

CNDD - Conseil National du Développement Durable

Avis sur la révision du 5e Programme d'action de l'Union Européenne sur l'environnement et le développement durable

- demandé par les Présidents de la Chambre et du Sénat, M. Raymond Langendries et M. Frank Swaelen
 - approuvé par l'Assemblée générale du 16 avril 1997
-

1. Préambule

Le Conseil remercie la Chambre et le Sénat pour leur demande d'avis. Il déplore que le débat de société sur cet important sujet n'ait pu avoir lieu plus tôt, alors que ce genre de débat est explicitement prévu dans l'AR de création du Conseil. Comme cette consultation n'a lieu que tardivement dans le processus de décision, le Conseil se borne à une discussion des grandes lignes et des questions prioritaires pour l'avenir.

2. Introduction

Le 5e Programme d'action détermine une stratégie pour une politique d'environnement et de développement durable. Il a été créé avant la conférence de Rio, la conférence de Copenhague et le Traité de Maastricht.

La stratégie fixée dans le 5e Programme (1992-2000) lie les états membres politiquement, et non juridiquement. Par contre, la réévaluation liera l'Union européenne juridiquement.

Lors de la discussion portant sur le 5e Programme, le Ministre de l'Environnement flamand a demandé avis au Mina-raad (*Advies van 5 november 1992 inzake het vijfde milieuactieprogramma van de EG*). Celui-ci constate que "... la réglementation européenne et les mesures en matière d'environnement ont été jusqu'à présent innovantes et dynamisantes pour la politique environnementale en Flandre, malgré une réalisation parfois lente, notamment par l'absence de mesures d'implémentation...". Le Conseil peut abonder dans ce sens au niveau fédéral.

Le contenu du 5e Programme n'est actuellement pas remis en question. Ce Programme d'action est indéniablement de la plus haute importance car il contient les balises pour la politique environnementale des années à venir. La révision tente de rendre le Programme plus efficient.

Comme le Programme n'a été mis sur pied qu'en 1992, il est encore trop tôt pour évaluer quant au fond cette stratégie à long terme.

Deux rapports ont été rédigés sur la mise en oeuvre du Programme d'action. D'une part, un rapport de l'Agence Européenne de l'Environnement (*Environment in the European Union*), d'autre part un rapport d'avancement par la Commission (*com(95)624 def.*). Par ailleurs, le Bureau Européen de l'Environnement a également rédigé un rapport.

La demande d'avis concerne la révision du 5e Programme.

La révision ne remet pas la stratégie en question: sur base des deux rapports, elle met certains nouveaux accents à l'intérieur du Programme. On parle d'une "révision" (review), mais il s'agit plutôt d'une ré-évaluation que d'une révision complète.

Il faut cependant être conscient que cette révision détermine la politique environnementale au-delà de l'an 2000.

3. Projet d'avis

3.1. Généralités

Sur le plan du contenu, le Conseil réagit en grande partie positivement à la révision présentée et à la position du Gouvernement belge. Cependant, il regrette l'impact limité que peut avoir cette révision en tant qu'impulsion novatrice vis-à-vis de la politique environnementale.

En outre, le Conseil s'interroge sur le caractère démocratique de la procédure suivie. En effet, selon la section 3 du Plan d'Action 21, la participation effective des groupes-cibles est fondamentale pour une politique de durabilité. Le Conseil remarque que la discussion sur les choix politiques stratégiques pour l'avenir, au niveau fédéral, n'est pas menée publiquement. Il est donc créé un déficit démocratique lors de la mise en oeuvre de cette politique.

3.2. Procédure suivie pour la révision

Pour la mise en oeuvre d'une politique de durabilité, le fondement social est fondamental. Le rôle des principaux groupes est étudié dans la **section III, chapitres 23 à 32 du Plan d'Action 21**. Les principes du Plan d'Action 21 constituent aussi la base de cet avis.

Le 5e Programme pêche par l'absence du but social de la durabilité. Le réexamen du Programme ne peut y remédier.

3.2.1. Procédure suivie par la Commission européenne

Conformément au 5e Programme d'action et au Plan d'Action 21, la Commission veille à ce que les groupes cibles soient impliqués. La discussion relative à la procédure interne de l'Union européenne, c'est-à-dire la co-décision du Parlement et du Conseil des Ministres, n'est pas envisagée ici.

3.2.2. Procédure suivie par les autorités belges

La position des autorités belges sur cette révision a été fixée après les discussions au sein du Gouvernement fédéral, en concertation avec les gouvernements régionaux, mais sans consultation de la société civile ni du Parlement. Pourtant, le gouvernement s'est ainsi engagé à redéfinir une stratégie environnementale déterminée au niveau communautaire, pour la prochaine législature.

Dans son *Avis sur l'avant-projet de loi relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable* (29 novembre 1996), le Conseil attirait déjà l'attention sur la nécessité de la participation de la société civile à la détermination des lignes politiques pour le moyen et le long terme.

Etant donné que le présent document détermine la politique communautaire pour la prochaine législature, le Conseil se pose des questions sur le fondement de la position

des autorités belges dans cette procédure. Le support de la stratégie présentée n'est connu ni par les politiques (pas de débat parlementaire) ni par le citoyen. Dès lors, l'administration est exposée au travail des lobbies qui eux, comprennent bien la portée des décisions.

Un débat public au Parlement et dans les Conseils compétents (tel que prévu dans l'AR du 12 octobre 1993 créant le CNDD) augmenterait sensiblement cette base et rendrait le mandat plus clair.

3.3. Le point de vue des autorités belges

Les autorités belges n'ont pas voulu que le 5e Programme d'action soit affaibli par cette révision, et regrettent que ce document ne donne pas un nouvel élan aux politiques pour l'environnement.

Le Conseil fait sienne cette opinion et soutient en la matière le gouvernement, tant en ce qui concerne la conception générale que les questions prioritaires spécifiques de notre autorité.

Etant donné l'état d'avancement de la procédure de décision, le document ne pourra plus faire l'objet d'une discussion par la société civile.

Le Conseil demande donc à la Chambre d'insister pour que le débat sociétal relatif à un recyclage des actions au niveau national, afin d'atteindre les objectifs du 5e Programme, et à la préparation du 6e programme d'action, puisse être entrepris aussi tôt que possible. Cela permettrait de confier aux mandataires belges une mission claire à partir de la société civile avant que ne se concrétise la proposition de la Commission (fin 1999).

Le Conseil constate aussi qu'il ne suffit pas d'un appui de principe à une stratégie; l'exécution par la Belgique du Programme d'action est pour le moins inégale. Les mises en application se font tantôt tardivement, tantôt incomplètement. Il y a des plaintes quant aux démarches des lobbies et aux résistances d'administrations à la transposition des directives européennes dans la législation nationale.

Le Conseil se demande si les autorités sont conscientes de la portée de leur appui à la stratégie contenue dans le 5e Programme. Cet appui implique en effet tôt ou tard la transposition en directives, lois et décrets, ce qui présuppose pour l'avenir l'accord des parlementaires et des groupes-cibles pour l'exécution de cette politique. En ces matières, un large débat avec la société civile alourdirait initialement la procédure, mais faciliterait ultérieurement sa mise en application par le consensus existant.

Le Conseil demande à la Chambre de veiller à la concrétisation des directives dans la législation et de ne pas laisser l'initiative en la matière uniquement au gouvernement. Ceci implique également une évaluation de la transposition possible des directives européennes. Cette transposition serait facilitée si les directives rencontraient un consensus au sein de la société.

Le principe de subsidiarité accentue encore l'importance de ces remarques. Un large fondement social est fondamental pour suivre la stratégie européenne au niveau local.

En outre, le Conseil remarque que dans le rapport intermédiaire, beaucoup d'informations concernant la Belgique font défaut. Une politique active de coordination et de transmission de l'information est éminemment souhaitable. La Chambre peut jouer un rôle en stimulant une politique ouverte d'information.

4. Remarques de fond sur la révision du 5e Programme

Le Conseil regrette le manque de dynamisme produit par cette révision. C'est pourquoi le Conseil demande au Parlement d'insister sur un renforcement et un élargissement de la stratégie proposée: cela pourrait se concrétiser dans un 6e Programme d'action.

Le Conseil remarque que le concept de "développement durable" reste encore trop limité à la dimension "respect de l'environnement". Les acquis des Conférences de Copenhague et de Rio ne sont toujours pas intégrés, ni dans l'Union européenne ni dans les stratégies de coopération internationale.

Dans les différents secteurs, l'intégration dans la politique des préoccupations relatives à l'environnement reste encore incomplète.

Le Conseil déplore le peu d'attention que porte la révision aux aspects de durabilité dans certains secteurs importants, en particulier le secteur du commerce international, depuis les accords du GATT et la création de l'Organisation Mondiale du Commerce. Le Conseil attire l'attention sur les aspects sociaux et environnementaux du commerce international. Le Conseil estime que les différents labels (écolabel, label social) devraient être mis en oeuvre.

Le réexamen du 5e Programme au niveau communautaire doit être complété par une évaluation et un réexamen des politiques menées par les états membres et le secteur privé, et des activités des citoyens.

Les autorités belges pourraient remédier en grande partie aux résultats limités du Programme d'action en ce qui concerne le transport et la mobilité par une application active de la subsidiarité.

Le Conseil demande à la Chambre de développer des initiatives dans le domaine de la mobilité, étant donné qu'en Belgique ce secteur provoque une pression disproportionnée sur l'environnement, et qu'il s'agit en grande partie d'une compétence fédérale.

Ce qui importe également ici, c'est la possibilité de rendre les mesures obligatoires pour les états membres, que ce soit à l'initiative de la Commission européenne ou à celle du citoyen.

Le Conseil soutient en cela le point de vue de notre gouvernement.

La question de l'approche des schémas de production et de consommation est également importante pour connaître l'impact réel des activités sur l'environnement. Cependant, il ne faut pas perdre de vue les choix politiques stratégiques, le développement durable comportant plus que la simple estimation de choix techniques visant à la protection de l'environnement. Cela englobe aussi les choix fondamentaux pour l'avenir, qui doivent tenter d'intégrer l'ensemble des dimensions socio-économiques et environnementales.

On voit ici l'importance des coûts environnementaux dans le calcul économique, pour parvenir à une meilleure internalisation.

Le Conseil suggère à la Chambre de prendre l'initiative de transformer ces connaissances en mesures nationales, afin de parvenir à une meilleure internalisation des coûts environnementaux, en utilisant les instruments disponibles (écofiscalité, sensibilisation et éducation, accords de branche...).

