

A stylized graphic in the background shows a hand with fingers spread, holding a globe. The hand and globe are rendered in a light gray color. The globe is positioned in the lower right quadrant, and the hand's fingers are spread out across the middle and upper right of the page.

Un pas vers un développement durable ?

Résumé exécutif
du Rapport fédéral sur le
développement durable 2002

Task force développement durable



Le Bureau fédéral du Plan

Le Bureau fédéral du Plan (BfP) est un organisme d'intérêt public.

Le BfP réalise des études sur les questions de politique économique, socio-économique et environnementale. A cette fin, le BfP rassemble et analyse des données, explore les évolutions plausibles, identifie des alternatives, évalue les conséquences des politiques et formule des propositions. Son expertise scientifique est mise à la disposition du gouvernement, du parlement, des interlocuteurs sociaux, ainsi que des institutions nationales et internationales.

Le BfP assure à ses travaux une large diffusion. Les résultats de ses recherches sont portés à la connaissance de la collectivité et contribuent au débat démocratique.

En vertu de la loi du 5 mai 1997 *relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable*, le Bureau fédéral du Plan est chargé de la rédaction du Rapport fédéral sur le développement durable et de la préparation de l'avant-projet du Plan fédéral de développement durable. La Task Force Développement durable constitue le groupe qui, sous la direction et la responsabilité du BfP exécute cette mission depuis janvier 1998.

Les membres de la Task Force Développement durable ayant participé à la réalisation du rapport fédéral au cours des années 2001 et 2002 sont: Thomas Bernheim, Hadelin de Beer de Laer, Katrien Debeuckelaere (2001), Pieter Dresselaers, Jean-Maurice Frère, Nadine Gouzée (coordinatrice), Johan Pauwels (2002), Philippe Tulkens (2002), Sophie van den Berghe (2001), Denis Van Eeckhout, Willem Thomas Van Ierland (2001), Sylvie Varlez, Natacha Zuinen.

Le secrétariat a été assuré successivement par Nathacha Quinet, Valérie Moreaux et Nathalie Fostier. Chantal Vandevoorde, Christelle Castelain, Alfons Arijs, et Eric Janssens ont participé à la traduction, Adinda De Saeger à la mise en page. La société Aanzet/Making Magazines a mis en page les graphiques et les tableaux et créé les pictogrammes.

Internet

URL: <http://www.plan.be>

E-mail: contact@plan.be

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

Editeur responsable: Henri Bogaert

Dépôt légal: D/2002/7433/37



Table des Matières

1	Un développement durable peut être concrétisé	1
2	A quoi sert ce Rapport de développement durable ?	2
3	Connaître la situation actuelle	2
4	Evaluer les réponses politiques	4
5	Suivre l'application des principes de développement durable	5
6	Elaborer un cadre prospectif pour un développement durable	6
7	Trois visions politiques de dix problématiques	7
8	Contribuer à améliorer les décisions	9
9	Aider à sensibiliser la société civile	10



Résumé exécutif

1 Un développement durable peut être concrétisé

Questions 1998-2001

Le deuxième *Rapport fédéral sur le développement durable* reprend la question posée en 1999 dans le premier Rapport: "la Belgique est-elle sur la voie d'un développement durable?". Il y répond pour la période 1998-2001¹. Sa principale originalité est d'y répondre de façon très concrète, en examinant plus précisément dix questions ou problématiques de développement:

- Stratégies de production des entreprises;
- Financement éthique des entreprises;
- Economie sociale;
- Utilisation des technologies de l'information et de la communication;
- Pêche et diversité biologique en milieu marin;
- Utilisation des plantes génétiquement modifiées;
- Production et consommation d'énergie;
- Mobilité et transport des personnes;
- Santé au travail;
- Consommation de tabac.

Ces dix questions portent non seulement sur des problèmes à résoudre mais aussi sur des opportunités à saisir pour réaliser un développement durable.

- Est-il, par exemple, possible de continuer à pêcher tout en préservant la diversité biologique ?
- Comment faire en sorte que l'accès aux technologies de l'information et de la communication aide les gens à sortir d'une situation de pauvreté ?
- Les stratégies de production des entreprises peuvent-elles améliorer simultanément leurs performances économiques, sociales et environnementales ?

Réponses concrètes

Le Rapport montre l'intérêt de l'approche de développement durable pour traiter de telles questions en faisant intervenir simultanément plusieurs disciplines scientifiques (sciences de la nature, sociologie, économie...). Il peut aider les décideurs, que ce soit ceux de la société civile ou du monde politique, à élaborer des réponses concrètes à ces défis.

1. Conformément à la loi programme du 30 décembre 2001, ce Rapport a été rédigé pour le 31/12/2002.

2 A quoi sert ce Rapport de développement durable ?

Les Rapports fédéraux sur le développement durable ont l'ambition d'être à la fois fondés sur le plan scientifique et utiles à la politique fédérale de développement durable. Ils apportent une information sur la vie en société, sur le passé et le présent ainsi que sur différentes visions d'avenir.

Trois fonctions

Le lecteur peut utiliser le Rapport de plusieurs façons différentes:

- pour mieux connaître la situation, la politique et la prospective en matière de développement durable - comme le prescrit la loi du 5 mai 97 relative à *la coordination de la politique fédérale de développement durable* (section 3);
- pour relier l'une ou l'autre des questions traitées dans le Rapport à un développement durable (sections 4 et 5);
- pour disposer d'un cadre méthodologique permettant de relier d'autres questions à un développement durable (sections 6 et 7).

Ces Rapports sont donc des documents de référence pour les débats entre autorités publiques et société civile relatifs au développement durable. Ils s'adressent tant aux représentants du monde politique (gouvernement, parlement, partis politiques...) qu'à ceux de la société civile (grands groupes sociaux, conseils consultatifs...), aux services publics belges et internationaux et aux médias. Le contenu de ces Rapports est aussi destiné au grand public, chacun étant concerné par un développement durable.

Trois missions

Ce résumé synthétise les résultats des missions du Rapport:

- l'examen de la situation existant en Belgique en relation avec les développements au plan international et à l'aide d'un tableau d'indicateurs pour un développement durable;
- l'étude de la politique menée en matière de développement durable à partir de mi-1998 sous l'angles des principes, des objectifs et des processus de décision;
- l'anticipation des développements prévisibles selon que les politiques actuelles sont inchangées ou changées suivant des hypothèses pertinentes pour un développement durable.

Il peut contribuer à améliorer les décisions (section 8) et à sensibiliser la société civile aux enjeux d'un développement durable (section 9).

3 Connaître la situation actuelle

66 indicateurs...

La situation existant en Belgique est traitée en relation avec les développements au plan international. Une liste de 66 indicateurs présente les pressions, l'état des ressources et les réponses de la société. Ces indicateurs sont relatifs aux 10 problématiques retenues dans ce Rapport et sont présentés dans 19 fiches identiquement structurées. Ils mettent en évidence certaines situations et tendances importantes pour l'avenir, tant au niveau belge qu'au niveau mondial.

Cette liste d'indicateurs pour un développement durable s'apparente aux travaux menés au niveau international et dans différents pays pour constituer de telles listes. Cependant, parce qu'elle couvre des problématiques particulières et concrètes, elle est assez différente des listes d'indicateurs définies au niveau international. Elle peut aussi contribuer à un débat sur le choix des indicateurs permettant d'évaluer si la Belgique s'oriente vers un développement durable. Cette liste est résumée ci-dessous.

...de pression, d'état...

Plusieurs activités entreprises par les êtres humains continuent à exercer des pressions importantes sur les capitaux humain et environnemental: les consommations d'énergie et de tabac ainsi que le transport de personnes et les activités de pêche sont en hausse. De nouvelles activités, telles que l'utilisation de technologies de l'information et de la communication et l'utilisation des plantes génétiquement modifiées, se sont fortement développées à l'échelle mondiale. Remarquons cependant que malgré cette évolution au niveau mondial, ces cultures sont quasi inexistantes en Belgique.

Ces pressions modifient progressivement l'état des capitaux environnemental, humain et économique. Le capital environnemental est de plus en plus fragilisé à l'échelle mondiale par l'augmentation des concentrations de gaz à effet de serre, par le phénomène des pics d'ozone et par le nombre élevé d'espèces vivantes menacées. En ce qui concerne le capital humain, les pays en développement n'ont, en moyenne, pas rattrapé le retard qu'ils avaient par rapport aux pays industrialisés du point de vue de l'espérance de vie et ils restent de façon générale affectés par un niveau de pauvreté élevé. En Belgique, les progrès médicaux et sociaux ont permis d'allonger l'espérance de vie des individus et la pauvreté mesurée à l'aune des revenus a pu être maîtrisée au cours des années '90. Mais de nouveaux problèmes de santé et de pauvreté apparaissent, tels que les maladies respiratoires et le surendettement. Parallèlement, le stock de capital physique a connu une croissance continue en moyenne au cours des trente dernières années en Belgique, reflétant le dynamisme économique sur cette période.

... et de réponse

Des réponses sont formulées par la société pour infléchir les tendances inquiétantes observées au niveau des pressions et des états. Le financement éthique et l'économie sociale ont connu une croissance remarquable au cours des 5 dernières années. Ils sont à valoriser et à encadrer de façon à contribuer à un développement durable. Quant à la prise en compte de l'environnement dans les stratégies de production, elle est encore peu développée sous une forme intégrée par les entreprises du secteur manufacturier. Elle est néanmoins présente dans leurs processus de production.

Le modèle Pression-Etat-Réponse utilisé pour présenter les indicateurs permet de comprendre l'influence que peuvent avoir l'une sur l'autre les problématiques analysées dans ce Rapport. Par exemple, le recours croissant aux transports est à l'origine d'une augmentation des émissions de CO₂ et de polluants dans l'atmosphère. Ces pressions sont à leur tour à l'origine du réchauffement climatique observé et de décès dus à des affections respiratoires. Les stratégies de production des entreprises peuvent, entre autres, apporter une réponse à ces problèmes en modifiant leurs besoins en transports.

L'absence de données récentes et de qualité empêche de connaître et de suivre correctement la situation de certaines problématiques. C'est particulièrement

vrai pour la consommation de tabac au niveau mondial, pour la santé au travail en Belgique. Mais c'est aussi le cas pour les stratégies de production des entreprises ou bien encore pour l'économie sociale. Ces lacunes constituent un frein considérable à l'évaluation de la politique de développement durable.

Indicateurs et objectifs quantifiés

Chaque fiche sur les indicateurs introduit une rubrique consacrée aux objectifs politiques associés à cet indicateur. Cette fiche permet de constater que les indicateurs n'ont d'objectifs intermédiaires quantifiés que dans quelques cas: l'énergie, la santé au travail, la pauvreté, les stratégies de production des entreprises, l'économie sociale. Dans les autres cas, il est constaté soit que les objectifs ultimes de développement durable associé à cet indicateur n'ont pas été traduits en objectifs intermédiaires, soit qu'ils n'ont pas été quantifiés.

4 Evaluer les réponses politiques

Comme la politique fédérale en matière de développement durable est fort vaste, trois types d'évaluation ayant chacune un but différent lui ont été appliqués complémentirement. Le premier consiste en une large évaluation de la politique, telle qu'elle est présentée par le gouvernement fédéral chaque année dans les notes de politique générale qui accompagnent les propositions pour le budget. Le deuxième type d'évaluation est plus spécifique, étant limité aux objectifs des dix problématiques de développement durable retenues dans ce Rapport. Le troisième est très spécifique et consiste en études de cas au sujet de décisions politiques prises à l'intérieur de ces problématiques.

Le fil conducteur de cette étude est la série des cinq principes de développement durable¹ dont l'application sert de critères à l'évaluation. Il s'agit des principes de responsabilité, double équité, intégration, précaution et participation

Évaluation des notes de politique générale

L'évaluation des notes de politique annuelles a porté sur la diffusion de ces cinq principes de développement durable dans la politique fédérale. Il en ressort que deux principes bénéficient d'une attention insuffisante: la double équité et le principe de précaution. Pour les autres principes, les notes de politique entre 1998 et 2002 montrent un certain nombre d'évolutions positives: l'environnement est mieux intégré dans la politique et le contexte international est plus souvent mentionné. Ce progrès peut indiquer que les principes de développement durable trouvent plus d'échos dans la politique fédérale. Les mentions du *Plan fédéral de développement durable 2000-2004* soutiennent cette hypothèse. Par contre, il s'avère que dans certains contextes, l'environnement et le bien-être social sont clairement absents des préoccupations politiques. Il n'est pas non plus systématiquement tenu compte des impacts qu'a la politique sur les relations Nord-Sud. La participation est en fait l'unique principe qui soit présent de façon relativement importante dans de nombreuses notes de politique.

Évaluation des objectifs politiques

L'évaluation des objectifs pour dix problématiques de développement durable mène à trois conclusions. Tout d'abord, il existe une cohérence importante en matière d'objectifs entre les niveaux de politiques étudiés ainsi

1. Ces 5 principes sont les plus novateurs, les plus caractéristiques et les plus englobants de la Déclaration de Rio. Ces 5 principes sont donc reliés à la fois au cadre de référence international et aux décisions déjà prises dans le cadre de la loi de mai 1997. Leur application est utilisée comme critère dans les Rapports et Plan fédéral belge de développement durable.

qu'entre les domaines politiques, où le gouvernement recherche la cohérence. Ensuite, le moins que l'on puisse dire est qu'il règne une tension mutuelle entre les objectifs; elle débouche parfois sur des conflits. En troisième lieu, il n'y a pas de hiérarchie entre les objectifs des différentes problématiques mais elles sont au même niveau. De ce fait, les documents politiques étudiés donnent peu de points d'appui aux responsables politiques devant faire des choix à cause du manque de moyens financiers.

Évaluation de dossiers spécifiques

Des études de cas portant sur une série de dossiers spécifiques, il apparaît qu'il existe de nombreuses difficultés pour appliquer les principes de développement durable. Les dossiers étudiés rencontrent des problèmes de type suivant: manque de continuité, collaboration difficile entre les départements, conflits d'intérêts, incertitudes et pléthore de priorités. Des solutions sont recherchées comme le montre la conclusion des études de cas. Dans une large mesure, elles sont liées au contexte spécifique dans lequel se place le processus politique. Il n'existe aucune solution passe-partout, même si les réponses apportées à ces études de cas ont certaines caractéristiques communes. Il s'agit de l'importance de l'apprentissage empirique, de la participation et de la prise de responsabilité par des groupes sociaux impliqués. Il s'agit aussi du besoin d'un cadre institutionnel orienté vers l'intégration et permettant d'éventuelles corrections au fur et à mesure que s'appliquent les décisions.

5 Suivre l'application des principes de développement durable

Les résultats de ces trois types d'évaluation des politiques menées peuvent aussi être rassemblés en regard de chacun des 5 principes qui ont servi de critère à ces évaluations.

Responsabilité

L'étude des notes de politique générale a mis en évidence le fait que la dimension Nord-Sud a bénéficié de peu d'attention. Les études de cas ont montré qu'il n'existe aucune procédure chargée d'intégrer cette dimension dans chaque domaine de la politique fédérale. Une interaction existe peut-être entre l'attention portée à la dimension Nord-Sud des politiques et les structures mises en place pour donner un contenu concret à cette dimension. Dans deux des études de cas, c'est un manque d'intégration institutionnelle qui explique le manque d'information sur le suivi des obligations internationales. Il est essentiel d'y remédier.

Double équité

Les objectifs à long terme ne sont guère présents dans la politique, ou alors sous forme implicite seulement. Les raisons éventuelles pour lesquelles les responsables politiques ne rendent pas explicites ces objectifs ultimes sont l'incertitude quant à l'avenir, les difficultés de l'abstraction et du discours sur les valeurs en politique. Pourtant, une explication de mesures clairement situées dans une perspective de long terme peut aider la population à mieux appréhender l'événement politique. Énoncer des objectifs à long terme peut également aider les entreprises à s'orienter. Cela pourrait aussi élever le niveau du débat politique. Le conflit d'intérêts au sujet des aires marines protégées pourrait ainsi, par exemple, devenir un débat relatif à la stratégie à suivre pour préserver les fonctions de la mer du Nord. En liant les mesures à des objectifs à long terme, les responsables politiques peuvent mieux définir le contenu de leurs options politiques, et ainsi rendre la politique plus claire.

Intégration

De l'analyse des notes politiques, il ressort que la composante environnementale du développement durable gagne en attention. Les trois composantes du développement ne se trouvent toutefois pas sur un pied d'égalité. Pour faire entrer l'intégration institutionnelle dans la pratique, il semble que des structures existent. Mais pour arbitrer les conflits d'intérêt, il n'existe que des solutions ad hoc. Des délais de transition et des mesures de soutien peuvent dans certains cas tempérer les effets néfastes des politiques relatives à une composante sur les deux autres. Mais des priorités politiques plus claires devraient également aider l'arbitrage entre conflits d'intérêts.

Précaution

Les notes de politique générale accordent en général trop peu d'attention aux incertitudes. De même que les responsables politiques ont peu tendance à expliciter les objectifs ultimes de leurs décisions, il ne semble pas exister de culture permettant d'identifier à l'avance les incertitudes relatives aux impacts d'une décision politique et d'en discuter.

Participation

Il ressort autant des rapports gouvernementaux que des études de cas que la participation est bien intégrée dans le processus de décision politique belge. Mais les modalités de la participation sont bien souvent floues: qui doit être entendu, quand et où ? La participation peut être légalement contraignante ou non, ad hoc ou structurelle, légalement obligatoire ou non, exercée par le biais de grands organes d'avis ou non, etc. Le choix est apparemment fait sur des bases pragmatiques, mais les nombreuses possibilités laissent également une marge pour la manipulation du résultat. Il serait peut-être intéressant d'établir un code de conduite ou des directives pour mener des processus de participation dans la bonne direction et pour servir de référence dans certains choix.

6 Elaborer un cadre prospectif pour un développement durable

La prospective représente une étape importante dans un cycle de la décision politique orienté vers un développement durable. Elle aide le gouvernement fédéral et la société civile à se faire une idée du développement de la société en cas de politique inchangée et en cas de changement de politique. La prospective contribue ainsi au débat sociétal sur le choix des voies de développement en explorant plusieurs visions de la façon dont le gouvernement fédéral peut, dans un contexte d'incertitudes, élaborer sa politique afin d'orienter la société vers un développement durable.

Un cadre prospectif

Dans ce but, trois scénarios de visions du monde- ou perspectives fondant l'action - sont développés. Ils forment un cadre prospectif de réflexion et d'analyse pour la politique et reflètent différentes visions des politiques nécessaires pour orienter la société dans la direction d'un développement durable. Les dix problématiques choisies dans le Rapport sont intégrées dans ce cadre conceptuel, afin d'illustrer les voies de développement possibles pour l'ensemble du système sociétal. Les 10 études de cas, portant sur des décisions particulières, sont aussi replacées dans ce contexte.

Incertitudes

Les incertitudes scientifiques, relatives au fonctionnement du système sociétal, et les effets des actions humaines sur celui-ci, ne permettent pas d'agir uniquement en fonction de risques déterminés scientifiquement et mesurables

objectivement. Les individus et groupes sociétaux ont donc des avis divergents, et en partie subjectifs, sur l'évolution la plus opportune pour la société. Ce constat vaut également pour un développement durable.

Trois visions du monde

Les visions du monde en la matière sont légion et diffèrent les unes des autres quant à la nécessité et la manière d'intervenir dans les sphères sociale, environnementale et économique pour atteindre un développement durable. Dans ce Rapport, trois d'entre elles sont développées et ensuite appliquées à dix problématiques concrètes.

- "Utiliser": cette vision du monde considère que les risques liés à une atteinte aux stocks de capitaux économiques sont plus élevés que les risques liés à une atteinte aux stocks de capitaux humain et environnemental. Les bénéfices sociétaux des mesures de protection sociale et environnementale ne compensent pas les coûts économiques qu'ils peuvent engendrer. Cette vision plaide de ce fait pour un libre accès aux capitaux humain et environnemental au profit d'un accroissement du capital économique.
- "Gérer": cette vision du monde considère que les risques liés à une atteinte à chacun des trois stocks de capitaux sont aussi élevés les uns que les autres. Les mesures de protection sociale et environnementale sont acceptables si elles ont un coût économique minimal et que leurs bénéfices ne sont pas trop éloignés dans le futur.
- "Transformer": cette vision du monde considère que les risques liés aux atteintes aux stocks de capitaux humain et environnemental sont plus élevés que ceux liés aux atteintes au stock de capital économique. Elle considère comme essentiel de prendre des mesures de protection sociale et environnementale fortes et elle est prête à le faire même si leur coût économique est élevé et si les bénéfices ne sont prévus que dans un lointain futur.

7 Trois visions politiques de dix problématiques

Les trois visions du monde mènent à différentes perceptions sur les mesures que le gouvernement fédéral doit prendre pour infléchir les tendances non durables des dix problématiques. Ceci dit, la politique des pouvoirs publics reflète les différentes visions du monde et les rapports de force existant au sein du gouvernement. De ce fait, pour une ou pour plusieurs problématiques, la politique du gouvernement ne sera vraisemblablement pas basée sur une vision politique unique, mais sur une combinaison de mesures provenant de différentes visions politiques.

"Utiliser"

- Dans la vision politique "Utiliser" la croissance économique est primordiale et les stratégies de production des entreprises peuvent y contribuer au mieux. Pour cela, le gouvernement stimule la productivité des entreprises par des mesures économiques, technologiques et institutionnelles. Le bon fonctionnement d'un marché libre et concurrentiel est nécessaire à cet égard. La circulation de l'information sur les problèmes sociaux et d'environnement favorise ce bon fonctionnement et rend superflues les régulations strictes néfastes à la croissance économique et à l'esprit d'entreprise. Les consommateurs sont libres de choisir la quantité et la qualité des biens et services qu'ils désirent consommer, y compris en ce qui concerne le tabac, les plantes génétiquement modi-

fiées, l'énergie, le transport, le poisson et les technologies de l'information et de la communication (TIC). Les éventuelles pénuries environnementales et dégradation du capital humain peuvent être compensées au moyen de substitutions par du capital économique. Le rôle du gouvernement dans la stimulation des fonds de placement éthiques et de l'économie sociale se limite à fournir des informations sur leur existence. Un marché du travail concurrentiel offre enfin la possibilité de compenser financièrement les travailleurs pour les risques de santé encourus dans le cadre de leur travail.

"Gérer"

- Dans la vision politique "Gérer", la contribution de la croissance économique reste très importante, mais l'existence de risques sociaux et environnementaux est plus largement prise en compte. Les prix engendrés par le jeu du libre marché ne mènent pas automatiquement à terme à une gestion durable des capitaux humain, environnemental et économique. Pour faire changer les modes de consommation et de production, le gouvernement prend des mesures qui améliorent l'éco-efficacité des produits et les processus de production. Il agit aussi sur les préférences des consommateurs et des producteurs. Le but est de maîtriser la demande d'énergie, de transports, de poisson, de plantes génétiquement modifiées et de tabac, et de stimuler l'économie sociale, les fonds de placement éthiques et des conditions de travail décentes. Le gouvernement prend aussi des mesures fiscales qui facilitent l'introduction des TIC dans toutes les couches de la population. Le gouvernement pousse enfin les entreprises à développer des stratégies qui mènent, à court ou moyen terme, à plus d'éco-efficacité et de justice sociale.

"Transformer"

- Dans la vision politique "Transformer", le gouvernement soumet la poursuite de la croissance économique à des objectifs sociaux et environnementaux à court, moyen et long terme. Il intervient par des régulations, de façon à ce que tous les acteurs internalisent complètement les coûts sociaux et environnementaux de leurs activités. Cela vaut pour toutes les entreprises, y compris celles relevant de l'économie sociale. La santé des travailleurs prime toujours sur les intérêts économiques et justifie l'interdiction de certains produits et processus de production. Le gouvernement incite les investisseurs à investir dans les fonds de placement éthiques et les entreprises à investir dans des stratégies innovantes qui mènent à un remplacement de la production de biens matériels par la fourniture de services satisfaisant les mêmes besoins. Pour ce qui est des pêcheries, il supprime tous les subsides et privilégie la protection de la biodiversité et la satisfaction durable dans le temps de la demande de poisson. La suppression du fossé numérique fait partie intégrante de la politique d'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Le gouvernement gère la production et la consommation d'énergie par une politique de produit active, la stimulation de sources d'énergie renouvelables et la sortie du nucléaire. Dans la maîtrise du transport des personnes, le télétravail et les téléconférences sont centrales, de même que le développement d'un réseau plus étendu de transports publics. Enfin, il manie les plantes génétiquement modifiées avec beaucoup de précaution.

Perception des risques

Ce Rapport ne se prononce pas sur la vision du monde et les mesures politiques à privilégier. Un processus de développement durable consiste à informer le lecteur de manière à ce que celui-ci puisse se forger sa propre opinion en comparant ses propres perceptions des risques encourus aux trois visions du monde. Cette approche plurielle est au centre du processus de développement

durable. Une composante normative sera toujours présente dans les choix pour une stratégie de développement durable et le Rapport en tient compte en proposant cette approche plurielle des risques liés aux effets des actions humaines pour la société.

Ce travail de prospective peut contribuer aux discussions sur les mesures à insérer dans le deuxième Plan fédéral de développement durable. Les acteurs impliqués peuvent, par exemple, s'inspirer des visions du monde et des visions politiques développées dans cette prospective pour élaborer le texte du Plan fédéral de développement durable. Tenir compte des préférences sociétales et les intégrer dans l'élaboration de la politique ne peut que contribuer à accroître le bien-être social.

8 Contribuer à améliorer les décisions

Rapport et Plan

Le Plan fédéral de développement durable adopté en juillet 2000 n'a encore pu produire qu'une partie limitée de ses effets au cours de la période couverte par le Rapport (1998-2001). Il n'apparaît pas jusqu'à présent comme une référence pour l'ensemble des politiques menées par le gouvernement fédéral. Le présent Rapport a pour fonction de participer à un apprentissage dans le cadre de la stratégie fédérale belge de développement durable où le Rapport et le Plan ont des rôles complémentaires à jouer.

Cet apprentissage doit tout d'abord porter sur l'usage et l'amélioration d'indicateurs pour un développement durable. Un certain nombre d'initiatives favorables ont été prises, à la fois pour en concevoir et pour améliorer la concertation à leur sujet. Pour plusieurs problématiques analysées dans ce Rapport, des indicateurs pertinents et/ou des données de qualité font cependant encore défaut. De façon plus générale, cet apprentissage doit aussi aider à mieux prendre en compte les incertitudes scientifiques et les risques dans le processus de décision politique.

Science et politique

Percevoir correctement les risques et les incertitudes reste en effet malaisé. Les efforts butent tant sur l'absence de données de qualité que sur l'absence d'outils méthodologiques et sur la difficulté de rendre opérationnel le recours au principe de précaution. Cet apprentissage doit donc aussi améliorer l'articulation entre les approches scientifiques et les approches politiques, notamment par un recours accru à des recherches transdisciplinaires orientées vers la décision. Des résultats de recherche transdisciplinaires, tout comme la disposition d'outils conceptuels adéquats et de bonnes analyses prospectives, font partie des préalables à une participation responsable.

Bien qu'une amélioration soit constatée, la diffusion du concept et de cinq principes fondamentaux de développement durable dans les notes de politique générale et dans les textes réglementaires reste limitée. L'adoption d'un canevas commun pour ces notes et de recommandations pour la rédaction des textes réglementaires pourrait aider les membres du gouvernement à davantage y préciser le contexte de développement durable dans lequel sont effectués leurs choix.

Décisions et moyens

L'analyse des processus de décision montre que la prise de décision, notamment au niveau fédéral, doit être améliorée de façon à tenir systématiquement compte des enjeux d'un développement durable. Les départements gagneraient à revoir leurs procédures de préparation des décisions en ce sens. En outre, faute d'une meilleure adéquation entre les décisions prises (par les gouvernements, le parlement...) et les moyens mis à disposition pour les appliquer, l'administration fédérale belge restera placée en situation d'échec par rapport au développement durable.

Le premier Rapport fédéral concluait à l'absence de "culture de la prospective" en Belgique. Quatre ans après, malgré l'existence d'un savoir-faire en matière de projections à moyen et à long terme, ce constat reste valable. Peu d'efforts ont été identifiés dont les buts soient de construire un cadre prospectif intégré et de combler le manque de moyens dont disposent nos institutions scientifiques et nos administrations en la matière. Des risques importants identifiés dans ce Rapport ne sont en général reconnus qu'après leur manifestation concrète.

Les carences identifiées dans les conclusions du premier Rapport fédéral subsistent donc pour la plupart. Mais un chemin important a malgré tout été parcouru depuis 1992, tant dans l'évolution des mentalités que dans celle des institutions. Il reste à présent deux ans pour compléter la mise en œuvre du premier Plan fédéral de développement durable. L'application des lignes directrices qu'il contient pourrait aider à renforcer cette mise en œuvre, mais aussi à augmenter la portée du Plan.

Cycle de décision

Le présent Rapport n'atteindra son but que s'il s'insère harmonieusement dans le cycle de la décision instauré par la loi du 5 mai 1997 relative à la politique fédérale de développement durable. Si ses conclusions se veulent orientées vers l'action, c'est donc pour pouvoir être utile à tous les acteurs, notamment à ceux de la préparation du deuxième Plan fédéral de développement durable. Le premier cercle de ces acteurs comprend le gouvernement fédéral, la Commission interdépartementale du développement durable, le Service Public de Programmation du développement durable, les autres services publics fédéraux et le Conseil fédéral du développement durable.

9 Aider à sensibiliser la société civile

Au-delà du premier cercle des acteurs politiques fédéraux et des acteurs des autres niveaux de pouvoir en Belgique, l'enjeu est aussi de s'adresser à la société civile dans toute sa richesse, tout en apportant une contribution aux démarches engagées dans d'autres pays pour un développement durable.

Sensibilisation

Un effort particulier a donc été fait pour que ce second Rapport puisse jouer un rôle de sensibilisation auprès de ce grand public. Une brochure est disponible qui permet d'en assurer la publicité la plus large. Les versions électroniques de cette brochure et des Rapports fédéraux sont accessibles sur www.plan.be/fr/theme/sustdev.

Les auteurs accepteront avec gratitude toutes les remarques et suggestions relatives à leur approche. Ils espèrent aussi que ce Rapport sera largement utilisé et pourra aider la Belgique fédérale à faire un pas supplémentaire dans la voie d'un développement durable.