

WORKING PAPER

1-05

La politique menée pour un développement durable

P. Delbaere
P. Dresselaers
N. Gouzée

Task force développement durable

Février 2005



**Bureau
fédéral du Plan**

Analyses et prévisions économiques

Avenue des Arts 47-49

B-1000 Bruxelles

Tél.: (02)507.73.11

Fax: (02)507.73.73

E-mail: contact@plan.be

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

.be

A stylized graphic in the background shows a hand with fingers spread, holding a globe. The hand and globe are rendered in light gray tones. The title text is overlaid on the hand and globe.

La politique menée pour un développement durable

P. Delbaere
P. Dresselaers
N. Gouzée

Task force développement durable

Février 2005



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.

Internet

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

E-mail: contact@plan.be

Publications

Publications récurrentes:

Les perspectives économiques

Le budget économique

Le "Short Term Update"

Planning Papers (les derniers numéros)

L'objet des "Planning Papers" est de diffuser des travaux d'analyse et de recherche du Bureau fédéral du Plan.

95 *Perspectives énergétiques pour la Belgique à l'horizon 2030*
D. Gusbin, B. Hoornaert - Janvier 2004

96 *Coût budgétaire d'un chômeur de 1987 à 2002 - Une actualisation du Planning Paper 79 de septembre 1997*
V. Bresseleers, N. Fasquelle, K. Hendrickx, L. Masure, M. Saintrain, B. Scholtus, P. Stockman - Septembre 2004

Working Papers (les derniers numéros)

20-04 *Quotients de mortalité prospectifs*
M. Lambrecht, J.-M. Paul - Novembre 2004

21-04 *Analyse du secteur Horeca*
V. Deguel, C. Hambÿe, B. Hertveldt, J. Wera - Décembre 2004

22-04 *Développement durable: modes de production et capital humain*
S. Varlez, N. Zuinen - Décembre 2004

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

Editeur responsable: Henri Bogaert
Dépôt légal: D/2005/7433/4





Table des matières

Avant-propos	1
1 Les Plans fédéraux de développement durable	3
1.1 Mise en œuvre du premier Plan	3
1.1.1 Mesures	3
1.1.2 Classification des mesures	4
1.1.3 Processus de décision des mesures	6
1.1.4 Thèmes des mesures	8
1.1.5 Instruments politiques des mesures	9
1.2 Contenu du deuxième Plan	11
1.2.1 Structure	12
1.2.2 Thèmes	16
1.2.3 Instruments politiques	19
1.2.4 Base des mesures	21
1.3 Conclusions	27
2 La Stratégie fédérale de développement durable	29
2.1 Du rapportage à la consultation	30
2.1.1 Acteurs	30
2.1.2 Mission du Rapport fédéral	33
2.1.3 Mission de l'avant-projet de Plan fédéral	37
2.1.4 Communication relative à l'avant-projet de Plan fédéral	38
2.2 De la consultation au planning	45
2.2.1 Acteurs	45
2.2.2 Adaptation de l'avant-projet de Plan fédéral	54
2.3 Du planning à la mise en œuvre	56
2.3.1 Acteurs	57
2.3.2 Leviers	61
2.4 De la mise en œuvre au rapportage	63
2.4.1 Acteurs	63
2.4.2 Missions de monitoring	64
2.4.3 Manque d'information	66
2.5 Conclusions	70

3	Les stratégies de développement durable	73
3.1	Stratégies des entités fédérées en Belgique	73
3.1.1	Région flamande	74
3.1.2	Région wallonne	78
3.1.3	Région de Bruxelles-Capitale	81
3.1.4	Communautés	83
3.2	Stratégies internationales	86
3.2.1	Stratégie de l'ONU	86
3.2.2	Stratégie de l'OCDE	89
3.2.3	Stratégie européenne (Lisbonne et Göteborg)	92
3.3	Partenariats	95
3.3.1	Les partenariats pour un développement durable (PDD)	95
3.3.2	Les PDD au niveau international	98
3.3.3	Les PDD en Belgique	101
3.3.4	Suivi de la mise en œuvre des partenariats	102
4	Conclusions	105
5	Bibliographie	109



Avant-propos

Dans l'accord du 10 juillet 2003, le gouvernement a pris l'engagement suivant: *"Les progrès réalisés en matière de politique de développement durable seront examinés chaque année par le Conseil des ministres, sur base entre autres des rapports de développement durable de la Task Force du Bureau fédéral du Plan, du rapport de la Commission interdépartementale du Développement durable (CIDD) sur la mise en œuvre du plan dans chaque administration et organisme fédéral, et accompagnés d'un avis du Conseil fédéral du Développement durable. Ces rapports seront communiqués au Parlement"*¹.

Ce Working Paper est réalisé dans le cadre de l'engagement pris par le gouvernement d'évaluer, chaque année, la politique fédérale de développement durable. A l'instar des précédents Rapports fédéraux en matière de développement durable, il adopte une approche de l'évaluation selon laquelle *the purpose of evaluation is not to prove but to improve*. L'horizon temporel de cette évaluation a été choisi dans le but d'améliorer le fonctionnement de la loi du 5 mai 1997 *relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable*. La période d'évaluation débute au moment de l'approbation de cette loi.

Un rapport d'évaluation est un instrument d'interaction avec les acteurs sociaux. Ce Working Paper constitue un outil de travail pour alimenter le débat démocratique. *"Ce qui doit caractériser l'évaluation par rapport aux actions ou aux fonctions évaluées, c'est la modestie de sa démarche et non un rapport conflictuel avec ses interlocuteurs – lequel débouchera toujours sur un échec de l'évaluation"* (SWEF 2000, point 2.2). Par conséquent, une évaluation doit respecter le statut et la dignité des responsables concernés. Les avis de deux des principaux organes, la Commission interdépartementale du développement durable (CIDD) et le Service public de programmation développement durable (SPF DD), ont été sollicités et, dans la mesure du possible, suivis. La responsabilité du résultat final de l'étude incombe au Bureau fédéral du Plan. Cette étude se fonde également sur d'autres avis formulés dans le domaine de la politique de développement durable, comme ceux du Conseil fédéral du développement durable (CFDD).

Ce rapport d'évaluation examine la politique en matière de développement durable tant sur le plan du contenu que sur le plan des processus, les deux étant étroitement liés. La méthode choisie pour cette étude aborde le contenu du premier Plan en ventilant les mesures proposées sur base de leurs caractéristiques. Chaque mesure suit en effet un processus politique qui est en partie indépendant du processus de prise de décision global en matière de développement durable. Ce Working Paper comprend trois chapitres, consacrés

1. Gouvernement fédéral (2003). *Du souffle pour le pays: Une Belgique créative et solidaire - Déclaration gouvernementale et accord de gouvernement - juillet 2003*, page 53.

respectivement aux mesures des Plans de développement durable, à la Stratégie fédérale belge de développement durable et, enfin, au processus de prise de décision stratégique général en cette matière. Ce dernier volet, concerne les entités fédérées et les organisations internationales. Ce troisième volet se limite à une brève description, afin de situer les deux premiers chapitres dans un contexte général mais il ne s'agit pas d'une évaluation des politiques menées dans ce contexte.

- L'évaluation proposée au chapitre 1 examine dans quelle mesure le *Plan fédéral de développement durable 2000-2004* a été mis en œuvre. Une approche principalement quantitative permet de ventiler les mesures de ce Plan sur base des étapes du processus de décision politique qu'elles ont atteintes, de leur thème et des instruments politiques utilisés pour les mettre en œuvre. Ensuite, ce chapitre décrit le deuxième Plan fédéral de développement durable, en le comparant au premier Plan, toujours sur base des thèmes et des instruments politiques.
- L'évaluation proposée au chapitre 2 est axée sur le processus de prise de décision général créé par la loi du 5 mai 1997 *relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable*. Il met l'accent sur les processus d'apprentissage. Ce chapitre met notamment en lumière les processus qui ont déterminé le contenu des Plans de développement durable décrits au chapitre 1.
- Le chapitre 3 aborde les stratégies de développement durable mises en œuvre à d'autres niveaux de pouvoir: les Régions et les Communautés, l'UE, l'OCDE et les Nations unies. Ceci est fait dans la perspective de la Stratégie nationale de développement durable qui doit voir le jour en 2005. Ce chapitre traite aussi des partenariats entre les pouvoirs publics et des tiers.

Ce Working Paper contribue au développement de méthodologies d'évaluation en matière de développement durable¹. La démarche d'évaluation adoptée ici accorde aux processus d'apprentissage une attention particulière. Ceci s'appuie sur un courant de pensée scientifique et philosophique relatif à l'apprentissage. Celui-ci part du constat que la quantité de connaissances actuellement accumulée est très élevée et que celles-ci sont rapidement dépassées. Il est dès lors important de disposer de nouvelles méthodes d'acquisition et de partage des connaissances. Tous les services et techniques disponibles ainsi que toutes les couches de la société sont appelées à y prendre part. Cette vision de l'apprentissage est partagée par les institutions internationales car elle permet d'appréhender la complexité des interdépendances à l'échelle mondiale².

La politique de développement durable est un processus d'apprentissage. Cet apprentissage accroît progressivement la capacité des politiques à contribuer à un développement durable. Les principes du développement durable exposés dans les Rapports fédéraux et les Plans fédéraux précédents (principes de responsabilité, de double équité, d'intégration, de précaution et de participation) peuvent guider un tel apprentissage. Ceci est également le cas d'autres engagements nationaux et internationaux auxquels a souscrit la Belgique en matière de développement durable.

Les auteurs remercient tous ceux qui, au niveau fédéral et aux autres niveaux de pouvoir belges, ont contribué à la réalisation de ce Working Paper.

1. Il complète des documents publiés précédemment comme les premier et deuxième Rapports sur le développement durable (TFDD 1999 et TFDD 2002), la note méthodologique en préparation du deuxième Rapport (TFDD 2002) et le Working Paper 6-04 du Bureau fédéral du plan (TFDD 2004c).

2. Voir par exemple UNU (1992, p.459-478) et Rotmans (2003, p.87-90) pour un complément d'informations sur ces formes d'apprentissage mondial.



Les Plans fédéraux de développement durable

Ce chapitre analyse dans quelle mesure le premier Plan a été mis en œuvre, l'origine du deuxième Plan et l'évolution du contenu du deuxième Plan par rapport à celui du premier.

1.1 Mise en œuvre du premier Plan

Cette division analyse dans quelle mesure la politique présentée dans le *Plan fédéral de développement durable 2000-2004* a été mise en œuvre. Les points 1.1.1 et 1.1.2 exposent la méthodologie en décrivant le concept de mesure et en exposant ensuite le classement de ces mesures selon les étapes du processus de prise de décision. Après cette introduction méthodologique, les points 1.1.3 à 1.1.5 présentent les résultats de l'analyse par thème et par instrument politique.

1.1.1 Mesures

622 mesures recensées dans le premier Plan fédéral

Ce point explique le concept de mesure et recense le nombre total de mesures entrant en ligne de compte dans l'analyse. Chaque recherche sur la politique des pouvoirs publics en matière de développement durable dissocie les objectifs et les mesures pour les atteindre. Les décisions du *Plan fédéral de développement durable 2000-2004* ont donc été structurées de manière à opérer une distinction entre objectifs, mesures et mise en œuvre. Cette analyse a identifié 622 mesures sur base de la liste réalisée par la CIDD. Cette liste de mesures a été établie pour les relier aux responsabilités des membres de la CIDD. Il a donc fallu l'adapter aux exigences de la méthode d'évaluation adoptée dans cette étude. Cette adaptation repose sur un certain nombre de choix spécifiques inhérents à cette option méthodologique.

- Certains paragraphes du premier Plan contiennent parfois plusieurs mesures devant être mises en œuvre par un même responsable. Pour l'analyse présentée dans ce Working Paper, il est impossible de considérer de tels groupes comme une seule mesure. Les composantes de ce groupe peuvent en effet avoir atteint différentes étapes du processus de prise de décision et faire appel à des instruments divers. Par contre, la décision d'élaborer un plan sectoriel est considérée comme une seule mesure en dépit du fait que les différentes mesures de ce Plan peuvent se situer à diverses étapes du processus de prise de décision.

Exemple: §210 (1) "Simplifier la procédure et améliorer l'accès à la justice" (2) "examiner les raisons expliquant la progression du nombre de dossiers pro Deo et formuler des propositions en vue d'accroître le budget consacré à l'assistance juridique de première ligne"; (3) "prendra des mesures pour que le rôle des maisons de justice vis-à-vis des CPAS soit précisé et, par conséquent, mieux coordonné et que le cadre de l'aide aux victimes soit étendu"; (4) "développera des mesures pour la formation des juristes pour ce qui est de la problématique du placement d'enfants." Ce paragraphe a été divisé en quatre mesures.

- Certaines mesures ne sont pas présentées comme telles dans le Plan alors qu'elles peuvent l'être dans le cadre de l'évaluation.

Exemple: §527 "déterminera [...] quel sera le rôle que ces mécanismes (mécanismes de Kyoto) sont susceptibles de jouer dans le cadre de la politique belge en matière de climat".

- Dans certains cas de figure, il est difficile de distinguer les objectifs des mesures. La liste des mesures établie par la CIDD en vue de la répartition des responsabilités considère un certain nombre d'objectifs ou de problématiques comme des mesures. Dans le cadre de l'évaluation, elles n'ont pas été considérées comme des mesures.

Exemple d'objectif: §576 "[...] comme objectif [...] 0,7 % du Produit national brut (PNB) à la coopération au développement".

Analyse sur base des rapports de la CIDD

La suite donnée aux mesures du Plan a été analysée sur base des rapports des membres de la CIDD et des rapports annuels de la CIDD (lesquels sont présentés au point 2.4.2.). Toutes les mesures du Plan ont été introduites dans une banque de données de la TFDD. Les informations suivantes leur ont été ajoutées:

- l'étape du processus de prise de décision qu'a atteint la mesure;
- le thème auquel appartient la mesure;
- l'instrument utilisé pour mettre la mesure en œuvre.

1.1.2 Classification des mesures

Les mesures ont été classées en fonction de la suite qui leur a été donnée entre le début de 2000 et la fin de 2003¹.

Il aurait pu être envisagé de classer les mesures selon l'impact qu'elles ont eu sur leur objectif. Mais la difficulté de connaître l'intensité de cet impact est telle qu'une classification des mesures sur cette base n'aurait pas pu être opérée. Il est, en effet, très difficile de démontrer scientifiquement un lien de cause à effet pour une seule mesure. Il est par conséquent exclu de le faire pour 622 mesures².

Répartition des mesures en étapes du processus de prise de décision

L'option retenue a été de classer les mesures en fonction des étapes du processus de prise de décision qu'elles ont atteintes en 2003. Les informations à ce sujet se trouvent dans les rapports de la CIDD bien que, pour certaines mesures, aucune information ne soit disponible.

1. Les mesures mises en œuvre en 2004 n'ont pas été prises en considération vu qu'il n'existe encore aucun rapport départemental à ce sujet.
2. Voir le Working Paper 06-04 du Bureau fédéral du plan (TFDD 2004, p.14-16) pour davantage d'informations sur les possibilités de mesurer le lien entre les mesures et leurs effets.

Cette option a donc conduit à établir un classement selon cinq étapes du processus de décision: la préparation, la décision elle-même, l'exécution, le monitoring et l'évaluation, et cinq catégories: variable, sans suite, caduque, défédéralisé et non documenté.

Les cinq étapes s'inscrivent dans le prolongement des constatations faites dans le premier *Rapport fédéral sur le développement durable*: "Dans un état de droit démocratique, la politique se développe via un certain nombre de procédures bien définies. Ceci explique le laps de temps nécessaire avant qu'une idée politique devienne une mesure, qui n'entre en vigueur qu'après publication dans le *Moniteur belge* (MB). Vu les procédures à suivre, l'élaboration d'une mesure exige un certain délai qui est une constante et ne peut pas, en soi, faire l'objet d'une analyse ou d'une évaluation" (TFDD 1999, p.176). C'est ainsi que le processus de prise de décision est examiné et divisé en cinq étapes dans le deuxième *Rapport fédéral sur le développement durable* (TFDD 2002, p. 110). Ces étapes ont servi de base pour classer les mesures. L'analyse faite dans ce texte ne prend en compte que le monitoring et l'évaluation *ex post*.

1. *Préparation: choix du calendrier, des instruments et des objectifs intermédiaires. Cette étape dure théoriquement jusqu'au moment où les objectifs et les instruments sont choisis et prêts à être repris dans un texte réglementaire.*
2. *Décision: formulation, approbation et publication des mesures. En théorie, cette étape dure jusqu'au moment où une mesure est mise en œuvre.*
3. *Exécution: mise en œuvre des mesures, leur contrôle. Il s'agit de l'application de la réglementation après son entrée en vigueur.*
4. *Monitoring: rassemblement de données sur l'exécution, menant éventuellement à des adaptations; cela se passe simultanément à la mise en œuvre d'une politique.*
5. *Évaluation: recherche scientifique ayant pour but d'orienter la politique, en apportant un avis sur le projet et son suivi. Elle peut avoir lieu avant, pendant et après chacune des étapes précédentes."*

Les cinq catégories suivantes ont ensuite été définies parce qu'un certain nombre de mesures ne peuvent pas être classées dans ces étapes. Certaines, par exemple, doivent être mises en œuvre par l'ensemble des services publics¹. Ces mesures n'ont pas atteint la même étape de mise en œuvre dans tous les services publics concernés et sont dès lors regroupées dans la catégorie "variable". Pour un certain nombre de mesures, les rapports de la CIDD précisent qu'aucune initiative n'a été prise. Cela signifie qu'aucune étape n'a été franchie au niveau fédéral. Dans certaines situations les mesures ne peuvent pas être classées selon les étapes du processus de prise de décision. Les mesures caduques et défédéralisées ne peuvent pas faire l'objet d'un processus de prise de décision. Enfin, pour certaines mesures, aucune information n'est disponible. En résumé, ces mesures peuvent être classées en cinq catégories.

6. "Variable": mesure devant être mise en œuvre par tous les services publics et ayant atteint des étapes différentes du processus de prise de décision dans les différents services publics.

1. On entend par là les services publics fédéraux et de programmation.

7. "Sans suite": mesure pour laquelle aucune initiative observable par des tiers n'a été prise afin de la mettre en œuvre.
8. "Caduque": mesure rendue caduque par de nouvelles décisions.
9. "Défédéralisée": mesure prise selon certaines compétences fédérales ont été transférées aux entités fédérées après que le Plan soit publié.
10. "Non documentée": mesure n'ayant fait l'objet d'aucun rapport et au sujet de laquelle aucune information n'est disponible. Comme des informations erronées ont été communiquées au sujet de certaines mesures, celles-ci ont été affectées à cette catégorie.

1.1.3 Processus de décision des mesures

Conformément à la méthodologie développée, les mesures ont été classées d'après l'étape du processus de prise de décision qu'elles auraient atteinte au terme des trois premières années de validité du Plan. Le tableau 1 présente ce classement.

Tableau 1 - Suite donnée au premier Plan, classement selon les étapes et les catégories du processus de prise de décision

	Total	Valeurs absolues
Préparation	20%	122
Décision	5%	29
Exécution	32%	196
Monitoring	0%	0
Evaluation	0%	2
Sous-total	56%	349
Variable	1%	6
Sans suite	4%	25
Caduque	1%	7
Défédéralisé	6%	35
Non documenté	32%	200
Total	100%	622

Source: Analyse de la TFDD sur base des données de la CIDD et des services publics.

Au moins 56 % des mesures du premier Plan ont eu une suite

Les données sont présentées en deux parties. Les cinq premières lignes concernent les étapes du processus de prise de décision. Des informations sont donc disponibles pour les mesures qui ont atteint ces différentes étapes. Il apparaît qu'une suite a été donnée à au moins 56 % des mesures du premier Plan.

Un cinquième des mesures sont en "préparation": une première étape a donc été franchie en vue de leur mise en œuvre. Cette phase préparatoire peut englober, outre des négociations, des travaux de recherche scientifique.

Seuls cinq pour cent des mesures sont dans une phase de "décision", ce qui correspond à 29 mesures seulement. Ce résultat peu élevé peut notamment s'expliquer par la grande sensibilité de ce chiffre à la définition de la limite entre les étapes de "préparation" et de "décision". Il est parfois difficile de distinguer

les négociations menées dans l'étape de préparation de la formulation dans l'étape de décision.

Près d'un tiers des mesures sont dans une phase "d'exécution". C'est le groupe le plus important pour les mesures qui ont eu une suite.

Parmi les étapes du processus de prise de décision, le "monitoring" et "l'évaluation" enregistrent de maigres résultats. Cela tend à prouver que les services publics ne se sont pas encore imprégnés de la culture du processus d'apprentissage. Les travaux réalisés en la matière par les services publics dans le contexte de la loi de mai 1997, c'est-à-dire la collecte de données pour la CIDD, sont une contribution à l'amélioration du système de monitoring au niveau fédéral.

*Manque de monitoring
au sein des services
publics*

Les services publics ne réalisent pas encore de monitoring systématique des mesures qu'ils mettent en œuvre. Le monitoring réalisé dans le cadre du Plan par les membres de la CIDD est une première étape dans cette direction. Actuellement, seules deux mesures ont été évaluées.

- La première mesure est le *Plan fédéral de lutte contre l'acidification et l'ozone dans l'air 2000-2003*. Celui-ci a été demandé par le premier Plan fédéral de développement durable (§498) et a depuis été exécuté, évalué et suivi du *Plan Ozone 2004-2007*. Cette mesure a donc été adaptée à la lumière de cette évaluation.
- La seconde mesure en cours d'évaluation prévoit de "*veiller à ce que les sanctions et les suspensions prévues dans la réglementation du chômage ne soient pas contre-productives*" (§190). Une étude, réalisée dans le contexte du *Plan d'appui scientifique à une politique de développement durable*, évalue l'effet de l'arrêté royal qui a été pris en vue d'exécuter cette mesure.

La catégorie "variable" a été créée pour les mesures devant être mises en œuvre par l'ensemble des services publics. Il est logique que de telles mesures n'aient pas atteint partout la même étape du processus de prise de décision.

Si peu de mesures (4 %) sont classées dans la catégorie "sans suite", celle-ci pourrait en compter davantage. En effet, un certain nombre de mesures sont non documentées, ce qui pourrait signifier qu'elles n'ont pas eu de suite. Le nombre de mesures classées dans "non documenté" serait alors une indication sur le manque de suite donnée aux mesures.

Relativement peu de mesures (1 %) sont "caduques".

Exemple: §138: "*il [le gouvernement] intégrera dans un seul arrêté royal (AR) les AR existants en matière de substances et préparations dangereuses pour faciliter et améliorer leur application et leur contrôle*". Cette mesure est maintenant dépassée en raison de la directive européenne REACH¹. La transposition de REACH en droit national créera un cadre juridique national pour les substances dangereuses. L'intégration des deux arrêtés royaux (AR) existants n'est donc plus nécessaire.

1. La Commission européenne élabore en effet un nouveau cadre réglementaire pour les substances chimiques: REACH (Registration, Evaluation and Authorization of Chemicals). Ce nouveau cadre vise notamment une meilleure gestion des risques.

Un certain nombre de matières, en particulier l'agriculture, ont été "défédéralisées" en 2001. En conséquence, certaines mesures du premier Plan ne relèvent plus des compétences fédérales.

Près d'un tiers des mesures appartiennent à la catégorie "non documenté". Des hypothèses tentant d'expliquer ce manque d'informations sont formulées au point 2.4.2, après une brève explication des documents utilisés.

1.1.4 Thèmes des mesures

Répartition des mesures en sept grandes catégories de thèmes

Les 622 mesures prises en compte dans cette analyse sont réparties, dans le premier Plan, en sept grandes catégories de thèmes:

- Actions "Modes de consommation - Production": 60;
- Actions "Pauvreté et exclusion sociale - Surendettement - Santé environnementale": 110;
- Actions "Agriculture - Milieu marin - Diversité biologique": 97;
- Actions "Energie - Transports - Ozone et changements climatiques": 154;
- "Moyens d'exécution": 94;
- "Renforcement du rôle des grands groupes sociaux": 75;
- "Dix lignes directrices de la politique de développement durable": 32.

Ces catégories de thèmes ont été créées dans la cadre du premier Plan en vue de respecter au mieux la structure d'Action 21. C'est pour ces mêmes raisons qu'elles sont utilisées dans la présente étude. Le tableau 2 classe les pourcentages de mesures pour chaque étape ou catégorie du processus de prise de décision, selon la catégorie de thème.

Tableau 2 - Suite donnée au premier Plan, classement selon la catégorie de thème

	Consommation & production	Pauvreté & santé	Agriculture, milieu marin & biodiversité	Energie, transports, ozone & climat	Moyens d'exécution	Grands groupes sociaux	Dix lignes directrices	Total
Préparation	18%	10%	14%	34%	16%	21%	9%	20%
Décision	8%	10%	3%	3%	2%	4%	0%	5%
Exécution	32%	35%	27%	40%	29%	32%	3%	31%
Monitoring	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Evaluation	0%	1%	0%	1%	0%	0%	0%	0%
Sous-total	58%	56%	44%	78%	47%	57%	12%	56%
Variable	8%	0%	0%	0%	0%	0%	3%	1%
Sans suite	3%	3%	8%	6%	3%	0%	0%	4%
Caducue	2%	0%	5%	1%	0%	0%	0%	1%
Défédéralisé	0%	0%	27%	3%	0%	5%	0%	6%
Non documenté	28%	42%	15%	13%	50%	37%	84%	32%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Valeurs absolues	60	110	97	154	94	75	32	622

Source: Analyse de la TFDD sur base des données de la CIDD et des services publics.

Disponibilité variable de l'information selon les catégories de thèmes

La principale différence entre les catégories de thèmes est la disponibilité de l'information. Quatre catégories de thèmes sont peu documentés: "Pauvreté et Santé" (42 %), "Moyens d'exécution" (50 %), "Grands groupes sociaux" (37 %) et "Dix lignes directrices" (84 %). Le manque d'informations est moins marqué pour les autres catégories. La prudence est donc de mise lors de l'interprétation des résultats de la comparaison entre catégories. Les différences constatées entre les catégories de thèmes sont décrites ci-dessous.

- La catégorie "Energie, transports, ozone et climat" obtient les meilleurs résultats au niveau de l'exécution. C'est ce qui transparaît tant du sous-total élevé de mesures ayant eu une suite (78 %) que du score faible au niveau de "Non documenté" (13 %).
- La catégorie "Dix lignes directrices" obtient le résultat le plus faible. Elle se caractérise par un pourcentage très élevé de mesures dans la catégorie "Non documenté" (84 %) et par un pourcentage très faible de mesures ayant eu une suite (12 %). Ces lignes directrices sont des mesures générales, transversales qui valent pour tous les services publics et pour des acteurs qui n'ont pas d'obligation de rapportage dans le cadre de la CIDD (Parlement...). Un problème se pose donc au niveau de la désignation des responsabilités en matière de rapportage. A l'origine, la CIDD semblait être l'organe adéquat pour ce faire. Depuis la création du SPP-DD et des cellules développement durable, la question se pose de savoir si ces organes ne sont pas mieux placés pour faire ce rapportage. La difficulté à préciser les responsabilités a eu pour corollaire la moindre disponibilité d'informations en la matière. C'est ce qui explique la faible proportion de mesures ayant eu une suite. Mais l'influence des mesures relatives aux lignes directrices sur les scores totaux n'est pas forte. Lorsque la catégorie "Dix lignes directrices" n'est pas prise en considération, 33 % des mesures entrent dans la catégorie "Exécution" (au lieu de 31 %) et 29 % entrent dans la catégorie "Non documenté" (au lieu de 32 %).
- Les mesures relevant de la compétence de l'agriculture (agriculture, milieu marin, biodiversité) ont fait l'objet d'une suite dans une faible mesure (44 %). L'explication est qu'une grande partie (27 %) des mesures visées, à savoir les mesures "Agriculture", dépendent maintenant des Régions.

1.1.5 Instruments politiques des mesures

Répartition des mesures selon six types d'instruments

Une deuxième manière d'examiner les mesures au cours des différentes étapes du processus de prise de décision est de les classer selon les instruments politiques définis ci-dessous. Il s'agit des leviers, des moyens utilisés pour atteindre l'objectif. Les catégories présentées ci-dessous sont inspirées des travaux de Bernheim (2001) et de l'UE (2004). Il s'agit des catégories suivantes:

1. instruments de régulation: normes, licences, restrictions, etc.;
2. instruments économiques: subventions, taxation, diminution des charges, etc.;
3. instruments de communication et instruments de recherche: études, campagnes de sensibilisation, usage des canaux de communication, etc.;
4. instruments volontaires: accords volontaires, etc.;

5. instruments de suivi: indicateurs, rapports, etc.;
6. instruments de programmation: planning et mesures non encore précises. Le planning relève de cette catégorie puisqu'un plan inclut des nouvelles mesures, non encore fixées.

Les tableaux 6 et 7 classent les mesures, d'une part, en répartissant les instruments politiques utilisés selon les catégories de thèmes auxquels ils sont appliqués (p.18), et d'autre part, en répartissant les mesures thématiques selon les instruments politiques utilisés (p.19). Le tableau 3 ci-dessous répartit les différents instruments selon les étapes du processus de prise de décision qu'ils ont déjà franchies. Un tel classement renseigne sur les performances des différents instruments.

Tableau 3 - Suite donnée au premier Plan, classement selon l'instrument politique

	Régulation	Economique	Communication & recherche	Volontaire	Suivi	Programmation	Total
Préparation	22%	20%	14%	16%	30%	23%	20%
Décision	8%	1%	3%	12%	3%	4%	5%
Exécution	30%	39%	34%	21%	15%	32%	31%
Monitoring	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Evaluation	1%	0%	0%	0%	0%	1%	0%
Sous-total	61%	60%	51%	49%	48%	60%	56%
Variable	0%	0%	0%	14%	0%	0%	1%
Sans suite	7%	1%	6%	2%	3%	3%	4%
Caducue	4%	0%	1%	0%	0%	0%	1%
Déféderalisé	7%	4%	3%	12%	6%	7%	6%
Non documenté	21%	34%	40%	23%	42%	31%	32%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Valeurs absolues	131	94	179	43	33	142	622

Source: Analyse de la TFDD sur base des données de la CIDD et des services publics.

Les instruments "doux" du processus de prise de décision sont moins mis en œuvre que les instruments "durs"

Lorsque l'on compare les sous-totaux des mesures qui ont eu une suite, on note une différence sensible entre les instruments "durs" (régulateurs, économiques) et "doux" (communication et recherches, volontaires et suivi). Les instruments "durs" et "doux" doivent se compléter (OCDE & PNUD, p. 287). Les instruments "doux" comme la communication doivent faciliter l'acceptation des instruments plus "durs" (Mina-raad 2000, p.7). Les instruments "durs" servent à rendre crédible l'approche "douce" et peuvent même être considérées comme une menace de sanction (Bernheim 2001, p. 204). Si les mesures pour lesquelles il est fait recours aux instruments "doux" dans le processus de prise de décision prennent du retard par rapport aux mesures pour lesquelles les instruments "durs" sont utilisés, comme c'est le cas dans le premier *Plan fédéral de développement durable*, elles ne pourront pas se compléter.

Pour quelles raisons les mesures plus contraignantes sont-elles en général à un stade plus avancé du processus de prise de décision? Quatre explications sont avancées ci-dessous. Il n'est pas possible, sur base des informations disponibles, de préciser leurs poids respectifs.

- Une première possibilité est que l'information sur la mise en œuvre ou non d'une mesure "dure" serait plus claire. Par conséquent, moins de mesures aboutiraient dans la catégorie "non documenté".

- Une deuxième possibilité est que les auteurs du Plan auraient proposé des mesures "douces" lorsqu'ils doutaient de la faisabilité de mesures "dures". En d'autres termes, des mesures douces auraient été prises dans des domaines moins prioritaires ou qui recueillent moins de consensus.
- Une troisième possibilité est que la plupart des départements, ayant traditionnellement davantage d'expérience avec les instruments "durs" (surtout régulateurs), feraient preuve de réticence à l'égard des instruments "doux" ou n'auraient pas acquis de savoir-faire dans ce domaine.
- Une quatrième explication possible est que, faute d'expérience avec les instruments "doux", les services publics devraient faire appel à des tiers pour les mettre en œuvre, comme les consultants ou bureaux de communication, ce qui entraîne des coûts supplémentaires alors que les services publics sont confrontés à des restrictions budgétaires.

Les mesures de programmation annoncent qu'un plan sera élaboré ou que d'autres mesures seront prises ou préparées mais sans les détailler. Ces mesures ne peuvent donc pas être qualifiées de "dures" ou de "douces". Pour la plupart, elles se situent dans une phase de mise en œuvre (60 %). Certaines d'entre elles étaient déjà en préparation au moment où le Plan a été élaboré et le Plan précise qu'elles feront l'objet d'une décision et d'une exécution.

Le classement en fonction des instruments politiques, comporte naturellement un pourcentage aussi élevé de mesures appartenant à la catégorie "Non documenté" que le classement par thème. Lorsque cette catégorie n'est pas prise en considération, un certain nombre de remarques intéressantes peuvent être formulées. A une exception près, les mesures sont majoritairement dans une phase d'exécution pour tous les types d'instruments. L'instrument de suivi constitue l'exception: la majorité des mesures n'ont atteint que la phase de préparation. La catégorie "Variable" ne contient que des mesures mises en œuvre sur base volontaire par les administrations. Par exemple, le premier Plan demande que les administrations diminuent leur consommation d'eau sur base volontaire (§156).

1.2 Contenu du deuxième Plan

Cette division étudie le contenu du *Plan fédéral de développement durable 2004-2008* en le comparant principalement au premier Plan.

Le point 1.2.1 analyse dans quelle mesure la structure du Plan répond à différentes exigences et tente d'expliquer aussi en quoi elle s'en écarte. Ensuite, les points 1.2.2 et 1.2.3 présentent les différences sur les plans thématique et instrumental entre les premier et deuxième Plans. Enfin, le point 1.2.4 examine les documents qui sont à la base du deuxième Plan.

1.2.1 Structure

La loi du 5 mai 1997 détermine le cadre du contenu du Plan fédéral

La loi du 5 mai 1997 (art.3) pose, en ce qui concerne le contenu du Plan, des exigences très ambitieuses: *"Ce plan [...] détermine les mesures à prendre au niveau fédéral en vue de la réalisation des objectifs du développement durable dans une perspective d'efficacité et de cohérence interne de la politique en cette matière. Il tient compte des éléments de prospective à long terme. Ce plan contient également un plan d'action fixant ses modalités de mise en œuvre. Au moins les thèmes suivants seront traités, en ce qu'ils concernent le développement durable:*

- 1° la qualité des différents compartiments de la société pendant la période visée;*
- 2° la désignation des domaines dans lesquels des mesures particulières doivent être prises pour assurer la qualité de la société ou de l'un ou plusieurs de ses compartiments;*
- 3° la cohésion entre les différents compartiments;*
- 4° les mesures, les moyens et les délais proposés pour réaliser les objectifs fixés, de même que les priorités à respecter à cet égard;*
- 5° les conséquences financières, économiques, sociales et écologiques que l'on peut raisonnablement escompter de la politique de développement durable menée."*

La loi du 5 mai 1997 (§3) demande également que le Plan suive la classification d'Action 21.

La Stratégie de développement durable de l'UE comme point de départ du Plan fédéral...

La CIDD a décidé, dès la préparation de l'avant-projet de Plan 2004-2008, de poser des priorités claires en ne développant qu'un nombre limité de thèmes et d'actions (CIDD 2004a, p.16). Le choix des thèmes s'est opéré sur base des thèmes figurant dans une série de textes internationaux: la Stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable adoptée lors du Conseil européen de Göteborg (2000) et les résultats du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg (2002). Le deuxième Rapport fédéral sur le développement durable (2002) a également servi de source d'inspiration. La CIDD a décidé de prendre pour point de départ la Stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable.

Ce choix a été motivé par le fait que *"le gouvernement belge a souscrit à la stratégie européenne, ce qui procure à l'avant-projet de plan une base politique. De plus, la stratégie européenne s'inscrit bien dans la situation de la Belgique et répond au caractère sélectif et dirige vers l'action que la CIDD défend pour l'avant projet"* (CIDD 2004a, p.16). Les thèmes du deuxième Plan sont donc ceux de la Stratégie de l'Union européenne¹:

- "lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale;*
- faire face aux conséquences du vieillissement de la population;*
- lutter contre les dangers pour la santé publique;*
- gérer les ressources naturelles de façon plus responsable;*
- lutter contre les changements climatiques;*
- assurer un système de transport durable".*

1. Pour plus de détails sur cette Stratégie, voir 3.2.3.

... complétée par le Plan de Johannesburg, les Rapports fédéraux etc.

Toutefois, la Stratégie européenne ne peut servir de seule source d'informations. "La CIDD reconnaît que la stratégie européenne, telle que définie à Göteborg, est encore en pleine évolution et ne contient pas de dimension externe intégrée" (CIDD 2004a). Elle a dès lors précisé que cette Stratégie européenne doit être complétée par des éléments du Plan de mise en œuvre décidé lors du Sommet mondial de Johannesburg¹, des Rapports fédéraux et d'autres documents.

Proposition de structure pour le deuxième Plan fédéral

A partir des indications de la CIDD la TFDD proposa une structure pour le deuxième Plan. Cette proposition de structure (TFDD 2003) tente d'assurer au Plan une présentation claire. Elle prévoyait les points suivants pour chaque action:

- *"La partie descriptive reprend en titre la définition de l'action et définit ensuite les indicateurs (de réponse et de performance) qui permettront d'en faire le suivi dans les Rapports, même au niveau de performances modestes.*
- *La partie mise en œuvre de la fiche précise le choix d'instruments (cf. propriété (4) économique, réglementaire, de communication, de coopération, de réorganisation, de R&D...) pour accomplir l'action et indique les responsabilités de chaque département et d'autres catégories d'acteurs responsables de la mise en œuvre de ces actions.*
- *La partie impact de la fiche indique l'impact anticipé de l'action, notamment en termes d'effets sociaux, environnementaux, économiques et budgétaire, et concernant l'application des critères de développement durable."*

Points prioritaires du CFDD pour la structure

Cette proposition de structure de l'avant-projet du deuxième Plan intègre certains points prioritaires de l'avis du CFDD sur l'avant-projet de 2000 (CFDD 2000a, §3), à savoir l'utilité, premièrement, de développer des indicateurs dans le cadre du suivi, deuxièmement, de désigner des responsables pour la mise en œuvre, et enfin, de procéder à une évaluation d'incidence. Ce dernier point correspond au point 5° des prescriptions légales relatives au contenu du Plan. Le CFDD demande que les exigences de la loi soient davantage respectées (CFDD 2000a, §11-12).

La proposition de la TFDD a été soumise à la CIDD. Les discussions menées au sein de celle-ci sur cette proposition ont débouché sur différentes options de présentation des actions. Ensuite, la proposition de structure a été adaptée en vue, d'une part, de tenir compte des possibilités des administrations, et d'autre part, d'améliorer la lisibilité du Plan. Cette étape du processus a permis de définir une structure plus claire que pour le premier Plan. L'avis du CFDD est élogieux à cet égard.

Dans le deuxième Plan, les 31 actions sont regroupées en un seul bloc et ne sont donc plus classées selon les thèmes comme c'était le cas dans l'avant-projet. Elles sont préalablement présentées dans un tableau qui précise leur lien avec les six thèmes retenus et les trois piliers du développement durable. Deux chapitres introductifs exposent dans les grandes lignes les problèmes posés. Le premier présente le contexte général du développement durable en précisant les défis à relever et en décrivant le contexte politique national et international. Le deuxième expose les problématiques liées aux six thèmes retenus et intro-

1. Appelé par la suite Plan de Johannesburg.

duit les actions liées à chacun de ces six thèmes. Un chapitre de conclusion contient des mesures destinées à garantir la mise en œuvre du deuxième Plan.

La structure du deuxième Plan fédéral est plus explicite

La structure du deuxième Plan a donc encore été simplifiée par rapport à celle de son avant-projet. Le tableau 4 compare la structure des deux Plans. Les cadres grisés du tableau présentent la structure interne de chaque action.

Tableau 4 - Structure des deux Plans fédéraux de développement durable

Structure du Plan 2000-2004	Structure du Plan 2004-2008
1. Principes, thèmes et finalités	1. Un Plan de développement durable est nécessaire (contexte)
2. Composantes économique, sociale et environnementale du développement durable: Actions	2. Cadre stratégique du Plan fédéral de développement durable (choix des thèmes et des actions)
<ul style="list-style-type: none"> - Modes de consommation et de production - Pauvreté et exclusion sociale, surendettement, santé environnementale - Agriculture, milieu marin, diversité biologique - Energie, transports, ozone et changements climatiques 	3. 31 Actions
Etat de la question Plan d'action Objectifs stratégiques Politiques et mesures Mise en œuvre	Contexte Description Mise en œuvre
3. Moyens d'exécution	
4. Renforcement du rôle des grands groupes sociaux	
5. Dix lignes directrices de la politique de développement durable	4. Follow-up

Source: Analyse de la TFDD sur base des deux Plans fédéraux de développement durable.

Différences entre les termes utilisés dans les deux Plans fédéraux

Il est à remarquer qu'un certain nombre de concepts repris dans le tableau 4 n'ont pas la même portée dans les deux Plans. La rubrique "Mise en œuvre" par exemple n'a pas le même contenu. Dans le premier Plan, cette rubrique identifie les responsables tandis que, dans le deuxième, elle contient les mesures mêmes. Le concept "Action" diffère également selon le document. Dans le deuxième Plan, une action se compose d'un groupe de mesures tandis que dans le premier Plan une action est synonyme de mesure.

Une structure simple n'est pas automatiquement plus claire. Ainsi, le contenu du *Plan fédéral de développement durable 2004-2008* ne parvient pas totalement à répondre à certaines demandes de la loi ou provenant des avis du CFDD.

En effet, le contenu des trois rubriques (contexte, description et mise en œuvre) associées à chaque action du deuxième Plan varie et le contenu ne correspond pas toujours au titre.

- Si la rubrique "Mise en œuvre" ne contient normalement que les mesures à appliquer, certains paragraphes ne présentent que des mesures qui ont déjà été mises en œuvre.

Exemple: §30112 "Concernant la culture, les subventions pour promouvoir la participation sociale, culturelle et sportive et pour réduire la fracture digitale resteront à disposition des CPAS en 2004." Cette mesure vaut pour l'année 2004 alors que le deuxième Plan n'a été voté qu'à la fin 2004.

- Pour certaines actions du deuxième Plan, la rubrique "Description" énonce directement un certain nombre de mesures alors que l'objectif était d'y donner une définition globale de l'action et d'y mentionner les indicateurs influencés par l'action.

Exemple: §33004. "Tout en veillant à ce que les mesures prises à cette fin ne pénalisent pas les personnes à revenus modestes, le gouvernement prendra les mesures suivantes: [... des mesures sont décrites de §33005 à §33011]".

L'évaluation d'incidence des mesures du Plan est une mesure transversale

L'évaluation d'incidence, qui devait normalement être développée pour chaque action, fait défaut dans le deuxième Plan. Celui-ci propose toutefois une mesure dans ce domaine: "Pour savoir quels choix politiques sont ou ne sont pas financièrement tenables pour les autorités fédérales, il est nécessaire de connaître les coûts et bénéfices associés aux différentes mesures. C'est pourquoi les ministres compétents feront le nécessaire pour chiffrer, dans la mesure du possible, l'impact social, économique et environnemental des mesures et plans proposés, afin de pouvoir évaluer au préalable les effets attendus de ces mesures en matière de développement durable. Cet exercice sera intégré dans la préparation de chaque mesure selon des procédures rigoureuses et efficaces afin de ne pas entraîner de ralentissement supplémentaire du processus décisionnel" (§4508).

Peu d'objectifs quantitatifs

Le deuxième Plan contient peu d'objectifs quantitatifs (13 objectifs pour 354 mesures). Seuls les thèmes "Pauvreté et santé" et "Energie, transports, ozone et climat" proposent des objectifs quantitatifs (respectivement 7 et 6 objectifs). On dénombre donc 13 objectifs là où le premier Plan contenait 23 objectifs (pour 621 mesures) dont 10 associés au thème "Modes de consommation et de production". Mais le deuxième Plan contient 43 % de mesures en moins que le premier Plan. Proportionnellement au nombre total de mesures, le deuxième Plan contient donc davantage d'objectifs quantitatifs que le premier, même si cette proportion reste encore très modeste. De plus, le contenu de l'objectif est également important. Un des objectifs est formulé comme suit: "Le gouvernement réaffirme son engagement à consacrer 0,7 % du PIB à la coopération au développement au plus tard en 2010". Cet objectif (le même que dans le premier Plan) s'avère très peu ambitieux puisque la Belgique consacrait déjà 0,61 % de son PIB à la coopération au développement en 2003, contre 0,36 % en 2000 (première année de mise en application du premier Plan).

La structure ne fait pas le lien avec Action 21

La structure du deuxième Plan n'est pas liée à celle d'Action 21. Cela n'a rien d'étonnant puisque les idées en matière de développement durable évoluent. Action 21, élaboré en 1992, a, depuis, été adapté et complété à l'échelle internationale. Ces changements sont entre autres notifiés dans les documents de Göteborg (pour l'UE) et de Johannesburg (pour les Nations unies). Par contre, le premier *Plan fédéral de développement durable* a en grande partie respecté la structure d'Action 21. Le rôle des grands groupes sociaux et les moyens d'exécution y ont grâce à cela été abordés de façon explicite.

Bien que la structure du deuxième Plan soit beaucoup plus simple que celle du premier, tous les points de contenu demandés par le législateur et le CFDD ne ressortent pas encore clairement.

1.2.2 Thèmes

Points prioritaires du CFDD pour les thèmes choisis

Dans son avis sur l'avant-projet de Plan 2000 (CFDD 2000a), le CFDD met l'accent sur des questions de forme et de procédure et souligne l'importance des points de contenu suivants:

- la prise en compte de coûts externes dans le prix des biens et des services (§3iii);
- l'utilisation rationnelle de l'énergie (§3iv);
- la lutte contre la pauvreté (§3ix);
- l'intégration de la dimension mondiale (§3x).

En comparaison avec son avant-projet, le premier *Plan fédéral de développement durable* avait donc donné plus de poids à ces quatre points.

Ces thèmes ont été pris en compte

Dans le deuxième Plan, ces quatre points prioritaires sont également traités.

- Les actions 16 ("Stratégie pour des produits durables") et 22 ("Le juste prix") sont clairement liées à la prise en compte des coûts externes.
- Les actions 17 ("Le rôle d'exemple des autorités"), 21 ("Une politique énergétique durable"), 23 ("Des bâtiments éconergétiques") et 27 ("Se déplacer autrement") sont reliés à la problématique de l'utilisation rationnelle d'énergie.
- Différentes actions sont proposées dans le cadre du thème "lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale". D'autres thèmes sociaux sont également abordés comme le vieillissement et la santé publique. Le deuxième Plan met clairement l'accent sur le volet social.
- La dimension mondiale du développement durable est abordée dans le deuxième Plan. Il est à remarquer que cet aspect a été intégré au deuxième Plan lors de l'adaptation de l'avant-projet et ce, conformément aux résultats de la consultation. Dans l'avant-projet de deuxième Plan, la dimension mondiale est traitée au niveau des problématiques. Certaines actions englobent bien des mesures à caractère international mais de façon limitée. Le deuxième Plan y ajoute trois actions à orientation internationale uniquement.

Trois mesures orientées sur la dimension internationale

Les deux Plans abordent l'action mondiale d'une manière différente. Dans le premier Plan, l'action mondiale fait l'objet d'un chapitre distinct et des thèmes internationaux spécifiques comme les échanges internationaux sont abordés. Dans le deuxième Plan, cette action mondiale est intégrée dans les thèmes choisis: trois thèmes englobent une action à visée internationale. En outre, les deux Plans contiennent aussi un certain nombre de mesures à orientation internationale insérées parmi d'autres mesures du Plan.

Différences entre le premier et le deuxième Plan fédéral

Pour analyser plus finement la différence d'accent entre les thèmes des deux Plans, c'est l'unité "mesure" qui a été utilisée. L'analyse repose donc sur un comptage du nombre de mesures par catégorie. Les catégories de thèmes du premier Plan servent de cadre de référence car elles correspondent aux chapitres d'Action 21 et sont plus générales. Cette technique mécanique est ensuite affinée par une analyse par type d'instruments. Dans l'attente de l'évaluation d'incidence en matière de développement durable, il n'est pas possible d'analyser l'impact potentiel des mesures. Les 31 actions et le chapitre "Follow-up"

du deuxième Plan ont été reclassés parmi les sept catégories de thèmes du premier Plan. Ce reclassement a été fait selon le caractère de la majorité des mesures contenues dans les actions. Par conséquent, des actions contiennent des mesures qui pourraient également être classées dans une autre catégorie. Le tableau ci-dessous indique la correspondance entre catégories de thèmes du premier Plan et les actions du deuxième Plan correspondant à ces catégories du premier Plan.

Tableau 5 - Correspondance entre catégories de thèmes du premier Plan et actions du deuxième Plan

Catégorie de thème du premier Plan	Action du deuxième Plan
Modes de consommation et de production	action 5 "Les entrepreneurs et le monde agricole" action 8 "Placements éthiques" action 12 "Une alimentation de qualité" action 15 "Usage moindre des ressources naturelles" action 16 "Stratégie pour des produits durables" action 17 "Le rôle d'exemple des autorités" action 31 "la responsabilité sociale des entreprises: une nécessité"
Pauvreté et exclusion sociale - surendettement - santé environnementale	action 1 "Inscrire les objectifs de l'inclusion sociale dans le développement durable" action 2 "Protection du consommateur" action 3 "Des logements décentes et abordables" action 4 "Des emplois de qualité" action 6 "Continuer à travailler après 55 ans" action 7 "Développer les services de proximité" action 9 "Rendre possible les soins en milieu familial" action 10 "Améliorer la prise en charge globale" action 11 "Mieux communiquer et favoriser l'accès aux soins de santé" action 13 "Prévenir la violence"
Agriculture - milieu marin - diversité biologique	action 18 "Protéger la biodiversité" action 20 "Une gestion intégrée de la mer du Nord"
Energie - transports - ozone et changements climatiques	action 21 "Une politique énergétique durable" action 23 "Des bâtiments éconergétiques" action 24 "Une meilleure solidarité: recourir aux mécanismes flexibles" action 26 "Maîtriser la demande de mobilité" action 27 "Se déplacer autrement" action 28 "Améliorer l'offre de transports en commun des personnes et des biens" action 29 "Améliorer l'expertise et les données sur la mobilité" action 30 "Des véhicules moins polluants"
Moyens d'exécution	action 14 "Pour une meilleure santé au niveau mondial" action 19 "Une politique forestière durable: lutter contre l'abattage illégal" action 22 "Le juste prix" action 25 "Une approche internationale de la question énergétique"
Renforcement du rôle des grands groupes sociaux	/
Dix lignes directrices de la politique de développement durable	Partie 4 "Follow-up du Plan"

Evolution du pôle thématique

Le classement sur base du type de mesures¹ porté au tableau 6², fait apparaître un glissement de pôle thématique entre les premier et deuxième Plans.

1. Voir 1.1.5 pour plus de détails au sujet du classement sur base des instruments.
2. Le tableau 7 est un tableau complémentaire, il montre l'évolution entre les premier et deuxième Plans des pourcentages de mesures pour chaque catégorie de thème, selon l'instrument politique.

Tableau 6 - Evolution des pourcentages de mesures pour chaque instrument politique, selon la catégorie de thème

		Consommation et production	Pauvreté & santé	Agriculture, milieu marin & diversité biologique	Energie, Transports, ozone & climat	Moyens d'exécution	Grands groupes sociaux	Dix lignes directrices	Total	Valeurs absolues
Régulation	Plan 1	11%	18%	20%	34%	5%	11%	0%	100%	131
	Plan 2	19%	38%	9%	23%	12%	0%	0%	100%	69
Economique	Plan 1	3%	24%	6%	29%	31%	2%	4%	100%	94
	Plan 2	5%	42%	5%	35%	11%	0%	2%	100%	55
Communication et recherche	Plan 1	9%	16%	16%	23%	14%	12%	10%	100%	179
	Plan 2	18%	26%	8%	31%	6%	0%	10%	100%	140
Volontaire	Plan 1	28%	9%	19%	16%	9%	14%	5%	100%	43
	Plan 2	38%	6%	3%	31%	9%	0%	13%	100%	32
Programmation	Plan 1	6%	19%	17%	22%	15%	18%	4%	100%	142
	Plan 2	35%	19%	13%	17%	13%	0%	4%	100%	54
Suivi	Plan 1	15%	15%	15%	9%	24%	12%	9%	100%	33
	Plan 2	25%	0,0%	0,0%	25%	25%	0%	25%	100%	4
Total	Plan 1	10%	18%	16%	25%	15%	12%	5%	100%	622
	Plan 2	21%	28%	8%	28%	10%	0%	6%	100%	354

Source: Analyse de la TFDD sur base des deux Plans de développement durable.

Moins de mesures dans le deuxième Plan

Le nombre total de mesures est moins élevé dans le deuxième Plan (354 mesures, soit 43 % de moins) que dans le premier. Le nombre de mesures a par ailleurs augmenté entre l'avant-projet de deuxième Plan (251 mesures) et le deuxième Plan même (354 mesures).

Disparition du thème "Renforcement du rôle des grands groupes sociaux"

Une catégorie de thèmes disparaît dans le deuxième Plan: "Renforcement des grands groupes sociaux" qui correspond à la partie 3 d'Action 21. Le pourcentage des mesures dans la catégorie "Dix lignes directrices" n'évolue pas. Les catégories de thèmes "Consommation et production", "Pauvreté et santé" et "Energie, transports, ozone et climat" ont augmenté en volume, contrairement aux catégories "Agriculture, milieu marin et diversité biologique" et "Moyens d'exécution" qui sont traitées moins en détail. Le contenu de cette dernière catégorie n'est pas le même dans les deux Plans. En effet, dans le premier Plan la catégorie de thème "Moyens d'exécution" est découpée en trois sections: la politique internationale, la politique fiscale et la politique scientifique. Ces moyens d'exécution sont également utilisés à l'intérieur d'autres catégories de thèmes du premier Plan. Le deuxième Plan contient aussi des mesures de politique internationale, de politique fiscale et de politique scientifique dans certaines de ses actions. Ce deuxième Plan contient également des actions spécifiquement centrées sur la politique internationale (3 actions) et la politique fiscale (1 action). Il n'y a pas d'action spécifiquement de politique scientifique.

Le classement par type d'instruments laisse apparaître que les mesures volontaires sont principalement proposées dans le cadre des thèmes "Consommation

et production” et “Energie, transports, ozone et climat”. Ce type de mesures, au même titre que les mesures de suivi, est peu associé au thème “Pauvreté et santé” (il ne fait pas partie des trois premiers).

L’analyse des thèmes livre des résultats assez clairs pour ce qui est de l’importance de la consommation et de la production. Le CFDD estime que le Plan n’attache pas suffisamment d’importance aux questions de production et de consommation soutenables afin d’atteindre des objectifs de développement durable (CFDD 2004, §2). Cela semble en effet être le cas vu qu’aucun chapitre distinct du deuxième Plan n’est consacré à la consommation et à la production. Mais, en dépit des apparences, le tableau 6 montre que le sujet a gagné en importance relative. Les pourcentages des mesures relatives à la consommation et à la production dans les premier et deuxième Plans atteignent respectivement 10 % et 21 %. L’avis fait évidemment référence à l’avant-projet de deuxième Plan mais ce dernier aussi contient un pourcentage plus élevé (18 %) de mesures relatives à la consommation et à la production que le premier Plan. Ce thème a donc aussi gagné en importance lors de l’adaptation de l’avant-projet du deuxième Plan.

1.2.3 Instruments politiques

Ce point tente de déterminer une éventuelle évolution des types d’instruments utilisés dans les deux Plans. Le tableau 7 montre l’évolution des pourcentages de mesures pour chaque catégorie de thème, selon l’instrument politique.

Tableau 7 - Evolution des pourcentages de mesures pour chaque catégorie de thème, selon l’instrument politique

	Régulation	Econo- miques	Communication & recherche	Volontaires	Program- mation	Suivi	Total	Valeurs absolues
Consommation & production								
Plan 1	25%	5%	28%	20%	13%	8%	100%	60
Plan 2	18%	4%	34%	16%	26%	1%	100%	73
Pauvreté & santé								
Plan 1	21%	21%	25%	4%	25%	5%	100%	110
Plan 2	27%	23%	38%	2%	10%	0%	100%	98
Agriculture, milieu marin & diversité biologique								
Plan 1	27%	6%	29%	8%	25%	5%	100%	97
Plan 2	21%	11%	39%	4%	25%	0%	100%	28
Energie, Transports, ozone & climat								
Plan 1	29%	18%	27%	5%	20%	2%	100%	154
Plan 2	16%	19%	44%	10%	9%	1%	100%	99
Moyens d’exécution								
Plan 1	7%	31%	27%	4%	22%	9%	100%	94
Plan 2	24%	18%	26%	9%	21%	3%	100%	34
Grands groupes sociaux								
Plan 1								
Plan 2	20%	3%	29%	8%	35%	5%	100%	75
	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0
Dix lignes directrices								
Plan 1	0%	13%	56%	6%	16%	9%	100%	32
Plan 2	0%	5%	64%	18%	9%	5%	100%	22
Total								
Plan 1	21%	15%	29%	7%	23%	5%	100%	622
Plan 2	19%	16%	40%	9%	15%	1%	100%	354

Source: analyse de la TFDD sur base des deux Plans de développement durable.

Peu de changement dans les instruments utilisés

La part des instruments de communication et de recherche augmente alors que celle des instruments de programmation diminue. Les autres parts n'évoluent pas de façon significative.

Encadré 1 - Avis du CFDD sur l'avant-projet de Plan fédéral de développement durable 2004-2008

"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" (CFDD 2004, §65).

Le CFDD estime que le deuxième Plan utilise trop d'instruments "doux" et pas assez d'instruments "durs" (voir encadré 1). La question est de savoir quel pourcentage de mesures "dures" le CFDD souhaiterait. Dans le deuxième Plan, 19 % des mesures reposent sur des instruments de régulation et 16 % sur des instruments économiques. Dans le premier Plan, les pourcentages étaient respectivement de 21 % et 15 %. Les proportions n'ont donc quasi pas changé entre les deux Plans.

Le classement par catégorie de thème permet de faire les observations suivantes.

- Les mesures de communication et de recherche constituent la part de mesures la plus importante pour toutes les catégories de thèmes du deuxième Plan et toutes les catégories de thèmes du premier Plan sauf trois. Dans le premier Plan, les exceptions sont les trois catégories de thèmes citées ci-après - leur principal groupe de mesures est chaque fois précisé: (1) "Energie, transports, ozone et climat" - mesures de régulation, (2) "Moyens d'exécution" - mesures économiques, (3) "Grands groupes sociaux" - mesures de programmation. Pour ces trois catégories, les mesures de communication et de recherche viennent en deuxième position.
- Dans le deuxième Plan, les mesures de suivi constituent systématiquement le type de mesures le moins important et elles étaient aussi relativement peu présentes dans le premier Plan. La baisse du pourcentage des mesures de suivi entre les deux Plans peut être expliquée par le chapitre d'introduction du deuxième Plan. Il spécifie en effet que *"Pour mieux expliquer les thèmes et évaluer les actions, il faudra compléter le Plan par des indicateurs. [...] En concertation avec les cellules de développement durable des différents services publics (voir §4501), la Commission Interdépartementale de Développement Durable établira, pour le printemps 2005, une liste d'indicateurs pour le suivi de ce plan fédéral"* (§2112).

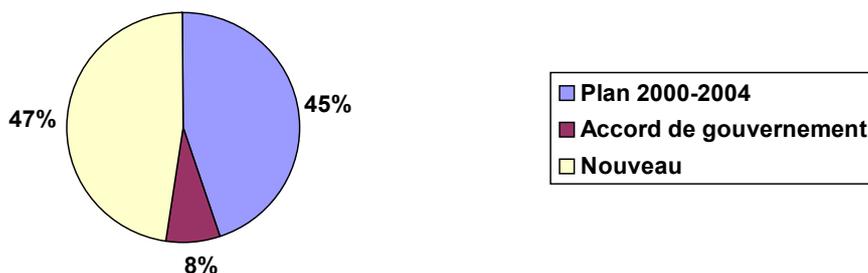
Ces résultats sont probablement influencés par les différences de compétences fédérales selon les thèmes. En effet, le fait que le niveau fédéral soit plus ou moins compétent selon le thème, peut expliquer les écarts dans la part prise par les différents types d'instruments utilisés.

1.2.4 Base des mesures

Base des 354 mesures du deuxième Plan fédéral

Le *Plan fédéral de développement durable 2004-2008* contient 354 mesures. Nombre de ces mesures figuraient déjà dans des textes politiques antérieurs alors que d'autres sont nouvelles dans le contexte du développement durable. Les deux textes sélectionnés pour identifier la provenance de mesures sont, d'une part, le *Plan fédéral de développement durable 2000-2004* et, d'autre part, *Du souffle pour le pays: Une Belgique créative et solidaire - déclaration gouvernementale et accord de gouvernement de juillet 2003*.

Figure 1 - Base des mesures du deuxième Plan



Source: Analyse de la TFDD sur base des deux Plans de développement durable et de l'accord de gouvernement de 2003.

La figure 1 présente les bases des mesures du deuxième Plan. Dans le deuxième Plan, 45 % des mesures (161) développent des décisions du Plan 2000-2004, 8 % des mesures (28) trouvent leur base dans l'accord de gouvernement de 2003 et 47 % des mesures (172) sont nouvelles.

40 % des mesures de l'avant-projet de deuxième Plan proviennent de l'accord de gouvernement de 2003

15 % des mesures du deuxième Plan sont aussi décrites dans le Plan 2000-2004 et dans l'accord de gouvernement de 2003 (53 mesures). Le Plan 2000-2004 étant le premier à avoir été élaboré, ces mesures sont reprises dans la partie nommée "Plan 2000-2004" de la figure 1. Si l'on y ajoute le pourcentage de mesures qui ne figurent que dans l'accord de gouvernement, quelque 8 %, 23 % des mesures du deuxième Plan trouvent leur base dans l'accord de gouvernement (91 mesures). Il est à remarquer que ce pourcentage a diminué entre l'avant-projet de deuxième Plan (40 %) et le deuxième Plan lui-même (23 %), bien que le chiffre absolu soit plus ou moins resté inchangé (99 mesures dans l'avant-projet de deuxième Plan sont issues de l'accord de gouvernement).

55 % des mesures du deuxième Plan sont intégrées pour la première fois dans un Plan fédéral de développement durable

Un peu plus de la moitié (55 %) des mesures du deuxième Plan sont pour la première fois insérées dans un *Plan fédéral de développement durable* (47 % de "nouvelles" mesures et 8 % de mesures provenant de l'accord de gouvernement de 2003). Il est possible que ces mesures ne soient pas nouvelles et qu'elles figurent antérieurement dans des plans sectoriels.

33 % des nouvelles mesures du deuxième Plan sont inspirées du Plan de Johannesburg

Quelque 47 % des nouvelles mesures (172 mesures) du deuxième Plan sont entre autres influencées par les résultats du Sommet mondial pour le développement durable qui s'est tenu à Johannesburg en septembre 2002 et plus particulièrement par le *Plan de mise en œuvre*¹ décidé à cette occasion (CNUDD

1. Voir point 3.2.1.

2002). Pas moins de 33 % (56 mesures) des nouvelles mesures du deuxième Plan sont inspirées de ce Plan de mise en oeuvre.

En ce qui concerne les mesures provenant de l'accord de gouvernement, deux questions se posent. La première est de savoir pourquoi organiser une consultation, si elles sont destinées à être de toute façon mises en oeuvre. Cette question est traitée au point 2.1.4.

Une seconde question est formulée par le CFDD. Celui-ci considère que le deuxième Plan ne cause pas de rupture de tendance car il dépasse à peine la portée de l'accord de gouvernement (voir encadré 2). Le CFDD estime donc qu'il n'y aurait rupture de tendance que lorsque la portée de l'accord de gouvernement serait dépassée (le troisième *Rapport fédéral sur le développement durable* précisera cette notion de "rupture de tendance").

Encadré 2 - Avis du CFDD sur l'avant-projet de Plan fédéral de développement durable 2004-2008

"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" (CFDD 2004, §3).

Caractère "méta" du deuxième Plan fédéral

Au départ, l'objectif de la CIDD était de conférer un caractère "méta" au Plan. Le rapport annuel 2003 spécifie que: "Si un tel Plan ne doit pas intégrer tous ces plans, il doit néanmoins les relier, les suivre et les soutenir". A l'exception du thème "Gérer les ressources naturelles de façon plus responsable", chaque thème du deuxième *Plan fédéral de développement durable* renvoie à des plans sectoriels. Il faut noter que les plans thématiques qui sont décidés parmi les mesures du deuxième Plan fédéral ne sont pas représentés dans le tableau 8.

Tableau 8 - Le caractère "méta" du deuxième Plan fédéral

Thèmes du Plan 2	§	Plans thématiques
Lutter contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale	30101 30309	Plan d'action national inclusion sociale 2003-2005 Plan du gouvernement fédéral en matière de logement (2004)
Faire face aux conséquences du vieillissement de la population	2313	Plan pluriannuel 2005-2007 sur le vieillissement.
Limiter les dangers pour la santé publique	31009	NEHAP 2003-2008
	31202	Plan national nutrition et santé (en préparation)
Limitation des changements climatiques et usage plus intensif de l'énergie propre	2615	Plan national climat (2001)
Améliorer le système de transport	2707	Plan de mobilité durable (en préparation)

Source: Analyse de la TFDD sur base des données du deuxième Plan.

Le deuxième Plan fédéral n'est pas un métaplan

Des plans thématiques ont donc bien été pris en compte mais le potentiel qu'ils constituent n'est pas exploité pour faire du deuxième *Plan fédéral de développement durable* un "métaplan". Un métaplan crée en effet des liens entre les différents plans thématiques en proposant des mesures transversales, ce qui n'a pas été fait.

Plans thématiques des deux Plans fédéraux

Les deux Plans fédéraux de développement durable (2000-2004 et 2004-2008) se réfèrent toutefois à certains plans thématiques. Ces derniers sont abordés de diverses manières mais ne sont pas reliés entre eux.

- Une mesure d'un plan thématique précise le contexte du Plan fédéral.
Exemple du Plan 1, §732: "[...] *emploi des jeunes: pour la fin de période de Plan, 50 % des jeunes ont un emploi valable dans les six mois de leur sortie de l'école, tel que spécifié dans le Plan d'action belge pour l'emploi et dans la loi sur les conventions de premier emploi pour les jeunes*".
Exemple du Plan 2, §30309: "Le 21 mars 2004, le gouvernement fédéral a approuvé le 'Plan du gouvernement fédéral en matière de logement'. Les lignes de force de ce Plan s'articulent autour [...]".
- Une mesure est prise dans les Plan fédéral en vue d'élaborer un plan thématique.
Exemple du Plan 1, §715: "le Forum national pour une politique en faveur des victimes élaborera un plan en collaboration avec les services fédéraux compétents, les Communautés et les Régions dans le cadre des accords de coopération en matière de soins aux victimes [...]".
Exemple du Plan 2, §32116: "Cette concertation [sur les convenants en politique d'énergie] devra déboucher, d'ici la fin 2005, sur un plan d'action comprenant les mesures proposées par les différents niveaux de pouvoir concernés."
- Une mesure du Plan fédéral est prise dans le cadre d'un plan thématique existant déjà.
Exemple du Plan 1, §300: "l'insertion de mesures agri-environnementales dans les plans de développement rural".
Exemple du Plan 2, §4202: "Dans ce but, la coopération entre les institutions de recherche et de formation sera renforcée, notamment dans le cadre du deuxième Plan d'appui scientifique à une politique de Développement durable (PADDII 2000-2006)".

Un quart des mesures du premier Plan se retrouvent dans le deuxième

Un quart des mesures du premier Plan de développement durable sont d'une manière ou d'une autre reprises dans le deuxième. La question se pose de savoir pourquoi le Plan reprend ces mesures. Le §1215 du deuxième Plan précise en effet: "La parution de ce deuxième Plan fédéral de développement durable n'interrompt pas la mise en œuvre des actions du premier Plan. 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. Il [le deuxième Plan] apporte ainsi un certain nombre de priorités à l'intérieur du cadre politique global dessiné par le premier Plan". Il est également précisé au §2110 que: "L'option prise dans ce deuxième Plan fédéral de développement durable est de ne pas y reprendre et/ou suivre les actions générales en faveur d'un développement durable du type de celles décrites dans le premier Plan, comme des mesures de fiscalité verte ou de recherche scientifique orientée vers le développement durable. Ce deuxième Plan n'interrompt évidemment pas la mise en œuvre de telles actions transversales. Mais lors des discussions sur l'avant-projet du premier Plan et également de la consultation, on a insisté pour que celui-ci soit mieux ciblé. C'est pourquoi, on a choisi dans ce Plan de traiter un nombre limité de thèmes prioritaires et d'actions associées".

Mesures communes aux deux Plans fédéraux

Différentes situations sont observées quant aux mesures communes au premier et deuxième Plans.

Comme précisé ci-avant, 45 % des mesures (121 mesures) du deuxième Plan proviennent du premier Plan. D'autre part, 24 % des mesures (150 mesures) du premier Plan sont reprises dans le deuxième Plan. La différence entre ces deux taux peut être expliquée comme suit.

- Des mesures du premier Plan sont précisées dans le deuxième Plan et traduites en une ou plusieurs mesures.
Exemples: le §121 du premier Plan stipule que: *"la CEPE établira une proposition pour fin 2000 permettant de garantir un système d'étiquetages (dont les labels) verts et éthiques restreint, cohérent, compréhensible et lisible pour les consommateurs."* Le deuxième Plan transpose cette mesure en deux mesures:
 - le §30215 du deuxième Plan mentionne que: *"la direction générale Régulation et Organisation des Marchés du SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie fera réaliser en 2005 une étude sur les besoins en matière d'informations lisibles pour les produits et services. Une attention particulière sera consacrée aux seniors à cet égard";*
 - le §30215 du deuxième Plan prévoit que: *"Sur la base des conclusions de cette étude, la législation en la matière sera évaluée et éventuellement adaptée".*
- La situation inverse est également rencontrée.
Exemples: Le §4404 du deuxième Plan précise que: *"Ils doivent aussi, dans la mesure du possible, prendre des décisions concrètes précisant les échéances, les budgets, les responsabilités et éventuellement le groupe cible spécifique, afin d'en garantir ainsi la mise en œuvre."* Cette mesure correspond à deux mesures du premier Plan:
 - §776 du premier Plan: *"l'établissement d'un tableau synoptique sur le partage des responsabilités et les moyens (y compris budgétaires) à mettre en œuvre. Ce tableau fera apparaître clairement qui fait quoi et quand au sein de la fonction publique fédérale";*
 - §791 du premier Plan: *"Ils [les pouvoirs publics] sont également responsables de la bonne gestion (économie, efficacité, effectivité) des capacités et dépenses publiques".*

Mode d'intégration des mesures du premier Plan

Dans le premier exemple ci-dessus, la cible de la mesure a été légèrement déplacée entre le premier et le deuxième Plan. En effet, le deuxième Plan fait mention d'un groupe cible spécifique: les seniors. La façon dont les mesures ont été modifiées entre les deux Plans est analysée ci-après selon leur mode d'intégration. Les mesures du premier Plan, qui servent de référence, sont intégrées dans le deuxième Plan selon cinq méthodes différentes.

1. La mesure est restée la même (10 % des mesures communes).
Exemple: §770 du premier Plan: *"Afin de permettre aux départements d'accomplir un tel travail de façon systématique et continue, sera mise en place dans chaque département une cellule de développement durable".* §4205 du deuxième Plan: *"des cellules de développement durable seront établies dans les différents services publics fédéraux".*
2. La mesure a éventuellement été mise en œuvre mais reste d'application (23 % des mesures communes).
Exemple: le §362 du premier Plan mentionne: *"la promotion du renforcement des capacités (capacity building) des pays en développement, en matière de diversité biologique et de biosécurité".*

Quant au §31820 du deuxième Plan, il prévoit de: *“promouvoir le développement des capacités en matière de biodiversité, via la rédaction et la mise en œuvre de stratégies nationales pour la biodiversité, la gestion durable des sols, de l’eau et des richesses biologiques”*.

3. La mesure est renforcée, elle complète éventuellement ce qui a dans l’intervalle déjà été mis en œuvre (26 % des mesures communes).

Exemple: au §120 du premier Plan: *“le Gouvernement examinera la problématique des relations entre publicité et modes de consommation, l’impact de la publicité chez les jeunes [...]”*. Le §30220 du deuxième Plan stipule que: *“Une semaine de la publicité sera organisée chaque année [...] afin de rendre le jeune consommateur conscient de l’influence de la publicité”*.

4. L’accent de la mesure est légèrement déplacé (39 % des mesures communes).

Exemple: au §375 du premier Plan: *“En ce qui concerne l’importation de bois tropicaux par la Belgique, des mesures (...) seront prises afin de favoriser l’importation de bois en provenance de forêts gérées de manière à diminuer les impacts sur l’environnement et la biodiversité”*. Le §31822 du deuxième Plan prévoit d’intervenir à un stade antérieur: *“Attribuer davantage de moyens à la gestion durable des forêts tropicales et des forêts vierges”*.

5. La mesure est affaiblie (2 % des mesures communes).

Exemple: le §265 du premier Plan mentionne: *“Réduction et, à terme, élimination des solvants; limitation, voire interdiction des produits les plus nocifs”*. Le §31208 du deuxième Plan prévoit que: *“[...] des mesures seront proposées afin de diminuer les risques liés aux substances dangereuses”*.

En ce qui concerne la phase de mise en œuvre des mesures qui sont reprises, les constatations suivantes ont été faites.

- La majorité des mesures restées identiques sont en préparation.
- Les mesures dont l’accent a été modifié et les mesures toujours en vigueur ont, pour la plupart, été mises en œuvre dans le cadre du premier Plan.
- Les mesures qui ont été renforcées sont soit en préparation, soit exécutées.
- Quant aux mesures affaiblies, aucune tendance claire n’est observée.

Le Rapport fédéral comme base pour le Plan fédéral

La loi relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable est présentée comme un processus d’apprentissage cyclique dans les deux premiers Rapports fédéraux sur le développement durable, dans les deux premiers Plans fédéraux de développement durable et dans divers avis du CFDD.

Aux termes de l’art. 3 de cette loi: *“Un plan fédéral de développement durable, ci-après dénommé ‘le Plan’, est établi tous les quatre ans sur base du Rapport fédéral tel que visé à l’article 7.”* L’objectif est que le Rapport et le Plan s’intègrent dans un processus d’apprentissage cyclique. La figure 1.5 du deuxième Rapport fédéral sur le développement durable représente concrètement ce cycle d’apprentissage.

Le tableau 9, présenté ci-après, reprend des indicateurs, des éléments contextuels et des mesures issus des premier et deuxième Rapports et qui ont été cités explicitement dans le deuxième Plan. Il ressort de ce petit échantillon d'observations que ces cycles d'apprentissage ne fonctionnent pas encore de manière systématique.

Tableau 9 - Renvois du deuxième Plan fédéral aux Rapports fédéraux

Paragraphes du deuxième Plan	n°	Provenance
Différentes interprétations des détériorations sociales, économiques et environnementales peuvent déboucher sur des priorités politiques divergentes	1216	Rapport fédéral 2 (1.2.2.)
Les Rapports fédéraux sur le développement durable sont source d'informations	2106	Rapports fédéraux 1 et 2
Evolution de la consommation d'énergie et du transport de personnes par rapport au PIB; émissions de CO ₂ ; nombre de personnes se plaignant de pollution par le bruit	2708	Rapport fédéral 2 (2.2.2 & 2.2.3)
Les décideurs ne recourent pas encore suffisamment aux évaluations et au principe de précaution	4201	Rapport fédéral 2 (3.4.2.)
Directives pour la participation	4301 à 4304	Rapport fédéral 1 et Plan 1 (§778): harmonisation des avis Rapport fédéral 2: directives pour la participation
Les documents comportent trop de priorités	4502	Rapport fédéral 2 (3.2.3.3.)

Source: Analyse de la TFDD sur base des données du deuxième Rapport et du deuxième Plan.

Utilisation du Rapport fédéral pour les parties transversales du Plan

Le Plan 2004-2008 fait principalement référence aux Rapports fédéraux dans ses parties transversales (dans la nécessité d'un Plan de développement durable, dans le cadre stratégique ainsi que dans le follow-up de ce plan). Les éléments références sont des indicateurs, des engagements internationaux, des présentation de problèmes, des principes et lignes directrices générales.

Utilisation restreinte du Rapport pour les parties sectorielles du Plan

Pour les parties sectorielles, la CIDD ne s'est en général pas basée sur les scénarios de prospective qui, dans les deux Rapports fédéraux, créent un cadre permettant d'explorer les actions possibles. Ces scénarios ne sont pas abordés dans les parties sectorielles de l'avant-projet de Plan 2004-2008. La partie sectorielle du deuxième Plan se fonde donc peu sur le Rapport fédéral¹ pour d'importants sujets: la politique intégrée des produits, les technologies d'information et de communication (TIC), la consommation de tabac, l'élaboration d'inventaires d'émissions de gaz à effet de serre. Il est important de noter que certains éléments du Rapport fédéral qui n'avaient pas été repris dans l'avant-projet de deuxième Plan ont bien été intégrés dans le deuxième Plan. Il s'agit principalement des stratégies de production des entreprises et des organismes génétiquement modifiés (OGM).

Le Plan doit-il reprendre les thèmes proposés par le Rapport?

Le Plan doit-il reprendre les thèmes proposés par le Rapport? Cette question peut être discutée. D'une part, il importe surtout de remplir les missions confiées par la loi aux auteurs du Rapport (voir 2.1.2), et ce indépendamment du choix de thèmes spécifiques de développement durable. Si les auteurs du Plan choisissent de ne pas développer les thèmes du Rapport, ils ratent l'opportunité d'exploiter les résultats rassemblés dans ce Rapport. D'autre part, il est souhaitable, pour une bonne liaison avec d'autres niveaux de pouvoir, que le Plan

1. La partie sur la prospective du deuxième Rapport fédéral sur le développement durable aurait pu être davantage exploitée. Pour un grand nombre de mesures, une synthèse de la littérature sur l'évaluation d'incidence y est présentée.

puisse aborder aussi d'autres thèmes apparus après le Rapport et traités par ces autres niveaux de pouvoir. Le processus de prise de décision à la base des liens entre les Rapport et Plan fédéraux est expliqué au point 2.1.2. La Belgique fait partie des quelques pays européens qui ont choisi la Stratégie européenne de développement durable comme fil conducteur d'un plan. Le CFDD notamment a reconnu le bien-fondé de ce choix (CFDD 2004, §1).

1.3 Conclusions

Ce premier chapitre a tenté d'éclaircir la mesure dans laquelle une suite a été donnée au premier Plan. Il a établi qu'une suite a bien été donnée à au moins 56 % des mesures proposées. Pour la plupart, ces mesures sont dans une phase de préparation (20 %) ou sont exécutées (32 %). Les rapports des membres de la CIDD ne font que rarement mention des mesures qui n'ont reçu aucune suite. Ces mesures tombent par conséquent dans la catégorie "Absence d'information", laquelle contient un tiers des mesures.

L'évaluation du contenu du premier Plan permet surtout d'organiser un meilleur monitoring à l'avenir. Il convient de souligner les améliorations réalisées en la matière par la CIDD au cours des dernières années. Afin de poursuivre sur cette voie, les membres de la CIDD devraient distinguer, dans le cadre de leurs rapports annuels, les mesures qui n'ont pas été mises en œuvre des mesures pour lesquelles aucune information n'est disponible.

La structure du deuxième Plan est plus simple que celle du premier Plan et permet de répondre à un certain nombre d'exigences légales ainsi qu'aux questions posées par le CFDD dans son avis sur le premier Plan. En dépit de cette structure simplifiée, le texte présente encore des faiblesses: il contient par exemple trop peu d'objectifs concrets (voir 1.2.1).

L'analyse des instruments politiques met en évidence une utilisation accrue des instruments de communication (ou "doux") qui, toutefois, ne se fait pas au détriment des instruments juridiques et économiques (ou "durs"). Par contre, la part des instruments de programmation diminue. Dans les deux Plans, les mesures "dures" et "douces" se complètent. L'analyse laisse apparaître que les mesures "douces" du premier Plan ont été moins concrétisées que les mesures "dures", ce qui peut diminuer l'efficacité du *policy mix*.

Il est frappant de constater que le deuxième Plan consacre, en nombre de mesures, davantage d'attention à la consommation et à la production qu'il n'y paraît à première vue. Pour ce qui est du choix des thèmes, certaines priorités du CFDD ont été respectées (utilisation rationnelle de l'énergie, lutte contre la pauvreté et intégration des coûts externes). Une autre constatation est le fait que le recours au *Rapport fédéral sur le développement durable* n'a pas été très satisfaisant, surtout par effet d'un autre choix de thèmes.

Une question résultant de l'analyse est celle du chevauchement entre les différents Plans. D'une part, 45 % des mesures du deuxième *Plan fédéral de développement durable* sont tirées du premier. Ce chevauchement est étonnant car le deuxième Plan annonce explicitement qu'il ne reprendra pas de mesures du premier. L'analyse permet toutefois de dégager que seules 10 %

des mesures reprises sont restées inchangées. En ce qui concerne les autres 90 % de mesures, soit elles restent d'application, soit elles sont renforcées, ou affaiblies, soit encore leur cible a été modifiée.

L'analyse montre également un chevauchement entre l'avant-projet de deuxième Plan et l'accord de gouvernement 2003. Cette situation pose question puisque les mesures de l'accord de gouvernement sont de toutes façons destinées à être mises en œuvre. Le chapitre 2 aborde les problèmes découlant de cette situation, notamment pour la consultation de la population.

Enfin, il existe un risque de chevauchement entre les Plans de développement durable et certains plans sectoriels. Alors que le deuxième *Plan fédéral de développement durable* se réfère à des plans sectoriels, il ne propose aucune mesure pour améliorer la cohérence entre les processus de planning. Ce constat est également abordé dans le chapitre 2.



La Stratégie fédérale de développement durable

Un plan et une stratégie de développement durable

Les termes "stratégie" et "plan" sont souvent utilisés l'un pour l'autre. Or, il s'agit de concepts fondamentalement différents. Un plan est un ensemble de décisions qui peuvent faire partie d'une stratégie. Une stratégie est un processus organisant les interactions entre différents acteurs et instruments de façon à faire évoluer un système dans une direction déterminée. Tous les plans ne sont pas des plans de développement durable. Un plan dit "de développement durable" doit faire partie d'une stratégie de développement durable. De même, toutes les stratégies ne sont pas des stratégies de développement durable. Le développement durable est un processus d'apprentissage, pas une trajectoire tracée d'avance. C'est pourquoi une stratégie de développement durable contient des mécanismes d'évaluation et de participation et laisse une place aux incertitudes (OCDE & PNUD 2002, p. 30). En outre, une stratégie de développement durable met l'accent sur les interactions entre court et long terme de même qu'entre développement ici et dans le reste du monde.

En 1992 déjà, le Plan d'Action 21 (8.7) engageait les Etats à introduire des stratégies nationales en faveur d'un développement durable. Cet engagement a été confirmé en 1997 par l'obligation, pour chaque pays, d'élaborer un telle stratégie pour 2002. En 2002, le Plan de Johannesburg ajoutait que ces stratégies doivent être prêtes pour 2005. La loi belge du 5 mai 1997 *relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable* constitue une Stratégie de développement durable (Gouzée e.a. 1999). Cependant, elle a trait aux compétences fédérales. Il ne s'agit donc pas d'une stratégie nationale. Si c'était le cas, elle devrait également coordonner les actions des Régions, des Communautés et, éventuellement, des pouvoirs locaux. L'expérience de la Stratégie fédérale peut néanmoins constituer une source précieuse d'enseignements en vue de l'élaboration d'une stratégie nationale.

La boucle d'apprentissage de la Stratégie fédérale de développement durable

Le point de départ de la Stratégie fédérale fut la rédaction en 1998 du premier *Rapport fédéral sur le développement durable* et sa publication en 1999. La loi stipule en effet que le Plan doit être élaboré sur base du Rapport fédéral (art. 3). La phase de rapportage précède la phase de planning et de consultation de la population et des organes consultatifs. Les remarques des citoyens et de ces organes sont traduites en amendements et sont reprises autant que possible dans le texte du futur Plan. Vient ensuite la concertation du gouvernement, puis la décision d'accepter le Plan, lequel doit ensuite être mis en œuvre et faire l'objet d'un suivi (contrôle de son application). En résumé, le cycle de prise de décision complet comprend donc quatre étapes:

1. du rapportage à la consultation;
2. de la consultation au planning;

3. du planning à la mise en œuvre;
4. de la mise en œuvre au rapportage.

L'intention du législateur est notamment que l'évaluation de la politique, telle qu'elle apparaît dans les Rapports fédéraux, serve de base à l'élaboration du Plan suivant. La loi impose une limite de temps à chaque étape du cycle de prise de décision et organise leur enchaînement. Elle prévoit la publication de deux Rapports fédéraux et d'un Plan sur une période de quatre ans. La première période de quatre ans, qui couvrait les années 1998 à 2002, initiait le premier cycle de prise de décision. Le premier Plan fédéral de développement durable a été adopté par le gouvernement fédéral pour la période 2000-2004 et le Rapport fédéral de 2005 évaluera sa mise en œuvre, de façon à ce que le Plan suivant soit meilleur. Chaque cycle comprend donc la préparation et l'évaluation d'un Plan de développement durable. La mise en œuvre de ce Plan constitue une contribution importante du gouvernement belge aux engagements stratégiques de 1992, 1997 et 2002.

Ce chapitre met l'accent non pas sur le contenu des Plans et des Rapports fédéraux (le contenu des Plans a été évalué au premier chapitre), mais sur la manière dont s'est déroulé le processus de prise de décision de la Stratégie fédérale de développement durable de 1997 à 2004.

2.1 Du rapportage à la consultation

Le premier chapitre de ce Working Paper a examiné de près le contenu des Plans fédéraux de développement durable. Pour comprendre comment ce contenu est déterminé, il convient d'examiner en détail l'élaboration de deux autres documents: le *Rapport fédéral sur le développement durable* et l'avant-projet de *Plan fédéral de développement durable*. L'élaboration de ces documents a lieu durant la première étape du processus de prise de décision, décrite ci-dessous.

2.1.1 Acteurs

Rapport fédéral sur le développement durable

L'étape du rapportage jusqu'à la consultation inclut la rédaction de deux documents importants: le *Rapport fédéral sur le développement durable* et l'avant-projet de *Plan fédéral de développement durable*. La Task force développement durable (TFDD) rédige le premier sous la responsabilité du Bureau fédéral du plan. Pour ce faire, elle fait appel à la collaboration d'autres acteurs de la loi du 5 mai 1997. Ceci dit, les apports d'acteurs externes au Bureau du Plan sont très limités. Il n'est en effet pas prévu que celui-ci commande des études à des tiers. L'approche est donc différente de celle adoptée par exemple pour le rapportage environnemental en Région flamande, où un comité de rédaction incorpore dans son rapport des études faites par des tiers.

Avant-projet de Plan fédéral de développement durable

Le second document important est l'avant-projet de *Plan fédéral de développement durable*. Sa rédaction nécessite une collaboration entre les différents rédacteurs et entre les divers services fédéraux. Le texte est l'objet de nombreuses collaborations. Comme mentionné ci-dessous, la répartition des

tâches, pour la rédaction de l'avant-projet de Plan 2004-2008, a été différente de celle qui avait été adoptée pour l'avant-projet de 2000. La base réglementaire de ces modifications est l'arrêté royal du 8 décembre 2003 (Moniteur belge 2004). La modification de la méthode de travail sur base de l'expérience acquise lors du premier cycle de planning montre que la Stratégie fédérale de développement durable constitue réellement un processus d'apprentissage.

Répartition des tâches pour l'élaboration de l'avant-projet de Plan

Selon la loi du 5 mai 1997, le Bureau fédéral du plan (BFP) prépare l'avant-projet sur base des orientations de la Commission interdépartementale du développement durable (CIDD). La CIDD présente l'avant-projet de Plan simultanément aux Chambres législatives, au Conseil fédéral du développement durable (CFDD) et aux gouvernements des Régions et des Communautés. Le gouvernement fixe les mesures permettant de faire connaître l'avant-projet le plus largement possible et pour consulter la population à son sujet.

Dans la pratique, la répartition des tâches prévue par la loi a suivi des modalités différentes pour les deux avant-projets de *Plan fédéral de développement durable*. La raison en est qu'en 2004, les forces nouvelles de deux acteurs qui n'étaient pas en place en 2000 ont été installées, à savoir le Service public fédéral de programmation développement durable (SPP-DD) et le secrétariat de la CIDD. Le Tableau 10 reprend les différences dans la répartition des tâches pour l'élaboration des deux avant-projets.

Tableau 10 - Avant-projets de Plan - Répartition des tâches - Comparaison 2000-2004

Tâche	Avant-projet de 2000	Avant-projet de 2004
Orientations	CIDD	CIDD
Structure	TFDD pour la CIDD	TFDD pour la CIDD
Rédaction des parties transversales	TFDD pour la CIDD	TFDD pour la CIDD
Rédaction des parties sectorielles	TFDD + départements pour la CIDD	Secrétariat CIDD + SPP-DD + départements pour la CIDD
Coordination rédactionnelle pour la partie sectorielle	TFDD pour la CIDD	Secrétariat CIDD pour la CIDD
Rédaction finale	TFDD pour la CIDD	Groupe de travail intercabinets + experts du SPP-DD et du secrétariat CIDD (selon le chapitre) pour la CIDD

Source: TFDD.

Rédaction et coordination des parties thématiques

Une première différence importante de distribution des tâches entre les avant-projets de 2000 et de 2004 a trait à la rédaction et à la coordination de la partie sectorielle ou thématique¹. Lors de l'élaboration du texte de 2000, la TFDD a pris en charge la majeure partie du travail rédactionnel, en accord avec les membres de la CIDD et sur base de leurs contributions substantielles en termes de contenu. En 2004, la volonté a été de renforcer encore l'approche "bottom-up", dans le but d'impliquer davantage les services fédéraux dans l'élaboration du *Plan fédéral de développement durable* et de mieux en garantir la mise en œuvre ultérieure.

Les membres de la CIDD ont été plus impliqués dans le processus et ont été notamment invités à formuler, au sein de groupes de travail thématiques, les mesures qui devaient selon eux figurer dans l'avant-projet du deuxième Plan. Le secrétariat de la CIDD et le SPP-DD ont été chargés de la rédaction et de

1. Les parties 2, 3 et 4 dans le 1er avant-projet; les descriptions de thèmes et les actions dans le 2e avant-projet.

l'intégration des parties sectorielles. Un comité de rédaction a formulé des consignes rédactionnelles et a veillé à leur application. Il existait également un groupe d'orientation, pour coordonner la rédaction de l'avant-projet du deuxième Plan. Ce groupe était constitué du Bureau de la CIDD et de représentants de la TFDD et du SPP-DD. L'idée était de partager le plus possible la charge de travail. Cette formule n'a cependant pas permis de donner un encadrement satisfaisant aux groupes de travail. En ce qui concerne les autres niveaux de pouvoirs, il est à noter que les Régions et les Communautés sont présentes à la CIDD en tant qu'observateurs. La Région flamande a joué un rôle actif dans ce contexte lors de l'élaboration de l'avant-projet de deuxième Plan.

Une autre raison de modifier la répartition des tâches était que l'application de la loi -telle qu'elle fut comprise pour la rédaction de l'avant-projet en 2000-, impliquait dans l'élaboration de la partie sectorielle du Plan des acteurs qui étaient également chargés d'en évaluer l'exécution. Ces intervenants étaient donc à la fois juge et partie. Le CFDD a demandé, dans l'avis qu'il a rendu sur la loi sur le développement durable (CFDD 2000b, §7), que ce soient des organes différents qui rédigent le Plan et le Rapport fédéral. La nouvelle répartition des tâches rencontre partiellement cette demande. En 2004, seules les parties transversales ont encore été rédigées par la TFDD, mais plus les parties sectorielles. Bien que la répartition des tâches réponde ainsi en partie au souhait du CFDD, les rédacteurs du Plan (à l'exception du SPP-DD) et ceux du Rapport fédéral continuent à appartenir à une seule et même institution (le BFP).

Rôle du groupe de travail intercabine

Une deuxième différence importante est qu'en 2004, un Groupe de travail intercabine a modifié l'avant-projet avant que celui-ci ne soit soumis à la population pour consultation. Lors de l'élaboration du premier Plan, le monde politique n'était intervenu qu'après la consultation et son traitement. Cette absence d'intervention en amont avait conféré un statut peu clair à l'avant-projet du premier Plan. C'est ainsi qu'en 2000, le Parlement fédéral avait refusé de rendre un avis sur l'avant-projet, en raison du fait que l'initiative ne venait pas du gouvernement (Parlement fédéral 2003, §27.13). Dans son avis sur l'avant-projet de 2000, le CFDD épinglait le problème du statut de ce document (CFDD 2000a, §25). Le CFDD avait réclamé cette intervention politique à plusieurs reprises (voir encadré 3).

Encadré 3 - Avis du CFDD sur la révision de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable et Avis du CFDD sur la nécessité de développer une stratégie de consultation et recommandations pour la consultation sur l'avant-projet du 2ème Plan fédéral de développement durable

"C'est pourquoi le conseil demande que le statut de l'avant-projet de plan soit éclairci. D'une part, le conseil souhaite l'engagement du gouvernement, parce que cela est favorable à l'exécution ultérieure du plan. D'autre part, le conseil souhaite éviter que la nature de l'avant-projet de plan limite la possibilité d'un débat large et ouvert. En outre, le conseil souhaite que le parlement joue un rôle important dans ce débat" (CFDD, 2000b, §8).

"Un soutien politique au document avant le début de la consultation est essentiel selon le conseil. Les gens doivent être certains que les décideurs soient à l'écoute de leurs suggestions et que les propositions du Plan, sur lesquelles ils sont consultés, pourront effectivement être mises en œuvre. Le Plan précédent n'a pas bénéficié d'un soutien politique suffisant" (CFDD, 2003b, §29).

L'idée du Groupe de travail intercabineets était donc de soumettre à la population un document qui ait dès le départ une plus grande portée politique. Le groupe de travail s'est également efforcé d'améliorer la qualité de l'avant-projet du deuxième Plan. Il est toutefois possible que cette intervention réduise le degré d'implication des administrations que leur avait donné leur plus grande part de responsabilité dans la rédaction. Les présidents des groupes de travail n'ont pas été invités à venir défendre leur travail devant le Groupe de travail intercabineets. Le CFDD considère que le caractère *bottom-up* de la procédure est en progrès, mais il se demande s'il y a eu suffisamment d'intégration et de coordination tout au long du processus (voir encadré 4).

Encadré 4 - Avis du CFDD sur l'avant-projet de Plan fédéral de développement durable 2004-2008

"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 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" (CFDD 2004, §81).

Changement de composition de la CIDD

Si, avant le 30 janvier 2004, seuls des fonctionnaires représentaient les membres du gouvernement au sein de la CIDD, dans la composition actuelle, ce sont des membres des cabinets qui assument cette fonction. Les fonctionnaires ont à présent un rôle d'expert (CIDD 2004a, p.5-7). Ces nouvelles dispositions sont contenues dans l'arrêté royal du 8 décembre 2003 modifiant l'arrêté royal du 1er décembre 1998 portant fixation des règles générales relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Commission interdépartementale du développement durable (Moniteur belge, 1998). Cette évolution a probablement renforcé l'influence politique de la CIDD (indépendamment de l'intervention du Groupe de travail intercabineets sur l'avant-projet de deuxième Plan). L'arrêté royal modifie également la procédure de rédaction de l'avant-projet de Plan fédéral de développement durable. Il n'est toutefois pas possible de savoir précisément dans quelle mesure ces modifications permettront, à l'avenir, de résoudre les problèmes rencontrés jusqu'ici.

2.1.2 Mission du Rapport fédéral

Triple mission du Rapport fédéral

La triple mission du *Rapport fédéral sur le développement durable* est définie par la loi du 5 mai 1997. Cette mission est très ambitieuse, puisque ce Rapport doit comprendre:

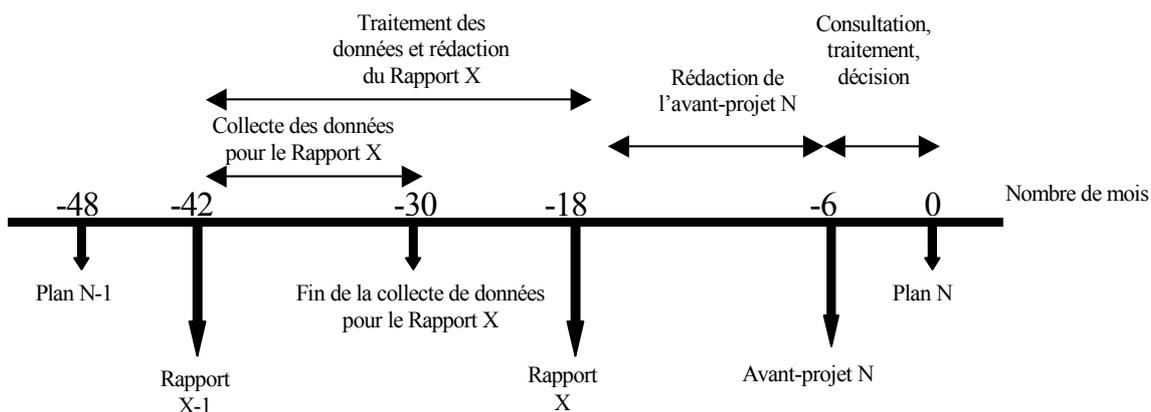
- *"une description, une analyse et une évaluation de la situation existante en Belgique en rapport avec les développements au plan international;*
- *une description, une analyse et une évaluation de la politique menée en matière de développement durable";*
- *une description du développement prévu en cas de politique inchangée et en cas de changement de politique suivant des hypothèses pertinentes".*

Comme indiqué plus haut (voir 1.2.4), le Rapport fédéral n'a pas constitué la principale source d'inspiration pour l'avant-projet de Plan en 2004, sauf en ce qui concerne les parties transversales. Cela procédait d'un choix conscient de s'aligner sur la Stratégie de l'UE, bien que l'article 3 de la loi du 5 mai 1997 stipule que le Plan est établi sur base du Rapport fédéral.

La loi fixe une périodicité correspondant à des cycles de quatre ans au cours desquels deux Rapports fédéraux et un Plan fédéral doivent être publiés. Une question importante est de savoir comment ces Plans et Rapports fédéraux s'articulent entre eux de façon à ce que les Rapports puissent tirer les leçons de l'expérience acquise lors des activités de suivi du Plan. Deux hypothèses sont envisagées:

- Une première hypothèse part du principe que tout doit être fait dans la période de quatre ans prévue par la loi. Cette hypothèse, illustrée à la figure 2, fait donc coïncider la période de quatre ans avec le cycle de prise de décision¹. La confrontation entre cette hypothèse et la pratique fait apparaître un certain nombre de difficultés.
- C'est pourquoi une deuxième hypothèse, représentée à la figure 3, part de l'idée selon laquelle la période de quatre ans et le cycle de prise de décision ne se recouvrent que partiellement.

Figure 2 - Détermination du délai de mise en œuvre du Plan qui peut être évalué, sur base de l'hypothèse 1



Source: TFDD.

Quatre ans (48 mois) séparent l'approbation d'un Plan et l'approbation du Plan suivant. La figure 2 montre une période de 48 mois qui se termine par l'approbation d'un Plan. A partir de cette approbation, le calcul est fait "à reculons" afin de déterminer les délais nécessaires pour que le Plan puisse effectivement s'appuyer sur un Rapport fédéral.

En partant de la décision d'approbation du Plan N, il est ainsi possible de schématiser les différentes étapes qui précèdent.

Six mois avant l'approbation du Plan N, il faut que l'avant-projet N soit prêt. Ces six mois sont nécessaires pour les trois dernières étapes de la rédaction du Plan N. Il y a tout d'abord la phase de consultation, qui requiert trois mois (art.4, §3 de la loi sur le développement durable). Deuxièmement, les résultats

1. Les étapes du cycle de prise de décision sont le rapportage, la consultation, le planning et la mise en œuvre.

bruts de la consultation doivent être traités. Cette tâche est confiée à la CIDD, qui dispose de deux mois pour s'en acquitter (art.4, §4). Troisièmement, le gouvernement a besoin de temps pour adapter le projet en fonction de ses priorités politiques et pour prendre une décision. La loi ne précise pas le temps nécessaire pour cette dernière étape, mais un délai d'un mois constitue sans doute une évaluation prudente.

Sur base de l'expérience acquise en 2000, il est possible de dire que la préparation d'un avant-projet prend environ une année (CIDD 2000, p.4-5). Cela a été confirmé en 2004 avec la préparation de l'avant-projet du deuxième Plan, qui a même duré quelques mois de plus (CIDD 2004, p.13). Dix-huit mois avant l'approbation du Plan N, les auteurs de l'avant-projet N doivent donc entamer leur travail. Dans le scénario idéal, le Rapport fédéral X sort à ce moment-là, si bien que la rédaction de l'avant-projet peut effectivement s'appuyer sur ce Rapport.

L'évaluation d'un Plan ne peut être mise à profit pour rédiger le Plan suivant

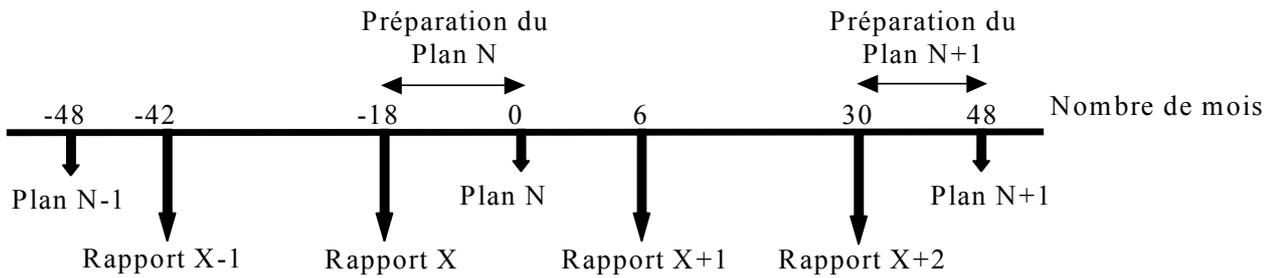
La rédaction d'un Rapport fédéral qui remplit les trois missions évoquées plus haut prend également du temps. L'expérience montre que les deux années accordées par le législateur ne sont pas une durée exagérée. La collecte des données en vue de l'évaluation de la mise en œuvre du Plan fédéral de développement durable dépend en outre du rapportage relatif à l'application des mesures contenues dans ce Plan. Ce rapportage est assuré chaque année par les membres de la CIDD et ses résultats sont publiés à la fin du mois de mars. Sur la ligne du temps, cette succession de rapports disponibles peut être fixée à -42, -30, -18 et -6 mois.

Pour qu'un Rapport fédéral soit prêt 18 mois avant l'adoption d'un Plan, la date de clôture pour la collecte des données relatives à la mise en œuvre du Plan N-1 doit être fixée à 30 mois avant la publication de ce Plan N. La grande majorité des données doit en effet avoir été récoltée à l'échéance -30 si l'on veut pouvoir publier un Rapport fédéral X à -18 mois. Le rapportage des membres de la CIDD qui est publié à -18 mois ne peut logiquement être pris en compte dans ce Rapport fédéral. Il n'y a donc qu'une couverture égale à, tout au plus, un an et demi de mise en œuvre du Plan précédent dans un Rapport fédéral fournissant aussi, à temps, les données nécessaires à l'avant-projet de Plan suivant. Or une aussi courte période de mise en œuvre d'un Plan ne produit guère de résultats tangibles.

Toutes les estimations liées à cette première hypothèse sont basées sur une application de la loi sans imprévu. Dans la réalité, certaines étapes sont encore plus longues ou sont reportées sous l'effet d'éléments extérieurs qui ont une influence sur le timing, comme par exemple des élections ou des périodes de vacances. Autrement dit, la période d'évaluation risque d'être encore plus courte qu'un an et demi.

Si l'on part du principe que la période de quatre ans coïncide avec le cycle de prise de décision, il est donc impossible de disposer d'une évaluation du Plan précédent sur une période suffisamment longue pour pouvoir baser l'élaboration du Plan suivant sur une évaluation de la mise en œuvre du Plan précédent. Mais la deuxième hypothèse permet de jeter un autre éclairage sur ce problème en ne limitant plus le cycle de prise de décision au carcan de la période de quatre ans. La ligne du temps telle qu'elle est représentée à la figure 3 couvre donc, dans cette nouvelle hypothèse, une période plus longue.

Figure 3 - Détermination du délai de mise en œuvre du Plan qui peut être évalué, sur base de l'hypothèse 2



Source: TFDD.

La figure 3 montre une période de 96 mois qui démarre avec l'approbation d'un Plan. A partir de là, le schéma indique quelles sont les étapes successives entre ce point de départ et le Plan qui sera approuvé huit ans (96 mois) plus tard.

Le Rapport fédéral X+1, publié après l'approbation du Plan N, évalue la mise en œuvre du Plan précédent (N-1). Le deuxième Rapport fédéral (X+2) publié après l'approbation du Plan N prépare le Plan suivant (N+1). La publication de ce Rapport fédéral X+2 coïncide en effet avec le début de la préparation de ce Plan N+1. Les deux Rapports fédéraux qui sont publiés entre deux Plans ont ainsi chacun un rôle différent: le premier Rapport fédéral évalue la mise en œuvre du Plan clôturé, tandis que le deuxième prépare le Plan suivant. Le Plan N+1 repose donc sur deux Rapports fédéraux: le Rapport X+1 qui évalue la mise en œuvre du Plan N-1, et le Rapport X+2, qui prépare le Plan N+1.

A titre d'exemple, cette hypothèse implique que le troisième Rapport fédéral (X+1) évalue la mise en œuvre du premier Plan (N-1) et que le quatrième Rapport fédéral serve de préparation au troisième Plan (N+1). Celui-ci pourra donc s'appuyer sur deux Rapports fédéraux: le troisième (X+1), qui évalue la mise en œuvre du premier Plan (N-1), et le quatrième (X+2), qui prépare le troisième Plan (N+1).

L'élaboration d'un Plan peut se baser sur l'évaluation d'un Plan précédent

Cette deuxième hypothèse, dans laquelle le cycle de prise de décision et la période de quatre ans ne coïncident pas, renforce donc la possibilité de voir se mettre en place une réelle boucle d'apprentissage. L'évaluation de la mise en œuvre d'un Plan peut ici bel et bien servir à l'élaboration d'un Plan ultérieur, mais pas à l'élaboration du Plan qui le suit directement, ce qui est techniquement impossible (voir figure 2). Cette hypothèse n'exclut donc pas la possibilité d'une boucle d'apprentissage.

Quelles sont les conséquences de ce scénario pour l'enchaînement des différentes étapes prévues par la loi?

- Un enchaînement optimal n'est possible qu'entre deux Plans pairs successifs ou entre deux Plans impairs successifs. La mise en œuvre du premier Plan serait donc entièrement évaluée par le (troisième) Rapport fédéral, avant que ne commencent les travaux préparatoires en vue de l'élaboration du troisième Plan. Il s'agit donc d'un Rapport fédéral *ex post* par rapport à un Plan.
- Le Rapport fédéral qui est publié juste avant la phase d'élaboration d'un Plan constitue précisément une préparation de ce Plan. Il s'agit donc d'un Rapport fédéral *ex ante* par rapport à un Plan.

2.1.3 Mission de l'avant-projet de Plan fédéral

Consultation sur l'avant-projet de Plan

Pour pouvoir consulter la population à propos de l'avant-projet de Plan, il est important que le document soit lisible et accessible au plus large public possible. Le texte doit en outre constituer un apport réel au débat, de façon à ce que le public en perçoive clairement les enjeux. Il est important que la population soit consultée sur le texte de l'avant-projet même -texte qui possède un statut juridique en vertu de l'article 4 de la loi du 5 mai 1997-, et pas sur un résumé dont il n'est nulle part question dans la loi. Comme mentionné plus haut (voir 2.1.1.), la procédure de rédaction de l'avant-projet a été axée davantage sur le contenu que sur la lisibilité et l'accessibilité, tant en 2004 qu'en 2000. La rédaction de l'avant-projet de 2004 traduit en outre un souci particulier d'acceptabilité politique.

Lisibilité de l'avant-projet de Plan

Les responsables de la rédaction de l'avant-projet se sont souciés de sa lisibilité, plus encore en 2004 qu'en 2000. C'est la raison pour laquelle ils se sont efforcés de formuler des actions aussi concrètes que possible. Par ailleurs, le rapport annuel de la CIDD de 2003 mentionne le fait que le texte a été soumis pour avis au Bureau de conseil en lisibilité de l'Institut de formation de l'administration fédérale. A ce propos, le rapport indique: "*La mission s'est avérée complexe compte tenu de la technicité de certaines parties de texte*" (CIDD 2004a, p.20). Selon le rapport de la CIDD, les remarques du Bureau de conseil en lisibilité ont été prises en compte dans la version finale. Toutefois, d'après les résultats de la consultation, bon nombre de citoyens ont encore eu des problèmes de compréhension.

40 % des mesures du deuxième Plan sont reprises de l'accord de gouvernement 2003

En ce qui concerne la qualité du texte en tant que contribution au débat, il a déjà été souligné (voir 1.2.4) que les références à l'accord de gouvernement de 2003 y sont très présentes. 40 % des mesures contenues dans l'avant-projet du deuxième Plan figuraient en effet déjà dans l'accord de gouvernement. Cela n'est dû qu'en partie à l'intervention du Groupe de travail intercabinefs. Conformément à une culture répandue au sein de l'administration, les services publics fédéraux se considèrent davantage comme les exécutants d'une politique qui a pris forme à l'échelon politique que comme des "préparateurs de politiques". Généralement, personne ne leur demande de lancer de nouvelles idées, ni même d'accélérer la mise en œuvre d'idées existantes. Il est donc peu probable qu'ils proposent spontanément de nouvelles mesures sans avoir obtenu au préalable l'approbation explicite du ministre concerné.

Conséquences pour le processus de consultation

Le grand nombre de mesures issues de l'accord de gouvernement peut être considéré comme une véritable question puisqu'il s'agit de mesures dont la mise en œuvre est par définition d'ores et déjà décidée. En outre, avant même que les réactions à la consultation aient été traitées, un certain nombre de mesures du deuxième Plan étaient déjà en cours de mise en œuvre, comme en témoigne, par exemple, la note de politique générale Environnement du 10 novembre 2003. Cette note dit explicitement qu'une mesure du deuxième Plan est déjà en phase d'exécution, alors qu'à ce moment, la procédure de consultation n'avait même pas encore commencé: "*En exécution du deuxième Plan fédéral de développement durable, la cellule Changements climatiques préparera le volet fédéral du Plan national climat qui sera adopté par la Commission nationale climat*".

Cela ne signifie pas nécessairement que les mesures du *Plan fédéral de développement durable* seraient définitives et que la consultation serait une simple formalité. En réalité, les mesures contenues dans l'accord de gouvernement figurent dans cet accord sous leur forme la plus élémentaire. Elles doivent encore être complétées et précisées au cours du processus décisionnel et peuvent donc encore être corrigées. Cela n'enlève rien au fait que l'intention existe bel et bien de donner suite à ces mesures.

L'avant-projet de 2004 cite également des plans sectoriels, comme le Plan d'action national inclusion sociale 2003-2005, qui a été approuvé par le gouvernement le 5 septembre 2003. L'avant-projet du *Plan fédéral de développement durable 2004-2008* contient, dans son Action 1, un résumé de ce plan. Une fois encore, le citoyen pourrait se demander pourquoi il est consulté à propos d'un plan qui a déjà été approuvé et qui est en cours d'exécution. Dans ce cas-ci, l'argument selon lequel il est encore possible d'amender la mise en œuvre concrète de ce plan ne tient pas.

Un processus participatif ne peut se baser sur un avant-projet contenant des mesures déjà décidées

Pour qu'il y ait un véritable processus participatif, il est indispensable que l'avant-projet ne concerne pas des mesures déjà décidées. Un tel processus doit également laisser une marge permettant d'amender les politiques proposées.

2.1.4 Communication relative à l'avant-projet de Plan fédéral

Les autorités fédérales invitent les citoyens, les organisations et les institutions à prendre connaissance de l'avant-projet de *Plan fédéral de développement durable* et de leur faire part de leurs commentaires, propositions, objections et ajouts éventuels. En consultant la population, le gouvernement fédéral applique dans une large mesure le principe de participation auquel il a souscrit dans le cadre de la Déclaration de Rio et de l'article 7 de la Convention d'Aarhus (Gouzée & Mazijn 2002).

Responsables de la consultation

Il ressort de la loi du 5 mai 1997 (art. 4.2) que le pouvoir fédéral est chargé de faire connaître l'avant-projet et d'organiser la consultation à son sujet. Entre les deux premières consultations, il y a toutefois eu des différences quant aux responsabilités relatives à la publication, à la diffusion et à l'adaptation de l'avant-projet.

Processus de consultation du premier Plan

En 2000, c'est le cabinet du secrétaire d'Etat au développement durable qui a organisé la consultation autour de l'avant-projet. La stratégie de communication et l'affectation des responsabilités ont manqué de clarté aux yeux du public. Pour la première consultation, la loi du 5 mai 1997 a été complétée et enrichie des arrêtés royaux suivants:

- *arrêté royal fixant les règles générales pour la consultation de la population sur l'avant-projet de plan fédéral de développement durable;*
- *arrêté royal organisant l'octroi de subventions à des projets d'activités, d'animation et d'information proposés par des associations ou organismes d'intérêt public dans le cadre de la consultation de la population sur l'avant-projet de plan fédéral de développement durable.*

Ces arrêtés royaux ont été approuvés le 9 janvier 2000 et ont été publiés au Moniteur belge le 14 janvier. Le délai était donc très court pour faire démarrer la consultation le 1er février 2000. De plus, le premier de ces arrêtés royaux a été approuvé selon une procédure d'urgence. Les organisations qui voulaient obtenir un subside sur base du second de ces arrêtés, notamment pour organiser une activité d'animation ou d'information, devaient introduire leur demande avant le 21 janvier, soit une semaine après la publication au Moniteur. Le recours à la procédure d'urgence et les délais extrêmement courts indiquent que la stratégie de communication n'a pas été préparée assez longtemps à l'avance, ce qui peut notamment s'expliquer par le changement de gouvernement en juillet 1999.

La rédaction d'un Plan est prévue en début de législature, de manière à ce que ce soit le même gouvernement qui approuve le Plan et le mette en œuvre. Le problème d'un changement de gouvernement intervenant peu de temps avant la consultation est donc structurel. Pour que la consultation puisse être préparée à temps, le gouvernement sortant doit effectuer les démarches préparatoires utiles, ce qui a effectivement été le cas pour le deuxième Plan.

Processus de consultation autour du deuxième Plan

Pour la deuxième consultation, il y avait un responsable administratif, à savoir le SPP-DD. Sur base des budgets affectés, le SPP-DD a pu élaborer une stratégie et communiquer à son sujet. C'était une demande formulée notamment par le CFDD (voir encadré 5). Cette communication s'est faite en partie lors du Symposium CFDD et Politique scientifique fédérale (en collaboration avec la CIDD et le SPP-DD) du 25 mars 2003 (CFDD 2003a).

Encadré 5 - Avis du CFDD sur la Nécessité de développer une stratégie de consultation et recommandations pour la consultation sur l'avant-projet du 2ème Plan fédéral de développement durable

"Le conseil plaide pour que les initiateurs de consultations définissent clairement le(s) objectif(s) de ces consultations et les communiquent aux personnes et groupes consultés. Selon le(s) objectif(s) choisi(s), le groupe cible, le calendrier et le document de consultation doivent être adaptés. Lorsque les initiateurs choisissent de combiner plusieurs objectifs, ils doivent également tenter de combiner les autres facteurs (groupe cible, calendrier, document)" (CFDD 2003b, §16).

Les grandes lignes de la publication et de la diffusion de l'avant-projet sont reprises dans le tableau ci-dessous.

Tableau 11 - Communication relative à l'avant-projet, comparaison 2000-2004

	Consultation 2000	Consultation 2004
Responsabilité	Cabinet Deleuze	SPP-DD
Lancement	Conférence de presse Deleuze, Demotte, Sonck	Conférence de presse Vandebossche et Journée de formation pour intermédiaires
Délai	Population: 60 jours (1/2 - 31/3) CFDD: 90 jours (11/1 - 10/4)	90 jours (15/2 - 14/5)
Nombre d'exemplaires diffusés	Les chiffres relatifs aux exemplaires imprimés varient entre 15 000 et 17 000 exemplaires (6 000 en néerlandais, 11 000 en français) 4 200 téléchargements	25 000 exemplaires imprimés (12 000 en néerlandais, 12 000 en français, 1 000 en allemand) 3 000 cédéroms 8 440 téléchargements
Langues	Néerlandais, français, traduction allemande partielle via Internet	Néerlandais, français, allemand
Présentation	Très simple, impression en noir et blanc	Couverture en quadrichromie, texte en deux couleurs, aspect soigné, dessins
Diffusion dans les communes	En consultation dans les bibliothèques publiques	En consultation dans les bibliothèques publiques (1477) 2 exemplaires envoyés à chaque commune (+affiche)
Campagne via les médias	- annonce publiée 2x dans 7 journaux - annonce publiée 2x dans plusieurs revues - Communication gouvernementale radio + TV - Consultation possible en bibliothèque - Sites internet CIDD et Billy-globe	- 2x dans 8 journaux - 1X dans 7 revues - Spots radio sur 11 chaînes - 5 100 affiches - Consultation possible en bibliothèque - Sites internet CIDD, Plan2004 et Billy-globe
Débats publics	Plus de 100, subsidiés ou non	108: 75 subsidiés, 10 non subsidiés et 23 organisés par le SPP-DD
Projets subventionnés	25 projets: débats, journées d'étude, réunions d'information et présentations	43 projets: 75 conférences, 25 publications papier et 20 sites internet
Synthèse ^a	Non disponible	Disponible
Transparents	Disponibles	Disponibles

a. La synthèse du Plan et les transparents qui s'y rapportent sont des outils pédagogiques et ne constituent pas des documents officiels. Pour l'avant-projet du premier Plan, aucune synthèse n'a été proposée au public afin d'éviter tout risque de confusion à propos du document soumis à consultation. Pour la deuxième consultation, la synthèse était accompagnée d'un avertissement signalant qu'il ne s'agissait pas de l'avant-projet.

Sources: CDO (2000), CFDD (2003). Bulletin d'information SPP-DD- n°2 - 2/2004, Parlement fédéral (2000, 2004a & 2004b).

Efforts supplémentaires pour atteindre le grand public

Le tableau 11 montre qu'un effort particulier a été fourni pour atteindre un public plus large. Dans les grandes lignes, les canaux utilisés afin d'essayer de toucher les citoyens ont été les mêmes. La volonté a été cependant d'adopter un ton plus fluide et moins administratif. C'est ainsi par exemple que la communication gouvernementale a cédé la place à des spots radio. Un autre exemple est la couverture en quadrichromie, préférée à la couverture grise du premier avant-projet. Enfin, la population a eu plus de temps (90 jours au lieu de 60) pour prendre connaissance de l'avant-projet et pour faire part de ses remarques (A.R. du 2/4/2003).

Peu d'intérêt pour les débats publics

Un autre aspect important de la question concerne les débats publics. Pour la première consultation, les autorités ont laissé l'initiative aux organisations issues de la société civile. Elles ont apporté leur soutien financier à 25 organisations et elles ont établi une liste comportant une cinquantaine d'orateurs connus et spécialisés, parmi lesquels figuraient notamment des professeurs d'université, des représentants d'ONG et des membres de la TFDD et de la CIDD. Les organisateurs à la recherche de personnes capables d'introduire et d'animer des débats avaient une liste de noms à leur disposition (CIDD, TFDD 2000a, p.5). Selon les orateurs et les rapports, les débats ont attiré un large public. Pour la deuxième consultation, aucune liste d'orateurs n'a été mise

à la disposition des organisateurs. Un élément nouveau de cette deuxième consultation est que le SPP-DD a organisé lui-même deux débats dans chaque province et à Bruxelles (un dans l'après-midi et l'autre en soirée), ainsi qu'un débat en Communauté germanophone. Les débats organisés par le SPP-DD ont suscité peu d'intérêt. Par ailleurs, 43 projets avaient obtenu un soutien financier. Ces projets ont débouché sur l'organisation de 75 conférences. Peu de données sont disponibles sur l'intérêt suscité par ces rencontres-là. L'une d'entre elles a dû toutefois être supprimée pour cause d'intérêt insuffisant. De même, il n'est pas connu précisément dans quelle mesure les débats organisés par le SPP-DD et les débats subsidiés étaient complémentaires et s'ils ont attiré des publics différents.

Groupe cible visé par la consultation

La cible visée par la consultation n'était pas clairement identifiée dans la stratégie de communication. La loi stipule que "*la population*" (art.4 §2) doit être consultée, ce qui laisse entendre que l'ensemble de la population est visée. Cela n'empêche pas que par ailleurs, les autorités fassent un effort particulier afin d'impliquer davantage certaines parties de la population dans la consultation.

Pour l'élaboration de l'avant-projet de 2004, l'importance du groupe cible des 16 à 18 ans a été soulignée tant par le SPP-DD (CFDD 2003a, p.30) et le CFDD (2000a, §32) que par la CIDD (CIDD 2004). La CIDD et le SPP-DD attachaient également beaucoup d'importance aux personnes défavorisées en tant que groupe-cible de la consultation. Pour le CFDD en revanche (2003b, §33), cette catégorie ne constituait pas une priorité. Dans la pratique, ce qui a été fait afin de mieux atteindre les deux cibles citées n'est pas très clair. En réponse à une question parlementaire (Parlement fédéral 2004a, p.42), la ministre compétente a déclaré que le groupe cible de la campagne dans les médias était composé de toutes les personnes de plus de 18 ans résidant en Belgique. Ce manque de clarté en ce qui concerne le groupe cible pose la question des critères sur base desquels les autorités pourraient décider quels sont les groupes cibles qu'il conviendrait d'impliquer dans la consultation. Quelques critères possibles sont décrits ci-dessous.

Critères pour la définition d'un groupe cible

- La représentativité des répondants. Les autorités pourraient tâcher de faire en sorte que tous les groupes de la population soient représentés de façon proportionnelle dans la participation du public à la consultation. Ce n'est apparemment pas le but poursuivi. Il est vrai qu'un tel objectif serait très difficile à atteindre, vu que chacun est libre de réagir ou non.
- L'analyse de l'expérience des consultations antérieures. Après chaque consultation (y compris en dehors du contexte du développement durable), des analyses sont faites pour savoir qui y a réagi. Ces analyses existent aussi pour la première consultation et il en ressort qu'un certain nombre de groupes ont moins réagi (voir 2.2.1). Or, ni dans la communication de la ministre, ni du côté des services publics fédéraux, il n'est question de fournir un effort supplémentaire afin de mieux atteindre les groupes cibles sous-représentés dans la première consultation.
- La qualité des réactions. Une autre possibilité serait de viser un public qui manifeste un intérêt particulier pour le développement durable et qui dispose d'une bonne connaissance du sujet. La campagne menée autour de la consultation de 2004 visait à susciter un grand nombre de réactions, d'où notamment la diffusion de spots à la radio. Cependant, d'aucuns -notamment le SPP-DD- ont souligné que ce n'est pas tant la quantité que la qualité des remarques du public qui ferait en sorte qu'on en tiendrait compte ou pas.

Il existe sans aucun doute d'autres critères qui permettraient de sélectionner certains groupes cibles vis-à-vis desquels il serait possible de développer des efforts spéciaux afin de les inciter à réagir à l'avant-projet de Plan. Ce qui est sûr, c'est qu'un certain flou entoure les critères qui ont été utilisés lors de la deuxième consultation de manière à atteindre certains groupes en particulier. Outre la détermination du groupe cible spécifique se pose également la question de savoir ce que l'on peut faire pour susciter l'intérêt d'une partie de la population en particulier.

Variété des styles des instruments utilisés pour la consultation

La manière dont la radio a été utilisée comme outil de communication correspond à la volonté de toucher l'ensemble de la population belge. Le nombre de consultations du site internet a considérablement augmenté durant la période de diffusion du spot. Mais le style et le message des différents canaux de communication utilisés n'étaient pas cohérents. Si, d'une part, l'affiche, l'annonce et le lay-out de l'avant-projet du deuxième Plan présentaient bien une unité de style, il n'en allait pas de même pour le spot radio et le site internet www.plan2004.be, dont le style et le message étaient très différents l'un de l'autre, de même que par rapport aux autres supports. Une question parlementaire adressée à la ministre compétente pour le développement durable exprimait ce manque d'unité de ton comme suit: *"Contrairement au spot publicitaire très créatif diffusé sur les ondes, ce site web n'est pas un modèle d'accessibilité"* (Parlement fédéral 2004j). Ce manque d'uniformité peut nuire à l'efficacité d'une campagne. Le grand nombre de citoyens qui, lors de leur consultation du site internet, ont quitté le site après quelques secondes semble en tout cas indiquer qu'ils n'y ont pas trouvé ce qu'ils espéraient après avoir entendu le spot radio. En revanche, pour ce qui est du contenu, le site internet et le texte de l'avant-projet du deuxième Plan étaient en bonne concordance l'un avec l'autre. Par ailleurs, en dépit de l'absence de budget spécifique, le site internet a bien fonctionné sur le plan technique.

Selon certains, les dessins humoristiques figurant dans l'avant-projet de 2004 constituaient un élément perturbateur du point de vue de la communication. Le Conseil wallon de l'environnement et du développement durable estime notamment que ces dessins tournent en dérision certains problèmes complexes et que cela faisait passer le message du texte à l'arrière-plan (CWEDD 2004, p.4).

Les sources d'information de la consultation

Comme évoqué plus haut, plusieurs sources d'information ont été utilisées pour informer le public à propos de la consultation. Le tableau 12 présente un aperçu comparatif de l'impact effectif de ces différentes sources d'information lors des deux consultations.

Tableau 12 - Réactions à la consultation selon les différentes sources d'information - comparaison 2000-2004

	Consultation 2000		Consultation 2004	
	Nombre de réactions	Pourcentage	Nombre de réactions	Pourcentage
Presse écrite	441	35,6	137	21,1
Télévision	} 153	} 12,3	12	1,8
Radio			279	42,9
Internet	43	3,4	81	12,5
Commune	46	3,8	/	/
Bibliothèque	16	1,3	/	/
Affiche	/	/	2	0,3
Autre personne	/	/	55	8,5
Autres	541	43,6	84	12,9
Total	1240	100,0	650	100,0
Valeurs manquantes	674	(35,7)	80	11,0
Total	1887	(100,0)	730	100,0

Source: Analyse de la TFDD sur base de données fournies par le SPP-DD.

Le spot radio est la source d'information principale

La radio a eu nettement plus d'impact lors de la consultation de 2004: près de la moitié des personnes qui ont réagi ont en effet été mises au courant de la consultation via ce canal. Si la télévision est restée une source d'information, c'est grâce aux émissions d'actualités, vu qu'il n'y a pas eu de spot télé en 2004. Pour le reste, la presse écrite et, dans une moindre mesure, internet, restent des moyens d'information importants. Il y a toutefois quelques différences entre les réactions francophones et néerlandophones. En moyenne les francophones ont été davantage informés de l'existence de la consultation via la presse écrite et la télévision, tandis que les néerlandophones l'ont été davantage via internet et d'autres canaux d'information tels que le lieu de travail ou des contacts privilégiés avec des ONG ou des syndicats.

Les budgets utilisés pour la consultation

L'organisation d'une enquête publique a forcément un coût. Le tableau 13 présente un aperçu des budgets qui ont été nécessaires pour les consultations de 2000 et de 2004. Les données ne sont pas totalement comparables les unes aux autres, étant donné que l'approche a été différente. En 2000, bon nombre de tâches ont été confiées au Service fédéral d'information. Or, le coût de ces tâches n'est pas connu de façon détaillée. Une autre différence est que la première consultation a été encadrée par un comité d'accompagnement¹ au sein duquel siégeaient notamment six personnes issues du monde scientifique, lesquelles ont été bien sûr rétribuées.

1. Constitué en vertu d'un arrêté royal daté du 9 janvier 2000.

Tableau 13 - Budget pour la communication relative à l'avant-projet de Plan fédéral de développement durable

Consultation 2004		Consultation 2000	
Description	Coût (EUR)	Coût (EUR)	Description
Mise en pages et illustrations	7 653,14		
Impression 2 couleurs, 12000 en néerlandais, 12000 en français, 1000 en allemand	33 039,49	32 144,73	Impression de 6 000 exemplaires en néerlandais et 11 000 en français
Traductions vers l'allemand et le français	13 866,00	4 746,74	Traduction vers l'allemand
Conception de l'annonce et de l'affiche + impression des affiches	4919,97	228 999,03	Campagne du Service fédéral d'information (annonces dans la presse, communication gouvernementale à la TV et à la radio, envoi...)
Publication des annonces dans la presse	104 818,35		
Spots radio	309 393,10		
Envoi des 25 000 exemplaires + enveloppes	13 974,00		
Cédérom: création + impression	2 214,30		
		7 436,81	Comité d'accompagnement (6 personnes)
Formation d'intermédiaires	5 054,88		
Subsides aux associations et à la presse	92 317,00	65 888,86	25 animations société civile
22 conférences	7 426,00		
Mise à jour du site Billy Globe	0	47 420,67	Site internet Billy Globe
Formulaire sur cédérom	16 819,00		
Total	611.495,97	386.636,84	Total

Source: SPP-DD.

Un budget de communication plus important pour le deuxième Plan

Il ressort du tableau 13 que les moyens financiers engagés en 2004 pour consulter la population étaient de 224 859,13 euros supérieurs à ceux qui avaient été engagés pour la première consultation. Le coût du spot radio, qui n'existait pas en 2000, est du même ordre de grandeur que la différence totale de coût entre les deux consultations. La moitié du budget de communication destiné à faire connaître la consultation en 2004 est allée à ce spot radio. Un sixième est allé aux annonces dans les quotidiens et les hebdomadaires et un autre sixième a été consacré aux subventions à diverses organisations. Le reste du budget a été réparti entre frais d'impression, d'envoi et de traduction, la production d'un cédérom et l'organisation d'une journée d'étude et de conférences. Sur le cédérom figurait notamment un formulaire électronique qui permettait aux citoyens de réagir à l'enquête. Le nombre de réactions obtenues via ce canal n'a pas été en rapport avec le coût de ce formulaire (16 819,00 EUR).

Un budget global équivalent pour les deux Plans

Le tableau 13 ne présente qu'une partie du coût total de la consultation, puisqu'après la phase de communication il a fallu traiter les réactions et diffuser le Plan lui-même. Cette seconde phase a entraîné des coûts supplémentaires. Au total, ce coût a atteint 671 197,04 EUR en 2000 et a été estimé à 653 495,97 EUR en 2004. Ce montant global a donc baissé. Ce budget moins important n'a pas empêché de faire davantage pour la deuxième que pour la première consultation. Cela s'explique par les frais de personnel et de fonctionnement des institutions concernées. La création du SPP-DD et d'un secrétariat de la CIDD ont en effet incité à faire accomplir par les services publics un certain nombre de tâches qui, en 2000, avaient été déléguées à des services externes.

2.2 De la consultation au planning

L'étape de la Stratégie fédérale de développement durable la plus visible pour le public est la consultation sur l'avant-projet de *Plan fédéral de développement durable*. L'organisation de cette consultation, les réactions des citoyens, le traitement de ces réactions et le feedback à propos de la manière dont elles ont été prises en compte, sont importants non seulement pour le contenu de la politique de développement durable, mais également pour évaluer la portée de cette politique. C'est précisément l'objet de cette division du texte.

2.2.1 Acteurs

Trois types d'acteurs consultés

Les trois principaux acteurs du processus de consultation sont la population et la société civile, les conseils consultatifs (dont le CFDD) et les pouvoirs publics. Ces acteurs remplissent les fonctions suivantes:

- la population et la société civile prennent connaissance de l'avant-projet de Plan et y réagissent;
- les conseils consultatifs rendent des avis¹ et font des recommandations en vue du bon déroulement de la consultation;
- les pouvoirs publics organisent la consultation, traitent les réactions et les incorporent dans un projet de Plan². Ils informent la population à propos du déroulement et du résultat du processus de consultation.

Lors de la première consultation, la population était invitée à réagir via le formulaire diffusé avec l'avant-projet de Plan, en y ajoutant éventuellement des annexes. Pour la deuxième consultation, il y avait deux méthodes possibles pour réagir: par courrier postal ou par voie électronique via le site internet.

Deux fois moins de réactions et trois fois moins de remarques

Pour bien comprendre ce qui suit, il convient d'attirer l'attention sur l'importante distinction faite entre les "réactions" et les "remarques". Une réaction est une réponse complète envoyée par un citoyen ou une organisation. Une réaction peut comporter de nombreuses remarques qui ont trait à diverses parties de l'avant-projet. En 2000, il y a eu 1 887 réactions pour quelque 16 000 remarques, tandis qu'en 2004, il y a eu 805 réactions pour près de 6 000 remarques. Ces chiffres tiennent compte des lettres-types contenant des remarques identiques émanant d'expéditeurs distincts. Il y en a eu 358 en 2000 et 75 en 2004.

En 2004, deux tiers des réactions sont parvenues par voie électronique. Cette proportion résulte de deux pourcentages très différents: celui des réactions des citoyens (82,5 %) et celui des réactions des organisations (29,9 %). La réaction sur support papier était possible via un formulaire ou de manière libre.

Les réactions à l'avant-projet de *Plan fédéral de développement durable 2000-2004* étaient issues de citoyens individuels à concurrence de 89 % (1540 réactions) et d'organisations à concurrence de 11 % (300 réactions). Les lettres-

1. "Dans les nonante jours suivant la communication de l'avant-projet de Plan, le Conseil communique son avis motivé sur l'avant-projet" (Art.4 §3 de la loi du 5/5/1997).
 2. "Le Roi fixe les mesures permettant de donner à l'avant-projet de plan la notoriété la plus étendue possible et de consulter la population sur ce sujet" (Art.4 §2 de la loi du 5/5/1997). "Dans les soixante jours [...], la Commission examine les avis rendus et rédige le projet de plan" (Art.4 §4 de la loi du 5/5/1997).

types constituent 19 % des réactions des citoyens (319 réactions) et 13 % des réactions des organisations (39 réactions). En 2004, les réactions à l'avant-projet de Plan 2004-2008 sont issues pour 72,5 % de citoyens (584 réactions) et pour 27,5 % d'organisations (221 réactions). Les lettres-types constituaient 0,3 % des réactions des citoyens (2 réactions) et 33,0 % (73 réactions) de celles émanant d'organisations.

759,62 EUR par réaction en 2004 et 204,90 EUR par réaction en 2000

Une première constatation importante est que la réponse globale de la population a chuté de plus de 50 % entre la première consultation (1 887 réactions) et la deuxième consultation (805 réactions). Cette évolution est contraire aux attentes, compte tenu des efforts de communication supplémentaires autour de l'avant-projet de 2004. La réponse à une question parlementaire posée à ce sujet (Parlement fédéral 2004b) a donné lieu à un article de presse extrêmement négatif (*Duurzame ontwikkeling flopt*, De Standaard 3/6/2004). Cet article mentionnait un coût par réaction de 675,00 EUR. Si l'on fait le même calcul que le journaliste (moyens engagés divisés par le nombre de réactions) mais sur base des données disponibles actuellement, le coût par réaction atteint même 759,62 EUR. Par comparaison, vu que la communication autour du premier Plan a coûté 386 636,84 EUR et que le nombre de réactions était de 1 887, le coût par réaction était donc de 204,90 EUR. La faiblesse de la réaction du public à la deuxième consultation fait l'objet d'une analyse détaillée au point 2.2.1.1 ci-dessous, de façon à ce qu'à l'avenir, la population puisse être consultée avec davantage d'efficacité.

Au-delà du nombre de réactions: la conscientisation

Les objectifs d'une consultation de la population dépassent toutefois la simple collecte de remarques visant à amender le Plan. Le but est également de sensibiliser la population à la problématique du développement durable et d'inciter les gens à y réfléchir. Dans cette perspective, le coût par réaction n'est pas le seul critère permettant de juger de l'efficacité de la consultation. Le coût par "prise de connaissance" de la consultation ou de l'avant-projet est également intéressant à cet égard. 19 763 personnes ont visité le site internet www.plan2004.be. Parmi elles, 2 544 sont revenues à plusieurs reprises sur le site et 2 120 ont imprimé un bon de commande, tandis que 8 440 visiteurs ont téléchargé l'avant-projet. Toutes ces personnes ont, d'une manière ou d'une autre, pris connaissance des défis du développement durable. Le bilan n'est donc pas nécessairement aussi négatif que peut le laisser croire la lecture de la presse. De ce point de vue toutefois, il n'est pas possible, par manque de données, de comparer ces résultats avec la consultation de 2000.

2.2.1.1 Pourquoi y a-t-il eu moins de réactions?

Il n'y a pas d'explication simple et limpide à la diminution considérable du nombre de réactions à la consultation de 2004 par rapport à celle de 2000. Quelques réponses possibles sont présentées ci-dessous.

La consultation est considérée par certains comme une formalité, sans influence sur la prise de décision

Dans leur réaction à la consultation, certains citoyens se demandaient si les décideurs politiques prendraient leur opinion au sérieux et si les consultations n'étaient pas simplement des exercices formels sans grand impact. Cette réaction peut être comprise à la lumière des constatations évoquées au point 2.1.3:

- 40 % des mesures de l'avant-projet du deuxième Plan figuraient déjà dans l'accord de gouvernement;
- un certain nombre de mesures de l'avant-projet étaient déjà en phase d'exécution avant même le démarrage de la consultation;

- un certain nombre de mesures contenues dans l'avant-projet se trouvaient déjà dans d'autres plans approuvés avant la consultation.

Si les citoyens avaient effectivement le sentiment que leur réaction à l'avant-projet de Plan serait sans effet, cela pourrait expliquer en partie pourquoi ils ont globalement moins réagi. Le CFDD a également exprimé ses inquiétudes au sujet de l'impact réel de la consultation, un tel impact n'étant en effet possible que si l'on tient compte des apports du public (voir encadré 6).

Encadré 6 - Avis du CFDD sur la nécessité de développer une stratégie de consultation et recommandations pour la consultation sur l'avant-projet du 2ème Plan fédéral de développement durable

"Les pouvoirs publics doivent éviter les consultations "alibi": si la décision est déjà prise, cela n'a pas de sens de consulter la population. Le public ne participera activement et ne se sentira reconnu que si l'on prend réellement son avis en considération" (CFDD 2003b, §12).

A cela s'ajoute le fait que la politique de développement durable dépend d'une série d'exigences institutionnelles qui sont difficiles à rencontrer et qu'elle ne peut guère mettre de succès spectaculaires à son actif. Il se pourrait dès lors qu'un certain nombre de citoyens soient dissuadés de participer encore une fois à une telle consultation. Cela peut être en partie dû à un manque de volontarisme politique. Mais cela peut aussi être imputé à des attentes exagérées de la part d'un certain nombre de citoyens.

Absence d'information sur la mise en œuvre du premier Plan

Par ailleurs, la population n'a pas pu disposer d'informations sur la mise en œuvre du premier Plan avant la consultation. Une telle absence d'informations alimente le scepticisme par rapport à l'ensemble du processus de prise de décision. Durant la consultation, la CIDD a diffusé un certain nombre de documents via internet afin de pallier à ce manque d'informations. Toutefois, ces documents ne permettent pas non plus de se faire une idée claire de la mesure dans laquelle le premier Plan a été mis en œuvre. Ces documents font l'objet d'un commentaire plus détaillé au point 2.4.2.

La multiplication des consultations provoque une lassitude

Dans son avis sur la stratégie de consultation, le CFDD mettait en garde contre une volonté excessive de sonder l'opinion, une tendance susceptible d'entraîner une lassitude par rapport aux consultations, de même qu'une perte de crédibilité (voir encadré 7). Ceci dit, il n'y a pas d'indices concrets selon lesquels un tel phénomène aurait joué au niveau du citoyen. En tout cas, personne n'a réagi en ce sens à la consultation. Par contre, au niveau des grands groupes sociaux et des conseils consultatifs, leur souhait d'une organisation plus efficace de leur participation est à noter (CFDD, 2003a).

Encadré 7 - Avis du CFDD sur la nécessité de développer une stratégie de consultation et recommandations pour la consultation sur l'avant-projet du 2ème Plan fédéral de développement durable

"De plus en plus de décideurs politiques, du niveau local jusqu'au niveau international, consultent les organisations sociales et les citoyens sur un nombre toujours plus important de thèmes, sans qu'il y ait de coordination au sein des différents niveaux politiques et entre eux. De ce fait, on risque ainsi d'interroger les citoyens à de multiples reprises et de susciter chez eux une lassitude. En outre, la surabondance des initiatives risque d'entraîner la confusion et de leur faire perdre leur crédibilité" (CFDD 2003b, §4).

Texte inadapté pour une consultation grand public

Comme il ressort des arguments présentés au point 2.1.3, la forme et le contenu de l'avant-projet de Plan n'étaient pas suffisamment adaptés à une consultation visant le grand public. Cette explication n'est toutefois pas décisive, vu que la forme et le contenu de l'avant-projet de 2000 n'étaient certainement pas plus accessibles. Ce problème est lié à la question de savoir quels critères les pouvoirs publics utilisent pour impliquer plus particulièrement certains groupes cibles dans la consultation et quelle stratégie ils développent de manière à mobiliser effectivement ces groupes cibles (voir. 2.1.4).

Changement du soutien social au développement durable

Une dernière explication possible du nombre réduit de réactions est que la base sociale au développement durable a diminué durant la période 2000-2004. L'étude réalisée conjointement par la KUL et l'ULB à la demande du CFDD (voir l'encadré 8) permet de tester la valeur de cette hypothèse. Selon cette étude, l'appui au développement durable au sein de la société n'a pas diminué entre 1999 et 2002. De plus, il existe des raisons de croire qu'après 2002 également, la base sociale au développement durable est resté assez constante¹.

Encadré 8 - Evolution de la base sociale au développement durable entre 1999 et 2002

En dehors du contexte de la loi, des enquêtes ont été menées avant et après la première consultation (1999 et 2002) afin d'évaluer la base sociale au développement durable (CFDD 2002a). Ces études réfutent l'hypothèse d'un changement de base sociale au développement durable entre 1999 et 2002.

En revanche, deux constatations semblent paradoxales. Une comparaison entre les deux enquêtes montre une diminution du nombre de personnes connaissant le concept de développement durable, surtout chez les néerlandophones et chez les femmes. Ces études brossent toutefois un tableau nuancé. Certaines notions ayant un rapport avec le développement durable, comme la biodiversité, sont mieux connues. Il y aurait donc quand même un processus d'apprentissage social, ce qui pourrait être dû en partie à la consultation organisée autour du premier Plan.

Un certain nombre de constatations issues de ces enquêtes font écho à la réaction du public aux consultations. C'est ainsi par exemple que les femmes et les néerlandophones paraissent réagir relativement moins.

Une troisième étude est prévue. Elle permettra de compléter l'information nécessaire pour évaluer la deuxième consultation.

1. Un certain nombre de tendances laissent penser que les attitudes favorables à plusieurs composantes du développement durable se renforcent. Il est notamment possible de s'en apercevoir en observant le comportement des consommateurs. Une étude de TNS-Dimarsio réalisée en 2003 montrait en effet que la connaissance du label Max Havelaar était passée de 40 % en 2001 à 47 % en 2003 (source: site internet Max Havelaar). Les placements éthiques connaissent également une progression (Zuinen, 2004a). Enfin, les grandes chaînes de distribution tentent d'attirer la clientèle en utilisant l'argument de la responsabilité sociale.

2.2.1.2 Qui a réagi?

Moindre écart entre le nombre de francophones et de néerlandophones

L'analyse des réactions à la deuxième consultation indique qu'un certain nombre de déséquilibres se sont partiellement corrigés, comme par exemple le déséquilibre entre les réactions francophones et néerlandophones (voir tableau 14). Il est frappant de constater que 92 % des lettres-types étaient néerlandophones (69 réactions). La baisse du nombre de réactions germanophones est surprenante. En effet, comme une traduction allemande était proposée en 2004, l'avant-projet était devenu plus accessible à cette Communauté.

Tableau 14 - Réactions à la consultation selon la langue - comparaison 2000-2004

	Consultation 2000		Consultation 2004	
	Nombre de réactions	Pourcentage	Nombre de réactions	Pourcentage
Français	1506	79,8	473	58,8
Néerlandais	365	19,3	328	40,7
Allemand	5	0,3	1	0,1
Réponses plurilingues	11	0,6	3	0,4
Total	1887	100,0	805	100,0

Sources: CDO (2000) et analyse de la TFDD sur base de données fournies par le SPP-DD.

La ventilation des réactions par province montre qu'un quart des réactions provient du Brabant wallon et du Brabant flamand. Ces deux provinces sont donc particulièrement bien représentées. Le Limbourg et le Luxembourg sont, par contre, moins présents dans les réponses.

Tableau 15 - Distribution des réactions selon la tranche d'âge - comparaison 2000-2004

	Consultation 2000		Consultation 2004	
	Nombre de réactions	Pourcentage	Nombre de réactions	Pourcentage
Moins de 18 ans	89	7,0	5	0,9
Entre 18 et 30 ans	238	18,8	109	19,3
Entre 31 et 40 ans	184	14,5	147	26,5
Entre 41 et 50 ans	215	17,0	146	26,4
Entre 51 et 60 ans	239	18,9	106	19,1
Plus de 61 ans	301	23,8	41	7,4
Total	1266	100,0	554	100,0
Valeurs manquantes	621	(32,9)	30	(5,1)
Total	1887	(100,0)	584	(100,0)

Sources: CDO (2000) et analyse de la TFDD sur base de données fournies par le SPP-DD.

Moins de jeunes et moins de personnes âgées

Comme le montre le tableau 15, les classes d'âge des participants présentent des évolutions importantes d'une consultation à l'autre. En termes relatifs, le recul des plus de 61 ans est sensible, puisqu'ils ne représentent plus que 7,4 %, contre près de 24 % en 2000. Ce recul est peut-être la conséquence de la stratégie de communication, qui faisait largement appel à internet. Toujours en termes relatifs, l'augmentation du nombre de participants âgés de 31 à 50 ans est sensible également. En revanche, les moins de 18 ans ne représentent plus que 0,9 % des réactions, contre 7 % en 2000. Cette diminution du nombre de moins de 18 ans est une surprise dans la mesure où tant le SPP-DD (CFDD 2003a, p.30) et le CFDD (2000a, §32) que la CIDD (CIDD 2004) avaient insisté sur l'importance du groupe cible des 16 à 18 ans.

Tableau 16 - Réactions aux consultations selon la catégorie professionnelle - comparaison 2000-2004

	Consultation 2000		Consultation 2004	
	Nombre de réactions	Pourcentage	Nombre de réactions	Pourcentage
Salariés	} 575	} 47,6	328	58,3
Indépendants			53	9,4
Retraités	317	26,3	56	9,9
Etudiants	213	17,6	38	6,7
Chômeurs	47	3,9	34	6,0
Femmes/hommes au foyer	/	/	8	1,4
Autres	55	4,6	46	8,2
Total	1207	100,0	563	100,0
Valeurs manquantes	333	(21,6)	21	(3,6)
Total	1540	(100,0)	584	(100,0)

Source: CDO (2000) et analyse de la TFDD sur base de données fournies par le SPP-DD.

Moins d'étudiants et moins de pensionnés

Comme attendu sur base de l'évolution observée dans les classes d'âge, beaucoup moins de retraités (de 26,3 % à 9,9 %) et d'étudiants (de 17,6 % à 6,7 %) ont réagi à la deuxième consultation (voir tableau 16). En revanche, la proportion de salariés ou d'indépendants parmi les participants a progressé de près de deux tiers. Les chômeurs sont eux aussi proportionnellement mieux représentés.

Quant au niveau de formation, près de trois quarts des citoyens ayant participé à la consultation sont porteurs d'un diplôme de l'enseignement supérieur, alors que globalement, cette catégorie représente à peine un quart de la population belge. Cette hausse en termes relatifs s'accompagne d'une baisse relative des personnes n'ayant suivi que le cycle d'études primaires.

Tableau 17 - Réactions aux consultations selon le sexe - comparaison 2000-2004

	Consultation 2000		Consultation 2004	
	Nombre de réactions	Pourcentage	Nombre de réactions	Pourcentage
Hommes	737	60,1	417	72,9
Femmes	490	39,9	155	27,1
Total	1227	100,0	572	100,0
Valeurs manquantes	660	(34,9)	12	(2,1)
Total	1887	(100,0)	584	100,0

Source: CDO (2000) et analyse de la TFDD sur base de données fournies par le SPP-DD.

Moins de femmes francophones

La ventilation selon le sexe (tableau 17) présente également une modification importante. Les femmes sont en effet moins bien représentées; elles ne sont plus à l'origine que d'un quart des remarques. Il est important de noter que cette baisse ne s'observe que chez les femmes francophones.

Moins de grands groupes sociaux en général, plus d'organisations de développement durable

La plupart des groupes qui étaient désignés dans le Plan d'Action 21 sous le nom de "grands groupes sociaux" ont réagi à la première consultation (Gouzée & Mazijn 2002). Ce fut également le cas pour la deuxième, mais le nombre absolu de réactions (une réaction comprend différentes remarques portant sur l'avant-projet) émanant d'organisations a fortement chuté par rapport à la première consultation. Quatre catégories d'organisations échappent à cette

tendance générale. Le nombre de réactions, en chiffres absolus, émanant de conseils consultatifs, d'organisations d'employeurs et d'entreprises est à peu près le même, tandis que le nombre absolu de réactions émanant des organisations actives sur le terrain du développement durable a fortement augmenté. Cela est probablement dû à l'existence d'un nombre d'organisations de ce type plus grand en 2004 qu'en 2000. Les réactions des pouvoirs publics ont également augmenté de manière significative. Cette évolution est due au grand nombre de lettres-types envoyées par les pouvoirs communaux en Flandre (65 des 73 lettres-types). Hormis ces lettres types, les pouvoirs publics sont principalement représentées par d'autres pouvoirs communaux ayant envoyés des réactions spécifiques. Des réactions ont également été reçues en provenance de deux Régions: la Flandre (le gouvernement flamand¹) et Bruxelles (Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement).

Tableau 18 - Réactions des organisations à la consultation - comparaison 2000-2004

	Consultation 2000		Consultation 2004	
	Nombre de réactions	Pourcentage de remarques	Nombre de réactions	Pourcentage de remarques ^a
Organisations ouvrières/syndicats	20	7,6	3	2,4
Organisations patronales/entreprises	15	8,2	16	6,4
Monde socioculturel	9	2,7	13	4,0
Associations de protection de la nature et de l'environnement	43	20,5	31	29,4
Organisations actives dans des domaines internationaux (minorités, migrants, réfugiés, etc.)	12	4,9	8	3,0
Monde politique	12	6,8	3	1,6
Trafic et transport	2	0,7	4	1,2
Energie et matières premières	15	2,6	3	0,6
Pauvreté et quart-monde	2	0,3	1	0,3
Monde scientifique et de la recherche	21	6,2	6	1,3
Elèves et étudiants ^b	57	7,1	3	7,6
Voisinage et quartiers/groupes d'habitants	13	7,5	9	3,8
Agriculture et vie rurale	14	4,9	3	0,8
Monde religieux et spirituel	2	0,6	1	0,9
Organisations de consommateurs	8	4,3	3	2,7
Monde médical et santé	12	2,6	5	0,9
Organisations de femmes	8	2,2	2	0,9
Organisations actives dans le domaine du développement durable	3	1,9	9	7,5
Conseils consultatifs...	14	4,2	15	15,3
Pouvoirs publics en général	15	3,8	83	9,2
Institutions culturelles	3	0,4	0	0,0
Total	300	100,0	221	100,0

a. Les remarques contenues dans les lettres-types n'ont été comptabilisées qu'une seule fois.

b. Organisés par classe ou par section.

Source: CDO 2000 et analyse de la TFDD sur base de données fournies par le SPP-DD.

1. Le ministre-président flamand a transmis à la ministre fédérale du développement durable, Mme Vandebossche, l'avis détaillé donné par le *Vlaamse Werkgroep Duurzame Ontwikkeling* sur le Plan fédéral de développement durable.

*Organisations
environnementales et
conseils consultatifs les
plus présents*

L'analyse du nombre de remarques (voir tableau 18) permet de compléter ces constatations relatives à la consultation de 2004. Cette analyse fait ressortir une très forte représentation des associations de protection de la nature et d'environnement, qui représentent 29,4 % des remarques émanant d'organisations. Viennent ensuite les conseils consultatifs avec 15,3 % des remarques, suivis de quatre groupes sociaux qui ont chacun plus de 5 % du nombre total de remarques à leur actif, à savoir les pouvoirs publics (9,2 %), les organisations actives dans le domaine du développement durable (7,5 %), les élèves et étudiants (7,6 %) et les organisations patronales (6,4 %). Ensemble, ces groupes rassemblent trois quarts des remarques des organisations.

Les réactions à la deuxième consultation ont été soumises à une analyse supplémentaire pour déterminer les thèmes¹ qui faisaient l'objet de plus ou moins d'attention de la part de certains groupes ou organisations. Le thème "Agriculture, milieu marin et diversité biologique" a surtout attiré l'attention des pouvoirs publics et des élèves et étudiants. Les conseils consultatifs s'y sont en revanche nettement moins intéressés. Le thème "Energie, transports, ozone et climat" a suscité relativement peu de remarques des organisations actives dans le domaine du développement durable, alors qu'il a retenu proportionnellement davantage l'attention des employeurs. Sans surprise, les thèmes "Pauvreté, endettement et santé" attirent relativement peu l'attention des organisations environnementales et de protection de la nature.

Au plan géographique, la Région de Bruxelles-Capitale se distingue par une concentration d'organisations plus importante que dans les deux autres Régions, ce qui était déjà le cas lors de la première consultation. Cela est probablement dû au fait que de nombreuses organisations ont leur siège administratif en région bruxelloise.

2.2.1.3 Quel était le rôle des conseils consultatifs?

Rôle du CFDD...

La participation d'organisations issues de la société civile se fait non seulement de manière directe, en réagissant en leur propre nom à la consultation, mais également via des conseils consultatifs. Ces conseils jouent un rôle important en Belgique. Pour la consultation sur l'avant-projet de Plan de développement durable, le Conseil fédéral du développement durable (CFDD) a un rôle central. Ce conseil rassemble des représentants des ONG de protection de l'environnement, des ONG de coopération au développement, des ONG de défense des intérêts des consommateurs, des organisations des travailleurs, des organisations des employeurs, des producteurs d'énergie, du monde scientifique, de chaque ministre ou secrétaire d'état et de chaque Région et chaque Communaute. Ce conseil constitue un reflet de la société civile active et organisée.

"Dans les nonante jours suivant la communication de l'avant-projet de plan, le Conseil communique son avis motivé sur l'avant-projet" (art. 4.3 de la loi du 5 mai 1997). La CIDD examine les avis rendus et rédige le projet de Plan, qu'elle transmet ensuite au Conseil des ministres, de même que les avis. Le Conseil des ministres apporte les derniers changements au Plan et donne les motifs pour lesquels il s'est éventuellement écarté de l'avis du CFDD (art. 5.1).

1. Les catégories thématiques utilisées sont celles du premier Plan. Les actions du deuxième Plan ont été ensuite redistribuées selon ces différentes catégories. Pour plus d'explications, cf. 1.2.2.

... pour l'avant-projet de Plan et...

Pour l'élaboration de son avis à propos de l'avant-projet de Plan, le CFDD s'est réuni 35 fois en 2000 et 33 en 2004. A la réunion plénière qui a approuvé le les avis sur ces avant-projet, 29 des 33 membres ayant le droit de vote étaient présents pour le premier avant-projet et 35 membres sur 38 étaient présents pour le deuxième.

Un élément neuf par rapport à la première consultation concerne la méthode de préparation du volet transversal de l'avis. A cette fin, le CFDD a en effet organisé quatre séances réunissant au total 17 experts, ainsi qu'un séminaire interne. Une comparaison entre les deux avis montre qu'en 2004, les remarques générales sur l'avant-projet ont gagné en importance par rapport aux remarques centrées sur les actions de l'avant-projet. La méthode suivie par le CFDD lui a permis de présenter un avis contenant une vision transversale plus élaborée de l'avant-projet du deuxième Plan. Cette amélioration constitue une plus-value du point de vue du développement durable.

... pour l'amélioration de la Stratégie

Comme le suggèrent les chapitres précédents, le CFDD a joué un rôle important non seulement au niveau du contenu du Plan, mais également en ce qui concerne l'ajustement de la Stratégie fédérale de développement durable. Il a donc contribué dans une large mesure au processus d'apprentissage évoqué plus haut. Les avis relatifs à la consultation de la population en sont l'illustration. Plusieurs de ces avis ont en effet été pris en compte, notamment en ce qui concerne les points suivants:

- le délai accordé à la population pour réagir lors de la première consultation était trop court (CFDD 2000a, §27). Ce délai est passé de deux à trois mois pour la deuxième consultation;
- le timing de la deuxième consultation (de décembre 2003 à février 2004), était mal choisi, vu le chevauchement avec la période des fêtes (CFDD 2003b, §39). La consultation a été postposée au printemps 2004.

D'autres recommandations du CFDD en matière de procédure n'ont pas été suivies ou ne l'ont été que partiellement:

- le délai accordé au CFDD pour remettre son avis sur l'avant-projet n'a pas été prolongé à quatre mois au lieu de trois, comme le CFDD l'avait demandé (CFDD 2000a, §27; CFDD 2000b, §10 et CFDD 2003b, §39);
- la proposition visant à introduire une procédure de consultation en plusieurs temps n'a pas été retenue. L'idée du CFDD était de soumettre d'abord l'avant-projet à des experts, qui en amélioreraient la qualité, et puis seulement au public, de façon à créer une base sociale pour un développement durable (CFDD 2003b, §23).

Avis commun du Conseil national du travail et du Conseil central de l'économie

Outre le CFDD, un grand nombre d'autres organes consultatifs, tant au niveau fédéral que régional, ont rendu un avis lors des deux consultations. Les principaux, au niveau fédéral, sont le Conseil national du travail (CNT) et le Conseil central de l'économie (CCE). En 2000, ces deux conseils n'ont pas rendu d'avis. Pour l'avant-projet de 2004, ils ont déposé un avis commun. Il s'agit là d'une évolution qui se situe dans le prolongement de ce que le premier *Rapport fédéral sur le développement durable* avait formulé comme recommandation. Cette recommandation était formulée comme suit: "*L'activité des processus de consultation est intense et ses résultats sont abondants mais aucun mécanisme n'a été prévu pour créer entre tous ces conseils des passerelles accroissant la*

cohérence des avis donnés aux gouvernants par la société civile dans son ensemble pour augmenter leurs chances de succès” (TFDD, 1999, p. 431). Il faut faire remarquer à cet égard que les organisations traditionnelles de la société civile (syndicats et employeurs) sont représentées tant au CNT et au CCE qu’au CFDD. Le fait qu’ils aient émis un avis ensemble ne peut être qualifié de “positif” ou “négatif” en tant que tel.

Avis des conseils consultatifs régionaux

Les conseils consultatifs régionaux qui ont réagi sont le *Milieu- en Natuurraad voor Vlaanderen* (Mina-raad 2004) et le Conseil économique et social de la région wallonne (CESRW 2004). Le Conseil wallon de l’environnement et du développement durable (CWEDD) a publié son avis le 3 juin 2004, soit plus de deux semaines après la clôture de la consultation. Le *Sociaal-economische raad voor Vlaanderen* (SERV) a envoyé une lettre au ministre flamand de l’environnement, lettre qui contenait quelques idées générales à propos desquelles les partenaires sociaux s’étaient exprimés de manière plus circonstanciée (SERV 2004). L’avis du *Mina-raad* indique pourtant qu’un certain nombre d’organisations socio-économiques se sont abstenues étant donné qu’elles avaient déjà fait connaître leur point de vue via le SERV. Il en résulte que ces groupes n’ont pas émis d’avis au niveau flamand. Les conseils consultatifs régionaux n’ont donc pas fait montre de beaucoup d’intérêt pour l’avant-projet de 2004, ce qui est peut-être dû au caractère fédéral de la consultation.

2.2.2 Adaptation de l’avant-projet de Plan fédéral

Responsables de l’adaptation de l’avant-projet de Plan

Outre la tâche de faire connaître l’avant-projet de Plan et d’organiser la consultation publique le concernant, les autorités ont également la responsabilité d’examiner les réactions du public et de les prendre en compte dans le projet de Plan. En 2000, le “*Centrum voor Duurzame Ontwikkeling*” (CDO) de l’Université de Gand et la TFDD ont assuré ensemble le traitement des réactions au premier avant-projet. La description détaillée de la méthode utilisée se trouve dans la note méthodologique qui accompagnait le premier projet de *Plan fédéral de développement durable* (CIDD, TFDD 2000). Cette méthode a également connu une évolution. Lors de la deuxième consultation, le travail a été distribué différemment. Le SPP-DD et le secrétariat de la CIDD ont réparti les tâches de manière à ce que l’un et l’autre fasse chacun leur part de chaque tâche (tableau 19), mais la CIDD a toujours assumé la responsabilité finale. Rappelons à cet égard que la composition de la CIDD a changé entre les deux consultations (voir 3.1.1).

La CIDD transmet le projet de *Plan fédéral de développement durable* au Conseil des ministres, ainsi que les avis (art.4 §4 de la loi du 5 mai 1997). C’est donc le Conseil des ministres qui décide de la version finale du Plan et c’est durant cette phase qu’a eu lieu la négociation politique à propos du Plan.

Tableau 19 - Responsabilités en matière de traitement de la consultation - comparaison 2000-2004

Tâche	Consultation 2000	Consultation 2004
Information du public	Cabinet Deleuze	SPP-DD
Réception administrative de la consultation	CDO, TFDD	SPP-DD
Répartition des réactions sur base du contenu	CDO	SPP-DD
Formulation de propositions d'amendements	TFDD	Secrétariat CIDD (parties sectorielles), TFDD (parties transversales)
Responsabilité finale	CIDD	CIDD

Source: TFDD.

Processus suivi pour le premier Plan

Pour voir dans quelle mesure il a été tenu compte des souhaits de la population, une version du projet de *Plan fédéral de développement durable 2000-2004* a été livrée au public qui indique les différences¹ entre l'avant-projet et le projet. Les raisons pour lesquelles le Conseil des ministres s'est écarté de l'avis du CFDD se trouvent consignées dans le document *Motivation des dérogations à l'avis du Conseil fédéral du développement durable*². Le rapport annuel de 2000 du CFDD (p.19) ne permet pas de savoir ce que pense le CFDD de ces efforts faits pour rendre compte des effets de la consultation.

L'avant-projet, le projet et la version finale du premier Plan fédéral sont accessibles, de même qu'un certain nombre de notes d'accompagnement et de commentaires annexes, sur le site internet de la CIDD (www.icdo.fgov.be). La note d'accompagnement qui se rapporte au projet de Plan de 2000 indique également qu'un document de synthèse suivra, afin de donner un aperçu clair de ce qui a changé par rapport à l'avant-projet. Ce document n'a toutefois jamais vu le jour. Le 31 mai 2000, une lettre de remerciement a été envoyée à tous les citoyens et à toutes les organisations qui ont répondu à l'enquête publique. Cette lettre explique succinctement la procédure que la CIDD a suivie pour réaliser le projet de Plan. Cette lettre attire également l'attention sur les documents qui se trouvent sur le site de la CIDD.

Processus suivi pour le deuxième Plan

En 2004, le projet de Plan n'a pas été rendu public, contrairement à ce qui avait été annoncé dans l'introduction de l'avant-projet (p.7). En revanche, un *Document d'appréciation des réactions à la consultation relative au deuxième Plan fédéral de développement durable 2004-2008* sera bel et bien publié. Ce document, qui n'avait pas été prévu pour le premier Plan, indiquera quels sont les changements intervenus entre l'avant-projet et la version finale du Plan. Il mentionnera également les dérogations à l'avis du CFDD. Comme pour le premier Plan, une lettre de remerciements a été envoyée à toutes les personnes ayant participé à la consultation. Cette lettre était accompagnée d'une brochure faisant la synthèse du Plan 2004-2008.

Changements entre l'avant-projet de Plan 2 et le deuxième Plan

Les différences entre l'avant-projet de deuxième Plan et sa version définitive résultent de modifications importantes à la fois dans la structure du document et dans les mesures elles-mêmes.

La modification la plus importante touche toutefois à la structure. L'avis du CFDD indiquait en effet que l'introduction des actions dans les thèmes était par-

1. Les passages supprimés sont barrés et les passages ajoutés sont soulignés.
2. La loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable (art. 5 §1) oblige le gouvernement à motiver les dérogations à l'avis du CFDD.

fois trop arbitraire (encadré 9). Suite à cette remarque du CFDD, la structure de l'avant-projet de deuxième Plan a été modifiée (voir 1.2.1).

Encadré 9 - Avis du CFDD sur l'avant-projet de Plan fédéral de développement durable 2004-2008

"Les actions 8, 9 et 10 [...] 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" (CFDD 2004, §41).

La structure de la version finale diffère également de celle de l'avant-projet en ce qui concerne la présentation de chaque action prise individuellement. L'avant-projet comportait en effet une rubrique "Impact", qui estimait dans les grandes lignes quels seraient les effets de chaque action. Pour le CFDD, il s'agissait là d'un élément positif, même si cette évaluation de l'impact était inégale d'une action à l'autre (CFDD 2004, §68). Cette rubrique n'a pas été reprise dans la version finale du Plan. Elle a été remplacée par une mesure qui requiert une évaluation des effets de chaque mesure.

Parmi les différences d'ordre thématique entre l'avant-projet du deuxième Plan et le Plan lui-même, deux points sont à noter.

- Le thème "Moyens d'exécution", qui était absent de l'avant-projet, se retrouve dans quatre actions de la version finale. Une de ces actions, l'action 22 ("Le juste prix"), se trouvait déjà dans l'avant-projet, mais elle était intégrée au thème "Limitation des changements climatiques et usage plus intensif de l'énergie propre". Dans la version finale du deuxième Plan, cette action est placée dans un contexte plus général.
- Le thème "Pauvreté et santé" a relativement diminué en importance relative (de 45 % à 28 % des mesures), mais se situe toujours dans le même ordre de grandeur en chiffres absolus (de 111 à 98 mesures). Cela s'explique principalement par l'augmentation du nombre de mesures adoptées dans la catégorie "Energie, transports, ozone et climat" (de 20 % à 28 % des mesures, soit de 49 à 99 mesures). Le pourcentage des mesures prises dans les autres catégories thématiques reste du même ordre de grandeur.

En ce qui concerne les instruments politiques, il n'y a pas de changements notables entre l'avant-projet et la version finale du deuxième Plan.

2.3 Du planning à la mise en œuvre

Il ressort des analyses présentées en 1.1 que près de quatre ans après son approbation, le *Plan fédéral de développement durable 2000-2004* a été partiellement mis en œuvre. Afin de mieux comprendre les mécanismes de cette mise en œuvre, il est important de connaître les acteurs impliqués, leurs rôles respectifs dans la mise en œuvre du Plan, ainsi que les leviers nécessaires.

2.3.1 Acteurs

Le Plan comporte les lignes directrices que le gouvernement souhaite appliquer. Les mesures qui s’y trouvent seront développées et mises en œuvre via les procédures de prise de décision habituelles. Lorsque c’est nécessaire, elles seront soumises au parlement pour approbation. Les principaux acteurs de la mise en œuvre du Plan sont donc le gouvernement et le Parlement. Pour donner un nouvel élan à la politique de développement durable, le gouvernement a créé le SPP-DD (fin 2002) et les cellules de développement durable (fin 2004).

2.3.1.1 Le gouvernement fédéral

Accords gouvernementaux

L’introduction de l’accord de gouvernement fédéral de 1999 mentionne le développement durable comme l’un des quatre axes d’orientation de sa politique. En ce sens, le développement durable obtient un statut en tant que vecteur de l’ensemble de la politique. Toutefois, le titre et la place du chapitre “Mobilité et développement durable” de l’accord de gouvernement réduisent le concept à l’environnement et aux problèmes associés. Dans l’introduction et à d’autres endroits de l’accord de gouvernement de 2003, le développement durable est cité parmi un grand nombre de priorités. Dans ces deux documents gouvernementaux, le développement durable est considéré, d’une part, comme un secteur, et, d’autre part, comme un point de départ pour la politique. Cette ambiguïté affaiblit le rôle que le développement durable peut jouer dans la politique du gouvernement fédéral.

Notes de politique générale

Le deuxième *Rapport fédéral sur le développement durable* a analysé dans quelle mesure le *Plan fédéral de développement durable 2000-2004* était présent dans la politique générale du gouvernement fédéral. A cette fin, ses auteurs ont analysé les notes de politique générale annuelles que déposent les membres du gouvernement lors de la confection du budget¹. Ce travail a débouché sur l’observation suivante: “*L’approbation du Plan n’a pas causé de changement majeur dans le gouvernement quant à la diffusion des principes de développement durable présentés par le Plan. Une influence est cependant sensible dans les termes utilisés et dans le contenu de certaines notes de politique générale*” (TFDD 2002, p. 102).

Certaines notes de politique générale font mention du *Plan fédéral de développement durable 2000-2004* pour motiver certains choix. Pour l’exercice budgétaire 2001, il y en a trois qui le mentionnent explicitement au moins une fois: Affaires sociales, santé publique et environnement (p. 91), Transports et infrastructure (p. 8) et Classes moyennes et agriculture (p. 10). Pour l’exercice 2002, il y a cinq citations explicites: Energie et développement durable (p. 3), Justice (p. 11), Intégration sociale et économie sociale (p. 19), Transports et infrastructure (p. 23) et Santé publique et environnement (p. 65). Pour 2003, trois notes de politique générale le mentionnent: Santé publique et environnement (p. 50), Mobilité (p. 4) et Intégration sociale et économie sociale (p. 47). Pour l’exercice budgétaire 2004, cinq notes de politique générale font référence au Plan: Economie sociale (p. 20), Mobilité (p. 6), Développement durable (p. 4), Emploi et bien-être au travail (p. 26) et Intégration sociale (p. 28). Pour l’année budgétaire 2005, les notes de politique générale qui font référence au Plan fédéral de développement durable sont également au nombre de cinq: Mobilité

1. Pour un commentaire relatif à cette source d’information, voir TFDD 2004c.

(p.33), Fonction publique, intégration sociale, politique de grandes villes et égalité des chances (p.50), Environnement et pensions (p.4), Economie sociale (p.21) et Développement durable (p.3). Il y a donc eu une petite pénétration en 2002 mais qui n'a pas pris d'ampleur depuis lors.

Une tendance des notes de politique générale est d'utiliser de plus en plus souvent les termes "durable" et "développement durable". Cependant, ces termes ne font pas toujours référence au contexte politique fédéral ou international du développement durable. Il apparaît néanmoins qu'outre l'usage rhétorique de ces termes dans certains documents, il existe une volonté de faire entrer le développement durable dans le cadre de référence de la politique. Dans la note de politique générale de la ministre de l'Economie, de l'énergie, du commerce extérieur et de la politique scientifique se rapportant à l'année budgétaire 2004, il est inscrit que: "*La politique énergétique doit être menée de façon durable et doit être basée sur les lignes directrices suivantes: diminution des émissions des gaz à effet de serre (ce qui s'inscrit dans la politique climatique globale), optimalisation du rendement énergétique et de la sécurité des installations électriques et à gaz.*" Viennent ensuite différents points qui développent ces lignes de force de façon plus détaillée. Ceci montre que ces lignes de force commencent à avoir également une valeur opérationnelle.

Projets locaux

La politique en matière de développement durable est également mise en œuvre en dehors du cadre légal dans lequel s'inscrit le Plan. La ministre du Développement durable soutient par exemple des projets locaux concrets, notamment financièrement, afin d'élargir la base sociale au développement durable¹. La raison pour laquelle ces efforts se font en marge du contexte général du Plan n'est pas très claire. Les effets que ces efforts peuvent avoir sur la Stratégie fédérale ou sur la place qu'ils peuvent occuper au sein de cette Stratégie sont également inconnus.

2.3.1.2 Le Parlement fédéral

Le Plan fédéral de développement durable 2000-2004 prévoit la tenue d'un débat parlementaire annuel sur la prospective en matière de développement durable. Ce débat a eu lieu une seule fois². Une évaluation en est faite dans le deuxième Rapport fédéral: "*Le premier de ces débats fut essentiellement consacré à établir un état des lieux de la politique fédérale en matière de développement durable et à dégager des pistes pour améliorer le rôle des différents acteurs de la loi du 5 mai 1997. Il n'y a donc pas eu de débat sur des travaux de prospective concernant différents aspects du développement durable en Belgique et au niveau international, comme prévu par le Plan*" (TFDD 2002, p. 209). Le deuxième Plan (§4203) évoque à nouveau ce débat: "*Ce débat devra se concentrer sur l'identification des incertitudes et sur les instruments prospectifs qui peuvent aider à faire des choix collectifs menant à un développement durable*". D'autres références plus prudentes aux travaux du Parlement sont faites dans le deuxième Plan. Les Plans fédéraux de développement durable émanent en effet du gouvernement et à ce titre, ils ne peuvent donner lieu à la programmation d'activités parlementaires. Conformément à la séparation des pouvoirs, le Parlement n'est pas lié par ces textes.

1. Note de politique générale Développement durable pour l'année budgétaire 2004, p.6.

2. Le 16/4/2002 au sein de la Commission Economie, politique scientifique, enseignement, institutions scientifiques et culturelles, agriculture et classes moyennes.

Toutefois, le Parlement prend lui-même certaines initiatives dans le domaine du développement durable. Le 3 avril 2003, il a notamment débattu de la Proposition de résolution concernant le développement durable (Parlement fédéral 2003a). Le compte rendu de ce débat (Parlement fédéral 2003b) montre certaines lacunes dans la connaissance du dossier et dont les partis se basent sur des interprétations et des évaluations divergentes. Dans la résolution, le Parlement demande entre autres au gouvernement qu'il évalue à l'avance les effets de sa politique sur le développement durable et qu'il tienne compte par ailleurs de l'évaluation du *Rapport fédéral sur le développement durable*. De son côté, le Parlement s'engage à se montrer plus actif en matière de développement durable sur un certain nombre de points bien précis.

Propositions de loi

Toujours au Parlement fédéral, différentes propositions de loi récemment déposées visent à rendre l'octroi d'aides publiques à l'exportation et aux investissements à l'étranger dépendant de critères éthiques et de durabilité.

- *Proposition de loi liant l'octroi d'aides publiques belges destinées à des investissements à l'étranger à des normes d'entreprise durable et responsable* (Parlement fédéral 2004c).
- *Proposition de loi modifiant la loi du 31 août 1939 sur l'Office national du ducroire* (Parlement fédéral 2004d).

D'autres propositions sont l'expression d'une volonté de rendre fiscalement attractifs des comportements favorables au développement durable ou le soutien à des organisations qui œuvrent en faveur du développement durable.

- *Proposition de loi modifiant l'article 69 du Code des impôts sur les revenus de 1992* (Parlement fédéral 2004e).
- *Projet de loi modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992 en ce qui concerne la déductibilité des indemnités de déménagement accordées par l'employeur* (Parlement fédéral 2004f).
- *Proposition de loi visant à instaurer des avantages fiscaux pour des placements favorisant le développement durable* (Parlement fédéral 2004g).

Particularités de ces propositions de loi

Cet intérêt soudain pour le développement durable, tel qu'il apparaît dans une série de propositions de loi, est remarquable à plusieurs égards:

- durant la législature précédente, l'apport du Parlement s'était limité à quelques résolutions et à une seule proposition de loi. Les députés se montrent donc plus actifs;
- les propositions de loi font toutes appel à des instruments de politique fiscale (subsides et déductibilité fiscale);
- ces propositions n'établissent pas de lien avec la Stratégie fédérale de développement durable.

Une seule proposition de loi, déposée le 13 mai 2004, fait exception à cette règle générale. Cette proposition vise à modifier la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable. Elle vise plus précisément à confier une nouvelle tâche à la CIDD, à savoir le "*contrôle de la durabilité*" (Parlement fédéral 2004i). La proposition souhaite attribuer ce rôle à la CIDD et pas aux cellules de développement durable, lesquelles sont chargées, selon l'accord de gouvernement, d'évaluer toutes les décisions du gouvernement en matière de développement durable (voir 2.3.1.3).

Prises dans leur ensemble, les différentes propositions de loi présentent peu de cohérence par rapport à la Stratégie fédérale de développement durable. Mais l'intérêt accru pour le développement durable ouvre peut-être la perspective d'un déclenchement du processus d'apprentissage.

Questions parlementaires

Durant la précédente législature ainsi que celle en cours, le nombre de questions parlementaires écrites et orales se rapportant à la mise en œuvre de la politique fédérale de développement durable est resté limité. Dernièrement, il y a toutefois eu un regain d'intérêt parlementaire pour cette problématique, avec une série de questions portant sur la consultation (Parlement fédéral 2004a, 2004b, 2004j).

2.3.1.3 Le SPP-DD et les cellules de développement durable

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 5 mai 1997, deux nouveaux acteurs sont apparus sur la scène belge du développement durable. Il s'agit du Service public fédéral de programmation développement durable (SPP-DD) et des cellules de développement durable. Leur venue renforce la Stratégie fédérale de développement durable au niveau de la mise en œuvre de la politique.

Missions du SPP-DD

Lors de sa création, le SPP-DD s'est vu confier trois missions (A.R. 25/2/2002, art.2):

- *"la préparation de la politique en matière de développement durable;*
- *la coordination de l'exécution de la politique en matière de développement durable;*
- *la mise à disposition d'expertise".*

L'article 2 continue en stipulant: *"Il [le SPP-DD] exerce les missions visées au 1er alinéa sans préjudice des missions attribuées à la commission interdépartementale du développement durable et au Bureau fédéral du Plan par la loi du 5 mai 1997 [...]"*.

Missions des cellules de développement durable

Comme l'indique l'accord de gouvernement de 2003, *"des 'cellules de développement durable' seront constituées au sein des divers services publics fédéraux. Celles-ci apprécieront toutes les décisions majeures prises par les autorités à la lumière de leur effet en matière de développement durable"* (Gouvernement fédéral 2003, pp. 53-54). Cette décision a été concrétisée par *l'arrêté royal du 22 septembre 2004 portant création des cellules de développement durable au sein des services publics fédéraux, des services publics fédéraux de programmation et du ministère de la Défense*. En vertu de cet arrêté, une cellule de développement durable est créée au sein de chaque service public fédéral et de programmation, sous l'autorité du fonctionnaire dirigeant. Les missions de ces cellules sont précisées à l'article 4 de l'arrêté:

- "1° la rédaction d'un projet de plan d'action pour son service."* Un premier plan d'action est prévu pour l'année civile 2005;
- "2° l'exécution d'une EIDDD ou la coordination de l'exécution d'une EIDDD sur des décisions conformément au plan d'action."* L'EIDDD est l'ensemble des méthodes mises en œuvre afin d'étudier les effets sociaux, économiques et environnementaux possibles d'une politique proposée par les services concernés, avant la prise de décision finale la concernant;
- "3° la sensibilisation de son service au développement durable;*

- 4° *la coordination interne de l'exécution des mesures du Plan fédéral de Développement durable en cours qui ont été confiées à son service en vertu de ce plan;*
- 5° *le soutien des représentants du gouvernement fédéral lors de la rédaction du rapport visé à l'article 16, troisième alinéa, de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique de développement durable;*
- 6° *la représentation de son service à la Commission interdépartementale du Développement durable visée à l'article 12, § 1er, de l'arrêté royal du 1er décembre 1998 portant fixation des règles générales relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Commission interdépartementale du Développement durable;*
- 7° *le soutien de la Task Force Développement durable du Bureau fédéral du Plan lors de la rédaction du Rapport fédéral de développement durable en lui fournissant des données et des informations;*
- 8° *la diffusion au sein de son service de chaque Rapport fédéral sur le Développement durable".*

En vertu de l'article 5 de l'A.R., les cellules comprennent en leur sein:

- 1° *le représentant du membre du gouvernement ou les représentants des membres du gouvernement dans la Commission interdépartementale du Développement durable, en charge du service;*
- 2° *le représentant visé à l'article 12, § 1er, de l'arrêté royal du 1er décembre 1998 portant fixation des règles générales relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Commission interdépartementale du Développement durable;*
- 3° *le conseiller en gestion environnementale interne du service;*
- 4° *un responsable du budget du service;*
- 5° *un responsable de la politique d'achat du service".*

2.3.2 Leviers

La mise en œuvre du Plan revêt une importance cruciale pour la Stratégie fédérale de développement durable. Cependant, la loi du 5 mai 1997 ne dit pas clairement quels sont les leviers qui doivent permettre de garantir cette mise en œuvre. Les leviers suivants sont possibles:

- le statut juridique du Plan;
- la notoriété et la clarté du processus de planning;
- l'analyse des effets et l'octroi de budgets.

2.3.2.1 Statut juridique du Plan

Dans l'article 5 §1, la loi du 5 mai 1997 précise: "*Le Roi fixe le plan par arrêté délibéré en Conseil des Ministres. [...] Le plan est publié par extrait au Moniteur belge*".

Le Plan fédéral ne joue pas un rôle central

Tant le premier que le deuxième Plan précisent dans leur premier paragraphe: "Bien que le Plan soit fixé par un arrêté royal, il n'a pas de caractère impératif et n'entraîne pas de conséquences directes pour le citoyen. Le Plan n'a donc pas de force réglementaire, mais indique les lignes directrices de la politique que le Gouvernement a l'intention de mettre en œuvre"¹. Ces deux phrases réduisent la portée juridique du Plan. Les gouvernements qui ont approuvé les deux Plans fédéraux de développement durable ont donc choisi de ne pas leur faire jouer un rôle central dans la politique du gouvernement.

2.3.2.2 Notoriété et clarté du processus de planning

L'attention publique peut augmenter la pression politique

Un des leviers qui peut favoriser la mise en œuvre du Plan est sa notoriété. La connaissance et l'intérêt public peuvent faire monter la pression en faveur de sa mise en œuvre.

- La consultation et la communication qui l'entoure portent le Plan une première fois à l'attention du public. Cette étape peut faire émerger une certaine pression de la part de la population et de la société civile en faveur de la mise en œuvre du Plan.
- L'art. 5 §3 de la loi sur le développement durable indique que le gouvernement fixe par arrêté royal ce qu'il y a lieu de faire pour faire connaître le Plan. Pour le premier Plan, cet arrêté royal n'a jamais vu le jour. Le premier Plan est disponible, depuis son approbation, via le site internet de la CIDD et il était possible d'en commander une version imprimée. Le Plan est en outre disponible en plusieurs langues: français, néerlandais, allemand, anglais et espagnol. Pour la publication du deuxième *Rapport fédéral sur le développement durable*, le cabinet a financé la publication d'un cédérom, et ce dans le cadre de la mission qui lui est confiée d'assurer au Rapport fédéral la plus large diffusion possible (art. 8 de la loi du 5 mai 1997). Le Plan lui-même figure également sur ce cédérom. L'effort fourni par le gouvernement pour faire connaître le premier Plan a donc été très limité. Pour le deuxième Plan, le site internet www.plan2004.be a été complètement remodelé après la parution du Plan. Une brochure qui propose une synthèse du contenu du Plan y est notamment disponible.
- Les membres de la CIDD publient chaque année un rapport relatif à la mise en œuvre du Plan au sein des administrations fédérales et des institutions publiques qu'ils représentent. Cette transparence peut également constituer un moyen de pression favorable à l'exécution du Plan.
- Le Plan est communiqué aux Chambres législatives, au CFDD et aux gouvernements des Régions et des Communautés. Les instances internationales officielles qui sont une émanation de la Conférence de Rio ou qui y sont associées et auxquelles la Belgique participe le reçoivent également. De ce fait, un certain nombre d'acteurs en Belgique et à l'étranger deviennent les observateurs de la Stratégie fédérale belge en matière de développement durable. Ces différents acteurs exercent dès lors une certaine forme de "pression sociale" qui peut pousser les responsables à atteindre des résultats.

1. Dans le cas du premier Plan, il est clair que c'est le gouvernement qui a apporté cette précision. Les choses sont moins claires pour le deuxième Plan, vu que l'on ne dispose pas du projet de Plan. Il est néanmoins raisonnable de supposer que c'est une nouvelle fois le gouvernement qui est à l'origine de cet ajout.

Médias peu impliqués

Les actions de mise en œuvre de la Stratégie fédérale de développement durable ne suscitent guère l'intérêt des médias, à l'exception de la consultation et de la publication du Plan, lesquelles n'intéressent d'ailleurs que la presse écrite. Moyennant une attitude plus active en matière de communication autour du Plan, la Stratégie fédérale de développement durable pourrait sans doute occuper une place plus importante à l'agenda politique.

2.3.2.3 Octroi de budgets

Pas de budget prévu pour le Plan fédéral

Des crédits budgétaires ont été dégagés pour le recrutement d'experts pour la TFDD et le secrétariat de la CIDD. Le CFDD dispose d'une dotation à charge du budget fédéral (art. 15 de la loi du 5/5/1997). En revanche aucun budget n'est prévu pour la mise en œuvre du *Plan fédéral de développement durable*.

Pour le premier Plan, la CIDD avait anticipé ce manque de budget en rédigeant une annexe budgétaire. Dans son rapport annuel, la CIDD déclarait à propos du premier Plan (CIDD 2001a, p.17): *"Alors qu'un tableau de besoins budgétaires a été annexé au projet, aucune enveloppe n'a été consacrée à la politique de développement durable. Chaque ministre a été prié de se baser, pour ses initiatives en matière de développement durable, sur la procédure administrative et budgétaire habituelle. Le Plan de développement durable ne jouit donc ni de la reconnaissance, ni du poids politique dont jouissent d'autres projets, bien que l'accord gouvernemental mentionne le développement durable comme un des principaux axes de la politique de ce gouvernement"*.

Pour le deuxième *Plan fédéral de développement durable*, une évaluation budgétaire de ce que sa mise en œuvre coûterait et rapporterait aux caisses de l'Etat n'a pas non plus été prévue. Il n'existe pourtant pas d'arguments juridiques qui empêcheraient d'annexer un volet budgétaire au Plan.

Ce que propose la loi du 5 mai 1997 va bien plus loin qu'une estimation préalable de l'impact budgétaire. Selon l'article 3 le Plan doit indiquer *"les conséquences financières, économiques, sociales et écologiques que l'on peut raisonnablement escompter de la politique de développement durable menée"*. En principe, l'incorporation de telles estimations devrait favoriser l'émergence d'un Plan réaliste et réalisable.

2.4 De la mise en œuvre au rapportage

2.4.1 Acteurs

Rapports prévus par la loi du 5 mai 1997

La loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique de développement durable prévoit la publication régulière de trois rapports.

- Les *Rapports annuels des représentants du gouvernement fédéral sur la politique de développement durable* (rapports des membres de la CIDD) visé par l'article 17.3 de la loi¹.

1. (pour de plus amples informations voir 2.4.2)

- Le *Rapport annuel des activités de la CIDD durant l'année écoulée* visé à l'article 19 de la loi¹.
- Le *Rapport fédéral sur le développement durable*, dont il est question au chapitre 3 de la loi, intègre l'ensemble des données issues des deux rapports précédents par des méthodologies visant, dans un cadre de développement durable, à: (1) une description, une analyse et une évaluation de la situation existante en Belgique en rapport avec les développements au plan international, (2) une description, une analyse et une évaluation de la politique menée en matière de développement durable et (3) une description du développement prévu en cas de politique inchangée et en cas de changement de politique suivant des hypothèses pertinentes.

Les responsables des deux premiers rapports cités sont respectivement les membres de la CIDD et la CIDD elle-même, tandis que le Bureau fédéral du plan est responsable du Rapport fédéral rédigé par la TFSD. Cette différence au niveau des responsabilités reflète les fonctions différentes de ces rapports.

2.4.2 Missions de monitoring

2.4.2.1 Documents de la CIDD

Amélioration visible des rapports de la CIDD

Les membres de la CIDD sont les principaux responsables du monitoring *stricto sensu* du Plan fédéral de développement durable. Au regard de la loi, ils sont responsables des rapports suivants.

- Les *Rapports annuels des représentants du gouvernement fédéral sur la politique de développement durable* (rapports des membres de la CIDD), visés par l'article 17.3 de la loi du 5 mai 1997, traitent de la suite réservée au Plan au sein de chaque service public fédéral et institution publique, ainsi que de la politique de développement durable en général. Ces rapports existent pour les années 1997 à 2003 et sont disponibles via le site de la CIDD (www.icdo.fgov.be). Du point de vue du contenu et de la clarté, ces rapports sont en net progrès depuis le rapport relatif à l'an 2000. L'utilisation de tableaux de synthèse permet de trouver plus aisément une information précise. Certains éléments sont néanmoins susceptibles d'être encore améliorés. Par exemple, les services publics ne proposent pas encore tous des tableaux de synthèse. De plus, le lien avec le paragraphe du Plan qui fixe la mesure concernée n'est pas établi systématiquement, ce qui complique la recherche de données et entraîne le risque de rendre peu visibles certaines informations utiles.
- Le *Rapport annuel des activités de la CIDD durant l'année écoulée*, visé à l'article 19 de la loi, s'inscrit dans le contexte de l'obligation qu'a la CIDD de présenter chaque année un rapport d'activités. La mission de rapportage de la CIDD comprend entre autres la rédaction d'un rapport concernant un certain nombre de mesures du Plan dont elle a elle-même la charge. Comme pour les rapports des membres, il s'avère que le lien avec les paragraphes du Plan qui fixent les mesures concernées est trop peu mis en évidence. Il serait également utile que la CIDD fasse, comme la majorité de ses membres, un tableau de synthèse.

1. (pour de plus amples informations voir 2.4.2)

*Documents
supplémentaires pour la
consultation de l'avant-
projet de deuxième Plan*

En marge des documents requis par la loi, le secrétariat de la CIDD a fait des efforts particuliers afin d'informer le public de la suite qui a été réservée au premier Plan. Ces efforts supplémentaires se sont traduits par deux documents qui ont été élaborés dans le contexte du processus de consultation de 2004. L'idée de ces documents supplémentaires était d'inciter les citoyens à participer à la consultation organisée autour du deuxième Plan, notamment en leur expliquant clairement que le premier Plan n'était pas resté lettre morte. Ces deux documents étaient disponibles sur le site de la CIDD durant la consultation.

- Le *Document de travail de la CIDD contenant le suivi détaillé des actions du premier Plan fédéral de développement durable 2000-2004*. Ce document, dont "des versions améliorées seront publiées régulièrement", avait pour but d'informer le public sur la suite réservée au premier Plan en vue de la consultation de 2004. La consultation apparaît comme un stimulant pour les efforts visant à expliquer clairement les effets concrets du premier Plan. Le tableau de synthèse donne un aperçu général des actions mises en œuvre pour chaque mesure. Il est important à cet égard que les données couvrent toute la durée du premier Plan. Or, ce n'est pas le cas. Certains services fédéraux répètent les données à partir de l'année 2000, tandis que d'autres n'indiquent que les données relatives à la dernière année de rapportage, à savoir 2003. Vu ces disparités, le document ne donne pas une vue globale de ce qui a été réalisé.
- Le document *Synthèse d'actions réalisées du Plan fédéral de développement durable 2000-2004* illustre, en quelques pages, toujours dans le cadre de la consultation de 2004, un certain nombre d'actions du premier Plan qui ont été réalisées. Ce bref aperçu ne mentionne que des exemples de réussites et ne fait pas état des échecs. Une fois encore, le lien n'est pas systématiquement établi avec le paragraphe du premier Plan qui contient la mesure concernée.

Exemple: à propos du Plan directeur politique de produits et environnement: "Après la prise en considération des avis récoltés lors de la consultation de ses conseils consultatifs, de la Conférence interministérielle de l'Environnement et de la CIDD sur base de l'avant-projet de plan politique des produits et environnement, un projet de plan a été préparé par la DG Environnement (§137) et présenté au gouvernement en 2003". Le texte ne dit pas que ce projet de plan a été refusé par le gouvernement. Le fait est pourtant mentionné dans le tableau de synthèse et dans les rapports annuels. Le fait que ce "détail" ne soit pas mentionné ici est-il lié à la volonté de n'évoquer que les succès, ou s'agit-il d'une simple faute d'inattention?

2.4.2.2 Autres documents

Le *Rapport fédéral sur le développement durable* est traité aux points 1.2.4 et 2.1.2 de ce Working Paper. D'autres sources intéressantes pour l'analyse du premier Plan sont:

- les avis, rapports et rapports annuels du CFDD. Ces documents sont consultables sur le site internet du CFDD (www.cfdd.be);
- les documents parlementaires comme les questions écrites, les comptes rendus des débats et des réunions des commissions, les propositions de loi et les résolutions. Ces documents peuvent être consultés sur le site internet de la Chambre (www.lachambre.be);

- les communiqués de presse du gouvernement. Ces documents peuvent être consultés sur le site internet du centre de presse international (www.presscenter.org).

Information sélectionnée sur base de son accessibilité

L'accessibilité est un critère important de sélection de l'information. Pour effectuer des analyses à caractère scientifique, il est en effet nécessaire que les sources utilisées soient vérifiables. La loi relative à la publicité de l'administration (11 avril 1994) a notamment pour objectif d'assurer le meilleur accès possible aux documents de l'administration. La loi écarte toutefois la publication d'un document administratif dans le cas où elle "porte atteinte [...] au secret des délibérations du Gouvernement fédéral et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif fédéral ou auxquelles une autorité fédérale est associée" (art. 6.2). Cela signifie donc qu'une série de sources ne sont pas disponibles. La Chancellerie (l'administration du Premier ministre) en est un exemple. Vu qu'elle doit avoir en permanence une bonne vision de la suite réservée à l'accord de gouvernement, elle possède des fichiers de données qui lui permettent de retrouver des informations élémentaires en rapport avec la mise en place d'une mesure. Ces fichiers ne sont pas accessibles au public.

2.4.3 Manque d'information

Information disponible pour 68 % des mesures du premier Plan

Le nombre de mesures à propos desquelles il y a des informations dans les rapports des membres représente 68 % du nombre de mesures fédérales contenues dans le premier Plan. Pratiquement, cela veut dire que pour 68 % de ces mesures, une information sur l'état de sa mise en œuvre est au moins une fois donnée dans les rapports des membres. Ces taux de réponse ont également été calculés par département.

Les membres de la CIDD ont indiqué, pour chaque action, quel membre du gouvernement ou quel service public était le principal responsable ou intéressé. En outre, "le principal responsable d'une action sera chargé de compléter et d'actualiser, sur base régulière, la fiche en question. Tout département concerné par une action veillera à fournir les éléments nécessaires en vue de compléter et d'actualiser la fiche. C'est le principal responsable qui assurera le rôle de coordinateur" (CIDD 2001a, p. 16). Les membres ont également convenu que les rapports des membres pour l'année 2000 reposeraient notamment sur cette distribution des responsabilités. Celles-ci restent donc valables à l'heure où la majorité des membres de la CIDD font usage de tableaux plutôt que de fiches.

Tableau 20 - Taux de réponse par département, par ordre décroissant

Responsable ^a	Nombre total de mesures dont un département est responsable	Nombre de mesures pour lesquelles existe une réponse du département responsable	Nombre de mesures pour lesquelles existe une réponse d'un autre département	Nombre de mesures défédéralisées ^b	Taux de réponse pour l'ensemble des mesures
	(1)	(2)	(3)	(4)	((2+3+4)/1)
Chancellerie du Premier ministre	1	1	0	0	100%
Intérieur	5	3	1	1	100%
Agriculture	21	0	1	20	100%
Mobilité et transports	35	33	1	0	97%
Energie et développement durable	56	48	3	0	91%
Justice	10	2	5	1	80%
Coopération au développement	26	22	1	0	88%
Emploi	26	19	4	0	88%
Cellule fédérale de coordination des actions "gestion environnementale" - SPP-DD	6	3	2	0	83%
Environnement, protection de la consommation et santé publique	92	63	8	0	77%
Economie	38	22	5	1	74%
Fonction publique	3	2	0	0	67%
Finances	37	20	3	0	62%
Affaires sociales, pensions et intégration sociale	22	11	1	0	55%
Politique scientifique	25	10	2	0	48%
Affaires étrangères	25	8	4	0	48%
CIDD	37	5	7	1	35%
Divers responsables	73	/	51 ^c	6	78%
Tous les départements sont responsables	6	6	0	0	100%
Responsables inconnus	53	/	9	0	19%
Responsables non membres de la CIDD	25	/	1	5	24%
Nombre total de mesures	622	287	100	35	68%

a. Les noms des services publics fédéraux ont changé entre 2000 et 2003. Les noms repris dans ce tableau sont basés sur un ou plusieurs mots clés qui renvoient aux différents départements.

b. Les informations concernant les mesures défédéralisées sont rares. Il en existe pour trois de ces mesures seulement, soit 9 % du nombre total. C'est logique, vu que ces mesures ne sont plus sous la responsabilité de membres de la CIDD. Ces mesures n'ont toutefois pas été comptabilisées avec celles pour lesquelles il n'y a pas d'informations, vu que cette absence d'informations est, dans le cas présent, logique. Si elles avaient été additionnées aux autres, le taux global de réponses aurait été de 63 ou lieu de 68 %.

c. La responsabilité des mesures de cette catégorie est partagée entre plusieurs acteurs, si bien que plusieurs départements y font référence dans leur rapport. La correspondance avec les divers responsables n'a pas été considéré dans le comptage.

Source: Analyse de la TFDD sur base de données de la CIDD.

Le manque d'information varie fortement en fonction du département responsable. Ceux qui sont responsables d'un très petit nombre de mesures ont généralement répondu pour l'ensemble des mesures dont ils ont la charge. Il existe également des services publics fédéraux qui sont responsables d'un grand nombre de mesures et qui donnent des informations pour la plupart d'entre elles. Il y a en revanche certains services qui donnent très peu d'informations à propos des mesures qui sont sous leur responsabilité. Enfin, certains départements fournissent des informations à propos de mesures dont la responsabilité incombe à des acteurs qui ne sont pas obligés de faire rapport.

Pas d'information disponible pour 32 % des mesures du premier Plan

Il y a donc un manque d'informations pour 32 % des mesures fédérales du premier Plan. Les éléments suivants expliquent partiellement ce déficit.

Détermination des responsabilités

Comme évoqué plus haut, les membres de la CIDD ont distribué les tâches de suivi des différentes mesures contenues dans le premier Plan. Cependant:

- un certain nombre de responsabilités ont été confiées à des organisations qui n'ont pas d'obligations en matière de rapportage à la CIDD: le Parlement, le Sénat, le Bureau fédéral du plan, les Régions et les Communautés (avant la nouvelle phase de régionalisation), les villes et les communes, etc. C'est le cas pour 25 mesures. Comme ces institutions n'ont pas d'obligation de rapportage auprès de la CIDD, aucune information n'est disponible pour ces 25 mesures;
- aucun responsable n'a été désigné pour un certain nombre de mesures;
- pour certaines mesures, les rapports des membres ne font que mentionner l'existence d'un problème au niveau de la distribution des tâches.

2.4.3.1 Hypothèses avancées pour expliquer le manque d'information

Difficultés à récolter les données

Un certain nombre d'hypothèses peuvent être avancées pour expliquer le manque d'information, lorsque celui-ci ne peut être justifié sur base des éléments déjà mentionnés.

- Une première hypothèse est que la manière dont certaines mesures ont été formulées dans le premier Plan ne reflétait pas suffisamment la réalité des services publics fédéraux concernés. De plus, cette réalité peut avoir changé en quatre ans et ne plus correspondre à ce qui figure dans le Plan. Il se peut alors que les mesures concernées restent sans suite.
- Une deuxième hypothèse est que certaines mesures n'ont pas encore été appliquées pour d'autres raisons. Très peu de membres de la CIDD indiquent qu'une mesure n'a pas (encore) été mise en œuvre, alors qu'il est logique qu'un certain nombre d'entre elles n'aient pas encore été appliquées. Le fait que ce soit rarement mentionné explicitement semble conforter la pertinence de cette hypothèse dans de nombreux cas.
- Une troisième hypothèse est que la personne qui devait rassembler les données ne les a pas trouvées ou qu'elle n'a pas eu le temps de trouver l'information recherchée.
- Une quatrième hypothèse est que certaines mesures ont été effectivement mises en œuvre mais qu'il n'y a pas eu de rapportage pour l'attester.
- Une cinquième hypothèse est liée au fait que les informations relatives à la mise en œuvre éventuelle des mesures "dures" sont plus claires que celles qui concernent les mesures "douces". Or celles-ci sont majoritaires dans le premier Plan. Il est vrai que, traditionnellement, la plupart des départements sont plus habitués aux instruments politique "durs" (surtout législatifs).

Les paragraphes 31702 à 31707 du *Plan fédéral de développement durable 2004-2008* mentionnent également un certain nombre d'hypothèses susceptibles d'expliquer ce manque d'informations. Il faut cependant noter que le

contexte est différent, vu que les hypothèses qui suivent sont liées à la mise en œuvre de la gestion environnementale et pas au rapportage de la CIDD.

"§31702. Les services publics fédéraux ont initié un grand nombre des actions prévues dans le premier Plan pour donner l'exemple en réduisant les nuisances liées à leurs activités. Mais les résultats sont très variables d'un service public à l'autre et ce pour diverses raisons:

§31703. absence ou manque d'implication et de soutien hiérarchique;

§31704. absence de coordinateur environnemental engagé/désigné, ou attribution à temps partiel;

§31705. absence ou manque de coordination interne en la matière;

§31706. difficulté de rassembler des données concernant les consommations annuelles d'énergie, d'eau, de papier, les quantités de déchets et difficulté de les analyser pour développer d'éventuelles actions correctrices;

§31707. manque de visibilité interne du système de gestion environnementale".

2.4.3.2 Information inexactes: exemples

Informations erronées

Outre le manque de données, il y a également un certain nombre d'inexactitudes. Celles-ci peuvent être divisées en deux catégories: soit l'information donnée ne concerne pas la mesure du Plan auquel elle est censée se rapporter, soit l'information donnée sur la mise en œuvre de la mesure est incomplète.

- Il y a un certain nombre de mesures pour lesquelles les informations données ne correspondent pas à l'objet de la mesure.

Exemple: les rapports font état de la création d'un label social pour quatre mesures, alors que ce label n'est réclamé que par deux mesures du Plan, à savoir aux paragraphes 145 ("*le Gouvernement définira un label social*") et 102 ("*la Belgique développera un label social*"). Les mesures pour lesquelles la même réponse est donnée sont celles visées aux paragraphes 116 ("*[Le Gouvernement] fera la promotion des différents labels attestant certaines propriétés soutenables des produits mis sur le marché auprès des consommateurs, producteurs et distributeurs*") et 115 ("*définir et mener une action générale de sensibilisation sur le thème de la consommation soutenable*").

- Il y a également des mesures qui ont été (partiellement) mises en œuvre sans que cela ne soit mentionné dans les rapports de la CIDD. Elles sont caractérisées tantôt par des informations partielles, tantôt par une absence totale d'informations.

Exemple d'information partielle: à propos du paragraphe 427 "*interdiction de la publicité et de la promotion du chauffage électrique*", l'information disponible est: "*Un avant-projet d'arrêté royal interdisant la publicité en vue de la promotion du chauffage électrique a été élaboré par l'Administration et soumis pour avis au Conseil Fédéral du Développement Durable en novembre 2001. L'Administration n'a pas été informée des suites qui ont été réservées à ce dossier.*" (CIDD 2004b). Le texte donne l'impression que le CFDD n'a jamais remis son avis. Or, cet avis existe bel et bien: Avis sur un projet d'AR relatif à l'interdiction de la publicité pour le chauffage électrique, daté du 18 décembre 2001 (CFDD 2001).

Exemple d'absence d'information: rien n'est dit à propos de la mesure

visée au paragraphe 269: “*Surveillance de la sécurité des denrées alimentaires par une Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (...). L’Agence (...) [assurera] l’évaluation de risque de même que la fixation des protocoles de contrôle*”, alors que l’Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire a bel et bien établi ce genre de procédures et de listes de contrôle (AFSCA 2003).

2.5 Conclusions

Une politique de développement durable est un processus d’apprentissage cyclique axé sur l’amélioration de la cohérence et de l’efficacité de la politique. Elle n’est donc pas une trajectoire fixée d’avance. C’est la raison pour laquelle une stratégie de développement durable comporte des outils d’évaluation et de participation et tient compte des incertitudes. Ce sont ces traits spécifiques d’une stratégie de développement durable qui ont été examinés en détail tout au long de ce chapitre, dans le but d’améliorer le fonctionnement de la Stratégie fédérale.

Les différentes activités de la Stratégie fédérale (rapportage, consultation, mise en œuvre, monitoring) peuvent être considérés dans une certaine mesure comme des processus partiels autonomes. Mais quel que soit leur timing, elles s’influencent mutuellement. L’efficacité du processus d’apprentissage cyclique peut être améliorée dans son ensemble si les interactions et la complémentarité entre ces différentes activités sont renforcées. Pour un processus d’apprentissage, il faut que ces processus partiels de la Stratégie fédérale s’enchaînent de façon sensée et rationnelle. L’évaluation faite dans ce chapitre montre que l’enchaînement tel qu’il se présente actuellement peut être amélioré.

La participation dans la Stratégie fédérale de développement durable

Dans la Stratégie fédérale de développement durable, le principe de participation s’applique principalement via la consultation de la population et du CFDD à propos de l’avant-projet de *Plan fédéral de développement durable*. En dépit des efforts qui ont été faits pour toucher un public plus large que lors de la consultation de 2000 (voir 2.1.4), moins de gens ont réagi en 2004. Les causes sont à chercher tant du côté du texte que de la procédure et de certains facteurs externes. Les causes possibles sont les suivantes.

- La population avait des raisons de douter de l’importance réelle de la consultation, vu le chevauchement partiel avec l’accord de gouvernement et certains plans sectoriels, et vu que certaines des mesures proposées étaient déjà en cours d’application.
- Malgré des efforts importants consentis dans ce domaine, la forme et le contenu n’étaient toujours pas adaptés au grand public.
- Une politique de développement durable entraîne plus de cohérence mais ne débouche pas sur des succès spectaculaires, ce qui peut la rendre peu motivante aux yeux du public.
- La population n’était pas suffisamment informée des suites réservées au premier Plan.
- L’approche adoptée par les autorités fédérales afin de toucher et de mobiliser certains groupes cibles spécifiques lors de la consultation était confuse.

La majorité des personnes ayant réagi à la consultation sont des hommes francophones titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur, qu'ils soient salariés ou indépendants. Ces caractéristiques valent pour les deux consultations. En ce qui concerne l'âge, il y a toutefois une certaine évolution. Lors de la deuxième consultation, la majorité des participants avaient entre 31 et 50 ans, alors que lors de la première consultation, cette tranche d'âge était moins représentée que celle additionnant les répondants plus âgés et plus jeunes. La plupart des grands groupes sociaux étaient représentés dans les réponses aux deux consultations. Enfin, la baisse du nombre de réactions émanant d'organisations était moins prononcée que celle du nombre total de réactions.

Par rapport à l'avant-projet, la version finale du deuxième Plan présente les modifications suivantes: un tiers de mesures supplémentaires, un remaniement en profondeur de la structure et une plus grande place accordée à la dimension mondiale du développement durable. Une partie de ces modifications est liée à la négociation politique autour du Plan et une autre est à mettre à l'actif de l'apport de la population et des conseils consultatifs.

La Stratégie fédérale de développement durable comme processus d'apprentissage

Le processus d'apprentissage lié à la Stratégie fédérale de développement durable doit surtout pouvoir se manifester dans l'enchaînement entre les Plans et les Rapports fédéraux. Ces Plans et Rapports doivent se succéder de manière telle que les Rapports fédéraux puissent tirer les leçons de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre concrète d'un Plan. Il s'avère (voir 2.1.2) que cet enchaînement ne peut se dérouler de manière optimale sur une période de quatre ans (c'est-à-dire la période qui s'écoule entre deux Plans). Un enchaînement optimal serait possible, en revanche, entre deux Plans "pairs" ou entre deux Plans "impairs" successifs. Dans pareil cas de figure, l'un des deux Rapports fédéraux prévus par le cycle de prise de décision remplirait ce rôle d'évaluation du Plan précédent, tandis que l'autre se verrait attribuer une autre fonction, à savoir la préparation du Plan suivant. Dans ce cas, les deux Rapports fédéraux à l'intérieur de chaque cycle joueraient donc un rôle différent.

Malgré la difficulté d'obtenir une séquence optimale des Plans et Rapports fédéraux, la mise en œuvre de la loi sur le développement durable a donné lieu, depuis son approbation en 1997, à des processus d'apprentissage significatifs. C'est ainsi par exemple que la procédure de rapportage des membres de la CIDD concernant la mise en œuvre du Plan a été modifiée afin que les rapports puissent effectivement livrer des informations utiles. Ceci dit, le rapportage requiert encore un certain nombre d'améliorations.

- Si l'on veut savoir quelles mesures ont été mises en œuvre, il faut assembler les pièces d'un puzzle composé des rapports des membres de plusieurs années, ce qui peut être source de malentendus. Le rapportage de la CIDD devrait donner une image consolidée dans le temps de la suite réservée aux Plans.
- Un certain nombre de responsabilités en matière de rapportage ont été confiées à des instances qui ne siègent pas à la CIDD. Ces instances ne sont pas obligées de faire rapport à la CIDD. À l'avenir, les responsabilités en matière de rapportage devraient être exclusivement confiées à des membres de la CIDD.
- Les mesures qui ne sont pas mises en œuvre sont rarement évoquées dans les rapports. Ces mesures se caractérisent dès lors par un manque d'informations, alors qu'il faudrait savoir clairement qu'elles n'ont pas été mises en œuvre.

Perspective future pour la Stratégie fédérale de développement durable

Un *Rapport fédéral sur le développement durable* doit être tourné vers l'avenir et tracer les grandes lignes des divers scénarios possibles. Pour la politique et la société en général, cette partie prospective sera contenue dans la deuxième partie du troisième Rapport fédéral. Pour ce qui est de la Stratégie fédérale de développement durable, l'évaluation faite dans ce chapitre fait ressortir un certain nombre d'évolutions qui méritent d'être mentionnées.

En ce qui concerne les acteurs chargés de la mise en œuvre du Plan, c'est-à-dire le gouvernement et le Parlement, il y a une tendance à prêter davantage d'attention à la problématique du développement durable. Cette attention n'est toutefois pas axée sur la Stratégie fédérale de développement durable. En créant le SPP-DD et les cellules de développement durable, le gouvernement a donné une impulsion supplémentaire à la mise en œuvre de cette Stratégie. Il est toutefois nécessaire que la Stratégie de développement durable offre une plus-value claire à la politique fédérale. Il faut que les responsables politiques puissent proposer des mesures en faveur d'un développement durable cohérentes les unes avec les autres en les inscrivant dans le cadre d'une Stratégie de développement durable.

Pour que ce type de planning puisse offrir une plus-value à la politique fédérale dans le contexte de la politique de développement durable, les Plans de développement durable doivent établir des liens entre les différents plans sectoriels et combler les vides éventuels qui existent entre eux. Pour qu'un *Plan fédéral de développement durable* soit plus qu'une collection de mesures issues d'autres plans et d'autres déclarations pouvant passer pour des mesures de développement durable, le Plan peut:

- fixer des objectifs communs aux différents plans sectoriels;
- promulguer des mesures qui se combinent les lacunes des politiques sectorielles afin d'en faire des politiques de développement durable;
- instituer les mécanismes de coordination nécessaires afin de mieux harmoniser les procédures de planning ou les stratégies sectorielles.

Les Rapports fédéraux sur le développement durable peuvent apporter une contribution précieuse en se focalisant davantage sur les nécessités liées aux aspects évoqués plus haut. Dans les deux premiers Plans, se trouvent déjà des renvois pertinents à d'autres plans mais pas encore des liens entre les plans sectoriels (voir 1.2.4). En 2003 et 2004, plusieurs discussions ont eu lieu au sein de la CIDD sur la manière dont les processus de planning dans différents domaines de la politique peuvent agir les uns sur les autres. La TFDD a contribué à ce débat en publiant une Note de structure relative à l'avant-projet de 2004 (voir 2.1.3). A l'avenir, il faudra davantage veiller à ce que la recherche de synergies et de complémentarités entre les plans ne fasse pas double emploi avec des mesures déjà prises. A cette fin, les acteurs de la Stratégie fédérale de développement durable doivent œuvrer au développement d'une vision de développement durable qui soit davantage partagée par tous.

Le défi qui consiste à conférer à la Stratégie de développement durable une plus-value au regard des politiques à mener se pose également à d'autres niveaux de pouvoir et même entre les niveaux de pouvoir. Maintenant que différentes instances belges élaborent ensemble une stratégie nationale de développement durable, il faut veiller à ce que cela débouche sur un projet tourné vers l'avenir et vers le monde et dont les fondements soient assez solides pour assurer sa concrétisation. C'est pourquoi le troisième chapitre de ce Working Paper présente un tableau des éléments de stratégie de développement durable existant actuellement à plusieurs niveaux internes et externes à la Belgique.



Les stratégies de développement durable

L'engagement pris par tous les pays au niveau international d'élaborer, pour 2005, une stratégie nationale de développement durable¹ a pour but de stimuler des activités en faveur d'un développement durable. Il s'agit d'améliorer non seulement l'intégration des différents secteurs de la société civile, mais aussi celle des différents niveaux de pouvoirs publics. La complexité d'un tel défi avait déjà été illustrée dans le deuxième Rapport fédéral sur le développement durable (TFDD 2002, p.21).

L'objectif d'une telle intégration est d'accroître les synergies entre les approches d'un développement durable qui ont déjà été adoptées par les différents niveaux de pouvoirs nationaux et internationaux. C'est pour aider la réflexion et accélérer la réalisation de cet objectif de cohérence entre les divers niveaux de pouvoirs qu'un premier tableau des principales approches institutionnelles et procédurales adoptées à ces différents niveaux est proposé dans ce chapitre. Ces informations concernent les efforts faits à chacun de ces niveaux pour améliorer la cohérence transversale de leurs politiques de développement durable. Comme il s'agit ici d'une description concise et non d'une évaluation, aucune conclusion spécifique au chapitre 3 n'a été tirée. Ces éléments ont néanmoins été pris en compte dans les conclusions générales.

3.1 Stratégies des entités fédérées en Belgique

En Belgique, les pouvoirs publics sont répartis entre le fédéral, les Régions, les Communautés et les pouvoirs locaux. Les deux premiers Rapports fédéraux de développement durable indiquaient que l'insuffisante coopération entre ces différents niveaux de pouvoir fait obstacle à une intégration de type "multiniveaux" des politiques de développement durable, notamment en ralentissant les travaux. Une stratégie nationale de développement durable pourrait contribuer à réduire ce frein. Les points 3.1.1 à 3.1.4 décrivent le contexte dans lequel pourrait se développer une harmonisation des actions favorables à un développement durable et des procédures utilisées dans ce but par les entités fédérées et les pouvoirs locaux. Faute de pouvoir faire ici l'inventaire des efforts réalisés par chaque province, chaque ville et chaque commune de Belgique, les pouvoirs locaux sont ici présentés comme un niveau de pouvoir interne à leurs Régions et Communautés respectives.

1. Voir introduction du chapitre 2.

3.1.1 Région flamande

3.1.1.1 Contenu

L'administration de l'environnement accorde dans ses documents de planning une attention particulière aux principes de développement durable reconnus au niveau international. Le plan environnement peut être vu, en Flandre, comme étant principalement un développement du pilier environnemental du développement durable. Actuellement la Flandre n'a pas de base juridique explicite pour un développement durable. Au moment de la formation du gouvernement flamand de 2004, la compétence de coordination de la politique de développement durable a par contre été donnée pour la première fois de façon explicite au ministre-Président du gouvernement flamand.

Le plan environnement de la Région flamande...

Le plan environnement (*Minaplan*) de la Région flamande est un plan quinquennal qui fixe la politique environnementale de la Région. Les trois plans déjà publiés sont centrés sur l'environnement mais leurs contenus sont de plus en plus transversaux.

- Le premier plan environnement (début des années 90) posait les bases du planning environnemental en Flandre. Cela a conduit à la création du décret de 1995 (appelé "*Decreet algemene bepalingen inzake milieubeleid*") qui fixe les procédures et les objectifs du planning et du rapportage environnemental à divers niveaux.
- Le plan environnement 1997-2001 fut le premier réalisé selon les dispositions du décret et le premier aussi à porter le nom de *Milieubeleidsplan*. Il contenait 179 mesures à réaliser par le gouvernement flamand en complément de la politique environnementale. La période couverte par ce plan a été prolongée jusqu'à fin 2002.
- Le plan environnement, qui couvre la période 2003-2007, est en cours. Ce troisième plan englobe la totalité de la politique environnementale. Il comprend 12 thèmes environnementaux: couche d'ozone, climat, substances photochimiques, acidification, problématique des engrais, substances dangereuses, pollution du sol, déchets, eau, nuisances, morcellement et perte de la biodiversité. Ces 12 thèmes sont complétés par des aspects transversaux: l'approche territoriale, la prise en compte des différents acteurs, la nécessité d'une politique intégrée et d'une politique internationale, les instruments à mettre en œuvre et les outils budgétaires nécessaires pour cette mise en œuvre.

... n'est pas un plan de développement durable...

Le troisième plan environnement indique lui-même qu'il n'est pas un plan de développement durable mais en donne tout de même une définition du point de vue environnemental: "*Duurzame ontwikkeling is in eerste instantie sterk verbonden met milieuzorg: we moeten de grenzen die het milieu ons stelt erkennen. Zowel de opvangcapaciteit als de bronfunctie van ons milieu zijn immers beperkt. Maar duurzame ontwikkeling is veel meer dan dat. Ze rust ook op economische en sociale pijlers en kan pas slagen als ze vertrekt van een bestuurlijke en democratische invalshoek. Een milieubeleidsplan is echter geen beleidsplan voor duurzame ontwikkeling. Duurzame ontwikkeling is wel het referentiekader voor het Milieubeleidsplan. We gaan in de tekst dan ook vooral in op de milieucomponent van duurzame ontwikkeling, zonder de andere aspecten uit het oog te verliezen*" (Ministerie van de Vlaamse gemeenschap, 2003). Malgré tout, ce plan environnemental ne peut pas se limiter à l'environnement et il prend en compte des concepts de base d'un développement durable: une

vision à long terme (objectifs à long terme – 2015 à 2030 – et à court terme – 2007 -), une politique intégrée (horizontale et verticale), une participation de tous les acteurs, entre autre via une consultation publique et une approche internationale.

... mais prend malgré tout des mesures de développement durable

Ce troisième plan environnement prend également des mesures en matière de développement durable: *"In Johannesburg werden een aantal afspraken gemaakt om verdere stappen te zetten in een geïntegreerd beleid voor duurzame ontwikkeling. Zo zullen de diverse lidstaten een strategie voor duurzame ontwikkeling moeten opstellen tegen 2005. Om dit op Vlaams niveau voor te bereiden wordt werk gemaakt van een Vlaamse strategie voor duurzame ontwikkeling met evenwaardige aandacht voor de drie pijlers: milieu, economie en sociale aspecten. Vanuit leefmilieu wordt op basis van dit Milieubeleidsplan 2003-2007, de eigen pijler verzorgd en faciliterend opgetreden voor wat de andere betreft. Om de opmaak en uitvoering van deze strategie te bevorderen, wordt voorzien in de oprichting van een Vlaams overlegorgaan voor duurzame ontwikkeling".* Cet organe de concertation flamand *Vlaamse Werkgroep Duurzame Ontwikkeling* a été créé en mars 2004 par décision du gouvernement flamand.

La consultation organisée dans le cadre de l'élaboration du plan environnement 2003-2007 permet d'observer la position des conseils d'avis par rapport au caractère de développement durable de ce plan.

Le *Mina-raad* considère que, malgré le fait que le développement durable est utilisé comme concept cadre pour le plan environnement, cela ne se traduit pas suffisamment dans les chapitres thématiques (encadré 10). En outre l'étayage institutionnel est insuffisant pour assurer une politique intégrée.

Encadré 10 - Avis du *Mina-raad* sur le *Ontwerp Milieubeleidsplan 2003-2007*

"Het ontwerp Milieubeleidsplan 2003-2007 kondigt vooral in het algemeen kader aan dat het veel belang hecht aan aspecten van samenhang en integratie. Duurzame Ontwikkeling wordt als koepelconcept erkend, de visietekst Milieu en Duurzame ontwikkeling fungeert op het eerste zicht als inhoudelijk basis, (...) Desondanks vertoont het plan op dit vlak ook heel wat gebreken. De belangrijkste zijn dat de uitgangspunten inzake duurzame ontwikkeling, visietekst en verschillende integratiekaders vaak niet coherent zijn met of doorwerken naar de themahoofdstukken en dat er nog onvoldoende institutionele onderbouwing is om geïntegreerd beleid gestalte te geven" (Mina-raad, 2002a).

Le *Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen* estime que la coordination et l'équilibre entre les trois piliers du développement durable ne sont pas toujours optimaux (voir encadré 11). Ainsi, les aspects socio-économiques y sont présent mais sont trop peu intégrés à la partie environnementale.

Encadré 11 - Avis du Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen sur le Ontwerp Milieubeleidsplan 2003-2007

"Ondanks de initiatieven voor meer samenwerking tussen beleidsdomeinen, is de coördinatie niet altijd optimaal en de inbreng van economische, sociale en milieuoverwegingen – de drie pijlers van duurzame ontwikkeling – niet altijd evenwichtig", en: "Het ontwerpplan zet zeker nieuwe stappen in de richting van een betere sociaal-economische onderbouwing van het milieubeleid. Toch bestaat de indruk dat de aandacht daarvoor te veel wordt gekanaliseerd naar een afzonderlijk project en een aparte cel, in plaats van sociaal-economische onderbouwing en evaluaties daadwerkelijk te integreren in belangrijke onderdelen van het beleid. In heel wat passages van het ontwerpplan is de verwijzing naar sociaal-economische criteria en randvoorwaarden immers opvallend afwezig" (SERV, 2002).

Les différentes remarques faites lors de la consultation ont été discutées et intégrées dans un document d'appréciation (voir www.milieubeleidsplan.be). Le projet de plan a été adapté sur cette base. Le plan définitif a été approuvé par le gouvernement le 19 septembre 2003.

Les trois plans environnement de la Région flamande sont liés entre eux par un processus de planning, qui est détaillé dans le point suivant.

3.1.1.2 Processus

Le cycle de planning et de rapportage en matière d'environnement de la Région flamande possède toutes les caractéristiques d'une stratégie de développement durable. La base juridique de ce cycle est le *decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid van 5 april 1995* (Moniteur belge, 1995).

Rapportage environnemental et...

Le rapportage doit remplir trois missions:

- "Een beschrijving, analyse en evaluatie van de bestaande toestand van het milieu.
- Een beschrijving, analyse en evaluatie van het tot dan toe gevoerde milieubeleid.
- Een beschrijving van de verwachte ontwikkeling bij ongewijzigd beleid en bij gewijzigd beleid volgens een aantal relevant geachte scenario's" (Art.2.1.3).

Chacune de ces missions est concrétisée par un rapport:

- Mira-T qui fait l'état de la situation;
- Mira-Be qui évalue la politique environnementale;
- Mira-S qui établit des scénarios.

... planning environnemental

Le planning est basé sur le rapportage. Il est concrétisé par deux types de documents: un plan environnement (tous les cinq ans) et un programme environnement (annuel: *milieujaarprogramma*).

- Le plan environnement détermine les lignes directrices de la politique environnementale que la Région flamande et les pouvoirs locaux sont tenu de mener dans l'intérêt régional pendant les cinq années couvertes par le plan (dont le contenu est détaillé au point 3.1.1.1.).

- Le programme environnement annuel fixe des priorités, des échéances et des mesures concrètes par année. Il facilite de cette manière la mise en œuvre et l'opérationnalisation du plan environnement en cours.

Le plan environnement et les programmes environnementaux annuels doivent tous être adoptés par le gouvernement flamand.

21 objectifs pour le 21^{ème} siècle, décidés sur base d'une politique de développement durable

La Région flamande a également établi des objectifs stratégiques dans le cadre d'un projet "Flandre multicolore" (*Kleurrijk Vlaanderen*). Ce projet a réuni, en 2001, des experts au sein de groupes de travail afin de travailler sur les défis futurs de six thèmes en particulier: éducation, entreprendre, travailler, culture, soins et environnement et développement durable. Ce projet a permis l'adoption de six textes (un par thème) et a été clôturé par la signature du Pacte de Vilvorde (*Pact van Vilvoorde*). Ce Pacte fonde une politique basée sur un développement durable et sur l'ouverture internationale en décrivant 21 objectifs pour le 21^{ème} siècle à échéance 2010 et se base sur les résultats obtenus pour les six thèmes du projet Flandre multicolore (*Vlaamse regering en sociale partners, 2001*). Ce pacte a été adopté par le gouvernement flamand, mais également par les partenaires socio-économiques et par les organisations environnementales. Le suivi de ce pacte est fait par un rapport annuel montrant l'évolution des indicateurs qui sous-tendent les 21 objectifs chiffrés fixés.

Le *Mina-raad* considère que le pacte répond à différents critères de développement durable, mais comme il n'a pas de statut formel et qu'il n'est pas intégré dans la politique courante, il ne peut être considéré comme une stratégie flamande de développement durable (voir encadré 12).

Encadré 12 - Avis du *Mina-raad* sur le Pacte de Vilvorde

"Dit Pacte omvat dus een langetermijndimensie, overspant de meeste Vlaamse beleidsdomeinen en wordt zowel politiek als maatschappelijk relatief breed gedragen. Het beantwoordt bijgevolg aan verschillende kenmerken van een strategie inzake duurzame ontwikkeling. Het pact heeft echter geen echt formeel statuut omdat de inhoudelijke doorwerking naar het reguliere beleid momenteel nog onduidelijk is en omdat het procedureel niet kadert in een verankerd beleidsproces. Van een volwaardige Vlaamse strategie voor duurzame ontwikkeling is dus voorlopig nog geen sprake" (*Mina-raad, 2002b*).

3.1.1.3 Pouvoirs locaux

Accords de coopération pour un développement durable: volontaires et locaux

Afin de stimuler les pouvoirs locaux, la Région flamande a développé un système d'accord de coopération *Milieu als opstap naar duurzame ontwikkeling* (*Vlaams gewest, 2001*). Cet accord de coopération est un accord volontaire en matière d'environnement pouvant être conclu entre une commune ou une province et le gouvernement flamand. Il stimule ces pouvoirs locaux à développer une politique environnementale intégrée et un *Action 21* local tout en prenant en compte les autres types de politiques.

3.1.2 Région wallonne

3.1.2.1 Contenu

Contrat d'avenir pour la Wallonie sur la voie d'un développement durable

Le *Contrat d'avenir pour la Wallonie* prolonge les déclarations politiques régionales afin de fixer des priorités et des objectifs à plus long terme. Il a pour but principal de développer "*Une Wallonie active et solidaire sur la voie du développement durable*" (Gouvernement wallon, 1999). C'est donc cette philosophie du développement qui est affirmée comme référence des priorités, principes et mesures décidés dans ce contrat.

La même philosophie encadre le deuxième contrat d'avenir, le *Contrat d'Avenir pour la Wallonie actualisé*. La volonté du gouvernement wallon y est de "*pour suivre dans la perspective d'une Wallonie active, solidaire et sur la voie du développement durable. (...) Dans cette perspective, le Gouvernement wallon situe l'action des services publics régionaux à la fois comme un soutien de la compétitivité des entreprises et un instrument de la cohésion sociale et du développement durable*" (Gouvernement wallon, 2002).

Ce *Contrat d'Avenir pour la Wallonie actualisé* fait le bilan des deux années écoulées depuis le premier contrat, entre autre en esquissant les conclusions des évaluations interne et externe, et fixe des objectifs quantifiés assortis de mesures adéquates. Ces objectifs sont axés sur les domaines suivants: entreprises, formation, recherche et développement, internet, agriculture ruralité et biodiversité, assainissement, énergies renouvelables, déchets, mobilité, sécurité routière, sécurité, habitat, choix de vie et liens sociaux, insertion sociale et égalité des chances, emploi, systèmes de gestion environnementale et de qualité, réforme de structures, simplification administrative, image de marque, implication citoyenne et partenariats. Ce contrat reprend également 22 projets de partenariats internes à la Wallonie à mettre en œuvre.

Le premier contrat est social, le deuxième va plus en direction d'un développement durable

Les consultations organisées dans le cadre de l'élaboration des deux premiers contrats d'avenir permettent d'observer la position du Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD) par rapport au caractère de développement durable de ce contrat (voir encadré 13). Le CWEDD estime, en 1999 pour le premier contrat, que le contrat d'avenir est un contrat social. En outre, il manque d'objectifs chiffrés, d'échéances et de priorités. En 2002, lors de l'actualisation du contrat d'avenir, le CWEDD considère que l'optique développement durable a permis d'améliorer le texte du premier contrat.

Encadré 13 - Avis du Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable sur le Contrat d'avenir pour la Wallonie et sur le Contrat d'avenir pour la Wallonie actualisé

"Lors de l'examen du projet de 'Contrat d'avenir pour la Wallonie', le CWEDD a considéré celui-ci comme un contrat au sens de 'contrat social'. Il (le CWEDD) signale que ce contrat devra se traduire dans un plan contenant davantage de descriptions de mesures concrètes, accompagnées d'objectifs chiffrés, d'échéances et de priorité" (CWEDD, 1999).

"Les termes développement durable, transversalité, quantification et partenariat ont guidé le Gouvernement pour tracer des pistes afin d'améliorer son travail et l'efficacité du CAW" (CWEDD, 2002).

Deloitte & Touch, évaluateur externe par rapport à la mise en œuvre des contrats d'avenir, mentionne dans son troisième rapport d'évaluation, de 2004, que la sensibilité aux différents piliers du développement durable a augmenté dans le temps (voir encadré 14). Deloitte & Touch considère également que la philosophie du contrat d'avenir correspond à celle du développement durable: objectifs à plus long terme, transversalité et participation.

Encadré 14 - Troisième rapport d'évaluation du Contrat d'avenir pour la Wallonie actualisé de Deloitte & Touch

"Il nous est apparu que les décideurs wallons ont développé une plus grande sensibilité aux différents piliers du développement durable".

"La poursuite simultanée de douze objectifs couvrant l'ensemble des éléments du développement durable est cohérente par rapport à la référence globale à son sujet qu'exprime le Contrat d'Avenir. Le chevauchement de deux législatures dans la mise en œuvre du Contrat et sa réactualisation régulière répondent également à l'exigence de mise en complémentarité des objectifs sur différentes périodes de temps et introduisent la prise en compte de l'intérêt des générations futures. Les efforts de transversalité déployés par le Gouvernement dans la conception, dans la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du Contrat d'Avenir sont également conformes avec les principes du développement durable. Le recours à la concertation et au partenariat est également une méthode permettant de vérifier que l'ensemble des éléments, points de vue et intérêts des parties prenantes ont été considérés dans une perspective d'intégration globale" (Deloitte & Touch, 2004).

Le projet de *Contrat d'Avenir pour les Wallonnes et les Wallons* fixe de nouvelles priorités, de nouveaux objectifs et de nouvelles mesures, dans une même perspective: *"Les actions régionales s'inscriront dans la perspective du développement durable équilibré qui intégrera les sphères économique, sociale et environnementale et mettra le citoyen au centre de celles-ci"* (Gouvernement wallon, 2004).

Le lien entre les deux premiers contrats, pour la Wallonie, et ce troisième contrat, pour les Wallonnes et les Wallons, n'est pas précisé dans ce dernier.

Plan environnement pour un développement durable

Avant l'élaboration de ces contrats et suite à la Conférence de Rio, la Région wallonne avait mis en place un système de planning environnemental. Un premier *Plan d'Environnement pour le Développement durable* a été publié en 1995. Les principes directeurs qui ont guidé son élaboration sont les suivants:

- *"L'environnement doit intervenir comme composante dans toutes les politiques de la Région. Outre une approche par compartiments (air, eau, sol, etc.), une approche par secteurs (agriculture, industrie, énergie, tourisme) doit donc également être incluse;*
- *Les principes de base définis par la Communauté européenne en matière d'environnement sont appliqués (principe de prévention, principe pollueur-payeur, principe de précaution);*
- *Le Plan s'aligne sur l'évolution et le niveau international en matière d'environnement, mais comporte une stratégie adaptée aux spécificités régionales. Lorsque c'est possible, il n'hésite pas à anticiper sur les exigences internationales;*
- *De manière à favoriser la responsabilisation des acteurs, comme souhaité par le Vème programme de la Communauté européenne, il prévoit*

un large recours au partenariat et à la recherche du consensus et, à côté des évaluations technocratiques, il laisse une place importante au choix des valeurs, via un débat public” (Gouvernement wallon, 1995).

Le décret de planning précise qu'en absence de deuxième plan, qui aurait dû être élaboré en 2000, ce premier plan est toujours d'application.

3.1.2.2 Processus

Contrats d'avenir en prolongation des accords gouvernementaux

Le gouvernement wallon a créé, en 1999, un projet qui prolonge les déclarations politiques régionales: le *Contrat d'avenir pour la Wallonie*. Le but de ce contrat d'avenir est d'établir des priorités et de fixer des objectifs à plus long terme. Ce contrat remplit certaines conditions d'une stratégie de développement durable: la participation entre autre via une consultation publique et une politique intégrée (horizontale et verticale).

Ce premier contrat d'avenir *Une Wallonie active et solidaire sur la voie du développement durable* a été suivi par un *Contrat d'avenir pour la Wallonie actualisé*, établi en 2002 suite à une nouvelle phase de régionalisation qui a eu lieu en 2001. Un nouveau contrat, le *Contrat d'avenir pour les Wallonnes et les Wallons* a été soumis à consultation fin 2004 et a été adopté en janvier 2005. C'est la deuxième fois consécutive qu'un contrat d'un tel type est créé en prolongement des déclarations politiques régionales. Est-ce là le début d'un processus?

Un système d'évaluation interne et externe a été prévu afin d'évaluer la mise en œuvre de ces contrats d'avenir, mais aucun système de rapportage indépendant n'as été prévu pour faire un bilan de la situation. Une esquisse de bilan est faite dans le contrat même, en introduction des objectifs et des mesures à mettre en œuvre. Aucun système n'a non plus été mis en place pour développer des scénarios de prospective.

Plan environnement pour un développement durable

Avant l'élaboration de ces contrats et suite à la Conférence de Rio, la Région wallonne avait mis en place un système de planning environnemental. Un *décret relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable* a été adopté le 21 avril 1994 par la Région. Ce décret introduit le développement durable comme l'un des principes de base de la politique régionale et fixe le cadre légal du planning en matière d'environnement en Région wallonne.

Le décret structure et organise le planning en matière d'environnement:

1. le *Rapport sur l'état de l'environnement wallon*. C'est une "photographie" de la situation de l'environnement en Région wallonne. Il est réalisé annuellement depuis plus de 10 ans;
2. le *Plan d'environnement pour le développement durable*. Il doit donner une vision à "moyen et long terme" en matière d'environnement et de développement durable. Le décret définit les objectifs de ce plan et sa procédure d'établissement, y compris la consultation publique;
3. divers programmes sectoriels relatifs à l'air, l'eau, les déchets, la nature, les sols.

Ce processus comprend donc une phase de rapportage et une phase de planning. Mais il ne prévoit pas de phase d'évaluation ni de phase de développement de scénarios prospectifs.

Le rapport issu de cette phase de rapportage, *l'Etat de l'environnement wallon à l'aube du XXI^e siècle*, précise que ce rapport "s'inscrit résolument dans le cadre du Contrat d'avenir pour la Wallonie". En outre ce rapport précise que "Les principes d'actions nécessaires pour relever ces défis [développés dans ce rapport] figurent dans le Contrat d'Avenir pour la Wallonie." Ces éléments font penser qu'un lien pourrait se développer entre le processus de planning et celui des contrats d'avenir, mais ce n'est pas précisé spécifiquement.

3.1.2.3 Pouvoirs locaux

Contrats d'avenir locaux

Dans la philosophie du contrat d'avenir, un document a été développé afin d'aider les acteurs locaux à concevoir et à réaliser un programme stratégique de développement durable pour leur territoire : *Vers des Contrats d'Avenir locaux - Élaborer et réussir sa stratégie de développement communal*. Il reprend les étapes par lesquelles les acteurs locaux doivent passer pour atteindre leurs objectifs locaux en les conjuguant à ceux du *Contrat d'Avenir pour la Wallonie*. Ces étapes sont les étapes d'un cycle d'apprentissage: réaliser le diagnostic, choisir les priorités, choisir les objectifs et les actions, négocier le programme de développement stratégique, mettre en œuvre ce programme, évaluer.

3.1.3 Région de Bruxelles-Capitale

3.1.3.1 Contenu

Un premier *Plan régional de développement de la Région de Bruxelles-Capitale* a été élaboré en 1995 et un deuxième a été élaboré en 2002.

Le plan régional de développement...

Le deuxième Plan régional a comme objectif de relever trois défis majeurs, qui doivent orienter l'ensemble des politiques mises en œuvre (Moniteur belge, 2002):

- "assurer à la région une population diversifiée tant en renforçant l'intégration sociale des populations fragilisées, qu'en stabilisant les habitants dans les quartiers anciens et qu'en encourageant le retour à la ville, au travers de politiques axées sur le développement durable et l'amélioration de la qualité de la vie;
- favoriser un développement économique durable et générateur d'emplois pour les Bruxellois, en évitant une surspécialisation de l'économie bruxelloise dans les fonctions administratives;
- inclure le caractère international et interculturel de Bruxelles dans des projets phares intégrés et facteurs de développement durable, autour d'une identité forte basée sur l'ouverture et le dynamisme".

Le deuxième Plan régional commence par un constat faisant le bilan de la situation. Ce bilan l'amène à se concentrer sur quelques objectifs prioritaires: l'environnement urbain; les secteurs de l'économie; le logement; l'habitat; l'aménagement du territoire; l'attractivité commerciale, culturelle et touristi-

que; les besoins sociaux; la mobilité; la gestion des ressources; le caractère interculturel, international et européen de Bruxelles; la sécurité; la politique scientifique. Une des décisions prises par le Plan régional est l'évaluation périodique de l'impact des politiques mises en œuvre, mais aucune évaluation n'a été réalisée à ce jour.

La consultation organisée dans le cadre de l'élaboration du deuxième *Plan régional de développement* permet d'observer la position des conseils d'avis par rapport au caractère de développement durable de ce plan.

Le Conseil de l'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale estime que l'objectif d'arriver à un développement durable est présent dans le plan régional, mais que l'absence de véritable plan stratégique ne permettra pas de le réaliser (encadré 15).

Encadré 15 - Avis du Conseil de l'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale sur le Plan régional de développement

"Ensuite, le Gouvernement fait souvent référence à un développement durable de la Région. Or, faute de véritable plan stratégique, le Conseil estime que le plan régional de développement ne permettra pas d'atteindre cet objectif de développement durable même si, pourtant, le vœu d'y arriver est écrit à plusieurs reprises" (CERBC, 2002).

... n'est pas un plan de développement durable

La Commission régionale de développement de la Région de Bruxelles-Capitale estime que la Région doit établir un plan de développement durable et que l'articulation du plan régional avec le développement durable doit être mieux marqué (encadré 16).

Encadré 16 - Avis de la Commission régionale de développement de la Région de Bruxelles-Capitale sur le Plan régional de développement

"La Commission (...) renvoie le Gouvernement à ses considérations générales introductives relatives à la nécessité pour la Région d'établir un plan de développement durable à l'instar des deux autres Régions".

"mieux marquer l'articulation du plan avec les principes du développement durable" (CRD, 2002).

Le lien entre les Plans régionaux de développement est déterminé par un processus de planning, détaillé dans le point suivant.

3.1.3.2 Processus

Le *Plan régional de développement de la Région de Bruxelles-Capitale* est créé par l'*Ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme du 29 août 1991* (Moniteur belge, 1991).

Ce plan doit indiquer les objectifs et les priorités de développement (requis par les besoins économiques, sociaux, culturels, de déplacement et d'environnement) et les moyens à mettre en œuvre pour remplir ces objectifs et priorités. Ce plan doit également déterminer les zones d'intervention prioritaire de la Région et indiquer les modifications à apporter au plan régional d'affectation du

sol, aux plans communaux de développement et aux plans particuliers d'affectation du sol.

L'élaboration du projet de plan se fait en concertation avec la Commission régionale de développement, avant d'être soumis à consultation publique. L'ordonnance ne prévoit pas de phase de rapportage en amont de la phase de planning ni de phase d'évaluation en aval. Par contre, le deuxième plan adopte une mesure prévoyant l'évaluation de la mise en œuvre du plan régional de développement.

3.1.3.3 Pouvoirs locaux

Plan communal de développement

L'ordonnance créant le plan régional de développement crée également les plans communaux de développement, à destination des pouvoirs locaux. Ces plans communaux ont pour but de préciser et de compléter le plan régional de développement en fonction des spécificités locales.

3.1.4 Communautés

Aucune des trois Communautés du pays n'a, à proprement parler, de stratégie intégrée amorçant un processus de développement durable. Les compétences communautaires concernent largement le quatrième pilier d'un développement durable: le pilier culturel. Ce pilier est généralement considéré comme, par essence, plus transversal que les trois autres. C'est pourquoi les réponses stratégiques apportées par des décisions politiques de ces communautés et ayant un caractère transversal particulièrement accentué sont décrites ci-dessous.

3.1.4.1 Communauté flamande

"Flandre multicolore" et Pacte de Vilvorde

Le projet *Flandre multicolore* et le *Pacte de Vilvorde* (voir 3.1.1.), établis en novembre 2001 dans un cadre de développement durable, regroupent des domaines de compétence régionale et communautaire. La question de la cohérence multi-niveaux entre Communauté et Région n'est donc pas posée ici. La culture et l'éducation sont en effet pleinement intégrés dans ces textes et la responsabilité de la mise en œuvre se situe au niveau de la Communauté flamande.

Au sein de ces deux thématiques du quatrième pilier du développement durable, le Pacte de Vilvorde fixe des objectifs précis: apprentissage continu, absence de discrimination (femmes, allochtones, handicapés...), communauté ouverte et tolérante, cohésion sociale, soins de santé accessibles, participation à la culture.

Au sein du projet *Flandre multicolore*, le thème de la culture est considéré comme un ciment entre les différentes facettes d'un développement durable, dans la mesure où toutes ces facettes (éducation, bien-être, aménagement du territoire, travail, mobilité...) ont un aspect socio-culturel. L'éducation est importante dans ce projet, non seulement comme un thème majeur, mais également par son intégration à autres thèmes: les objectifs des thèmes consacrés au soins de santé et au travail sont reliés aux objectifs en matière d'éducation.

Le projet *Flandre multicolore* et le *Pacte de Vilvorde* s'inscrivent dans un cadre de développement durable dans la mesure où ils ont été établis par un processus participatif et où ils fixent des objectifs sur le long terme, 2010, voir 2030 pour le volet environnemental du projet *Flandre multicolore*.

La Communauté flamande a également pris des initiatives de coopération au développement ayant notamment pour objectif de soutenir un développement durable. Un projet pilote "*Convenants gemeentelijke ontwikkelingsamenwerking*" a été mené de 2001 à 2003. En 2004, un décret basé sur ce projet a été voté. Son but est de soutenir quatre objectifs spécifiques dont celui de développer des projets de développement durable, dans le cadre de thèmes tels que les Agenda 21 locaux, l'égalité des chances, les droits de l'homme et d'autres thèmes en relation avec la problématique Nord-Sud.

3.1.4.2 Communauté française

Charte d'avenir pour la Communauté Wallonie-Bruxelles

Le gouvernement de la Communauté française a adopté en septembre 2001 la *Charte d'avenir pour la Communauté Wallonie-Bruxelles*, centrée sur les compétences communautaires. La Charte répondait au *Contrat d'avenir pour la Wallonie* et correspondait à un moment symbolique de la vie de cette communauté (accords de refinancement). Par la suite ont été mis en place des instruments stratégiques plus concrets.

Contrat d'avenir pour les Wallonnes et les Wallons

Pour ce qui est de la cohérence multi-niveaux entre décisions politiques de la Communauté française et d'autres entités fédérées dans les décisions relatives au pilier culturel d'un développement durable, le *Contrat d'avenir pour les Wallonnes et les Wallons* de la Région wallonne (voir 3.1.2.) contient une section sur l'enseignement et la formation réalisée en pleine synergie avec la Communauté française. La Communauté et la Région sont dès lors conjointement responsables de la mise en oeuvre de cette partie-là du Contrat d'avenir. La Communauté a réalisé un exercice analogue avec le collège de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale.

Quant à l'amélioration de la cohérence horizontale, les problèmes prioritaires selon le gouvernement sont une éducation inégalitaire, une culture de la santé largement curative et un déficit culturel mettant la cohésion sociale en danger par la montée de l'extrême droite et d'un individualisme exacerbé. Pour mobiliser d'urgence les forces disponibles sur les réponses à ces problèmes, les réponses politiques du gouvernement wallon sont des plans limités et maîtrisables agissant aussi sur les trois autres piliers du développement. Ces plans transversaux relatifs à la culture de la santé (l'alimentation saine), à la cohésion sociale (l'égalité, l'inter-culturalité et l'inclusion sociale) et à l'éducation sont, en outre, articulés de façon à s'appuyer les uns sur les autres. Le projet de *Contrat stratégique pour l'Éducation* actuellement soumis à consultation présente l'éducation comme une condition nécessaire du développement durable car elle permet de répondre aux défis de l'apprentissage et de l'égalité. Outre la cohérence multi-niveaux évoquée plus haut, le projet de *Contrat stratégique pour l'Éducation* recherche d'autres dimensions fondamentales d'un développement durable: la vision à long terme (objectifs fixés à horizon 2013, avec des jalons intermédiaires) et la participation (les acteurs ont la possibilité d'élaborer les phases successives du contrat stratégique avec les autorités politiques).

En matière de coopération au développement, le cadre d'intervention conjoint de la Communauté française et de la Région wallonne soumet ses interventions à une grille d'analyse basée sur les principes d'un développement durable. Ses critères sont le soutien aux politiques locales, la gestion participative, le renforcement des capacités de gestion, le respect des aspects socio-culturels, des minorités et de la parité hommes-femmes, la préservation de l'environnement, les technologies adaptées et la viabilité financière.

3.1.4.3 Communauté germanophone

La *Déclaration gouvernementale sur l'état de la Communauté germanophone* de septembre 2001, précise plusieurs "axes prioritaires" pour la politique de la Communauté: "Notre communauté a besoin de meilleures connaissances linguistiques, d'une meilleure information sur les possibilités offertes par les médias et d'initiatives concrètes plus nombreuses en matière de développement durable". Plus particulièrement "Le développement durable suppose une réflexion globale et une conscience de la globalité du monde. (...) Mais développement durable est aussi synonyme d'action sur le terrain: nous devons donc agir concrètement sur le terrain. Pour encadrer cette action, le Gouvernement proposera au Conseil de décider la mise en route d'un agenda 21 régional. (...)".

La *Déclaration gouvernementale sur l'état de la Communauté germanophone* de septembre 2004, mentionne notamment la "durabilité" (*Nachhaltigkeit*) comme une des trois missions transversales (*Querschnittsaufgaben*) auxquelles le gouvernement veut veiller. Les deux autres missions transversales sont l'efficacité économique et le dialogue avec le citoyen.

Agence pour le développement durable

Une Agence pour le développement durable a été créée par la Communauté germanophone, en association avec 9 organisations d'éducation permanente. La mission de cette agence est de créer des réseaux et de permettre l'accessibilité des données et de l'information, afin que le développement durable puissent être compréhensible et visible par la population.

A l'instar des deux autres Communautés, la Communauté germanophone est compétente pour plusieurs domaines du quatrième pilier de développement durable tels que la culture, l'éducation et la cohésion sociale. Mais une particularité de cette Communauté est de soutenir fortement les projets locaux et plus particulièrement les objectifs de l'Agenda 21 local. Le but est de sensibiliser le public par une communication et une coordination plus efficaces afin que chaque commune puisse construire des stratégies à partir d'un contexte économique, social, environnemental, culturel et historique spécifique, en fonction de son présent et surtout de son avenir. Ces Agenda 21 locaux sont en outre développés dans un esprit participatif grâce aux apports des citoyens.

3.2 Stratégies internationales

Trois niveaux multilatéraux analysés: ONU, OCDE et UE

Au niveau multilatéral, le développement de notre pays a des interactions avec celui d'autres pays. Elles sont examinées dans cette division 3.2 pour trois entités distinctes: l'Organisation des Nations unies (ONU), l'Organisation de Coopération au Développement économique (OCDE) et l'Union européenne (UE). La pertinence du premier et du dernier de ces trois niveaux pour l'analyse et la description des aspects stratégiques d'un développement durable est évidente. L'ONU (point 3.2.1) est le niveau de pouvoir où la Communauté internationale a pris la décision stratégique de mettre le cap sur ce mode de développement à la Conférence sur l'Environnement et le Développement de Rio en 1992. Elle en a fait le bilan au Sommet du Développement durable de Johannesburg en 2002 puis a relancé ce projet à partir de ce deuxième Sommet. Quant à l'UE (point 3.2.3), c'est un niveau de décision multilatéral ayant sur la Belgique des effets importants pour de nombreux thèmes concernés par le projet de développement durable. L'Union est aussi un acteur au rôle décisif dans les négociations internationales concernant le projet né à Rio.

Il existe évidemment plusieurs niveaux multilatéraux intermédiaires entre ces deux niveaux critiques. L'ONU comporte par exemple cinq "Commissions régionales" correspondant à cinq régions du globe et dont le rôle est croissant. L'une d'entre elle est la Commission économique pour l'Europe (CEE-ONU) qui réunit 55 pays d'Europe, de l'ancienne Union soviétique et d'Amérique du Nord. Compte tenu des responsabilités différenciées des pays les plus riches du monde pour parvenir à un développement durable, cette région a un rôle particulier à jouer pour ouvrir la voie d'un développement durable. C'est encore plus clairement le cas pour l'ensemble des pays de l'OCDE, organisation dont les efforts stratégiques dans les prochaines décennies pourraient avoir une influence déterminante sur les chances d'amélioration de notre mode actuel de développement. C'est pourquoi les principales activités ciblées sur les conditions d'instauration d'un développement durable réalisées par l'OCDE au cours des dernières années sont également décrites ici.

3.2.1 Stratégie de l'ONU¹

3.2.1.1 Contenu

Conférence de Rio en 1992

Le cadre mondial d'engagements adoptés à Rio en juin 1992 vise à faire évoluer l'ensemble la communauté internationale vers un développement durable. Il s'agit de la *Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement* qui contient 27 principes directeurs pour les actions de développement durable. Il s'agit aussi d'*Action 21*, un agenda du développement et de l'environnement pour le 21^e siècle dont les quarante chapitres reprennent des terrains d'action prioritaires. Il s'agit enfin de la *Convention sur la diversité biologique*, de la *Convention-cadre sur les changements climatiques* et de la *Déclaration de principes relatifs aux forêts*. Depuis 1992, ce cadre commun n'a cessé d'évoluer. Ces dernières années l'accent a été mis sur une mise en œuvre plus effective de ce qui avait été décidé à Rio.

1. Cette section est basée sur le rapport de mission: Atelier ONU sur le suivi de Johannesburg/CSD11 dans les pays en transition (Gouzée, 2003).

Sommet mondial de Johannesburg

En 2002, dix ans après le Sommet de Rio, a eu lieu à Johannesburg le Sommet mondial pour le développement durable. Les dirigeants mondiaux présents y ont réaffirmé le rôle central d'une approche de développement durable dans la lutte mondiale contre la pauvreté et l'exclusion sociale et pour la protection de l'environnement. Ils ont adopté le Plan de Johannesburg qui contient des objectifs quantitatifs aussi bien que qualitatifs et des délais précis pour leur réalisation. Ce Plan de Johannesburg est appuyé par une déclaration politique (la *Déclaration de Johannesburg sur le développement durable*) dans laquelle les pays participants approuvent solennellement ses objectifs et ses délais.

Ces objectifs sont tout d'abord ceux contenu dans la *Déclaration du Millénaire*, appelés *Objectifs du Millénaire pour le Développement* (OMD) qui sont largement ciblés sur l'élimination de la pauvreté. Le premier OMD vise, par exemple, à "réduire de moitié" l'extrême pauvreté et la faim, d'autres objectifs sont relatifs à l'accès à l'école primaire pour tous, à la réduction de 2/3 de la mortalité infantile et maternelle, au combat contre les maladies... Le Sommet du développement durable a repris ces objectifs dans le Plan de Johannesburg et leur a ajouté d'autres objectifs comme l'accès à l'eau potable, avec comme première étape, pour l'an 2015, une réduction de moitié de la proportion de population n'y ayant pas accès. A cela s'ajoutent dans ce Plan des objectifs concernant directement ou indirectement la modification des modes de production et de consommation non viables, touchant notamment à la consommation d'énergie et au maintien de la diversité biologique. La protection et la gestion des ressources naturelles, la mondialisation, la santé et les initiatives en faveur d'un développement durable pour l'Afrique et d'autres régions du monde sont également visées par d'autres objectifs du plan. Il met aussi l'accent sur le rôle de l'enseignement et de l'égalité entre hommes et femmes dans la recherche d'un développement durable, sur la nécessité de renforcer le cadre institutionnel pour un développement durable et sur l'importance des partenariats. Ces derniers (voir 3.3) sont des projets de développement durable lancés conjointement par des gouvernements et des grands groupes sociaux.

Programme de travail pluri-annuel et multi-thématique

Ce Plan de Johannesburg a été traduit en un programme de travail couvrant les 15 années suivant le Sommet. Ce programme contient 7 cycles biennaux et multi-thématiques: 6 cycles ciblés sur des "modules thématiques" spécifiques suivis d'un bilan général de mise en œuvre (2016-2017). Une approche systémique du contenu de ce programme a été adoptée par la Commission de développement durable (CDD)¹, qui rejette les approches uni-thématiques classiques². Les modules thématiques, figurant dans la première colonne du tableau ci-dessous, sont reliés aux "questions intersectorielles" du Plan de Johannesburg, dans sa deuxième colonne. La commission peut décider d'incorporer de nouveaux défis et opportunités à son programme de travail, donc de nouveaux thèmes, si nécessaire.

-
1. Article 10: "The thematic clusters should be addressed in an integrated manner taking into account economic, social, and environmental dimensions of sustainable development".
 2. Article 10: "...all issues of Agenda 21 and the JPOI are important, the implementation should cover all the issues equally and, therefore, the selection of some issues for a given cycle does not diminish the importance of the commitments undertaken with respect to the issues to be considered in future cycles".

Tableau 21 - Programme de travail pluriannuel de la CDD-ONU pour la période 2004-2017

7 Cycles:	Module thématique	[(1) Développement durable] Questions intersectorielles
2004/2005	Eau, Assainissement, Etablissements humains	(2) Elimination de la pauvreté, (3) Modification des modes de consommation et de production non viables, (4) Protection et gestion des ressources naturelles aux fins du développement économique et social (5) Le développement durable à l'ère de la mondialisation (6) Santé et développement durable (7) Développement durable des petits Etats insulaires en développement, (8) Initiatives en faveur du développement durable de l'Afrique, (9) Autres initiatives régionales, (10) Moyens d'exécution, (11) Cadre institutionnel du développement durable, (12) Egalité des sexes et éducation
2006/2007	Ressources énergétiques aux fins du développement durable, Développement industriel, Pollution atmosphérique/atmosphère, Changements climatiques	
2008/2009	Agriculture, Développement rural, Sols, Sécheresse, Désertification, Afrique	
2010/2011*	Transports, Produits chimiques, Gestion des déchets, Extraction minière, Cadre décennal de programmation sur les modes de consommation et de production durables	
2012/2013*	Forêts, Biodiversité, Biotechnologies, Tourisme, Montagnes	
2014/2015*	Mers et océans, Ressources marines, Petits Etats insulaires en développement, Gestion des catastrophes et vulnérabilité aux catastrophes	
2016/2017	Evaluation globale de l'application d'Action 21, du Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21 et du Plan de mise en œuvre de Johannesburg	

* A moins que la Commission n'en décide autrement, ce module thématique continuera de faire partie comme prévu du programme de travail pluriannuel (concerne les modules thématiques définis pour 2010/2011, 2012/2013 & 2014/2015).

3.2.1.2 Processus

Commission du développement durable

La Commission du développement durable (CDD) est la commission fonctionnelle des Nations unies chargée depuis 1992 de la préparation et du suivi de la politique mondiale en matière de développement durable. Son rôle initial de gardienne de la mise en œuvre des engagements de Rio l'a fait travailler essentiellement sur base des 40 chapitres de l'Action 21 pendant sa première décennie. Ce rôle a été renforcé sous une autre forme au Sommet de 2002. L'important chapitre institutionnel du Plan de Johannesburg la définit comme "organe de haut niveau du système des Nations Unies chargé du développement durable", de l'examen des questions touchant à l'intégration des trois composantes du développement durable et de "promotion de la cohérence de sa mise en œuvre"¹.

En 2003, la CDD11 (11e session annuelle depuis Rio) eut pour tâche de lancer l'application du Plan de Johannesburg en organisant ses travaux pour les 15 années suivantes dès le lendemain du Sommet de Johannesburg. La Belgique fut élue au Bureau de la CDD11 pour y représenter l'ensemble des pays développés avec quatre représentants des pays en développement et en transition. La CDD11 devait définir à la fois le contenu du programme pluriannuel 2004-2017 de la CDD et son nouveau mode de fonctionnement. Elle décida que les 6 cycles biennaux et multi-thématiques (voir point 3.2.1.1.) de ce nouveau processus couvriront chacun deux sessions de la CDD et que le 7e cycle jouera en 2016-2017 (Rio+25) un rôle analogue à celui du Sommet de Johannesburg (Rio+10). Il devra vraisemblablement relancer, sous une autre forme encore, la réalisa-

1. Article 145 du Plan de Johannesburg.

tion des engagements à long terme de la Conférence de Rio, marquant en tous cas la fin du premier quart de siècle de l'Action 21.

La première session de chaque cycle est une année de travail consacrée à l'examen de la mise en œuvre des engagements internationaux de développement durable concernant les thèmes et liens de ce cycle. Les progrès effectués doivent être évalués de même que les contraintes et les obstacles rencontrés dans cette mise en œuvre. Cette évaluation doit être faite sur base du *Rapport du Secrétaire général* ainsi que d'autres documents des agences, programmes et fonds des Nations unies, des institutions financières et commerciales internationales, des résultats des réunions régionales (des cinq grandes régions du monde comme par exemple la CEE-ONU) et sous-régionales (comme par exemple l'UE). Sont également sollicités, les apports de la société civile sur ces questions, y compris les contributions des experts scientifiques et des enseignants (spécifiquement mentionnées).

Dans le nouveau processus de décision adopté par la CDD, cette année d'évaluation (session d'examen ou review year) est suivie d'une année politique (session directive ou policy year) au cours de laquelle la Commission "prendra des décisions concernant les mesures et les options susceptibles d'accélérer la mise en œuvre dans les divers modules thématiques" (Article 2h de la décision de la CDD11).

Dans cette prise de décision, la dimension participative des travaux de la CDD est devenue un exemple pour les autres commissions des Nations unies. Depuis le Sommet de Rio, les grands groupes sociaux définis dans Action 21 (femmes, jeunes, populations indigènes, ONG, autorités locales, syndicats, employeurs, scientifiques et agriculteurs) participent en effet à toutes ses réunions annuelles. Ils interviennent selon des modalités de plus en plus précises dans les débats des décideurs politiques. Il leur est également possible de suivre en tant qu'observateurs une part importante des négociations.

3.2.2 Stratégie de l'OCDE ¹

3.2.2.1 Contenu

Les travaux sur le développement durable ont officiellement débuté avec le premier programme de travail de l'OCDE sur le développement durable pour la période 1998-2001. Il a été suivi d'un programme de travail pour la période 2001-2004 et du programme en cours qui couvre la période 2004-2006.

Programme de travail 1998-2001

Le programme 1998-2001 couvre 6 thèmes : (1) les conditions-cadres pour le développement durable (subventions, taxes et créations de marchés), (2) les changements climatiques, (3) les ressources naturelles, (4) les technologies, (5) les indicateurs et (6) la participation des pays non-membres à des politiques en faveur du développement durable. Ce programme a fait l'objet d'un rapport de l'OCDE: *Développement durable: quelles politiques?* Ce rapport est une synthèse des résultats de ses travaux sur les concepts fondamentaux du développement durable, sur la mesure du développement durable et sur les réformes institutionnelles nécessaires au travail sur le développement durable. Il

1. Cette section est basée sur la note: Description et analyse des travaux de l'OCDE sur le développement durable de 1998 à 2004 (Zuinen, 2004b).

décrit également les travaux entrepris sur le commerce international et l'investissement dans une perspective de développement durable. Il analyse enfin les politiques mises en place pour répondre aux menaces que présentent les changements climatiques et la gestion des ressources naturelles.

Programme de travail 2001-2004

Le programme 2001-2004 couvre les quatre actions suivantes:

- élaborer des indicateurs pour mesurer les progrès traversant les trois composantes d'un développement durable afin de les incorporer dans les processus de peer review économiques, sociaux et environnementaux;
- déterminer les moyens de surmonter les obstacles aux réformes des politiques (en particulier les politiques de subsidiation nuisibles à l'environnement);
- analyser les aspects sociaux du développement durable (en ce compris le capital humain et social);
- formuler des orientations pratiques pour améliorer la cohérence et l'intégration des politiques économiques, environnementales et sociales.

La préparation du Sommet de Johannesburg a également fait partie de ce programme. Un rapport de synthèse des résultats de ces travaux a été publié: *Implementing sustainable development. Synthesis of the OECD work on sustainable development undertaken over the period 2001-2004*. Ils sont présentés selon deux volets: (1) analyse de l'interface environnement-économie avec examen des obstacles aux réformes des politiques qui traitent des instruments économiques à appliquer et des subsides¹ à supprimer pour protéger l'environnement; (2) analyse de l'interface économie-sociale avec examen des systèmes de protection sociale, en particulier de ceux relatifs au paiement des pensions².

Programme de travail 2004-2006

Quant au programme 2004-2006, un accord trouvé en octobre 2004 après une discussion difficile entre les pays membres de l'OCDE concentrait ses travaux sur les quatre "thèmes" suivants: (1) la réunion annuelle d'experts sur le développement durable - enquêtes annuelles, rapports -, (2) les obstacles à la réduction des subventions préjudiciables à l'environnement, (3) les obstacles au renforcement de l'utilisation des instruments économiques et (4) l'utilisation durable des ressources, y compris comptabilité des flux de matières, découplage et productivité des ressources. Mais ce troisième programme a été très largement amputé au cours des négociations budgétaires d'octobre 2004, suite auxquelles seuls les travaux sur l'utilisation durable des ressources devraient être effectués.

Table ronde ministérielle

En parallèle à ces programmes de travail et pour soutenir l'attention sur les différents enjeux de développement durable pertinents pour l'OCDE, une Table-ronde ministérielle de l'OCDE sur le développement durable a été mise en place en 1998. Son programme de travail est conçu de façon à aider les participants à préparer les questions politiques figurant, par ailleurs, à l'agenda des négociations internationales sur le développement durable. Les sujets traités lors de ses sessions sont la mesure des effets transfrontières des politiques nationales, la mesure du développement durable, la mobilité durable, l'énergie renouvela-

1. Voir les travaux de l'OCDE sur les subsides dommageables à l'environnement pour plus d'informations (OCDE, 2004b).
2. Voir les travaux de l'OCDE sur les aspects sociaux du développement durable et les systèmes de protection sociale pour plus d'informations (OCDE, 2003).

ble, les labels écologiques et leurs impacts sur le commerce, les conditions d'assainissement, etc.

3.2.2.2 Processus

En 1998, les ministres des pays membres de l'OCDE ont déclaré que *"...l'action en faveur du développement durable est une priorité essentielle des pays de l'OCDE et ils ont encouragé l'approfondissement de la stratégie (...) dans les domaines du changement climatique, du progrès technologique, des indicateurs de durabilité et de l'incidence des subventions sur l'environnement"*. La même année, les ministres ont convenu de donner à la table-ronde décrite au point précédent la fonction de *"forum pour le dialogue international entre les parties prenantes"*. Elle *"réunit, à titre personnel, des hauts fonctionnaires des ministères de l'environnement et des finances et des organisations internationales susmentionnées, ainsi que des représentants des entreprises et des ONG"* (OCDE, 1999). Il s'agit donc d'une contribution informelle au processus formel défini par mandats réguliers. Chacun des trois programmes de travail de l'OCDE sur le développement durable décrit au point précédent a en effet été défini dans un mandat ministériel.

Programme de travail 1998-2001

Le programme de travail 1998-2001 a été coordonné par une équipe de quatre hauts fonctionnaires provenant de quatre départements de l'OCDE. Elle était localisée au sein du Bureau du Secrétariat général. Les Etats membres ont assuré le suivi de ce programme dans le cadre d'un Groupe *ad-hoc* sur le développement durable, dont le secrétariat était assuré par cette équipe de quatre hauts fonctionnaires. Suite aux bons résultats de ce premier programme de travail, la volonté des ministres de travailler sur le développement durable au sein de l'OCDE était importante.

En mai 2001, cette volonté politique s'est traduite par une réunion ministérielle exceptionnelle dans l'histoire de l'OCDE qui a réuni pour la première fois des ministres de l'environnement et de l'économie. Ces ministres y ont reconnu que le développement durable était un objectif fondamental et transversal pour les travaux de l'OCDE et de ses pays membres: *"Sustainable Development is an overarching goal of OECD governments and the OECD. The three dimensions of sustainable development – enhancing economic growth, promoting human and social development, and protecting the environment – are interdependent objectives requiring concerted international action by OECD, transition and developing countries, based on their common but differentiated responsibilities, to deliver essential public goods of a global nature"*. Engagée à mener des travaux dans différents domaines du développement durable, la volonté ministérielle de travailler sur le développement durable au sein de l'OCDE était alors prégnante (OCDE, 2004c).

Programme de travail 2001-2004

La réalisation du (deuxième) programme de travail 2001-2004 a donc été portée par un groupe directeur (*Steering group*) composé de Directeurs de l'OCDE et présidé par un membre du Secrétariat général, assisté d'un expert à temps-plein basé au sein du Secrétariat général. Le groupe *ad-hoc* constitué lors du précédent programme de travail a été réactivé. Composé de représentants de tous les pays membres de l'OCDE, il s'est réuni à plusieurs reprises pour guider l'évolution des travaux. Les résultats du programme de travail 2001-2004 n'ont cependant pas reçu des ministres un accueil aussi positif que ceux du programme de travail précédent. Ils ont livré moins de propositions politiques concrètes pour la mise en œuvre d'un développement durable. Par ailleurs, une large par-

tie du programme de travail prévu en 2001 n'a pas été effectuée en raison d'un manque de financement. Dans le groupe *ad-hoc* du programme de travail 2001-2004, la poursuite des travaux sur le développement durable a fait l'objet d'une discussion difficile entre les membres. Ceux-ci ont finalement convenu de remplacer le Groupe *ad-hoc* développement durable par la création d'une réunion annuelle d'experts développement durable (l'AMSDE, *Annual Meeting of Sustainable Development Experts*). Les pays de l'Union européenne auraient souhaité une structure plus pérenne et plus ambitieuse mais l'opposition des États-Unis et de l'Australie a largement pesé en sens inverse.

Programme de travail 2004-2006

Le (troisième) programme de travail 2004-2006 a été fixé par la première AMSDE, ce processus AMSDE (basé sur une réunion annuelle d'experts) ayant été approuvé par le Conseil des ministres en mai 2004. Mais, son financement a été réduit drastiquement lors des négociations budgétaires à l'OCDE en octobre 2004. Ce qui s'est traduit par une réduction du contenu de ses travaux (voir 3.2.2.1). Cette réduction du financement a également eu pour effet de supprimer les ressources nécessaires au fonctionnement de l'AMSDE (réunion pour suivre les travaux du programme de travail 2004-2008 supprimée et coordinateur plein temps prévu pour suivre ces travaux non financé).

3.2.3 Stratégie européenne (Lisbonne et Göteborg)¹

3.2.3.1 Contenu

Le *Traité d'Amsterdam* définit le développement durable comme un objectif de l'Union européenne (UE). Les articles 2 et 6 du Traité demandent l'intégration des politiques économique, sociale et environnementale pour promouvoir un développement durable.

Stratégie de Göteborg

"La stratégie de développement durable de l'Union s'inscrit dans le cadre de la préparation de l'Union au Sommet mondial sur le Développement durable de 2002" (Göteborg §26). Elle vise une meilleure cohérence entre les différents domaines politiques, non seulement au moyen d'investissements dans les sciences et les technologies, d'une meilleure communication et de prix qui reflètent mieux ce que les différentes activités coûtent réellement à la société, mais aussi par la mobilisation des citoyens et des entreprises. Pour améliorer la coordination politique au niveau des États membres, le Conseil européen "*invite les États membres à élaborer leur propre stratégie nationale de développement durable*", "*souligne l'importance d'une vaste consultation de tous les intéressés et invite les États membres à instaurer un processus consultatif national approprié*" (Göteborg §23). Les actions prioritaires de la stratégie européenne de développement durable se situent dans les domaines suivants:

- de la pauvreté et de l'exclusion sociale;
- du vieillissement;
- des changements climatiques;
- des transports durables;
- de la santé environnementale;
- de la gestion des ressources naturelles.

1. Cette section reprend le texte de la section 1.3.2. du Plan fédéral de développement durable 2004-2008 préparée par la Task force développement durable du Bureau fédéral du plan pour la CIDD.

Par cette stratégie, à caractère essentiellement interne, l'UE a voulu lancer le signal d'un changement de cap de son propre développement. L'Union a ensuite intégré dans sa stratégie la dimension internationale du développement durable, durant le Sommet de printemps de 2003, en se basant notamment sur les parties du Plan de Johannesburg relatives à l'aide au développement et à la mondialisation au service d'un développement durable.

3.2.3.2 Processus

L'UE est essentiellement une organisation supranationale ayant des compétences économiques, sociales et environnementales qui lui ont été totalement ou en partie cédées par les États membres. La coordination et la consultation entre les institutions de l'UE et ses États membres est donc une condition indispensable à une politique cohérente. Ces dernières années, les États membres se sont efforcés d'améliorer cette coordination et cette consultation.

Divers processus en direction d'une cohérence

Plus spécifiquement, divers processus ont ainsi été lancés au cours de la dernière décennie, qui favorisent de plus en plus la cohérence des politiques économiques, sociales et environnementales de l'UE.

- Les grandes orientations des politiques économiques (GOPE) que l'Union formule régulièrement visent aussi une plus grande cohérence économique. Depuis 2001, elles incorporent une directive pour la promotion d'un développement durable axé sur l'intégration des considérations environnementales dans la politique économique.
- Dans notre pays, la diminution rapide de la dette publique constitue une mission urgente pour les générations futures dans le cadre du développement durable. Conclu en 1997, le pacte de stabilité et de croissance veille à la concordance de la politique économique des États membres.
- Au plan social, le processus de Luxembourg de 1997 prévoit une meilleure coordination de la politique de l'emploi des États membres sous la forme de directives à traduire dans des plans d'action nationaux.
- Un des processus de Cardiff de 1998 donne une impulsion importante à l'intégration des préoccupations environnementales dans la politique de l'UE elle-même. Cela engage les différents Conseils européens à intégrer les préoccupations environnementales dans leurs activités.
- Enfin le Sommet de Laeken a formulé des objectifs communautaires pour la méthode ouverte de coopération sur les pensions et adopté une série d'indicateurs qui sont des éléments importants de la politique définie à Lisbonne pour éradiquer la pauvreté et promouvoir l'inclusion sociale.

Stratégie de Lisbonne

La stratégie de Lisbonne (mars 2000) est le premier pas franchi vers une stratégie de développement durable. Elle apporte une importante stimulation à l'intégration des politiques européennes. La stratégie de Lisbonne donne à l'UE le but de *"devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale"* d'ici 2010 (Lisbonne §5). Pour atteindre ce but, les États membres et les institutions européennes doivent procéder à des réformes sociales et économiques. Celles-ci doivent *"préparer la transition vers une société et une économie répondant mieux aux besoins de la société de l'information et de la Recherche & Développement, ainsi que par l'accélération des réformes structurelles pour renforcer la compétitivité et l'innovation par*

l'achèvement du marché intérieur" (Lisbonne §5). Elles doivent ainsi *"moderniser le modèle social européen en investissant dans les ressources humaines et en luttant contre l'exclusion sociale"* et *"entretenir les conditions d'une évolution saine de l'économie et les perspectives de croissance favorables en dosant judicieusement les politiques macroéconomiques"* (Lisbonne §5). Cette stratégie doit aussi permettre à l'Union de rétablir les conditions propices au *"plein emploi en Europe dans une nouvelle société naissante, mieux adaptée aux choix personnels des femmes et des hommes"* (Lisbonne §6).

Stratégie de Göteborg

A Göteborg, le Conseil européen a *"approuvé une stratégie de développement durable qui complète l'engagement politique de l'Union à l'égard d'un renouveau économique et social et ajoute une troisième dimension, celle de l'environnement à la stratégie de Lisbonne, définissant ainsi une nouvelle approche en matière d'élaboration des politiques"* (Göteborg §20). *"La stratégie de développement durable repose sur le principe selon lequel il faut examiner d'une manière coordonnée les conséquences économiques, sociales et environnementales de toutes les politiques et en tenir compte dans le processus de décision"* (Göteborg §22).

Participation

Pour ce qui concerne la démocratie participative, le Comité économique et social européen (CESE) et le Comité des régions (CdR) sont les organes d'avis prévus par les traités de l'UE. Au CESE sont représentés divers acteurs sociaux et économiques (employeurs, syndicats, agriculteurs, consommateurs, etc.). Au CdR sont représentées les autorités régionales et locales. Ces deux conseils peuvent, sur demande ou de leur propre initiative, donner des avis aux institutions européennes sur des questions relatives au développement durable. C'est plus spécifiquement à propos de sa *Communication sur la stratégie de Göteborg* que la Commission a organisé au cours de la première moitié de 2001 une enquête publique européenne. Dans cette Communication, la Commission annonce l'organisation, en collaboration avec le CESE, d'un Forum consultatif qui se tiendra deux fois par an. L'objectif de ce forum sera d'évaluer la politique européenne en matière de développement durable. Le premier Forum a eu lieu en septembre 2002. Outre cette initiative liée à la stratégie européenne de développement durable, la Commission a organisé des consultations publiques et mis sur pied des forums ayant une mission d'avis ou de sensibilisation sur des thèmes spécifiques en relation avec le développement durable. C'est le cas du Forum consultatif européen pour l'environnement et le développement durable, du Comité des consommateurs, du Forum multi-acteurs pour l'entreprise socialement responsable, du Haut comité de la santé et du Comité d'avis sur la santé, l'hygiène et la protection de la santé au travail.

Révision de la Stratégie

L'actuelle Stratégie de développement durable adoptée en juin 2001 et complétée en août 2002 doit être réexaminée par la nouvelle Commission. En effet, depuis son adoption, un certain nombre de changements significatifs sont intervenus:

- l'élargissement de l'Union européenne à 25 États membres;
- le terrorisme et la violence augmentent l'instabilité dans le monde et les dangers encourus par les citoyens;
- l'engagement de l'UE vis-à-vis d'un certain nombre d'initiatives et d'objectifs mondiaux;
- une mondialisation plus poussée et des changements dans l'économie européenne et mondiale;
- des signes persistants et de plus en plus marqués de problèmes environnementaux dans l'Union européenne et au niveau mondial.

Ce réexamen par la Commission évaluera les succès et les échecs de la stratégie, ainsi que ce qu'il faut faire pour réaliser de nouveaux progrès vers un développement durable à long terme. Ce réexamen est en cours et a débuté par deux étapes participatives. Un avis exploratoire a été adopté par le Comité économique et social européen en avril 2004. Une consultation publique constituant du travail de réexamen de la stratégie de l'UE en faveur du développement durable a eu lieu en automne 2004. Les résultats obtenus par ces deux étapes de participation seront un outil pour le réexamen de la stratégie par un forum consultatif co-organisé avec le Comité économique et social européen.

3.3 Partenariats

Un des résultats majeurs du Sommet mondial pour un développement durable est de ne pas se contenter d'un plan global supplémentaire, mais de l'accompagner de l'engagement à promouvoir des partenariats explicitement consacrés à la réalisation des objectifs de ce plan de développement durable. Les partenariats sont en effet une façon pour les gouvernements, pour la société civile et pour le secteur privé de mettre leur énergie et leurs ressources au service de la résolution des problèmes économiques, sociaux et environnementaux auxquelles la société est confrontée¹.

Cette division résume les aspects conceptuels (3.3.1.) et de mise en œuvre des partenariats qui concernent les autorités belges. Elle distingue les partenariats pour un développement durable au niveau international (3.3.2.) et les partenariats pour un développement durable en Belgique (3.3.3.). Finalement un aperçu du suivi de la mise en œuvre des différents partenariats est donné (3.3.4.).

3.3.1 Les partenariats pour un développement durable (PDD)

Partenariats dans le cadre de Johannesburg

"Les partenariats pour un développement durable, considérés dans l'optique du Sommet mondial pour un développement durable (SMDD) et de son suivi, sont des initiatives volontaires et multilatérales qui peuvent favoriser la réalisation du développement durable. Ils constituent un moyen complémentaire pour appuyer la mise en œuvre d'Action 21 (le plan d'action mondial pour le développement durable adopté à la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement – le Sommet 'Planète Terre' qui s'est tenu à Rio de Janeiro en 1992), du Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21 (adopté lors de la réunion 'Rio+5' en 1997) et du Plan d'application de Johannesburg (adopté lors du SMDD en 2002). Ces partenariats complètent les engagements intergouvernementaux mais ne devraient pas s'y substituer" (Nations unies, 2003a). Les partenariats sont des moyens de rassembler l'énergie et les ressources des gouvernements, de la société civile et du secteur privé afin de résoudre certains problèmes économiques, sociaux et environnementaux. "Les partenariats ont le potentiel de valoriser la créativité et la dynamique des organisations de la société, ce sont des catalyseurs pour une

1. "Partnerships represent a way for governments, civil society and the private sector to pool their energy and resources in tackling difficult economic, social and environmental problems" (Chairman's summary Rome, 2004).

meilleure politique de développement durable qui ont souvent une fonction d'exemple pour la société comme pour le gouvernement" (CFDD 2002b, §6).

Pour le choix des partenariats, au moment de Johannesburg, deux séries de critères de sélection existaient: les principes directeurs adoptés à Bali et les critères de la résolution 56/76 de l'Assemblée générale (Nations unies, 2003a). Un nouveau cadre de référence, plus complet, a été établi par la Commission du développement durable (CSD) lors de sa onzième session. Ce nouveau cadre de références se compose de douze critères.

Critères pour les partenariats

"22. Stresses that partnerships in the context of the WSSD process and its follow up should be developed and implemented in accordance with the following criteria and guidelines; in this regard, taking note of the preliminary work undertaken on partnerships during the preparatory process for WSSD, including the Bali Guiding Principles, and General Assembly resolution A/RES/56/76:

- (a) Partnerships are voluntary initiatives undertaken by governments and relevant stakeholders, e.g. major groups and institutional stakeholders;*
- (b) Partnerships should contribute to the implementation of Agenda 21, the Programme for the Further Implementation of Agenda 21 and the Johannesburg Plan of Implementation, and should not divert from commitments contained in those agreements;*
- (c) Partnerships are not intended to substitute commitments made by Governments but to supplement the implementation of Agenda 21, the Programme for the Further Implementation of Agenda 21 and the Johannesburg Plan of Implementation;*
- (d) Partnerships should have concrete value addition to the implementation process and should be new - that is not merely reflect existing arrangements;*
- (e) Partnerships should bear in mind the economic, social and environmental dimensions of sustainable development in their design and implementation;*
- (f) Partnerships should be based on predictable and sustained resources for their implementation, include mobilising new resources and, where relevant, result in transfer of technology to, and capacity building in, developing countries;*
- (g) It is desirable that partnerships have a sectoral and geographical balance;*
- (h) Partnerships should be designed and implemented in a transparent and accountable manner. In this regard, they should exchange relevant information with Governments and other relevant stakeholders;*
- (i) Partnerships should be publicly announced with the intention of sharing the specific contribution that they make to the implementation of Agenda 21, the Programme for the Further Implementation of Agenda 21 and the Johannesburg Plan of Implementation;*
- (j) Partnerships should be consistent with national laws, national strategies for the implementation of Agenda 21, the Programme for the Further Implementation of Agenda 21 and the Johannesburg Plan of Implementation, as well as the priorities of countries where their implementation takes place;*

- (k) *The leading partner of a partnership initiative should inform the national focal point for sustainable development of the involved country/countries about the initiation and progress of the partnership, and all partners should bear in mind the guidance provided by Governments; and*
- (l) *The involvement of international institutions and United Nations funds, programmes and agencies in partnerships should conform to the inter-governmentally agreed mandates and should not lead to the diversion to partnerships of resources otherwise allocated for their mandated programmes" (Nations unies, 2003b).*

Avantages...

Les avantages de développer des partenariats sont multiples (UNITAR & UN-Habitat 2004). Les partenariats:

- impliquent la participation des représentants des personnes concernées, pas uniquement en tant que clients ou consommateurs mais en tant que citoyens et partenaires;
- contribuent au renforcement des capacités en particulier au niveau local en ce qu'ils obligent les autorités locales et nationales à élaborer des stratégies, à les discuter avec d'autres partenaires et à en surveiller la mise en place;
- peuvent être à l'origine d'innovations technologiques et institutionnelles pouvant permettre d'économiser des ressources tant financières que naturelles;
- contribuent à mobiliser des ressources financières des différents partenaires de façon plus cohérente et plus efficace;
- améliorent le contrôle étant donné que chaque participant attend de ses partenaires qu'ils respectent leurs engagements.

... et conditions des partenariats

Tout partenariat doit être considéré comme une dynamique qui crée progressivement les conditions de son succès. Quelques exemples de conditions qui doivent être remplies afin d'assurer le bon déroulement d'un partenariat (Buys 2004, UNITAR & UN-Habitat 2004, Vandeputte & Deschrevel 2004):

- il faut prendre du temps pour la mise en place de partenariats, car beaucoup de discussions sont nécessaires afin d'éviter les malentendus et les conflits;
- il faut tenir compte de tous les acteurs qui, par nature ont des échéances, des objectifs et des intérêts différents, différences qui sont autant de sources potentielles de conflit;
- il faut de la patience, un cadre de travail légal et institutionnel prédéfini, des institutions de formation et de contrôle;
- il faut passer outre les rapports de force classiques afin que tout partenaire s'implique totalement;
- il faut préciser les objectifs, les résultats attendus, la structure, le rôle et les responsabilités de chaque partenaire.

Ce qui ne peut être considéré comme un partenariat

Certains projets ne sont pas de réels partenariats, c'est le cas pour les situations suivantes (OCDE, 2004a):

- *"les engagements à l'échelon intergouvernemental pris dans le contexte des conventions internationales intéressant l'environnement. Ainsi, les actions lancées par les gouvernements pour remplir les obligations*

qu'ils ont souscrites en tant que signataires d'une convention environnementale ne devraient pas être considérées comme des partenariats. Cependant, si un gouvernement s'engage dans une activité de collaboration avec une ou plusieurs parties en vue de faciliter la réalisation des objectifs de la convention, cette activité pourra être considérée comme un partenariat";

- le type "d'arrangements, qui sont avant tout des contrats commerciaux, ne devrait en principe pas être considéré comme 'partenariat' dans le cadre du projet de programme de travail de l'EPOC. De même, les prêts assortis de conditions non préférentielles consentis par les Institutions financières internationales (IFI) entreront aussi dans cette catégorie. Ces prêts sont des transactions commerciales entre l'IFI et un gouvernement. Toutefois, une activité subventionnée liée à un prêt, qui vise-rait par exemple à mettre en place les capacités nécessaires pour faciliter la réalisation de l'objectif du prêt, pourrait être considérée comme un partenariat, en fonction de la façon dont elle a été structurée".

3.3.2 Les PDD au niveau international

209 partenariats en 2002, 266 début 2004

Le nombre de PDD enregistrés à la CSD augmente et augmentera encore. Au moment du Sommet de Johannesburg 209 projets avaient été sélectionnés. Ce nombre a atteint, début 2004, 266 partenariats. Quelques observations générales relatives à ces 266 partenariats peuvent être faites (Nations unies, 2004b):

- 60 % des projets ont une perspective globale et les autres 40 % ont une perspective régionale. L'ordre décroissant du nombre de partenariats initiés selon les continents est l'Afrique, l'Asie et les îles du Pacifique, l'Amérique Latine, l'Europe centrale et de l'Est. Les coopérations Nord-Sud sont plus fréquentes mais il y a aussi des coopérations Sud-Sud;
- deux tiers des partenariats ont des fonds disponibles pour débiter ou pour réaliser totalement leur projet;
- un tiers des initiateurs de partenariats sont des gouvernements, un autre tiers sont des organisations intergouvernementales (dont deux tiers sont des agences/fonds de l'ONU) et le dernier tiers se répartit entre ONGs, centres de recherche, autorités locales et universités. Seule une très faible part des partenariats est initiée par le secteur privé.

Trois types d'initiatives belges

Dans ce contexte, la Belgique n'a pas été inactive. L'implication de la Belgique dans ces PDD peut se traduire de 3 manières¹.

1. Toutes les informations concernant ces divers partenariats viennent de la base de données de la CSD (Nations unies 2004a) et des sites internet des associations sans but lucratif initiatrices de ces partenariats. Les informations ont été récoltées au cours du mois d'avril 2004.

Partenariats créés par des partenaires belges

1. **Le partenariat est initié par un partenaire belge.** Trois partenariats sont initiés par des acteurs belges au sein des 291 projets actuellement retenus par la CSD¹.
 - Le projet *Quality Schools: School network on sustainable development systems* de l'asbl Coren, Coordination Environnement. Ce projet a pour but de diffuser l'information sur les systèmes de management environnemental dans les écoles, de développer des stratégies de mise en œuvre de systèmes de management de développement durable dans les écoles et de créer un réseau d'écoles pour une éducation dans la logique du développement durable.
 - Le projet *Selling of responsible products via big retail chains in Europe: best practices and dialog between stakeholders*, de l'asbl Réseau de Consommateurs Responsables (RCR). Ce projet a pour but de favoriser le développement de la vente de produits "responsables" dans des conditions optimales par des supermarchés dans l'Union Européenne.
 - Le projet *Africalia*, initié par Africalia a pour but de préserver et de faire connaître la diversité culturelle du continent africain en créant des réseaux de solidarité et des réseaux d'artistes.

Ces trois partenariats ont les caractéristiques suivantes (en regard des critères fixés à la CSD-11²).

- L'initiative est prise deux fois par des ONGs, une ONG environnementale et une ONG de consommation. La nature de l'initiateur du troisième partenariat est difficile à spécifier. Il s'agit d'une cellule, créée par le ministère de la coopération développement pour répondre au besoin des accords de Cotonou. Cette cellule n'a pas de statut clairement explicité.
- Deux partenariats sont réalisés sur une base volontaire. Pour le troisième, initiée par la cellule mentionnée ci-dessus, il n'est pas possible de déterminer si cette base est volontaire, au vu du flou existant autour du statut de cette cellule.
- Tous les partenariats entrent dans le cadre d'Action 21 et du Plan de Johannesburg.
- Tous les partenariats entrent dans le cadre de la politique belge en matière de développement durable. En effet, ils répondent à des préoccupations mentionnées dans le *Plan fédéral de développement durable 2000-2004*.
- Les trois partenariats existaient avant la création de partenariats dans le cadre de Johannesburg. Sur base des informations disponibles il est possible d'identifier une valeur ajoutée pour un seul de ces trois partenariats.
- Seul un partenariat n'intègre pas les trois piliers, l'aspect environnemental y est absent.
- Les ressources financières sont disponibles, les trois projets sont en cours.

1. Ceci correspond au nombre de partenariats repris dans la base de données de la CSD à la date du 15 avril 2004. Ce nombre a augmenté entre début 2004 et avril 2004, suite aux nouvelles demandes à l'occasion de la CSD 12.

2. Ces partenariats ont été acceptés au moment de Johannesburg sur base des principes directeurs adoptés à Bali et de la résolution 56/76 de l'Assemblée générale, critères antérieurs aux critères fixés à la CSD-11.

- Les partenariats impliquent les parties prenantes concernées. Seul un partenariat ne le fait pas pour toutes les parties concernées.
- L'information disponible sur les sites internet des partenaires initiateurs est variable: informations mentionnant la relation avec Johannesburg, informations ne mentionnant pas cette mise en relation, absence d'informations.
- Deux partenariats vont plus loin que la législation actuelle, un seul ne fait qu'y répondre.

Partenariats en collaboration avec des partenaires belges

2. **Le partenariat est initié par un pays tiers et la Belgique est un des partenaires:** *Great apes survival partnership; Strengthening human rights measures and policies for Sustainable Development; Partnership between the Belgian Government, Belgian Scientific Institutions, the CGIAR-centres and Southern partners in the promotion of agricultural research for development; Sustainable forest management in the Congo Bassin Region; Energy for poverty eradication and sustainable development.*

L'analyse de ces cinq partenariats permet d'identifier les éléments suivants:

- le gouvernement est un acteur récurrent dans l'ensemble de ces partenariats;
- la mise en œuvre se fait majoritairement dans d'autres pays, seul un partenariat implique une mise en œuvre en Belgique. Tous ces pays sont, à l'exception d'un partenariat, situés sur le continent africain;
- le rôle de la Belgique se traduit principalement par la fourniture de fonds pour le partenariat et par une assistance scientifique / technique;
- globalement le manque d'informations est récurrent dans ces partenariats. Seuls trois partenariats font l'objet d'une information sur le site internet du partenaire initiateur mais aucun ne mentionne l'implication des différents partenaires. Les partenaires belges ne donnent pas d'information sur leur site internet en rapport avec ces partenariats.

Partenariats réalisés en Belgique

3. **Le réseau du partenariat ne comprend pas de partenaire belge, pourtant la Belgique est visée par la mise en application du partenariat:** *Caribbean adaptation to climate change and sea level rise; Cleaner fuels and vehicle partnership; ECOAGRICULTURE: Promoting Science, Practice and policy for Land Use Systems that jointly Increase food production, reduce rural poverty, and conserve Biodiversity and Ecosystem Services; Global mapping; Global master plan for cycling; Local integrated resource management for the better management of cities and towns; My community, our earth (MyCOE) - geographic learning for sustainable development; Sustainable trade and innovation centre (STIC)"; The cement sustainable initiative; Partnership youth dialogue on consumption, lifestyles and sustainability.*

Globalement le manque d'informations est récurrent dans ces partenariats. La mise en œuvre concrète des partenariats en Belgique est des lors peu connue. Sept projets font l'objet d'une information sur le site internet du partenaire initiateur mais seulement deux mentionnent le degré de mise en œuvre dans les différents pays ciblés.

3.3.3 Les PDD en Belgique

27 projets belges choisis pour une brochure de sensibilisation réalisée dans le cadre de Johannesburg

Dans le cadre du Sommet de Johannesburg, la Belgique a pris certaines mesures de sensibilisation. Un des outils créé à cet effet est la brochure intitulée *Partnerships for sustainable development in Belgium*. Cette brochure met en lumière 27 projets belges. Ces projets ont été sélectionnés sur base de critères, fixés par le gouvernement fédéral en accord avec les Régions et les Communautés. Le partenariat doit:

- *"Take into account the five basic principles of sustainable development as identified in the Belgian Federal Plan for Sustainable Development¹.*
- *Be linked with a specific objective of agenda 21, the Millenium Declaration or the 'Type I'-outcomes of the WSSD.*
- *Reflect an integrated approach to sustainable development.*
- *Reflect a multi-stakeholder approach to sustainable development.*
- *Be new orn in case of on-go-ing initiatives, have an added value as well as an exemplary function on the context of the WSSD.*
- *Ensure transparency and accountability.*
- *Be designed to achieve tangible results".*

Caractéristiques de ces 27 partenariats

Quelques caractéristiques de ces partenariats:

- la diversité des types d'initiateurs. L'initiative vient 13 fois des entreprises et de leurs représentants (48 %), 8 fois d'ONG environnement ou consommation (30 %), 3 fois du gouvernement (11 %), 2 fois d'universités (7 %) et 1 fois des syndicats (4 %). Une différence avec les données mondiales, où les entreprises sont rarement initiatrices, est à noter;
- la majorité des partenariats sont réalisés sur une base volontaire. Vingt partenaires ont choisi leur projet, six ont lieu à la demande d'une autre instance (souvent le gouvernement). Pour le dernier, les données disponibles ne permettent pas de trancher;
- tous les partenariats entrent dans le cadre d'Action 21 et du Plan de Johannesburg;
- tous les partenariats entrent dans le cadre de la politique belge en matière de développement durable. Ils répondent, en effet, à des préoccupations mentionnées dans le *Plan Fédéral de Développement Durable 2000-2004*;
- tous les partenariats existaient avant Johannesburg. Les informations disponibles ne permettent pas d'identifier une valeur ajoutée liée au cadre de Johannesburg. Certains partenariats étant déjà terminés, cette valeur ajoutée n'a pas pu être apportée;
- la majorité (21) des partenariats intègrent les trois piliers du développement durable. Seuls quatre partenariats n'impliquent que deux piliers et deux partenariats un seul pilier;
- les ressources financières sont disponibles et tous les partenariats sont en cours d'élaboration ou déjà terminés;

1. Principe de responsabilités communes mais différenciées, principe d'équité intra- et intergénérationnelle dans la satisfaction du droit au développement, principe d'intégration des composantes d'un développement durable, principe de précaution et reconnaissance des incertitudes scientifiques, principe de participation et exigence de bonne gouvernance.

- la majorité (19) des partenariats impliquent les parties prenantes concernées. Sept projets impliquent certaines de ces parties prenantes mais pas toutes et un seul partenariat n'implique aucune des parties prenantes;
- les sites internet¹ donnent peu d'informations, seul un partenariat explicite l'objet de son partenariat en faisant le lien avec les sommets de Rio et de Johannesburg. Dix autres ont publié des résultats avant l'appel à partenariat. Onze partenariats donnent des informations sans faire le lien avec Johannesburg. Dans le cas de cinq autres partenariats il n'y a pas de mention concernant ces partenariats sur les sites internet des partenaires initiateurs;
- la majorité des partenariats (18) vont plus loin que la législation actuelle. Certains partent d'une volonté de marketing et pas d'une volonté d'avancer vers un développement durable. Pour ceux-ci il est difficile de les positionner par rapport à la législation.

3.3.4 Suivi de la mise en œuvre des partenariats

Le rapportage sur la mise en œuvre des partenariats enregistrés à la CDD doit se faire selon des modalités fixées à la CDD-11 (Nations unies, 2003b).

Critères de rapportage sur les partenariats

"23. Decides that providing information and reporting by partnerships registered with the Commission should be transparent, participatory and credible taking into account the following elements:

- (a) Registration of partnerships should be voluntary and be based on written reporting to the Commission, taking into account the provisions above. Reporting by partnerships should focus on their contribution to the implementation of goals, objectives and targets of Agenda 21, the Programme for the Further Implementation of Agenda 21 and the Johannesburg Plan of Implementation;*
- (b) Partnerships should submit a regular report, preferably at least on a biennial basis;*
- (c) The Secretariat is requested to make information available on partnerships, including their reports, through a database accessible to all interested parties, including through the Commission website and other means;*
- (d) The Secretariat is requested to produce a summary report containing synthesized information on partnerships for consideration by the Commission in accordance with its programme and organization of work, noting the particular relevance of such reports in the review year;*
- (e) The Commission, during the review year, should discuss the contribution of partnerships towards supporting implementation of Agenda 21, the Programme for the Further Implementation of Agenda 21 and the Johannesburg Plan of Implementation with a view to sharing lessons learned and best practice, to identifying and addressing problems, gaps and constraints, and providing further guidance, including on reporting, during the policy year as necessary".*

1. Les sites internet ont été visités pendant la première semaine de mars 2004.

L'ensemble des rapports de suivi fournis par les partenariats enregistrés à la CDD sont disponibles sur le site internet de la CDD (Nations unies, 2004a). De plus amples informations sur le suivi de la réalisation des différents partenariats abordés au point 3.3.2 sont disponibles sur ce site.

Rapportage sur les partenariats par des partenaires belges

En résumé, le suivi des PDD initiés par la Belgique est le suivant.

- Coren - *Quality Schools: School network on sustainable development systems*: un séminaire européen sur les systèmes de gestion de l'environnement à l'école a été organisé en novembre 2002.
- RCR - *Selling of responsible products via big retail chains in Europe: best practices and dialog between stakeholders*: échanges par courrier électronique afin de coordonner la réalisation d'un document commun sur base des documents de chaque pays.
- Africalia - *Africalia*: en Afrique, un appel à projets a été réalisé afin de fournir un support structurel à des projets proposés par des opérateurs culturels africains. Des événements culturels ont également reçu une assistance financière et technique et un réseau d'artistes a été créé sur le continent africain. En Belgique, la saison d'événements "africains" a été préparée.

Quant aux partenariats internes à la Belgique, aucune suite n'a été prévue. Il n'y a donc pas de phase de rapportage prévue pour les partenariats choisis, à l'occasion du Sommet de Johannesburg, pour la brochure *Partnerships for a sustainable development in Belgium*. Malgré tout un rapportage existe pour certains de ces partenariats. Dix partenariats ont fait l'objet d'une brochure relatant leur mise en œuvre et publiée avant Johannesburg. D'autres ont des systèmes de rapportage internes.



Conclusions

Ce Working paper est réalisé dans le cadre de l'engagement pris par le gouvernement d'examiner annuellement la politique fédérale menée en matière de développement durable¹. C'est avec la loi du 5 mai 1997 *relative à la coordination de la politique de développement durable* que le gouvernement fédéral belge a lancé le processus de prise de décision visant à atteindre un développement durable². Cette loi répond à l'engagement, pris au niveau international, de développer une stratégie de développement durable. Le gouvernement fédéral belge est de ce fait l'un des pionniers en cette matière au niveau international, où il joue d'ailleurs un rôle actif dans les forums de développement durable.

Ce Working Paper est aussi une contribution au troisième *Rapport fédéral de développement durable*. L'une des missions du Bureau fédéral du plan y est de décrire, d'analyser et d'évaluer la politique menée en matière de développement durable. Ce Working Paper est centré sur les deux premiers Plans de développement durable. Ils sont traités dans deux chapitres: le premier sur le contenu de ces Plans et le deuxième sur les processus de prise de décision et les structures par lesquels ils sont mis en oeuvre. Le troisième chapitre décrit les stratégies de développement durable adoptées aux autres niveaux politiques que celui du gouvernement fédéral belge.

L'évaluation du contenu des Plans permet de faire une série de constatations importantes.

- Sur l'ensemble des mesures du premier Plan, au moins 56 % ont connu un suivi, parmi lesquelles 20 % sont en phase de préparation, 4 % en phase de décision et 32 % en phase d'exécution. Pour diverses raisons, 12 % des mesures n'ont connu aucun suivi. Enfin, aucune information n'est disponible sur le suivi de 32 % des mesures.
- Environ 40 % des mesures de l'avant projet de deuxième Plan proviennent de l'accord de gouvernement de 2003. Ceci soulève des questions puisque ces mesures sont soumises pour consultation à la population et au CFDD.
- Une comparaison des deux premiers Plans montre que la structure du deuxième répond mieux que celle du premier aux exigences légales et aux souhaits du CFDD. Par contre, la façon dont cette structure est

1. Gouvernement fédéral (2003). *Du souffle pour le pays: Une Belgique créative et solidaire - Déclaration gouvernementale et accord de gouvernement - juillet 2003*.

2. Sur base de cette loi, deux Rapports fédéraux et deux Plans fédéraux en matière de développement durable ainsi que 119 avis du CFDD ont été publiés à ce jour. Cette loi crée la Commission interdépartementale du développement durable (CIDD), la Task force développement durable (TFDD) du Bureau fédéral du plan et le Conseil fédéral du développement durable (CFDD). Le gouvernement a également créé le Service public fédéral de programmation développement durable (SPP-DD) et les cellules de développement durable.

appliquée laisse parfois à désirer. Le deuxième Plan manque, par exemple, d'objectifs quantitatifs.

- Environ 45 % des mesures du deuxième Plan sont reprises d'une manière ou d'une autre au premier Plan. Pourtant, il est précisé dans le deuxième Plan que les mesures du premier Plan qui n'ont pas été réalisées ne seront pas reprises dans le deuxième étant donné qu'elles restent d'application. L'analyse faite dans ce Working Paper permet de nuancer cette constatation en examinant de façon plus détaillée les mesures reprises.
- Un risque de chevauchement existe entre les deux Plans fédéraux de développement durable et les plans sectoriels (thématiques) existant par ailleurs au niveau fédéral. Le deuxième *Plan fédéral de développement durable* mentionne ces plans sectoriels, mais ne contient pas de mesures pour améliorer leur cohérence et leur coordination.

Ces constatations concrètes sur le contenu des deux premiers Plans de développement durable montrent que ces Plans ont certainement contribué à alimenter la politique fédérale de développement durable. Mais elles montrent aussi qu'ils n'y ont pas encore trouvé leur fonction d'outil intégrateur de cette politique.

L'évaluation des processus politiques qui déterminent les contenus de ces Plans apporte quelques explications à ce constat. Le travail de description, d'analyse et d'évaluation fait dans ce Working Paper a permis de formuler cinq pistes d'amélioration de la politique fédérale de développement durable.

- **Faire face aux responsabilités de la Belgique à tous les niveaux politiques nationaux et internationaux**

La politique de développement durable se mène aux niveaux nationaux et internationaux qui sont traités dans la troisième partie de ce Working Paper. La Stratégie fédérale de développement durable doit donc trouver sa place au sein des stratégies des autres niveaux politiques, afin de garantir une cohérence verticale du processus de décision. Le deuxième *Plan fédéral de développement durable* va dans la direction d'une plus grande cohérence avec les autres niveaux politiques, puisqu'il reprend les thèmes de la Stratégie européenne de développement durable. En outre, le Plan précise à plusieurs reprises qu'une stratégie nationale de développement durable sera mise en place. Pour pouvoir entamer un dialogue constructif avec les autres niveaux de pouvoir, le gouvernement fédéral doit avoir une idée précise de ce qu'il veut atteindre au moyen d'une intégration verticale. L'adoption d'objectifs communs pour un développement durable et la détection des lacunes mettent en évidence les endroits où existe le besoin d'une meilleure collaboration entre gouvernement fédéral et entités fédérées. Étant donnée la dimension internationale d'un développement durable de la planète, ces objectifs sont en grande partie déterminés par les engagements multilatéraux de la Belgique envers la Communauté internationale.

- **Garantir un enchaînement temporel efficace à long terme entre les divers instruments pour un développement durable**

La Stratégie fédérale de développement durable doit occuper une place plus centrale dans la politique fédérale belge. Pour cela, il lui faut obtenir plus de résultats et les rendre plus visibles. D'une part, en rendant plus cohérent le processus de prise de décision de la Stratégie fédérale de développement durable. D'autre part, en assurant une plus grande

implication du monde des politique dans les avantages qu'offre un tel cadre stratégique. L'évaluation des politiques menées montre bien que des initiatives sont prises en matière de développement durable par le gouvernement et par le Parlement. Mais elle montre aussi que ces politiques ne sont pas toujours liées de façon claire à la Stratégie de la loi du 5 mai 1997. Si le lien avec une Stratégie cohérente était clair, elles auraient une plus grande dimension de long terme et apparaîtrait moins souvent comme étant des mesures *one shot*. Pour améliorer à long terme la perception des incertitudes qui existent dans toute politique de développement durable, une meilleure concordance est nécessaire au niveau des contenus des outils de la loi du 5 mai 1997. Il faut que les contacts entre la CIDD, la TFDD et le CFDD soient renforcés afin de mieux les accorder. Pour que les Plans puissent s'appuyer sur la description de la situation et sur la prospective des Rapports, mais aussi pour que ces Rapports puissent contenir une évaluation approfondie de la politique menée grâce à ces Plans, leurs périodes de réalisation doivent être coordonnées plus finement¹.

– **Augmenter l'intégration transversale de la politique thématique et sectorielle**

La Stratégie fédérale de développement durable doit apporter une plus grande plus-value à l'ensemble des politiques. Ceci peut se faire en reliant mieux entre eux les plans sectoriels. Cette intégration horizontale suppose non seulement la formulation d'objectifs communs mais aussi la détection et la suppression des lacunes entre les plans sectoriels. Lors de la répartition des responsabilités, il est nécessaire que celles-ci soient bien circonscrites afin qu'elles ne se diluent pas. Un fil conducteur commun pour réaliser cette plus-value en intégrant les politiques est d'utiliser les principes de développement durable comme critère d'appréciation des différentes options politiques. Il est également nécessaire qu'au sein de la Stratégie fédérale de développement durable, la TFDD, la CIDD, le CFDD, le SPP-DD et les cellules de développement durable aient des missions et des responsabilités claires.

– **Renforcer les connaissances de base pour une politique de développement durable**

La Stratégie fédérale de développement durable doit s'appuyer sur une solide base scientifique sur des problématiques particulièrement complexes. La recherche scientifique fédérale orientée vers un développement durable n'est pas intégrée en tant que moyen ou action dans le deuxième *Plan fédéral de développement durable*. L'information scientifique existante doit être traduite en défis opérationnels pour pouvoir coller aux enjeux réels et pour être liée aux connaissances et perceptions des acteurs sur le terrain. Et si les informations contenues dans les Rapports fédéraux de développement durable, les rapports de la CIDD et de ses membres et les avis du CFDD étaient en meilleure concordance entre eux, cela offrirait une plus-value pour la politique fédérale en général. Ces rapports et ces avis sont des moyens d'information pour la politique fédérale et le suivi de celle-ci. Ils ne seraient pas disponibles en absence de la Stratégie fédérale de développement durable. Pour continuer à améliorer le rapportage des membres de la CIDD sur la mise en œuvre du Plan, une version consolidée du rapportage de la CIDD sur la mise en œuvre du *Plan fédéral de développement durable*

1. Ceci est possible en donnant un rôle différent aux Rapports d'une même période de 4 ans. Un premier Rapport serait principalement consacré à l'évaluation des 4 années de mise en œuvre du Plan précédent. Un deuxième Rapport pourrait donner une base descriptive et prospective pour le Plan suivant.

devrait être publiée. De plus, la responsabilité du rapportage ne devrait plus être confiée à des acteurs n'ayant pas d'obligation de rapportage et les mesures qui n'ont pas eu de suivi devraient être mentionnées explicitement par les rapporteurs.

– **La Stratégie fédérale de développement durable doit pouvoir mobiliser les grands groupes sociaux et la population**

A cette fin, une mise en œuvre responsable et transparente de la loi du 5 mai 1997 est nécessaire. L'évaluation des politiques montre que des progrès en la matière ont eu lieu, mais qu'il est possible d'aller encore plus loin sur certains points. C'est entre autre le cas pour la communication autour de la consultation, pour la succession des Plans et Rapports et pour le rapportage sur la mise en œuvre du Plan. Si le gouvernement fédéral réussit à communiquer sur les efforts réalisés, il remplira sa fonction d'exemple. Pour avoir une plus grande participation aux consultations sur les futurs avant-projets de Plan, il serait utile de préciser quelles sont les mesures du Plan encore en phase de discussion. Les chevauchements avec des plans déjà approuvés et avec l'accord de gouvernement devraient ainsi être évités. De plus, le texte des avant-projets de Plan devrait être rendu plus accessible, en améliorant leur lisibilité et la population devrait également être mieux informée sur la mise en œuvre du Plan précédent. Enfin, lors de la mise au point d'une stratégie de communication, des critères clairs doivent être décidés afin de déterminer les groupes-cibles particuliers à prendre en compte lors de la consultation.

La politique de développement durable est un processus d'apprentissage. Le gouvernement fédéral belge a déjà parcouru un certain chemin afin de mettre en pratique cette politique peu classique. Ce Working Paper suggère que des étapes supplémentaires sont à la fois nécessaires et possibles.



Bibliographie

- *Avant-projet de plan fédéral de développement durable 2000-2004*. voir CIDD (2000b)
- *Avant-projet de plan fédéral de développement durable 2004-2008*. voir CIDD (2004e)
- Bernheim (2001). *Internationale samenwerking en instrumenten voor de besluitvorming in het klimaatbeleid*. Planning Paper 89 Federaal Planbureau.
- Buys J. (2004) *Verslag: CSD-12. Partnership fair, New-York 14-30 avril 2004*
- CCE (2004). *Avis sur l'avant-projet de Plan fédéral de développement durable 2004-2008 (mobilité-pauvreté-vieillesse)*. Bruxelles: 2004.
- CDO (2000). *Codering en verwerking van gegevens betreffende de reacties van de Belgische bevolking op het Voorontwerp van Federaal Plan voor Duurzame Ontwikkeling*. Eindrapport bij het Project Consult/1-2000 in opdracht van de Staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling (Projectnummer 175A4500)
- CFDD (2000a). *Avis sur l'Avant-projet de plan fédéral pour un développement durable 2000-2003*. Demandé par la Commission Interdépartementale du Développement Durable, adopté le 4/4/2000. <http://www.cfdd.be>
- CFDD (2000b). *Avis sur la révision de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable*. Demandé par le Secrétaire d'Etat à l'Energie et au Développement durable, Monsieur Olivier Deleuze, adopté le 28/11/2000. <http://www.cfdd.be>
- CFDD (2001) *Avis sur un projet d'AR relatif à l'interdiction de la publicité pour le chauffage électrique*. Demandé par le Secrétaire d'Etat à l'Energie et au Développement durable, Monsieur Olivier Deleuze, adopté le 18/12/2001. <http://www.cfdd.be>
- CFDD (2002a). *Deuxième enquête sur l'existence d'une base sociale au développement durable*. Rapport final. <http://www.cfdd.be>
- CFDD (2002b) *Deuxième avis préparatoire au sommet mondial sur le développement durable à Johannesburg*, demandé par le Premier ministre Guy Verhofstadt et approuvé le 18 juin 2002, <http://www.cfdd.be>
- CFDD (2003a). *Participation et politique de développement durable: Comment rendre les consultations publiques plus efficaces?* Textes du symposium du 25 mars 2003. <http://www.cfdd.be>
- CFDD (2003b). *Nécessité de développer une stratégie de consultation et recommandations pour la consultation sur l'avant-projet du 2ème Plan*

- fédéral de développement durable*. Avis d'initiative, adopté le 20/5/2003. <http://www.cfdd.be>
- CFDD (2004). *Avis sur L'avant-projet de plan fédéral de développement durable 2004-2008*. Demandé par la Commission interdépartementale du développement durable (CIDD), adopté le 12/5/2004, <http://www.cfdd.be>.
 - CIDD, TFDD (2000a). *Projet de plan fédéral de développement durable - Note d'accompagnement*. Version longue (14/6/2000). Une version courte de cette note est disponible sur le site de la CIDD <http://www.cidd.be>
 - CIDD (2000b) *Avant-projet de plan fédéral de développement durable 2000-2003*. <http://www.cidd.be>
 - CIDD (2001a). *Rapport de la Commission Interdépartementale du Développement Durable 2000*. <http://www.cidd.be>
 - CIDD (2001b). *Rapports 2000 des membres de la Commission Interdépartementale du Développement Durable*. <http://www.cidd.be>
 - CIDD (2002a). *Rapport de la Commission Interdépartementale du Développement Durable 2001*. <http://www.cidd.be>
 - CIDD (2002b). *Rapports 2001 des membres de la Commission Interdépartementale du Développement Durable*. <http://www.cidd.be>
 - CIDD (2003a). *Rapport de la Commission Interdépartementale du Développement Durable 2002*. <http://www.cidd.be>
 - CIDD (2003b). *Rapports 2002 des membres de la Commission Interdépartementale du Développement Durable*. <http://www.cidd.be>
 - CIDD (2004a). *Rapport de la Commission Interdépartementale du Développement Durable 2003*. <http://www.cidd.be>
 - CIDD (2004b). *Rapports 2003 des membres de la Commission Interdépartementale du Développement Durable*. <http://www.cidd.be>
 - CIDD (2004c). *Synthese van gerealiseerde acties uit eerste Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2000-2004*. <http://www.cidd.be>
 - CIDD (2004d). *ICDO werkdocument met gedetailleerde opvolging van acties uit het eerste Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2000-2004* <http://www.cidd.be>
 - CIDD (2004e) *Avant-projet de plan fédéral de développement durable 2004-2008*. <http://www.cidd.be>
 - CRD (2002) *Avis de la Commission Régionale de Développement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 juin 2002 relatif au projet du Plan régional de développement*, <http://www.crd-goc.be>
 - CERBC (2002) *Avis du Conseil de l'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale concernant le projet de Plan Régional de Développement* <http://www.cerbc.be/>
 - CESRW (2004). *Avis A.373 relatif à l'Avant-projet de Plan fédéral de développement durable 2004-2008*. Ref.: Doc.2004/A.737.
 - Communauté française (2001) *Charte d'Avenir pour la communauté Bruxelles-Wallonie*, <http://www.cfwb.be>
 - Communauté germanophone (2001) *Déclaration gouvernementale de 2001 sur l'état de la Communauté germanophone*, <http://www.dglive.be>

-
- Communauté germanophone (2004) *Déclaration gouvernementale de 2004 sur l'état de la Communauté germanophone*, <http://www.dglive.be>
 - CWEDD (1999) *Avis du CWEDD sur le "Contrat d'Avenir pour la Wallonie" - DOC.99/CWEDD902*, <http://www.cwedd.be>
 - CWEDD (2002) *Extraits de l'avis relatif au projet d'actualisation du Contrat d'Avenir pour la Wallonie - CWEDD/02/AV.150*, <http://www.cwedd.be>
 - CWEDD (2004). *Avis: Avant-projet de Plan fédéral de développement durable 2004-2008*. Ref.: CWEDD/04/AV.675, <http://www.cwedd.be>
 - Deloitte & Touch (2004) *Evaluation du Contrat d'Avenir pour la Wallonie*, <http://www.vancau.wallonie.be>
 - De Standaard (3/6/2004) Samyn. *Duurzame ontwikkeling flopt*. p.9.
 - FAVV (2003). *Autocontrole checklist, in het kader van het KB van 14 november 2003 betreffende autocontrole, meldingsplicht en traceerbaarheid in de voedselketen, voor de bedrijven van de voedselketen*. Federaal agentschap voor de veiligheid van de voedselketen.
 - Gouvernement fédéral (2000) *Plan fédéral de développement durable 2000-2004*. Secrétaire d'Etat au développement durable, <http://www.cid.be>
 - Gouvernement fédéral et les Régions (2002) *Partnerships for sustainable development in Belgium*, document de présentation officiel du Gouvernement fédéral et des régions belges, des partenariats de type II (Privé-Public) déposé à la Conférence des Nations-Unies de Johannesburg.
 - Gouvernement fédéral (2003). *Du souffle pour le pays: Une Belgique créative et solidaire - Déclaration gouvernementale et accord de gouvernement - juillet 2003*. <http://www.belgium.be>
 - Gouvernement fédéral (2004) *Plan fédéral de développement durable 2004-2008*. Secrétaire d'Etat au développement durable <http://www.plan2004.be>
 - Gouvernement wallon (1995) *Plan d'Environnement pour le Développement durable en Région wallonne*, Cabinet du ministre de l'environnement, des ressources naturelles et de l'agriculture pour la Région wallonne.
 - Gouvernement wallon (1999) *Une Wallonie active et solidaire sur la voie du développement durable - Contrat d'Avenir pour la Wallonie*, Gouvernement Wallon
 - Gouvernement wallon (2002) *La Wallonie active et solidaire sur la voie du développement durable, poursuivre et amplifier - Contrat d'Avenir pour la Wallonie actualisé*, Gouvernement Wallon
 - Gouvernement wallon (2005) *Contrat d'Avenir pour les Wallonnes et les Wallons*, Gouvernement Wallon
 - Gouzée, Zuinen & Willems (1999). *Développement durable: un projet à l'échelle mondiale*. Planning Paper 85. Bureau Fédéral du Plan: Bruxelles.
 - Gouzée & Mazijn (2002). *A participatory approach to National Sustainable Development Strategies*, Barbé resp.ed.

- Gouzée (2003). *Rapport de mission - Atelier ONU sur le suivi de Johannesburg/CSD11 dans les pays en transition*. Note du Bureau Fédéral du Plan: Bruxelles.
- Mina-raad (2000). *Advies van 5 oktober 2000 over communicatieve instrumenten in het Vlaams milieubeleid*. Ref.: D/2000/7080/A28.
- Mina-raad (2002a) *Advies van 4 juli 2002 over het voorontwerp van milieubeleidsplan 2003-2007 – 2002/28*, <http://www.minaraad.be>
- Mina-raad (2002b) *Advies op hoofdlijnen van 5 november 2002 over de institutionele verankering van duurzame ontwikkeling in Vlaanderen – 2002/49*, <http://www.minaraad.be>
- Mina-raad (2004). *Advies op hoofdlijnen van 22 april 2004 Over het voorontwerp van Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2004-2008*. Ref.:D/2004/7080/A18, <http://www.minaraad.be>
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2003) *2003milieubeleidsplan2007*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
- Moniteur belge (1991) *29 août 1991 – Ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme*, Moniteur belge 7 octobre 1991
- Moniteur belge (1995) *5 april 1995 – Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid*, Moniteur belge 3 juin 1995
- Moniteur belge (18/6/1997). *Loi relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable*. 5/5/1997
- Moniteur belge (22/12/1998). *Arrêté royal portant fixation des règles générales relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Commission interdépartementale du Développement Durable*. 1/12/1998.
- Moniteur belge (2002) *12 septembre 2002 - Arrêté du Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale arrêtant le plan régional de développement*, Moniteur belge 15 octobre 2002
- Moniteur belge (11/4/2003). *L'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 9 janvier 2000 fixant les règles générales pour la consultation de la population sur l'avant-projet de plan fédéral de développement durable*. 2/4/2003.
- Moniteur belge (30/1/2004). *L'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 1 décembre 1998 portant fixation des règles générales relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Commission interdépartementale du Développement Durable*. 8/12/2003
- Mostert E. (2003). *The challenge of public participation*. Water Policy 5, Number 2 p.179-197.
- Nations unies (2003a). *Partenariats pour un développement durable*. <http://www.un.org/esa/sustdev/partnerships>
- Nations unies (2003b). *Action for sustainable development – Partnerships for sustainable development*, <http://www.un.org/esa/sustdev/partnerships>
- Nations unies (2004a). *CSD Partnerships Database*. <http://www.un.org/esa/sustdev/partnerships>
- Nations unies (2004b) *Partenariats pour le développement durable - Rapport du secrétaire général*. <http://www.un.org/esa/sustdev/partnerships>

-
- OCDE (1999). *Rapport intérimaire relatif au projet triennal de l'OCDE sur le développement durable*. Réunion du Conseil de l'OCDE au niveau ministériel, 1999.
 - OCDE & UNDP (2002). *Sustainable Development Strategies: A Resource Book*. OESO & UNDP. London: Earthscan.
 - OCDE (2003) *Construire des sociétés durables: le rôle de la protection sociale SCR/SO(2003)3*
 - OCDE (2004a) *Des partenariats efficaces et efficaces: travaux proposés*, Direction de l'environnement – comité des politiques d'environnement, Paris, 9-10 novembre 2004
 - OECD (2004b) *Rapport de synthèse sur les subventions dommageables pour l'environnement SG/SD(2004)3/FINAL*
 - OECD (2004c). *Implementing sustainable development. Synthesis of the OECD work on sustainable development undertaken over the period 2001-2004*. SG/SD(2004)
 - Parlement fédéral (2000). Schriftelijke vragen en antwoorden. Vraag nr. 10 van mevrouw Frieda Brepoels van 3 mei 2000 (N.): *Octroi de subventions à des projets dans le cadre de la consultation de la population sur l'avant-projet de plan fédéral de développement durable*. Chambre des représentants de Belgique 15/05/2000. Reference: QRVA 50 030, p.3556.
 - Parlement fédéral (2003a). *Proposition de résolution concernant le développement durable* (ref. 1894/1-6).
 - Parlement fédéral (2003b). *Debat sur la Proposition de résolution concernant le développement durable (1894/1-6)*. Reference: CRIV 50 PLEN 356.
 - Parlement fédéral (2004a). *Compte rendu intégral avec compte rendu analytique traduit des interventions*. Mardi 20-04-2004 après-midi. Chambre des représentants de Belgique, Commission de la Santé publique, de l'Environnement et du Renouveau de la Société. Ref. CRIV 51 COM 228.
 - Parlement fédéral (2004b). *Compte rendu intégral avec compte rendu analytique traduit des interventions*. Mardi 01-06-2004 après-midi. Chambre des représentants de Belgique, Commission de la Santé publique, de l'Environnement et du Renouveau de la Société. Ref. CRIV 51 COM 281.
 - Parlement fédéral (2004c). *Proposition de loi liant l'octroi d'aides publiques belges destinées à des investissements à l'étranger à des normes d'entreprise durable et responsable*. Document Parlementaire 51K0648
 - Parlement fédéral (2004d). *Proposition de loi modifiant la loi du 31 août 1939 sur l'Office national du Ducroire*. Document Parlementaire 51K0992
 - Parlement fédéral (2004e). *Proposition de loi modifiant l'article 69 du Code des impôts sur les revenus de 1992*. Document Parlementaire 51K1060
 - Parlement fédéral (2004f). *Proposition de loi modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992 en ce qui concerne la déductibilité des indemnités de déménagement accordées par l'employeur*.

- Parlement fédéral (2004g). *Proposition de loi visant à instaurer des avantages fiscaux pour des placements favorisant le développement durable*. Document Parlementaire 51K1208
- Parlement fédéral (2004h). *Proposition de loi instituant un Fonds pour la promotion du développement durable et complétant l'article 198 du Code des impôts sur les revenus 1992*. Document Parlementaire 51S0252
- Parlement fédéral (2004i). *Proposition de loi modifiant la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable*. Document Parlementaire 51K1130
- Parlement fédéral (2004j). Questions et réponses écrites. Question n°11 de M. Hagen Goyvaerts du 29 mars 2004 (N.) au ministre de l'Environnement, de la Protection de la consommation et du Développement durable: Site web www.plan2004.be. — *Spot publicitaire à la radio*. Chambre des représentants de Belgique 10/05/2004. Reference QRVA 51 031, p.4834.
- *Plan fédéral de développement durable 2000-2004* voir Gouvernement fédéral (2000)
- *Plan fédéral de développement durable 2004-2008* voir Gouvernement fédéral (2004)
- Rotmans (2003). *Transitiemanagement: sleutel voor een duurzame samenleving*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- SERV (2002) *Advies over het ontwerp-milieubeleidsplan 2003-2007*, <http://www.serv.be>
- SERV (2004). Brief van 5 mei 2004 aan de minister van leefmilieu, landbouw en ontwikkelingssamenwerking. Ref.: AG-IT/04-056., <http://www.serv.be>
- SWEP (2000) *Charte fondatrice* van de Société Wallonne de l'évaluation et de la prospective goedgekeurd tijdens de Algemene Vergadering van 29/4/2000.
- TFDD (1999). *Sur la voie d'un développement durable?* Rapport fédéral sur le développement durable 1999. Bureau Fédéral du Plan: Bruxelles
- TFDD (2001). Note du Bureau Fédéral du Plan avec la reference: (01)SD/TFSD/SD 1455/AD 8635 TFSD/KD/293. Non publiée.
- TFDD (2002). *Un pas vers un développement durable?* Rapport fédéral sur le développement durable 2002. Bureau Fédéral du Plan: Bruxelles
- TFDD (2003). *Proposition de structure de l'avant-projet de Plan fédéral de Développement durable 2004-2008*. Note du Bureau Fédéral du Plan avec la reference: (03)9006/DS/1627/TFDO/378
- TFDD (2004a). *Toekomstverkenning voor een duurzame ontwikkeling*. Working Paper 4-04. Federaal Planbureau: Brussel.
- TFDD (2004b). *Indicateurs pour un développement durable: aspects méthodologiques et développements en cours*. Working Paper 4-04. Federaal Planbureau: Brussel.
- TFDD (2004c). *Beleidsvaluatie voor een duurzame ontwikkeling*. Working Paper 6-04. Federaal Planbureau: Brussel.
- UNCSD (2002). *Plan de mise en oeuvre de Johannesburg*, <http://www.un.org/esa/sustdev>

- UNITAR & UN-habitat (2004) *Accès aux services essentiels pour tous – Partenariats et approches normatives – Une passerelle entre le rêve et la réalité*. UNITAR & UN-habitat
- Vandeputte R. et Deschrevel B. (2004) *Verslag : International forum on partnerships for sustainable development, Rome 4-6 mars 2004*
- UNU (1992). *Environmental change and international law: New challenges and dimensions*. United Nations University Press: Tokyo
- Vlaams Gewest (1995). *Decreet van de Vlaamse Raad houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid*. 5/4/1995.
- Vlaams gewest (2001) *Samenwerkingsovereenkomst Vlaams Gewest – gemeenten: Milieu als opstap naar duurzame ontwikkeling*, <http://www.vlaanderen.be>
- Vlaams Gewest (2003). *Milieubeleidsplan 2003-2007*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Vlaamse regering & sociale partners (2001) *Het Pact van Vilvoorde - 21 doelstellingen voor de 21ste eeuw*, <http://www.kleurrijkvlaanderen.be>
- Zuinen (2004a) *Financement des entreprises pour un développement durable* Working Paper 02-04. Bureau Fédéral du Plan: Bruxelles.
- Zuinen (2004b). *Description et analyse des travaux de l'OCDE sur le développement durable de 1998 à 2004*. Note du Bureau Fédéral du Plan: Bruxelles.