porte à confusion et entraîne des imprécisions et des incohérences. Le paragraphe consacré aux notices d'emploi et étiquettes illisibles (32408) concerne la protection du consommateur, mais figure au niveau de l'action 9 sur la consommation responsable; les paragraphes sur l'éducation à la consommation et la publicité (§ 31214 et suivants) concernent la consommation durable (ce qui est plus large que la "surconsommation" comme l'indique la définition au § 31214) mais figurent au niveau de l'action 2 sur la protection du consommateur.
- [103] Le conseil propose par conséquent de traiter de la première problématique (protection du consommateur) au niveau de l'action 2 et de la seconde (consommation durable) au niveau de l'action 9 (voir aussi §§ 132 et suivants de cet avis). Il faut bien entendu préciser qu'il existe une zone de convergence entre ces deux domaines, à savoir lorsque la protection du consommateur s'oppose à la surconsommation comme moyen pour lutter contre le surendettement.

¹⁶ Cf analyse d'Erik Paredis (CDO) « Environmental justice, verrijking van duurzame ontwikkeling met een machtsanalyse en een rechtenbenadering » au cours d'un séminaire du CFDD sur environmental justice le 12 février 2004

- [104] L'information et la formation concernant la consommation durable sont extrêmement importantes. Les jeunes constituent à cet égard un groupe-cible important. Le conseil pense par conséquent qu'il y a plus à faire que simplement organiser une "semaine de la publicité" (§31216 du plan), aussi important soit ce thème en vue d'un mode de consommation plus durable. Si le plan propose une campagne d'information au niveau fédéral pour encourager les seniors à consommer de manière durable (§32407), pourquoi ne pas organiser pareille campagne axée sur les jeunes ? Nous reviendrons sur ce point au § 134 à propos de l'action 9.
- [105] Le conseil déplore que cette action ne présente aucun lien avec ce qui a été dit à ce sujet dans le premier plan. Celui-ci contenait par exemple un chapitre plus détaillé sur la lutte contre le surendettement et proposait une série de mesures préventives et curatives. Il est évident que ce deuxième plan devrait se pencher sur ce qui a été réalisé entre-temps.
- [106] Le conseil déplore en outre que le plan, lorsqu'il encourage dans cette action et dans l'action 9 à un mode de consommation durable, ne mentionne pas que des mesures d'étiquetage peuvent y contribuer, tout comme l'internalisation des coûts externes dans le prix des produits. Plus de détails sur ces instruments sont développés dans cet avis aux paragraphes concernant l'action 17 (label) et l'action 22 (le juste prix).

Action 3: logements décents et abordables

- [107] Cette action manque également de transversalité. On ne peut défendre dans un plan de développement durable le droit pour chacun à un logement décent et abordable, sans mentionner que le terme "décent" implique également économies d'énergie et efficacité écologique, conduisant à des logements moins onéreux pour les occupants à bas revenus, alors que le plan lui-même propose une action dans ce domaine (action 25: bâtiments éconergétiques). Dans le premier plan, le lien entre les logements sociaux et les logements consommant peu d'énergie était bien présent (§200), et le CFDD avait déjà souligné l'importance de ce lien dans son avis sur ce premier plan¹⁷.
- [108] Si parler de "logements décents" concerne tout d'abord l'habitation individuelle, l'attention doit également porter sur le quartier ou le voisinage. Dans les grandes villes où le problème de logement de personnes à faible revenu se pose de manière aiguë, les infrastructures et la qualité de vie peuvent contribuer à rendre les logements plus attractifs (voir également action 8 de ce plan: développer les services de proximité).

Action 4 : emplois de qualité

- [109] Cette action vise à favoriser l'accès au marché de l'emploi pour les groupes plus défavorisés. Comment réaliser cette action reste cependant la question. Le premier plan insistait à cet égard sur le rôle de la formation, une diminution du coût du travail et la création d'un climat favorable aux investissements générateurs d'emploi ; ces éléments ne figurent plus dans le deuxième plan.¹⁸

¹⁷ 2000aO2n

¹⁸ Dans leur avis sur ce chapitre, le Conseil Central de l'Economie (CCE) et le Conseil National du Travail (CNT) indiquent que plusieurs de ces points ont été évoqués au cours de la dernière conférence nationale pour l'emploi : notamment les efforts fournis dans le domaine de la formation et la réduction des charges sur le travail

- [110] Cette action vise à promouvoir des emplois de qualité dans les pays en développement également et ceci est bien entendu positif. Mais les § 31406 et § 31410 qui devraient veiller à l'exécution de celle-ci, le formulent de manière très vague et équivoque. Tout d'abord, le but à atteindre n'est pas clair. En effet la Belgique devra-t-elle aider les pays en développement à réduire les (leurs) barrières commerciales (version néerlandaise du plan) ou aider ces pays par l'allègement des barrières commerciales en général (version française du plan). Le conseil suppose que c'est cette dernière interprétation qui est visée. En outre, il n'est pas dit que les investissements et emplois auxquels conduiraient les mesures envisagées, seront automatiquement des "emplois de qualité", comme le note le plan : pour ce faire, des critères supplémentaires sont nécessaires au niveau social et écologique. Le lien entre ceci et "l'essor international des entreprises belges" n'est pas clairement établi, pas plus que le lien avec le financement du développement des technologies respectueuses de l'environnement (§31410).

Action 5 : les entrepreneurs et le monde agricole

- [111] Bien qu'il s'agisse ici d'un secteur important pour le développement durable, cette action ne consacre que cinq paragraphes à l'agriculture (contre 36 dans le premier plan); ceci est sans doute dû au fait que cette matière est, entre les deux plans, devenue largement régionale. Ainsi, de nombreux aspects importants de ce domaine ne sont pas étudiés dans ce deuxième plan, tant en ce qui concerne l'analyse des problèmes – la pression que l'activité agricole fait peser sur l'environnement et les risques pour la santé publique et la biodiversité – que des remèdes éventuels - nouvelles méthodes de production, usage restreint des pesticides, agriculture biologique, meilleur contrôle de l'utilisation d'hormones et d'antibiotiques dans l'élevage
- [112] Il n'est fait référence à aucune autre action de ce plan qui ait trait à l'agriculture, comme les actions 14 sur l'alimentation de qualité, 17 sur le label de développement durable, 19 sur la protection de la biodiversité ou 24 sur les énergies alternatives. En ce qui concerne ce dernier point, les biocombustibles par exemple sont un thème de discussion important pour notre agriculture.

4.2. Faire face aux conséquences du vieillissement de la population

4.2.1. Généralités

- [113] Dans la réflexion sur le développement durable, les évolutions démographiques ont toujours été considérées comme un facteur important (*voir par ex. agenda 21, section 1, chapitre 5*). Le vieillissement de la population caractérise l'évolution démographique actuelle et des prochaines décennies. Cette problématique est dès lors devenue un des thèmes de la stratégie européenne pour le développement durable et, en tant que telle, également un de ceux du plan fédéral. Le conseil juge positif que le vieillissement soit ainsi examiné dans un cadre plus large.

Une approche cohérente et fondée est nécessaire

- [114] Le conseil estime que le vieillissement est une problématique complexe qui doit être examinée sous un angle assez large. Non seulement les statistiques démographiques et la problématique du financement doivent ici être prises en considération mais aussi les aspects socioculturels et l'encadrement social. La question se pose de savoir comment aborder positivement la "société multi générationnelle"¹⁹ vers laquelle nous nous dirigeons, comment assurer la solidarité entre les générations, et comment mieux utiliser le capital social et culturel que représentent les seniors par leur savoir-faire et leur expérience (cf. § 32016 de ce plan).
- [115] Ceci implique qu'en ce qui concerne la politique, une approche globale et cohérente est nécessaire où différents niveaux de la politique et des acteurs sociaux ont une contribution à apporter. Dans ce contexte, les activités des divers forums organisés dans notre pays sur la problématique du vieillissement doivent être adaptées les unes aux autres²⁰. Cette approche coordonnée peut contribuer à la vision globale à long terme nécessaire dans ce domaine et typique de l'approche du développement durable.
- [116] Le conseil estime que l'analyse du problème dans l'introduction de ce chapitre est correcte mais incomplète. Une étude complémentaire à plusieurs niveaux est nécessaire, notamment pour constater la part du vieillissement dans l'augmentation des dépenses consacrées aux soins de santé²¹. En ce qui concerne le financement de nos soins de santé et du régime des pensions, d'autres modes de financement que l'imposition classique du travail méritent d'être considérés.
- [117] En ce qui concerne l'étude sur le vieillissement, il faut remarquer que le gouvernement fait procéder à un certain nombre d'études préliminaires à l'élaboration d'une politique, devant servir de base à l'établissement d'un plan pluriannuel 2005-2007 pour le vieillissement. Cela a été décidé lors du conseil extraordinaire des ministres du 16 et 17 janvier 2004 à Gembloux. Le conseil estime qu'il est souhaitable d'actualiser le plan avec les décisions qui y ont été prises.²²

Aucune attention pour la migration et le vieillissement dans le Tiers-monde

¹⁹ Notre société est multigénérationnelle dans le sens où jamais une population n'a été constituée par un assemblage d'autant de générations qui se différencient non seulement par l'âge, mais surtout, par des caractéristiques socio-économiques et culturelles très contrastées et par des besoins et des aspirations fortement hétérogènes. Cf. audition CFDD du 25 mars 2004 avec le prof. Loriaux (UCL) sur la démographie et le vieillissement

²⁰ Cf. l'avis du Conseil Central de l'Economie (CCE) et du Conseil National du Travail (CNT) sur le thème du vieillissement de ce plan (*1. Remarques générales*)

²¹ Voir aussi l'avis mentionné ci-dessus

²² Le CCE et le CNT considèrent également cela souhaitable dans leur avis

- [118] Le conseil déplore que le plan n'examine pas dans ce chapitre l'impact éventuel de la migration. Les flux de migration influencent en effet l'accroissement de la population et la part d'actifs dans l'ensemble de la population. Cet aspect a été abordé dans la stratégie européenne pour le développement durable, plus exactement dans le document de travail de la Commission (2001) qui se référait, pour cette problématique, au sommet européen de Tampere et à la communication de la Commission COM (2000)757 "Une politique d'immigration communautaire". Cela ne signifie bien sûr pas que la migration constitue une vraie solution à long terme pour la problématique du vieillissement en Europe, comme le révèle l'étude des Nations-Unies "*Replacement migration : is it a solution to declining and ageing population?*" (2000) ("La migration de remplacement : une solution pour le déclin et le vieillissement de la population ?"). En effet, le maintien du coefficient de dépendance à son niveau de 2000 (rapport des personnes âgées aux potentiellement actifs) impliquerait, toute chose égale par ailleurs, pendant le prochain demi-siècle des volumes d'immigration dans les pays de l'Union Européenne immenses et totalement irréalistes : dans ce scénario, 75% de la population serait constitué d'immigrés arrivés après 2000 et de leurs descendants. Sans parler des graves difficultés causées aux pays d'origine (le plus souvent des pays du Sud) qui se verraient privés d'une partie importante de leur potentiel humain dont ils ont le plus grand besoin pour leur propre développement.
- [119] Dans ce contexte, le conseil juge également comme une lacune que ce plan ne place pas le vieillissement dans un cadre mondial. La "*second world assembly on ageing*" (*deuxième assemblée mondiale sur le vieillissement*) des Nations-Unies (2002) a clairement affirmé que le Tiers-monde est lui aussi concerné par le vieillissement. Les pays du Sud seront sans doute confrontés plus tard que ceux du Nord au phénomène mais les conséquences y seront plus graves. Cela s'explique par le fait, premièrement, que le Nord a pu mieux se préparer aux problèmes engendrés par le vieillissement et deuxièmement, que le Sud ne dispose pas d'une sécurité sociale bien développée (pensions, soins de santé) pour rencontrer les besoins du nombre croissant de personnes âgées.
- [120] Le conseil estime par conséquent que le plan aurait pu prévoir, à ce niveau, une action associée aux actions visant à réduire la pauvreté à l'échelle mondiale (*voir chapitre pauvreté*). Une telle action aurait été, dans le cadre du vieillissement, plus pertinente que certaines actions reprises à présent sous ce dénominateur dans le plan. Seule l'action 6 (continuer à travailler après 55 ans) a sa place dans ce chapitre. Pour les actions 7, 8, 9 et 10, c'est beaucoup moins le cas. Le "vieillessement" n'est que le point de départ auquel se rattachent les actions. Dans toutes ces actions, les personnes âgées ne forment qu'un des groupes cibles et souvent, la problématique n'est qu'indirectement liée au vieillissement. Nous examinons chaque action en détail.

4.2.2. Actions

Action 6: continuer à travailler après 55 ans

- [121] Comme mentionné dans le dernier rapport de printemps de l'UE, la Belgique se positionne à l'arrière du peloton européen en ce qui concerne le taux d'activité des travailleurs âgés. Une action à ce niveau est par conséquent pertinente. Le gouvernement a d'ailleurs consacré l'attention nécessaire à cette problématique lors du sommet de Gembloux.
- [122] Le conseil estime que cette action emploie une perspective trop restreinte lorsqu'il s'agit du financement du vieillissement (voir § 116 de cet avis) et de la problématique de l'emploi. En ce qui concerne cette dernière, il serait utile de prêter attention au cadre plus large du marché du travail et de la gestion de carrières.

- [123] Les §§ 32104 et 32402 de ce plan soulignent, à juste titre, qu'en ce qui concerne les revenus, les personnes âgées ne forment pas un groupe homogène : les plus de 65 ans sont pour le moment, en moyenne, plus riches que le reste de la population mais en même temps, le risque de pauvreté est plus élevé pour ce groupe que pour la moyenne de la population. Le conseil estime donc qu'il est également utile de souligner dans le contexte de l'action 6 l'hétérogénéité de la population des travailleurs âgés. La possibilité, et la disposition à continuer à travailler plus longtemps dépendront fortement de l'activité que l'on exerce : travail physique ou intellectuel, travail créatif ou répétitif, etc. Les actions menées à ce niveau doivent assurer que le fait de travailler plus longtemps soit attractif, mais elles ne peuvent culpabiliser les personnes âgées qui, ne souhaitent pas continuer à travailler, pour des raisons de santé ou autres raisons spécifiques.
- [124] Le conseil constate que cette action reste vague quand il s'agit d'actions concrètes et d'exécution: un débat sera ouvert, des mesures seront prises, une révision du système de travail autorisé sera menée, etc. Le plan ne s'exprime pas sur les points de discussion cruciaux dans ce domaine, comme la problématique de la pré pension ou une éventuelle adaptation linéaire ou flexible de l'âge de la pension.

Action 7: rendre possible les soins en milieu familial

- [125] Cette action veut s'attaquer à un problème spécifique du vieillissement, à savoir la demande croissante de fonctions de soins. L'action veut faciliter l'accueil des personnes âgées dans le milieu familial en stimulant une meilleure combinaison entre le travail et la vie privée (via le travail à temps partiel, le congé parental, le crédit-temps, le travail à domicile). Le plan mentionne "qu'il ne s'agit certainement pas d'utiliser ces systèmes uniquement pour les fonctions de soins des personnes âgées" (§ 32211) mais n'associe pas l'action aux précédentes. Pour le conseil, c'est une faille car une éventuelle prolongation de l'activité professionnelle doit s'inscrire dans une vision globale de la carrière et de la relation entre celle-ci et la vie privée et familiale.
- [126] Le conseil déplore que, lorsqu'il est question de soins pour les personnes âgées, on parle de l'accueil familial sans aborder les soins à domicile. Certes, il s'agit d'une compétence régionale mais il va de soi qu'il faut au moins mentionner cette alternative à l'accueil familial et à l'accueil dans des maisons de repos. Les pouvoirs publics peuvent aussi ici jouer un rôle de soutien, en octroyant par exemple des encouragements fiscaux pour l'adaptation de l'habitation aux besoins des personnes âgées ou en accordant des droits d'enregistrement réduits lors de l'achat d'une plus petite habitation par des personnes âgées.
- [127] Les soins familiaux ne sont considérés dans cette action que comme les soins apportés par la famille aux personnes âgées. Les soins des personnes âgées apportés à la famille ne sont pas mentionnés dans le plan. Pourtant, de nombreuses personnes âgées sont, par exemple, mobilisées pour accueillir et soigner leurs petits-enfants. Cette forme de solidarité familiale (présente autrefois et aujourd'hui encore dans de nombreux pays) mérite tout autant d'être considérée par les pouvoirs publics.
- [128] Le § 32208 de ce plan n'a rien à voir avec cette action : il devrait être repris à l'action 6.

Action 8 : développer les services de proximité

- [129] L'action décrite ici entend mieux adapter l'économie sociale et les services de proximité aux besoins des personnes âgées sans cesse plus nombreuses. De même, les pensionnés devraient pouvoir plus facilement se proposer en tant que prestataires de services. Les deux aspects sont importants. En participant passivement ou activement à la vie sociale, culturelle et associative locale, les personnes âgées courent aussi un risque moindre de se retrouver seules et isolées.

- [130] L'action n'examine cette intégration sociale que pour les domaines de l'économie sociale et des services de proximité: c'est un peu limitatif. Le passage relatif à l'économie sociale (Cf. le deuxième rapport fédéral) a plutôt sa place dans le chapitre 1 "Inclusion sociale", dans lequel il y est d'ailleurs fait référence (§31405). Par ailleurs, le plan entremêle économie sociale et services de proximité: il s'agit pourtant de deux types d'activité différentes, au point de vue des objectifs, du statut, de l'organisation etc.
- [131] Le plan est également vague en ce qui concerne l'exécution de l'action : le texte mentionne que le Service public de Programmation Intégration sociale, Lutte contre la Pauvreté et Economie sociale formulera une proposition concernant le développement des services de proximité mais il n'est pas précisé comment ceci sera réalisé concrètement (quelles mesures, quels moyens, budget, etc.).²³

Action 9 : consommer de façon responsable

- [132] Cette action veut, d'une part, inciter les seniors à développer des modes de consommation plus durables et d'autre part, améliorer la protection des consommateurs plus âgés. Le conseil estime qu'il s'agit ici de deux objectifs différents et trouve plus logique de placer le deuxième volet dans l'action 2 "protection du consommateur". Le § 32410 relatif à l'accessibilité des gares a plutôt sa place dans le chapitre sur la mobilité. Les §§ 31214 à 31217 de l'action 2 (relatifs à la lutte contre la surconsommation) seraient mieux mis en valeur dans cette action 9.
- [133] "Consommer de façon responsable" est un aspect fondamental du développement durable qui est traité beaucoup trop sommairement dans ce plan, et ce, contrairement au premier plan dans lequel ce thème bénéficiait d'une vaste attention (§§ 83 et suivants). Bien entendu, c'est une problématique qui n'intéresse pas seulement les seniors mais tous les groupes de consommateurs. On aurait par conséquent pu établir un lien avec l'action 18 ("le rôle d'exemple des autorités") de ce plan qui énumère un certain nombre de mesures pour une utilisation plus durable des fournitures de bureau et de l'énergie par les pouvoirs publics fédéraux et avec l'action 16 "Usage moindre des ressources naturelles".
- [134] Pour encourager des modes de consommation durables, il est important de mener des actions préventives qui abordent les différents groupes de consommateurs d'une manière différente. Ce plan fait uniquement mention d'une campagne d'information que les pouvoirs publics lanceront en 2006 : c'est trop restreint comme instrument (voir aussi § 104 sur l'action 2).
- [135] Il existe d'autres instruments pouvant être utiles pour promouvoir la consommation durable: l'étiquetage et la politique des produits, l'internalisation des coûts externes (environnementaux et sociaux) ... Ces instruments sont décrits à d'autres endroits dans le plan, il serait donc indiqué de faire référence aux paragraphes concernés. Dans cet avis-ci, le conseil en parle dans les §§ 163 à 166.

Action 10 : Responsabilité sociale des entreprises et placements éthiques

- [136] Cette action également a, en soi, peu de rapport avec la problématique du vieillissement (le seul lien est le développement de fonds de pension qui peuvent utiliser des critères éthiques dans leur stratégie de placement). La responsabilité sociale des entreprises et les placements éthiques sont deux thèmes différents et fondamentaux pour le développement durable qui méritent plus d'attention que celle accordée par ce plan.
- [137] Cette action ne mentionne pas en effet ce qu'impliquent "responsabilité sociale des entreprises" et "placements éthiques". Il n'est pas fait non plus référence à des analyses approfondies dans ce domaine comme celles du Bureau du Plan, présente dans le deuxième rapport fédéral. L'action traite seulement de façon plus détaillée la réglementation légale des fonds de pension.

²³ Le CCE et le CNT soulignent eux aussi dans leur avis l'imprécision des définitions et des propositions en la matière

- [138] Le conseil approuve le § 32511 du plan qui stipule que la promotion des placements éthiques par les fonds de pension apportera un soutien à la responsabilité sociale des entreprises et stimulera le développement durable de notre société. Le conseil pense toutefois qu'une description claire de ce qu'implique le caractère éthique d'un placement est nécessaire et qu'il faut prêter attention à la fiabilité de l'information sur ce point.²⁴
- [139] L'exécution de l'action consiste en la création d'un groupe de travail sur ces thèmes via la CIDD. Dans le rapport 2003 de la CIDD il est mentionné au point 2.5.2 que pour faire participer les acteurs sociaux à ce groupe de travail, il sera éventuellement fait appel au CFDD. Le conseil apprécie que la société civile soit impliquée dans cette problématique et il apportera sa collaboration à ce projet.

4.3. Limiter les dangers pour la santé publique

4.3.1. Le premier plan face au deuxième plan

- [140] Pour le thème de la santé compris dans le cadre du développement durable, le premier plan contenait un concept général, relevait un certain nombre de problèmes pertinents et proposait des actions politiques, des mesures sectorielles, des études et des mesures d'intégration. Le deuxième plan doit, comme le premier, fixer des priorités et remplir les engagements pris, tels que le NEHAP (*National Environmental Health Action Plan*) et le développement d'une politique de produit intégré (PPI).

4.3.2. Santé publique et environnement dans le cadre d'un développement durable

Elaborer les trois piliers de manière équilibrée

- [141] Le lien entre la santé et l'environnement dans le contexte d'un développement durable doit être établi dans le plan, de manière plus équilibrée : les actions doivent se jouer sur un terrain se situant entre l'économique, le social et l'environnemental et doivent avoir, en tout premier lieu, un but préventif.
- [142] L'atteinte portée à l'environnement est un des facteurs qui a des répercussions sur la santé de l'être humain (maladies cardio-vasculaires, cancers, allergies des voies respiratoires, affections neurologiques et mentales, affections cutanées, problèmes de fertilité et diminution du bien-être et de la qualité de vie), a indirectement un impact économique (voir § 147) et requiert une approche préventive.
- [143] Dans le cadre d'un développement durable, il importe également d'associer une politique en matière de santé à des aspects sociaux comme le genre, la pauvreté, l'environnement, le logement. Cette relation est insuffisamment établie dans le deuxième plan. Par exemple, dans l'action trois (*logements décents et abordables*), aucune mesure concrète n'est prise au niveau de la santé.

Le cadre européen

²⁴ Cf. également l'avis du CCE et du CNT sur cette action

- [144] Le CFDD attire l'attention sur les récents développements, qui ont eu lieu au niveau de l'Union Européenne, en ce qui concerne la politique en matière de santé, dans le cadre d'un développement durable, notamment le système REACH (*Registration, Evaluation, Authorisation of Chemicals*) et la stratégie européenne en matière d'environnement et de santé avec l'initiative SCALE (*Science, Children, Awareness, Legal instruments, Evaluation*). Ces documents détaillant la politique à suivre en sont sans doute encore au stade du développement mais ils donnent une indication claire et précise des priorités et partent d'une approche intégrée. Ce n'est pas le cas du deuxième avant-projet de plan.

La dimension internationale

- [145] L'avant-projet de plan stipule qu'*étant donné que les résolutions de l'OMS ont une incidence directe sur notre politique nationale et sur les politiques de santé des pays en développement*, elles ne sont pas traitées dans ce plan (§ 33007). Le CFDD déplore cette approche et renvoie au principe de base du développement durable, une responsabilité partagée et différenciée, qui est sans conteste d'application dans ce chapitre. De plus, le CFDD attire l'attention sur le plan d'implémentation de Johannesburg, auquel il n'est nullement fait référence dans ce chapitre et dans lequel il est, notamment, question d'accès à l'eau potable et aux services d'assainissement de base comme points d'action.

4.3.3. L'importance d'une politique de prévention

Une politique de prévention : une situation win-win

- [146] Le CFDD attire l'attention sur l'impact socio-économique des problèmes de santé liés à l'environnement. Une politique de prévention en matière de santé crée une situation *win-win* car elle peut apporter des gains socio-économiques importants. Plus spécifiquement, la salubrité ou l'insalubrité d'un environnement dès la naissance et pendant l'enfance auront certainement un impact sur l'être humain à un âge plus avancé. C'est effectivement durant ces phases cruciales du développement que se posent les bases d'une vie saine, avec tous les avantages économiques et sociaux qui y sont liés.
- [147] Des mesures de prévention rapportent en effet des avantages directs et indirects. Ainsi, une politique préventive produit un avantage direct pour la santé générale et fait baisser les coûts des soins. Il y a également un avantage économique indirect : les avantages potentiels pour la société d'une politique de prévention ne doivent pas être sous-estimés (moins d'absentéisme...).

Une politique innovante est indispensable

- [148] Conformément aux recommandations de l'Organisation Mondiale de la Santé, une politique de prévention en matière de santé doit nécessairement être accompagnée et soutenue par des actions concrètes visant à réduire la pollution de l'environnement, en se basant sur une approche scientifique. Ces actions, en amont de la problématique de l'environnement et de la santé, sont prioritaires.
- [149] Une politique innovante est donc indispensable. Plus exactement, les initiatives déjà prises par l'industrie doivent être poursuivies et intensifiées (l'interdiction des N-nitrosoamines dans l'industrie du caoutchouc, la diminution des polluants libérés par les tapis ou les colles pour revêtement des sols...). De même, des solutions innovantes sont nécessaires pour s'attaquer à l'influence négative d'un environnement pollué, notamment pour
- améliorer la qualité de l'air, de l'eau et de l'environnement, y compris à l'intérieur des bâtiments,

- diminuer les allergènes de certains produits,
- réduire la toxicité de certains produits (par exemple par le biais d'une PPI),
- et prévenir ainsi des maladies liées à l'environnement.

4.3.4 Remarques spécifiques concernant les actions

Une politique de prévention dans le cadre du développement durable

- [150] Le CFDD attire l'attention sur le fait que les actions 11 et 12 sont en fait des actions inscrites dans le cadre du NEHAP et qu'elles ne sont par conséquent plus tenues de figurer dans le plan de développement durable. Le conseil demande que le gouvernement poursuive l'exécution de ce plan national et tienne compte, à cette fin, des recommandations du CFDD²⁵. Le conseil souligne l'importance des mesures préventives lors du développement d'une politique en matière de santé, dans le cadre d'un développement durable et suggère, dès lors, une action préventive en lieu et place de ces deux actions.
- [151] A l'instar de la priorité de l'initiative SCALE européenne, cette action s'adresse aux enfants. Il est important d'agir, à titre préventif, contre les substances nuisibles dès les premières années de la vie et pendant l'enfance. Ceci vaut aussi bien pour l'intérieur des bâtiments (habitations, hôpitaux, etc.) que l'extérieur. Une enquête de HECTOR (Organisation technique de la Santé et de l'Environnement) révèle, par exemple, que 60% des femmes enceintes sont exposées à ce genre de substances émises lors de la construction ou de la rénovation de bâtiments. Il est donc également important, dans ce cadre, d'informer les femmes enceintes et les citoyens en général des risques et conséquences éventuelles de l'exposition à des substances nuisibles.
- [152] Le conseil est d'accord avec l'importance qui doit être accordée aux soins de première ligne dans l'élaboration d'une politique réellement préventive (§ 33103) mais attire également l'attention sur le fait que l'on parle depuis longtemps déjà de la (re)valorisation et du soutien des soins de première ligne mais que dans la pratique, des mesures concrètes se font encore attendre. Néanmoins, un déplacement d'une partie des dépenses consacrées aux soins de santé peut rapporter un rendement socio-économique, plus élevé que le montant de l'effort fourni (voir § 147).

Action 13 : améliorer l'accès aux soins de santé

Une action mondiale

- [153] L'action 13 est une action curative qui relève de la politique normale en matière de santé d'un état providence. C'est la raison pour laquelle le CFDD demande de remplacer cette action par une action orientée vers le niveau mondial. Le CFDD propose ainsi de mettre sur pied, dans les pays partenaires de la Coopération belge au Développement un projet interdisciplinaire axé sur l'eau et les équipements sanitaires qui donnerait à 10 millions de personnes d'ici 2015, l'accès à l'eau potable et aux services d'assainissement de base. Cette proposition s'inspire de la déclaration d'intention flamande (*Partenariat flamand pour l'eau et le développement*) et de la déclaration de Johannesburg et peut être exécutée en concertation avec les pouvoirs publics flamands.
- [154] Le CFDD propose que la Belgique donne l'exemple dans ce projet, en axant celui-ci sur les groupes de population les plus nécessiteux (principalement, ceux qui se trouvent dans les campagnes et dans les bidonvilles) et en les impliquant, dès le début du processus, à la préparation, à la planification, à l'exécution (installation) et à la gestion de l'approvisionnement en eau. Il faut, en outre, tenir compte des aspects techniques, éducatifs, sociaux et environnementaux. Plusieurs objectifs seront remplis par le projet :

²⁵ Avis du 17 décembre 2002 (Avis sur le projet de Plan national d'Action Environnement Santé)

- impliquer la population locale et la mobiliser;
- constituer un outil important dans la lutte contre la pauvreté et l'amélioration de la santé;
- satisfaire de manière pertinente à la part du budget prévue dans le cadre de l'aide au développement (norme des 0,7% du PIB).

Action 14 : Une alimentation de qualité

[155] L'Action 14 est cohérente avec une politique de développement durable et s'inscrit dans le prolongement du premier plan qui avait institué l'AFSCA (*Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire*). Le CFDD souligne qu'à côté de la pollution par des substances extérieures à la chaîne alimentaire, il faut également traiter de la problématique relative à la sécurité microbiologique, (*Listeria*), à l'usage des hormones et au contrôle de la qualité. Un plan de réduction de l'usage des pesticides et la promotion de l'agriculture biologique (tous deux prévus dans le premier plan) restent indispensables, tout comme l'adoption du principe de précaution dans le cadre de la problématique des OGM

Action 15 : Prévenir la violence

[156] La prévention de la violence est considérée par l'étude de l'OMS comme un problème mondial. Mais le CFDD se demande si cette action est bel et bien prioritaire au niveau belge, en ce qui concerne un développement durable pour la santé. Au niveau international et européen, l'OMS relève d'autres priorités (la santé des enfants, le sida, la qualité de l'air, etc.).

4. 4 Gérer les ressources naturelles de façon plus responsable

4.4.1. Éléments généraux

[157] Le CFDD estime que les trois piliers du développement durable dans ce chapitre du plan doivent être pris en compte d'une manière plus équilibrée, en prêtant tout particulièrement attention à l'intégration des trois dimensions du développement durable : l'économique, le social et l'environnemental.

[158] Le Conseil renvoie au plan de mise en oeuvre de Johannesburg que le présent chapitre se contente uniquement de mentionner mais dont il ne tient pas compte dans l'élaboration des actions. Cette dimension mondiale faisant défaut, le CFDD propose de reprendre une telle action.

4.4.2 Actions

Action 16 : Usage moindre des ressources naturelles

[159] Il est clair que le découplage de l'utilisation des ressources naturelles de la croissance économique est un concept qui s'est progressivement enraciné. Le CFDD pense que la dématérialisation doit être considérée comme une occasion de diversification et que la consommation durable des ressources naturelles doit être encouragée – plus précisément que la production doit s'opérer dans les limites de la marge écologique ("*milieugebruiksruimte*"), compte tenu des conditions connexes socio-économiques -, ainsi que le soutien de services permettant d'éviter l'achat superflu de produits.

Motiver les choix

- [160] Le CFDD fait remarquer que quelques catégories spécifiques de produits sont mises en avant à l'article 34105 sans que ce choix soit motivé de façon claire. Le conseil demande que lors du choix de catégories de produits, l'on motive bien pourquoi des mesures doivent être prises dans ces secteurs-là ou pour ces produits-là spécifiquement. La motivation doit s'opérer sur la base de critères scientifiques objectifs et après débat contradictoire.

Sacs en plastique et travail à domicile – télétravail : deux actions concrètes

- [161] Le CFDD soutient la promotion de solutions alternatives aux sacs en plastique à usage unique. Une réduction réaliste des sacs en plastique à usage unique est faisable, avec la collaboration du secteur de la distribution, à condition de mener une grande campagne de communication avec les pouvoirs publics.
- [162] Avant d'encourager le développement du travail à domicile et des centres locaux de télétravail, une concertation commune doit être organisée entre les parties concernées. Les mesures prévues sur le plan du travail à domicile et des centres locaux de télétravail ne peuvent pas être appliquées de manière linéaire mais doivent tenir compte des particularités dans les différents secteurs. En outre, des mesures alternatives et/ou complémentaires peuvent également être élaborées, comme la décentralisation des services publics (par exemple, des maisons communales satellites), ce qui peut diminuer le déplacement de travailleurs et de la population vers les bureaux des services publics.

Instruments politiques disponibles

- [163] Le CFDD se rallie ici au point de vue du CCE dans son avis sur les grandes lignes du plan directeur fédéral produits de 2002: *“Le Conseil est conscient du rôle que joue le mécanisme des prix. D'un point de vue de la théorie économique, le Conseil est partisan de l'idée d'internalisation des coûts externes, c'est-à-dire que les coûts externes doivent être inclus dans le calcul du coût de toutes les activités où ils se présentent. Dès lors, le Conseil préconise que – comme il a d'ailleurs été proposé par la Commission européenne elle-même dans son Livre vert – l'on procède à une analyse qui permette de baliser les principales phases du cycle de vie d'un produit et de mettre au point des mesures visant à mieux incorporer les coûts externes dans le prix de nouveaux produits. En effet, le Conseil estime qu'il importe de créer une base scientifique fiable. Semblable base permettrait d'objectiver la discussion sur une stratégie générale à déterminer. De même, elle faciliterait le choix entre les différents instruments économiques, juridiques, techniques, sociaux et environnementaux disponibles. Pour évaluer l'opportunité des instruments économiques, le Conseil pense par exemple que l'on pourrait mettre en oeuvre la notion d'élasticité des prix propre à la demande à condition de veiller à ce que le principe de l'accès aux produits et services de base reste garanti.”*²⁶.

De plus, le CFDD trouve important que les instruments constituent un ensemble cohérent et ne puissent donc être contradictoires. Certains incitants économiques existants, qui ont été introduits à partir d'objectifs politiques bien déterminés, ne se situent pas encore dans la ligne des objectifs du développement durable. Dans ces cas, il faut rechercher s'ils peuvent être utilisés davantage dans la ligne du développement durable²⁷. D'autres instruments supplémentaires doivent être prévus afin d'éviter des effets sociaux négatifs, par exemple l'utilisation d'une tarification progressive.

Action 17 : Label de développement durable

Labels: une matière complexe

²⁶ CCE, Avis sur le plan directeur fédéral dans les grandes lignes, 10 juillet 2002, p.7

²⁷ Mémoire au nouveau gouvernement fédéral, [35] point 4

- [164] Le CFDD souligne que le consommateur a le droit d'être informé. Le conseil souhaite donc que l'on rebaptise le titre de cette action en *Informer le consommateur*, car un label n'est pas le seul moyen d'informer les consommateurs. Le conseil s'étonne en la matière de l'attention démesurée dont font l'objet les labels par rapport à d'autres instruments ayant déjà prouvé leur efficacité sur le plan de l'information. Les pouvoirs publics peuvent se baser sur ces instruments.

Le conseil fait remarquer que l'impact des labels sur le consommateur doit être relativisé et que l'introduction de ceux-ci est coûteuse et complexe. Face au grand nombre de labels, les consommateurs ont beaucoup de mal à s'y retrouver. Conséquence : le système d'éco label connaît peu de succès.

- [165] La confusion due au grand nombre de labels existants rend indispensable de définir, de manière univoque, ce que la réglementation entend par le terme "label" et ce que ce terme englobe, ainsi qu'un cadre légal dans lequel le label fonctionne. Les conditions de base auxquelles un label doit satisfaire doivent faire partie de cette définition. Il faut entre autres mentionner la garantie d'une valeur ajoutée par rapport aux dispositions légales et la conformité avec un cahier de charges transparent, qui implique la consultation de toutes les parties concernées. Le tout doit reposer sur des critères scientifiques objectifs pour assurer la diffusion d'informations fiables au consommateur. Les pouvoirs publics doivent être prêts à agréer des labels qui remplissent pareilles conditions. Le label doit être attribué par un organe qui est indépendant du producteur ou du prestataire et qui exerce, régulièrement, un contrôle a priori ou a posteriori des produits ou services auxquels le label a été attribué. Cet organe doit être agréé par les pouvoirs publics pour cette sorte de contrôle.
- [166] Le conseil soutient, en priorité, la promotion de labels qui existent déjà et qui remplissent les conditions mentionnées (voir le paragraphe précédent). En outre, le conseil soutient les initiatives qui sont entreprises au niveau européen pour développer un label intégré, moyennant une stricte évaluation de l'applicabilité de ce nouvel instrument et la prise en compte des trois dimensions du développement durable (social, économique et environnement). Le conseil souligne que chaque système de label doit rester volontaire.

Action 18 : Le rôle d'exemple des autorités

- [167] Les pouvoirs publics sont effectivement d'importants consommateurs et peuvent contribuer à une diminution de l'utilisation des ressources naturelles. Le CFDD soutient les autorités dans la prise de mesures au sein des différents services publics visant à réduire l'utilisation de ressources naturelles comme le papier. Il est indispensable que les stakeholders en général et les secteurs impliqués en particulier soient consultés, dès le début, de manière adéquate, lors de l'élaboration de ces initiatives qui doivent également s'appuyer sur des critères scientifiques objectifs et actualisés solides. Cela diminue non seulement l'impact sur l'environnement mais peut également permettre des économies, comme mentionné à juste titre au § 34316.

En ce qui concerne l'aspect environnemental, le conseil pense encore qu'il est opportun de tenir compte des démarches entreprises dans le cadre de l'initiative européenne *Ecoprocura*.

Action 19 : Protéger la biodiversité

- [168] Le CFDD juge positif d'adopter ici une approche sectorielle, mais il déplore que celle-ci ne soit pas concrétisée (§34407 : les actions sont des exemples qui *peuvent* être intégrés dans ces plans). Par ailleurs, des priorités comme l'impact de l'agriculture et une politique cohérente en matière de biodiversité (stratégie nationale) sont ignorées. Le plan devrait également tenir compte du principe de précaution (élaboration d'un *early warning system*), des engagements pris par la Belgique dans le cadre de la CDB (Convention sur la Diversité biologique) et de la dimension mondiale, plus précisément de la problématique des OGM (organismes génétiquement modifiés) et des monocultures qu'ils engendrent, de la problématique relative aux TRIP's, du rôle des peuples indigènes, de l'impact du *Mécanisme pour un développement propre* CDM et de la *Mise en œuvre conjointe* (JI) sur la biodiversité, etc.

Extension de l'action : la lutte contre l'abattage illégal du bois

- [169] Il est indispensable de concevoir un cadre légal pour la lutte contre l'abattage illégal du bois et de son commerce. La Belgique doit prendre des mesures pour mettre en oeuvre le plan d'action européen FLEGT (Application de la loi, gouvernance et commerce dans le domaine forestier). Une gestion forestière responsable doit être l'objectif final.

Le CFDD souligne que les secteurs concernés ont déjà pris des engagements au niveau européen et coopèrent avec les autorités, dans le but d'enrayer l'abattage illégal et d'encourager une exploitation forestière durable. Ils peuvent apporter leur contribution à la création d'une task force intersectorielle pour suivre les activités menées dans le cadre du processus européen FLEGT et mettre à exécution différentes actions au niveau national et régional. Ces activités doivent aboutir à la suppression de l'importation et de l'utilisation de bois abattu illégalement. Le conseil demande que les pouvoirs publics fixent, à cette fin, une date limite, dans le cadre européen.

Action 20 : Gestion intégrée de la Mer du Nord

- [170] La gestion de la Mer du Nord est en partie une compétence fédérale et la protection de sa biodiversité est une priorité fixée dans plusieurs accords (la stratégie européenne pour un développement durable, le 6ème PAM). Une gestion intégrée est importante. Pour ce faire, une collaboration avec les pouvoirs publics flamands est indispensable. Il faut partir d'une approche par écosystème comme l'ont définie la recommandation européenne 2002/413/CE (§34503 du plan) et la cinquième conférence internationale sur la protection de la Mer du Nord. Même si la coordination des plans et programmes des Régions et du niveau fédéral est importante, le CFDD pense que le seul établissement d'un plan est insuffisant.

Extension de l'action : réserves marines

- [171] C'est la raison pour laquelle le CFDD propose un volet d'actions supplémentaire. La cellule de gestion intégrée de la zone côtière doit être renforcée et élargie pour devenir le forum de toutes les autorités concernées et des stakeholders. Ensuite, il faut s'intéresser davantage à la création d'une base sociale et à la responsabilisation de tous les acteurs, par exemple en élaborant un projet scientifique à propos des réserves marines. Les pêcheurs qui subiraient un impact négatif peuvent être impliqués, dès le début, dans le projet, afin d'apporter leur contribution à la recherche.

4.5. Limitations des changements climatiques et usage plus intensif de l'énergie propre

4.5.1. Éléments généraux

Adopter une stratégie pour le long terme

- [172] Le CFDD tient à rappeler que les changements climatiques en cours et à venir nécessitent des décisions permettant d'atteindre des objectifs à court, moyen et long terme, en matière d'énergie et de mobilité. Dans ce contexte, la Belgique devrait s'inscrire dans un scénario de rupture de tendance en terme d'émission de gaz à effet de serre.
- [173] La maîtrise de la consommation par tous les acteurs est un outil essentiel, non seulement pour contribuer à atteindre l'objectif de réduction de la première période d'engagement du Protocole de Kyoto, qui n'est qu'un premier pas, mais aussi pour se préparer à rencontrer des objectifs de réduction ultérieurs. La maîtrise de la demande et la mise en œuvre à petite échelle de sources d'énergie alternative ne pourront pas réaliser à elles seules la rupture de tendance mentionnée plus haut, de manière durable du point de vue économique et social. Dans le cadre de la préparation des négociations sur les engagements de réduction des émissions postérieurs à 2012 et de la Loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité, il est nécessaire de mener rapidement un débat sur les objectifs à long terme des politiques climatique et énergétique. Le CFDD insiste par ailleurs sur la nécessité d'adopter des politiques climatique et énergétique cohérentes. Il faut veiller en particulier à garantir la sécurité d'approvisionnement énergétique et la diversité des sources d'énergie et des filières de satisfaction des besoins énergétiques. Le CFDD envisage de préparer un avis sur ces questions.

Mettre enfin en œuvre un plan climat national

- [174] Le CFDD regrette qu'un Plan climat national, associant l'Autorité fédérale et les Régions n'ait pas encore été ni défini, ni mis en œuvre. Ce plan est nécessaire pour coordonner et éventuellement élargir les actions déjà proposées. Une coordination politique est nécessaire, elle doit être assurée de manière structurelle, suivant les pistes énumérées dans l'actuelle Action n°21. Selon la Convention d'Aarhus et la directive européenne 2003/35/CE du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, la participation de tous les acteurs dans ce processus devrait avoir lieu, en amont des décisions politiques, afin que celles-ci tiennent compte :
- de la réalité du terrain,
 - l'existence d'un soutien de la part de la société
 - et des analyses scientifiques et techniques pertinentes.

4.5.2. Actions

(Nouvelle) action n°21 : maîtriser la consommation, une priorité

- [175] Les éléments de l'actuelle action n°21 ne constituent pas en soi une action, mais plutôt un cadre pour les actions d'un futur Plan climat national. Pour cette raison, le CFDD propose que les éléments de l'actuelle Action n°21 soient incorporés dans les paragraphes 35001 à 35026 et qu'une nouvelle action n°21 soit basée sur la maîtrise de la consommation. Le CFDD est en effet d'avis que la maîtrise de la consommation énergétique doit constituer un des axes importants de la politique énergétique en Belgique. Dans un avis précédent (Avis cadre sur les obstacles à la mise en œuvre des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre économiquement rentables, mai 2003), le CFDD a montré que de nombreuses mesures de maîtrise de la consommation sont économiquement rentables et permettraient d'accomplir un tiers de l'effort nécessaire pour atteindre l'objectif de réduction de 7.5 %. Ces mesures permettent une meilleure maîtrise des consommations, en développant plusieurs actions, comme par exemple l'isolation thermique, l'usage systématique des lampes à basse consommation, l'optimisation des chaînes de production ou la rationalisation des déplacements. Ces mesures doivent être encouragées et mise en oeuvre concrètement.
- [176] Le CFDD tient à rappeler le constat énoncé en conclusion du Livre vert "*Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique*" publié par la Commission européenne en 2001, selon lequel c'est au niveau de la demande que l'Union européenne dispose du plus de marges de manœuvre pour agir, afin de contribuer à rencontrer le défi des changements climatiques et à assurer une meilleure sécurité d'approvisionnement énergétique.

Action n°22 : le juste prix

Définir rapidement une stratégie

- [177] Le CFDD rappelle qu'un groupe de travail similaire avait été mis en place par le premier Plan fédéral de développement durable (§ 621 et 622) et aurait dû remettre ses conclusions en décembre 2001. L'action 22 actuelle semble reporter ces conclusions à 2007. Des délais aussi longs créent une insécurité pour les acteurs et reportent exagérément l'effet de mesures qui pourraient être nécessaires pour atteindre l'objectif belge dans le cadre du Protocole de Kyoto.
- [178] Le CFDD est d'avis qu'une stratégie concrète en ce sens doit être définie et précisée rapidement. Cette stratégie tiendra compte de l'avis du CFDD sur la fiscalité dans le cadre de la politique climatique du 19 octobre 1999. Cet avis insiste notamment sur le fait que " pour les entreprises de tous les secteurs, une compensation des conséquences de l'augmentation de l'impôt sur l'énergie doit être mise en œuvre en vue d'éviter les possibles effets négatifs de celle-ci sur leur position concurrentielle ", ainsi que les risques de délocalisation (chapitre 4.2.3 de l'avis sur la fiscalité dans le cadre de la politique climatique du 19 octobre 1999).

Action n°23 : Une meilleure solidarité/recourir aux mécanismes

Respecter l'esprit de Marrakech

- [179] Le CFDD estime qu'il est nécessaire de respecter strictement les accords de Bonn et de Marrakech. Pour que les pays ne faisant pas partie de l'annexe 1 acceptent de prendre des engagements ultérieurs à la première période de Kyoto, ils doivent être convaincus que les pays industrialisés ont bien la volonté de respecter ces accords et de diminuer leurs propres émissions (selon l'Article 3.1 de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques).

- [180] Le CFDD rappelle à ce propos que selon les accords de Marrakech, "le financement public de projets exécutés au titre du mécanisme pour un développement propre par les Parties visées à l'annexe I ne doit pas conduire à un détournement de l'aide publique au développement et doit être dissocié des obligations financières des Parties visées à l'annexe I et comptabilisé séparément" (Décision 17/CP.7 *Modalités et procédures d'application d'un mécanisme pour un développement propre tel que défini à l'article 12 du Protocole de Kyoto*, document FCCC/CP/2001/13/Add.2).
- [181] Dans ce cadre, le CFDD insiste pour que les discussions en cours au niveau international sur la comptabilisation dans les budgets de la coopération au développement du financement des projets exécutés au titre du mécanisme pour un développement propre ne mettent pas en péril l'esprit des accords de Marrakech et en particulier la décision citée au paragraphe précédent. Il est en effet de la plus haute importance de préserver un climat de confiance entre les pays développés et les pays en développement, qui sera nécessaire pour la réussite des négociations ultérieures à la première période d'engagement de Kyoto.
- [182] Le CFDD préconise dès lors de prendre des contacts avec des représentants des pays en développement, qui participent aux négociations sur le climat pour connaître leur point de vue sur la question.
- [183] Le CFDD tient à rappeler que le budget de la coopération au développement est destiné au développement durable du Sud.
- [184] Le CFDD est d'avis que les critères d'acceptabilité de projets doivent être définis au niveau international. Ces critères doivent viser à ce que les projets contribuent au développement durable, en visant simultanément une équité sociale et une efficacité économique et environnementale.
- [185] Le CFDD rappelle en outre que les projets doivent être compatibles avec les autres conventions ou traités ratifiés par la Belgique, notamment la Charte fondamentale des droits de l'homme, les normes fondamentales de l'OIT ou la Convention sur la diversité biologique
- [186] Le CFDD demande que ses avis sur les mécanismes de flexibilité du 19 octobre 1999 (chapitre IV.2) et sur la note stratégique thématique sur l'Environnement de la Direction générale de la Coopération internationale du 17 décembre 2002 (§ 25 et 26) soient pris en compte dans les positions à prendre au niveau international pour définir les points qui restent à discuter.

Etablir un cadre réglementaire

- [187] Il devient urgent d'établir un cadre réglementaire pour la mise en œuvre des mécanismes de flexibilité, qui soit cohérent avec le cadre international et le cadre européen. Celui-ci se base sur la directive européenne 2003/87/CE du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, qui sera complétée par une directive sur la liaison entre les quotas du système européen et les crédits liés à des projets menés dans le cadre de la *mise en œuvre conjointe* ou du *mécanisme de développement propre*. Les retards et imprécisions en la matière risquent de décourager les initiateurs des projets.

Définir une stratégie

[188] Le CFDD rappelle qu'il est possible d'atteindre plus de 50 % de l'effort lié à l'atteinte de l'objectif de Kyoto par des mesures domestiques économiquement rentables, impliquant tous les acteurs. Il estime dès lors que la Belgique devrait veiller à prendre un maximum de mesures domestiques efficaces et économiquement rentables, investir dans des nouvelles technologies et n'utiliser des mécanismes de flexibilité que de manière supplétive. En effet, à côté des mesures domestiques, les mécanismes de flexibilité représentent des outils indispensables pour atteindre des objectifs ambitieux de réduction des gaz à effet de serre, de la manière la plus efficace du point de vue économique, tout en devant assurer une même efficacité environnementale²⁸.

Action n°24 : Promouvoir les énergies alternatives

[189] En matière d'énergie renouvelable, le CFDD estime que les points suivants devraient être mis en œuvre :

- Des objectifs doivent être fixés pour le moyen et long terme, en tenant compte des potentiels techniques et économiques et des ambitions européennes en la matière.
- Le développement des énergies alternatives doit être intégré harmonieusement avec la libéralisation du marché de l'électricité et des principes de la concurrence.
- Une concordance entre les objectifs décidés et les dispositions nécessaires pour les mettre en œuvre (aménagement du territoire, balisage, procédures d'obtention d'autorisation d'exploitation et d'établissement...)
- Une unification des différents systèmes régionaux de certificats verts est souhaitable, en vue d'une intégration européenne.
- Une simplification et une harmonisation des outils existants pour encourager le développement des investissements URE et des énergies d'origine renouvelable.

[190] Pour chacune des filières envisagées, le CFDD est d'avis qu'une étude des impacts économiques, sociaux et environnementaux est indispensable, notamment pour la filière des biocarburants.

Action n°25 : Des bâtiments écoénergétiques

[191] Le CFDD estime cette action très positivement. La transposition correcte, complète et rapide de la directive 2002/91/EC sur la performance énergétique des bâtiments constituera une incitation supplémentaire. Une majorité des logements actuellement construits en Belgique ne répondent pas aux normes d'isolation.

[192] Pour cette action, il faut faire le lien avec l'action 3 : *des logements décents et abordables*. Une attention particulière doit être consacrée au chauffage électrique direct, qui coûte très cher à l'usage, notamment dans les logements sociaux. Des nouvelles technologies qui permettraient de réduire la facture énergétique et les impacts environnementaux du chauffage et/ou de la climatisation devraient être encouragées. Les immeubles devraient être conçus de manière à ce que l'on y consomme le moins d'énergie possible.

[193] Les mesures de déductibilité fiscale pour investissement permettant des économies d'énergie (arrêté royal du 20 décembre 2002) devraient être étendues et renforcées, en tenant compte des trois piliers du développement durable .

²⁸ Les propositions énoncées dans ce paragraphe se basent sur des propositions faites dans *l'avis sur les conséquences économiques et sociales du protocole de Kyoto pour la Belgique*, approuvé le 23 juillet 2003 par le Conseil central de l'Économie

4.6. Améliorer le système de transport

4.6.1 Éléments généraux

Adopter une stratégie pour le long terme

[194] Le CFDD vient d'approuver le 19 février 2004 un *avis cadre pour une mobilité compatible avec le développement durable* et demande qu'il soit pris en compte. Cet avis contient des éléments d'une stratégie pour le long terme qui devrait permettre à la Belgique de s'inscrire dans un scénario de rupture de tendance par rapport à la situation actuelle. Le transport est en effet le secteur où la croissance des émissions de gaz à effet de serre est la plus forte. Il convient de rappeler en outre que les coûts externes liés au transport en Belgique s'élèvent au minimum à 13 milliards d'euros par an (ces résultats sont des extrapolations basées sur des chiffres européens globaux, voir à ce propos les § 41 à 45 de l'avis cadre *mobilité* du CFDD du 19 février 2004).

[195] Le CFDD propose d'axer cette stratégie selon quatre axes :

- La maîtrise de la demande de mobilité, en assurant une meilleure internalisation des coûts externes et en veillant à ce que les générations futures et chaque habitant de la planète puissent disposer d'une mobilité de base,
- L'amélioration de l'offre des alternatives aux transports routier et aérien,
- Les innovations technologiques concernant tous les moyens de transport,
- La sensibilisation de la population et des acteurs socio-économiques.

Cette stratégie devrait concerner tant le transport de personnes que celui de marchandises; le Plan actuel est d'ailleurs trop discret sur ce dernier.

Mettre enfin en œuvre un plan national mobilité

[196] Le premier Plan fédéral de développement durable (2000-2004) annonçait un projet de Plan national de mobilité pour la mi 2001 (§ 479 du premier Plan fédéral de développement durable), devant permettre au secteur des transports d'atteindre un objectif de réduction global de 5 % de ses émissions de CO₂ (§ 446 du premier Plan fédéral de développement durable). La réalisation de ce Plan national de mobilité est une nécessité pour coordonner et éventuellement élargir les actions déjà proposées par les différentes autorités compétentes. Le CFDD demande à être consulté à ce propos.

[197] Des organes de concertation entre régions et autorité fédérale devraient être réactivés d'urgence (il s'agit par exemple de la CIMIT, *Conférence interministérielle sur la Mobilité, l'Infrastructure et les Télécommunications*, voir § 150 de l'avis cadre *mobilité* du CFDD du 19 février 2004).

[198] Le futur Plan national de mobilité devra prévoir des moyens suffisants (tant humains que financiers) pour sa réalisation. Les actions actuelles de l'avant-projet de plan fédéral de développement durable, concernant la mobilité sont particulièrement silencieuses à ce sujet. Les responsabilités et un agenda de mise en œuvre seront également établis.

- [199] Afin de renforcer ce futur Plan national de mobilité, le CFDD estime nécessaire de développer des données et des indicateurs sur la mobilité (voir les § 152 à 157 de l'avis cadre *mobilité* du CFDD du 19 février 2004).
- [200] Le CFDD estime nécessaire de disposer pour le prochain plan de mobilité durable d'une analyse objective des différents modes de transport afin de conseiller au mieux le gouvernement sur la stratégie à adopter en matière de mobilité durable. Ces éléments sont essentiels pour :
- analyser les coûts des différents modes, qui actuellement ne sont pas transparents,
 - déterminer les capacités de ces différents modes, en particulier des alternatives à la route, afin de répondre à la demande de transport (dans le but notamment d'établir les besoins en infrastructures),
 - évaluer les impacts des différents modes sur l'environnement,
 - évaluer les impacts de ces différents modes sur la santé publique et la société dans son ensemble.

4.6.2. Actions

- [201] Le CFDD propose une nouvelle structure en 5 actions pour le thème mobilité. Une nouvelle action prioritaire sur la maîtrise de la demande de ~~la~~ mobilité intégrerait l'action 29 de l'avant-projet de Plan. Les actuelles actions 26, 27, 28 et 30 lui succéderaient. La numérotation des actions devrait bien sûr être revue.

Une action prioritaire : maîtriser la demande de mobilité

- [202] Le principe d'une croissance continue de la demande de transports n'est pas remise en question dans le Plan. Le CFDD est d'avis que la maîtrise de la demande de mobilité doit constituer une priorité politique en Belgique. En particulier, il faudra accorder la plus grande attention aux politiques d'aménagement du territoire et aux mécanismes qui favorisent une dépendance à l'égard des transports routiers (voir § 87, 175 et 176 de l'avis cadre *mobilité* du CFDD du 19 février 2004).
- [203] L'internalisation des coûts externes évoquée dans l'actuelle action 29 est un des principaux outils à utiliser dans ce sens (voir § 92 à 99, 101 à 110 et les cinq propositions du § 111 de l'avis cadre *mobilité* du CFDD du 19 février 2004). Cette internalisation doit concerner les coûts externes relatifs à tous les moyens de transport pour permettre une comparaison objective entre ceux-ci (voir § 40 et 94 de l'avis cadre *mobilité* du CFDD du 19 février 2004).

Des actions nécessaires pour le transport aérien

- [204] Le CFDD regrette que le transport aérien soit absent du Plan. Le CFDD rappelle qu'il 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 (voir § 113 de l'avis cadre *mobilité* du CFDD du 19 février 2004).
- [205] Le CFDD rappelle que les Parties à l'Annexe 1 au Protocole de Kyoto se sont engagées à l'Article 2 du protocole à réduire " *les émissions de gaz à effet de serre provenant des combustibles de soute utilisés dans les transports aériens et maritimes, en passant par l'intermédiaire de l'Organisation de l'aviation civile internationale et de l'Organisation maritime internationale, respectivement* ".

Action n°26 : améliorer l'offre de transports en commun

- [206] Le CFDD a émis une série de recommandations pour améliorer la qualité des alternatives aux transports routier et aérien (voir § 117 à 136 de l'avis cadre *mobilité* du CFDD du 19 février 2004). Il insiste sur la nécessité d'encourager la marche et la pratique du vélo, notamment auprès des enfants et des jeunes.
- [207] Le CFDD estime que l'augmentation de la vitesse moyenne des transports en commun doit être une préoccupation sur l'ensemble du territoire (et plus particulièrement en ville). En ce qui concerne la mesure qui réserverait au transport en commun la bande d'arrêt d'urgence des autoroutes :
- Les expériences en cours doivent être évaluées, notamment les impacts éventuels sur la sécurité et l'efficacité.
 - Cette mesure ne peut avoir pour effet d'augmenter la demande globale en infrastructures routières.

Revitaliser le réseau intérieur de la SNCB

- [208] Le CFDD regrette les retards enregistrés par le RER qui devrait constituer un des éléments d'une stratégie générale de revitalisation du réseau ferroviaire intérieur (voir § 122 de l'avis cadre *mobilité* du CFDD du 19 février 2004). La SNCB doit veiller à préserver l'entière du réseau ferré, avec une attention pour les lignes locales. Dans certains cas, des alternatives devant répondre à des critères de développement durable pourraient être développées pour mieux répondre à la demande. Il faut permettre au réseau ferré de contribuer à assurer une mobilité durable pour le moyen et long termes et de conserver sa capacité structurante du territoire (voir § 59 de l'avis cadre *mobilité* du CFDD du 19 février 2004).
- [209] Le CFDD rappelle que des lieux de stationnement sécurisés et idéalement gratuits aux abords des gares devraient être mis à la disposition des voyageurs, pour les véhicules motorisés et non motorisés (voir § 119, 122 et 129 de l'avis cadre *mobilité* du CFDD du 19 février 2004).
- [210] Le CFDD soutient la proposition²⁹ que les élèves et les étudiants puissent bénéficier de la gratuité des transports en commun.

Action n°27 : Intégrer l'information

- [211] Le CFDD propose de remplacer le titre de cette action par "Améliorer l'expertise et les données sur la mobilité".

Un accord de coopération est indispensable

- [212] Le CFDD estime que cette action de soutien est nécessaire. La situation actuelle est en effet préoccupante (voir les § 70 et 72 de l'avis cadre *mobilité* du CFDD du 19 février 2004). Une coordination entre les Régions et le pouvoir fédéral devrait être mise en place de manière structurelle, au moyen d'un Accord de coopération.
- [213] Le CFDD rappelle ses préoccupations déjà exprimées au § 200, en matière de données pour la confection d'un plan de mobilité durable.

²⁹ Cette proposition a été faite dans l'avis sur les actions de l'avant projet de plan fédéral de développement durable 2004-2008 relatives à l'amélioration du système de transport, approuvé par le Conseil central de l'Économie (CCE) et le Conseil national du Travail (CNT)

- [214] L'amélioration de l'état des connaissances sur la mobilité ne prendra son sens que si les pouvoirs politiques en tirent les conséquences. Le CFDD rappelle que le pouvoir fédéral a déjà financé de nombreuses recherches de qualité, qui semblent peu connues et utilisées (voir § 71 de l'avis cadre *mobilité* du CFDD du 19 février 2004).

Action n°28 : Des véhicules moins polluants

- [215] Le CFDD estime que cette action doit être généralisée à tous les véhicules, y compris ceux utilisés dans les transports en commun.
- [216] Le CFDD estime qu'à côté des diminutions nécessaires des différentes pollutions engendrées par les véhicules, la diminution de la consommation moyenne des véhicules doit devenir une priorité absolue. Le CFDD rappelle à ce propos que "*les normes d'émission par kilomètre devraient mieux tenir compte des conditions réelles d'usage des véhicules et des accessoires dont il est éventuellement muni, notamment les systèmes de conditionnement d'air*" (§ 141 de l'avis cadre *mobilité* du CFDD du 19 février 2004). En tout cas, inciter la population à acheter des véhicules neufs plus propres n'a de sens que si la consommation/puissance du nouveau véhicule est inférieure à celle du véhicule remplacé.

Développer les actions vers les pays en développement

- [217] Le CFDD estime qu'il est insuffisant de limiter le transfert technologique vers les pays en développement aux bicyclettes et au contrôle technique des véhicules exportés. Le CFDD rappelle à ce propos que tous les habitants de la planète ont un droit égal à exercer une mobilité de base. Le CFDD propose que le gouvernement belge, dans le cadre de ses propres compétences, défende au niveau international le principe d'un transfert de connaissances et de techniques, en vue de permettre aux populations des pays en développement de pouvoir satisfaire leur demande de mobilité, de manière compatible avec le développement durable. Il ne s'agit pas seulement d'un transfert de technologies, mais aussi d'un transfert plus large de connaissances et d'expertise, notamment sur les systèmes de transport et l'aménagement du territoire.

Une attention pour les personnes aux revenus modestes

- [218] Le CFDD rappelle qu'il existe une inégalité sociale face à la mobilité, tant dans l'exposition aux nuisances, que dans l'accès à la mobilité (voir § a36 à a39 de l'Annexe 1 de l'avis cadre *mobilité* du CFDD du 19 février 2004). Le CFDD estime que les autorités devront veiller à ce que les mesures envisagées n'aient pas de conséquence néfaste pour les revenus modestes.

Action n°29 : Variabiliser les coûts

- [219] Le CFDD propose que cette action soit couplée avec la nouvelle action prioritaire proposée sur la maîtrise de la demande. Le CFDD estime que le groupe de travail interdépartemental mentionné au §36406 du plan devrait remettre ses conclusions pour juin 2005.
- [220] Le CFDD a proposé une série de recommandations pour internaliser les coûts externes (voir § 92 à 99, 101 à 110 et les cinq propositions du § 111 de l'avis cadre *mobilité* du CFDD du 19 février 2004). Cette internalisation devrait se faire de manière semblable, quant à sa portée et ses conséquences à ce qui est déjà appliqué dans d'autres pays européens, en vue d'aboutir à une méthodologie commune au niveau de l'Union européenne. Les recettes supplémentaires générées devront contribuer à améliorer le caractère durable de la mobilité.

Action n°30 : Se déplacer autrement

- [221] Le CFDD estime que l'éducation, la sensibilisation et l'information des consommateurs sur les impacts de leur choix de mobilité sont des instruments essentiels pour modifier les comportements. La publicité a un rôle à jouer en ce sens. Le CFDD a émis une série de recommandations à ce propos dans les § 158 à 174 de son avis cadre mobilité.
- [222] Le CFDD préconise que les administrations publiques et les mandataires politiques donnent l'exemple, en utilisant plus fréquemment des voitures modestes, les transports en commun, la marche ou le vélo (voir § 163 de l'avis cadre mobilité du CFDD).
- [223] En matière de plans de déplacements d'entreprises, le CFDD estime que les autorités devraient soutenir les initiatives de coordination par zones d'activité économique, au sein d'un comité de concertation regroupant les différents acteurs concernés³⁰.

³⁰ Cette proposition a été faite dans *l'avis sur les actions de l'avant projet de plan fédéral de développement durable 2004-2008 relatives à l'amélioration du système de transport*, approuvé par le CCE et le CNT

Annexe 1

Nombre de membres présents et représentés ayant voix délibérative lors de l'assemblée générale du 12 mai 2004

- 3 des 4 président et vice-présidents:
Dhr T. Rombouts, Mme A. Panneels, Dhr R. Verheyen
- 5 des 6 représentants d'organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement:
M. Geoffroy De Schutter (Inter-Environnement Bruxelles, IEB), 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), Mevr. Karen De Pooter (11.11.11), Mme Sophie Englebienne (Oxfam-Solidarité), Dhr G. Fremout (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO), M. Dominique Weerts (Centre National de Coopération au Développement, CNCD)
- 1 des 2 représentants d'organisations non gouvernementales de défense des intérêts des consommateurs:
Mme C. Rousseau (Centre de Recherche et d'Information des Organisations des Consommateurs, CRIOC)
- 3 des 6 représentants d'organisations des travailleurs:
Dhr J. Decrop (Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique, CSC), M. D. Van Daele (Fédération Générale du Travail de Belgique, FGTB), Mevr Jo Vervecken (Algemeen Belgisch Vakverbond, ABVV)
- Les 6 représentants d'organisations des employeurs:
Mevr C. Bosch (Federatie Voedingsindustrie, FEVIA), *M. A. Deplae (Union des Classes moyennes, UCM), Dhr C. Klein (Fedichem), 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:
Pr. L. Hens (Vrije Universiteit Brussel, VUB), Pr. L. Lavrysen (Universiteit Gent, UG),
Pr. J.-P. van Ypersele (Université Catholique de Louvain, UCL), Pr. 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: 29 des 38 membres ayant voix délibérative

Annexe 2

Réunions de préparation de cet avis

Groupes de travail	Dates de réunion
Stratégies de développement durable	15, 22, et 29 janvier, 12 et 26 février, 4, 11, 18 et 25 mars, 1, 8, 22 et 29 avril, 3 mai
Biodiversité et forêts (ad hoc)	16 mars 2004
Energie et climat	2 mars, 11 mars, 28 mars, 5 avril, 6 avril et 19 avril 2004
Normes de produits et Sensibilisation et communication	1 mars, 22 mars, 29 mars et 28 avril 2004
Recherche scientifique	5 mars, 16 mars et 2 avril 2004
Sensibilisation et communication	1er mars, 3 mars et 22 mars
Relations internationales	9 et 30 mars

Annexe 3

Personnes qui ont collaboré à la préparation de cet avis

Présidents et vice-présidents des groupes de travail

- Dhr. Roger AERTSENS (Federatie van de Chemische Industrie van België, Fedichem – Vice-président Energie et Climat)
- Mme Myriam GERARD (Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique, CSC – vice-présidente Sensibilisation et communication)
- Prof. Luc HENS (Vrije Universiteit Brussel, VUB – président Recherche Scientifique)
- Prof. Marie-Paule KESTEMONT (Université Catholique de Louvain, UCL - présidente Stratégies de développement durable)
- Prof. Luc LAVRYSEN (Universiteit Gent, UG – président Normes de Produits)
- Mme Jacqueline MILLER (BEE, vice-présidente Stratégies de développement durable)
- Mme Delphine MISONNE (FUSL, vice-présidente Normes de Produits)
- Prof. Jean-Pascal van YPERSELE (Université Catholique de Louvain, UCL – président Energie et Climat)
- Mme Catherine ROUSSEAU (CRIOC – OIVO, président Sensibilisation et Communication)
- M. Daniel VAN DAELE (FGTB, vice-président Relations Internationales)
- Prof. Rudi VERHEYEN (FRDO – président Biodiversité et Forêts)
- Prof. Han VERSCHURE (KU Leuven - président Relations Internationales)

Membres du Conseil et leurs représentants ayant voix délibérative

- Dhr. Erwin ANNYS (FEDICHEM)
- Mevr. Esmeralda BORGIO (Bond Beter Leefmilieu)
- Dhr. Tom BAULER (ULB)
- Dhr. Johan BOSMAN (KWIA)
- Mme Antoinette BROUYAUX (CRIOC)
- Mme Isabelle CHAPUT (Fédération de l'industrie chimique, Fedichem)

- M. Pierre COURBE (Inter-Environnement Wallonie, IEW)
- Dhr. Bram CLAEYS (Bond Beter Leefmilieu - BBL)
- Mevr Annemie CREEMERS (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO)
- M. Renaud DAELE (Deutschsprach. Gem.)
- Dhr Arnaert BRECHT (BBL)
- M. Jehan DECROP (CSC)
- Mme Irène DEKELPER (Syndicat Libéral, CGSLB)
- Dhr Joris DELEENHEER (VODO)
- Dhr Peter DELLAERT (Greenpeace)
- M. Thibaut DEMENTEN (IEW)
- Mevr. Tinne DE MEY (OIVO)
- Mevr. Karen DE POOTER (11.11.11.)
- Mme Anne DE VLAMINCK (IEW)
- Mevr. Elizabeth DE WANDELER (Verbond van Belgische Ondernemingen, VBO)
- Mevr. Fanny DOUVERE (UG)
- M. François-Xavier DUBOIS (Fédération des Entreprises de Belgique, FEB)
- Mevr. Birgit FREMAULT (VBO)
- Dhr Geert FREMOUT (Vlaams Overleg Duurzame ontwikkeling - VODO)
- Mme Brigitte GLOIRE (Oxfam Solidarité)
- Mme Michèle HUYBRECHS (CSC)
- M. Jean-Pierre JACOBS (Groupement de la Sidérurgie, FEB)
- Mevr. Valérie KOCHUYT (Natuurpunt)
- M. Jacques KUMMER (ULB)
- M. Benoît LUSSIS (Université libre de Bruxelles -CEESE)
- Mme Catherine MAHEUX (Fédération des entreprises de Belgique - FEB)
- M. Jacques MALENGREAU (ELECTRABEL)
- Mme Maïte MASSAER (CERBC)
- M. Adriaan MEIRSMAN (CRIOC)
- Mevr. Ann NACHTERGAELE (FEVIA)
- M. Philippe OPDENACKER (ELECTRABEL)
- Mme Anne PANNEELS (Fédération Générale du Travail de Belgique, FGTB – vice-présidente du CFDD)
- Mme Muriel PIAZZA (CRIOC)
- Mme Edilma QUINTANA (Centre National de Coopération au Développement, CNCD)
- Mme Pascale RECHT (CRIOC)
- Mevr. Leida RIJNHOUT (VODO)
- Dhr Edward ROOSENS (VBO)
- Mme Marie-Laurence SEMAILLE (FWA)
- Dhr Wendel TRIO (Greenpeace)
- Dhr Jan TURF (Bond Beter Leefmilieu - BBL)
- M. Olivier VAN der MAREN (Fédération des entreprises de Belgique - FEB)
- M. Cédric VAN DE WALLE (CIDD)
- M. Denis VAN EECKHOUT (IEW)
- Dhr Steven VANHOLME (Natuurpunt - BirdLife)
- Mevr. Celien VANMOERKERKE (ABVV)
- M. Daniel VERBIST (Fedichem)
- M. Stephan VIS (Inter-Environnement Wallonie, IEW)
- Prof. Hendrik VOS (UG)
- M. Grégoire WALLENBORN (IGEAT/ULB)
- De Heer David WARNANT (DETIC FEDICHEM)
- Dhr Tom WILLEMS (Algemeen Christelijk Vakverbond - ACV)
- Prof. Edwin ZACCAÏ (ULB)

Autres participants aux groupes de travail

- M. Jean CECH (Doc 21)
- M. Christian FERDINAND (SPF Economie)
- Mme Anne FRANKLIN (CBD – NFP / IRScNB)
- Dhr Gert GOEMINNE (CDO)
- Mr Pierre HENROTTIN (Ministère de la Défense)
- Mme Christine MATHIEU (SPP PS)
- M. Mundon-Izay NOTI (Service public fédéral Mobilité et Transport)
- Dr Jean PAULUIS (HECTOR ASBL)
- Mme Marianne SCHLESSER (CBD – NFP / IRScNB)
- Mevr. Renata VANDEPUTTE (Directie Generaal Ontwikkelingssamenwerking – DGOS)

Experts consultés

- Dhr Thomas BERNHEIM (EU – DG leefmilieu)
- M. Paul-Marie BOULANGER (IDD)
- Prof. Hans BRUYNINCKX (KUL/Wageningen)
- M. Hadelin de BEER (PODDO)
- Dhr Pieter DRESSELAERS (Planbureau - Task Force Duurzame Ontwikkeling)
- Mme Sophie DUPRESSOIR (Confédération européenne des syndicats)
- Mme Nadine GOUZEE (Bureau Fédéral du Plan - Task Force Développement Durable)
- Dhr Tom HARDING (Centrale Raad voor het Bedrijfsleven)
- M. Paul HENRIET (Conseil Central de l'Economie)
- Prof. Michel LORIAUX (UCL)
- Dhr Bernard MAZIEN (CDO)
- Mevr. Michèle PANS (Centrale Raad voor het Bedrijfsleven)
- Dhr Erik PAREDIS (CDO)
- Mme Anne-Marie PAULUS (Conseil Central de l'Economie)
- Mme Patricia TAYS (CNT)
- Dhr Jan VERSCHOOTEN (ICDO)

Personnel du secrétariat du Conseil

- Mme Hélène CHARLES
- Dhr Pieter DECRUYNAERE
- M. Marc DEPOORTERE
- Dhr Jan DE SMEDT
- Mme Catherine MERTENS
- Dhr Koen MOERMAN
- Mme Karima SAQUI