

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, with the hand appearing to be in the foreground, reaching towards the globe.

# **Sur la voie d'un développement durable?**

Résumé  
du Rapport fédéral sur le  
Développement durable

Task Force Développement durable

1999





## Le Bureau fédéral du Plan

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

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

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

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

Les membres de la Task Force Développement durable ayant participé à la réalisation du rapport fédéral sont: Thomas Bernheim, Hadelin de Beer de Laer, Katrien Debeuckelaere, Pieter Dresselaers (1999), Jean-Maurice Frère, Nadine Gouzée (coordinatrice), Tom Meeuws (1998), Bert Steyaert, Sophie van den Berghe, Denis Van Eeckhout, Sylvie Varlez, Stéphane Willems (1998), Natacha Zuinen.

Le secrétariat a été assuré par Sophie Sorel, Nathalie Gilsoul et Martine Thomas; Alfons Arijs, Eric Janssens, Katrien Standaert ont participé à la traduction.

## Internet

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

E-mail: [contact@plan.be](mailto:contact@plan.be)

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

Editeur responsable:

Henri Bogaert

Dépôt légal: D/1999/7433/15

---





## Table des matières

A.	Premier rapport fédéral sur le développement durable	1
	1. Cinq fonctions remplies par ce premier rapport fédéral	1
	2. Politique fédérale intérieure 1992-1998 sur des thèmes de développement durable	1
B.	Concepts et institutions pour un développement durable	2
	1. Concept social, économique, environnemental et institutionnel	2
	2. Cinq critères des actions de développement durable	3
	3. Modèle global et composantes thématiques du rapport	4
	4. Cadre institutionnel	4
C.	Indicateurs pour un développement durable	5
	1. Situation internationale	6
	2. Situation nationale	7
D.	Politique fédérale de développement durable	9
	1. Cadre des politiques fédérales thématiques	9
	2. Contenu des politiques fédérales	11
	3. Intégration de la politique fédérale	16
E.	Prospective	17
	1. Esquisse d'une approche intégrée à long et très long terme	18
	2. Traduction des perspectives en scénarios thématiques	19
F.	Rôle des grands groupes sociaux	20
	1. Demandes et visions des grands groupes sociaux	20
	2. Avis des grands groupes sociaux sur les thèmes du rapport	21
	3. Intégration de la fonction consultative fédérale	22
G.	Sur la voie d'un développement durable ?	22

---



## A. Premier rapport fédéral sur le développement durable

### 1. Cinq fonctions remplies par ce premier rapport fédéral

La loi attribue au moins trois fonctions aux rapports dans le mécanisme fédéral de mise en oeuvre d'un développement durable. Il s'agit d'abord de décrire la situation de la Belgique, notamment à l'aide d'indicateurs (voir point C). Ces rapports doivent ensuite analyser la politique fédérale menée par les pouvoirs publics (voir point D). Il leur faut alors prospecter l'avenir, en évaluant le prolongement des tendances actuelles et le développement envisageable selon des hypothèses pertinentes sur des politiques différentes (voir point E).

Comme il s'agit d'un rapport initial, le Bureau fédéral du plan a estimé indispensable d'approfondir deux aspects de ces fonctions. L'"opérationnalisation" de la notion de développement durable, c'est-à-dire sa traduction en décisions concrètes<sup>1</sup> ou en actions et critères précis, requiert en effet une approche conceptuelle et institutionnelle plus approfondie que ne le sont les grandes définitions habituelles du développement durable. C'est pourquoi un cadre méthodologique est proposé, rendant possible un travail systématique et rigoureux sur les composantes économiques, sociales, environnementales et institutionnelles du développement durable (voir point B). D'autre part, la qualité de la participation d'autres acteurs que les pouvoirs publics (la société civile) joue un rôle décisif dans les chances de succès d'un projet de développement durable. C'est pourquoi ce rapport met en évidence le rôle des grands groupes sociaux (voir point F).

Ce rapport ne doit pas être confondu avec un Plan de développement durable<sup>2</sup>. En effet, il n'élabore ni recommandation, ni décision et il ne prend aucune option de stratégie politique spécifique. Par contre, il formule, sur base de la matière rassemblée en remplissant ces cinq fonctions, une dizaine de constats (voir point G). Ces derniers sont susceptibles d'aider les décideurs publics et la société civile à réorienter l'action collective et à améliorer le processus de décision dans un sens favorable au développement durable.

### 2. Politique fédérale intérieure 1992-1998 sur des thèmes de développement durable

Deux options sont apparues conformes aux exigences d'un premier rapport sur le développement durable:

- afin de rendre plus opérationnelle cette notion, le rapport est ciblé spécifiquement sur quelques grands thèmes de développement durable: la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la protection de l'atmosphère (changements climatiques et ozone troposphérique) et du milieu marin (substances dangereuses, surpêche...), et les changements des modes de consommation;

---

1. Voir notamment ce que dit l'OCDE de la difficulté de "traduire" les définitions du développement durable dans la pratique. *Rapport triennal de l'OCDE sur le Développement durable*. 23 avril 1999. p.16.  
2. L'élaboration et la réalisation d'un tel plan dont la responsabilité finale sera prise par le gouvernement est prévue par la loi du 5 mai (voir point B.4) pour lancer une stratégie de développement durable au niveau fédéral.

- la politique examinée est la politique fédérale intérieure menée de 1992 à 1998, c'est-à-dire entre la Conférence de Rio<sup>1</sup> et la clôture des travaux de fond du rapport. Cette analyse sera prolongée d'un examen de la politique fédérale extérieure de la Belgique dans des rapports ultérieurs. Mais, conformément aux nécessités d'une approche de développement durable, les sujets traités sont systématiquement replacés dans leur contexte international.

## B. Concepts et institutions pour un développement durable

### 1. Concept social, économique, environnemental et institutionnel

Le développement d'une société est la transformation de ses conditions de vie. Ce changement s'opère en interaction avec ses possibilités de décisions et d'actions. Différentes conceptions du développement ont guidé les réflexions et débats politiques au cours des dernières décennies, notamment dans les débats internationaux. Le "développement durable" ou "soutenable" est né de l'urgence des problèmes mondiaux en matière d'environnement et de développement économique et social. Il implique un souci de la qualité de la croissance et pas seulement de sa quantité. Il est généralement défini en référence au Rapport Brundtland (1987)<sup>2</sup>.

*Le développement durable répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins. Deux concepts sont inhérents à cette notion:*

- *le concept de besoin et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis auxquels il convient d'accorder la plus grande priorité;*
- *l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale imposent à la capacité de l'environnement de répondre aux besoins actuels et à venir.*

Le développement durable vise donc une amélioration des conditions de vie par une réponse prioritaire aux besoins essentiels des plus démunis et par une préservation tant de la capacité technico-économique de réponse aux besoins présents et futurs que de l'accès à un environnement sain actuel et à venir. Ces trois composantes du changement dans les domaines social, économique et environnemental sont souvent appelées aussi les trois "pôles" ou "piliers" du développement durable (voir point B.3). Dans une telle approche, l'accent est mis sur leurs complémentarités et sur la nécessité de trouver un équilibre entre elles lorsqu'elles entrent en conflit<sup>3</sup>.

Il est, en outre, admis qu'il existe un quatrième pilier, institutionnel (l'état de notre organisation sociale), dont l'inertie pourrait bloquer le progrès des trois autres, mais dont le dynamisme peut l'accroître. Son évolution détermine les possibilités de décision et d'action sur les trois autres pôles: pour travailler dans l'optique d'un développement durable adoptée à la Conférence de Rio, des changements sont nécessaires à chaque niveau institutionnel, du plus global au plus local (voir point B.4).

- 
1. Les engagements pris à cette conférence sont:
    - la Déclaration de Rio;
    - le Plan d'Action 21 (appelé aussi Action 21 ou l'Agenda 21);
    - la Convention-cadre sur les changements climatiques;
    - la Convention sur la diversité biologique;
    - la Déclaration sur les forêts.
  2. Rapport publié en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED) formée d'experts internationaux réunie à la demande des Nations unies sous la présidence de Mme Gro Harlem Brundtland: *Notre avenir à tous*. Montréal: Editions du Fleuve (1988). p.51.
  3. OCDE (1999). *ibidem*.



## 2. Cinq critères des actions de développement durable

De nombreuses autres définitions du développement durable que celle examinée ci-dessus existent. Mais toutes sont trop abstraites pour pouvoir relier globalement ce concept aux fonctions de ce rapport (notamment l'analyse de la décision politique). Les travaux du Bureau fédéral du plan ont donc identifié cinq exigences (ou critères) portant sur les actions de développement durable et qui, ensemble, les différencient d'actions classiques pour le développement ou pour l'environnement. Le rapport les définit, notamment, en référence à cinq principes fondamentaux de la Déclaration de Rio:

- conscience planétaire (*principe de responsabilités communes à tous les pays mais différenciées pour les pays développés: (...) les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent*);
- vision à long terme (*principe d'équité intra- et intergénérationnelle: le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures*);
- intégration des composantes (*principe d'intégration: la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément*);
- reconnaissance des incertitudes scientifiques (*principe de précaution: (...) en cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement*);
- approche participative et responsable (*principe de participation: (...) au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. (...)*).

Ces cinq dimensions sont naturellement reliées les unes aux autres. Si chacune d'entre elles s'applique tant aux activités sociales et économiques qu'à l'environnement, la troisième (la plus exigeante) vise leur intégration. La combinaison de ces cinq dimensions avec les composantes forme une grille d'analyse qui permet de réfléchir et d'agir dans le cadre de projets pour l'instauration d'un développement durable, sans courir le risque de privilégier l'un des aspects du développement durable par rapport aux autres.

### 3. Modèle global et composantes thématiques du rapport

Le rapport présente une information quantitative et largement qualitative. Le modèle global<sup>1</sup> adopté pour traiter cette information met l'accent sur les facteurs explicatifs collectifs du développement et sur leur interdépendance dynamique.

Les aspects collectifs du développement durable sont traités par priorité parce que l'instauration d'un cadre clair et stable (par effet des politiques publiques et des actions des grands groupes sociaux) est nécessaire à l'exercice des responsabilités individuelles des citoyens en faveur d'un développement durable. Et l'interdépendance dynamique des facteurs de développement est une préoccupation centrale du modèle parce que les phénomènes étudiés sont considérés comme largement endogènes, c'est-à-dire: prenant naissance à l'intérieur des processus représentés.

Les thèmes de développement durable retenus par le rapport sont traités selon ce modèle et dans le cadre des chapitres correspondants à chacun de ces thèmes dans l'Action 21<sup>2</sup>, d'une façon qui diffère d'autres approches du développement comme suit.

- La pauvreté est aggravée par l'exclusion en marge des modes de vie couramment admis (dont le type de consommation est en partie non soutenable) et elle est souvent caractérisée par l'impossibilité pour les personnes concernées de s'intégrer par leurs propres moyens. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion passe par la recherche de stratégies concernant tous les domaines de la vie en société, en ce compris la promotion de modes de consommation soutenables.
- La poursuite d'objectifs de consommation soutenable n'appelle pas seulement des campagnes d'informations. Elle requiert aussi l'instauration de nouveaux régimes de régulation et d'incitation reflétant les choix publics en matière d'environnement et de développement et exposant les consommateurs aux coûts sociaux qu'impliquent leurs propres choix, tant dans leur pays que dans le reste du monde.
- Pour l'atmosphère et le milieu marin, les pressions qui pèsent aujourd'hui sur ces milieux et leur état dégradé illustrent l'interdépendance entre les activités humaines et l'état de la Planète, ainsi que les interactions entre les écosystèmes. Ces interactions requièrent également des politiques intégrées agissant en amont de ces pressions.

### 4. Cadre institutionnel

S'il est vrai que les Nations unies constituent le cadre de référence le plus complet et le plus universel des travaux menés jusqu'ici dans la voie d'un développement durable, l'Union européenne (UE) et ses États membres ont joué et jouent encore un rôle déterminant dans ce processus international. En Belgique, l'État fédéral, les régions, les communautés et les pouvoirs locaux ont fait leurs premiers pas en cette matière. Les rouages de ce processus de décision font, en fait, intervenir deux catégories d'institutions (autorités publiques et conseils d'avis et de concertation sociale), qui déterminent les politiques de développement durable à cinq niveaux de décision.

---

1. Global (*qui s'applique à l'ensemble*) signifie que l'ensemble des quatre piliers du développement durable définis au point B.1 sont pris en compte dans le modèle.  
2. Ces grands thèmes de développement durable correspondent d'ailleurs respectivement à quatre chapitres particulièrement importants d'Action 21: les chapitres 3, 4, 9 et 17.

Ces niveaux<sup>1</sup> sont l'international, l'Union européenne, le niveau national constitué de l'Etat fédéral, des communautés et des régions, le niveau des provinces et celui des communes.

La loi du 5 mai 1997 *relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable*<sup>2</sup> organise le cadre dans lequel, à l'avenir, ce type de politique reviendra régulièrement à l'agenda politique, tant des gouvernements, des chambres législatives et des différents ministres fédéraux que des grands groupes sociaux et de l'ensemble de la population. A cet effet, la loi prévoit la publication d'un Rapport fédéral bisannuel sur le développement durable, réalisé par le Bureau fédéral du plan. Ce rapport contiendra notamment à l'avenir une analyse et une évaluation du Plan fédéral de développement durable. Tous les quatre ans, la Commission interdépartementale pour le développement durable (CIDD), dans laquelle tous les membres du gouvernement fédéral sont représentés par des hauts responsables d'administrations, élabore un avant-projet de plan fédéral. Celui-ci englobe un plan d'action qui donne une forme concrète à une série de priorités politiques relatives au développement durable. Cet avant-projet est soumis pour avis au Conseil fédéral du développement durable et la population est simultanément consultée à son sujet. Il est également présenté aux Chambres législatives et aux Gouvernements des régions et des communautés. Tenant compte des avis reçus, la CIDD retravaille l'avant-projet de plan et le transforme en projet pour le soumettre au gouvernement. Sur cette base, le gouvernement établit alors un Plan fédéral pluriannuel de développement durable. Chaque année, les membres de la CIDD rédigent un Rapport de l'état d'avancement du plan dans leurs ministères respectifs. Le Rapport annuel de la CIDD et le Rapport bisannuel sur le développement durable du Bureau fédéral du plan sont notamment communiqués à tous les membres du Gouvernement fédéral et des Chambres législatives. Ce processus confère ainsi plus de transparence, tant à la réalisation qu'au suivi de la politique fédérale, transparence dont la participation des parties concernées et intéressées est la meilleure garantie.

### C. Indicateurs pour un développement durable

La description des situations internationale et nationale des différents thèmes de développement durable du rapport a été faite à l'aide de quelque 80 indicateurs et d'un grand nombre d'indications quantitatives supplémentaires, insérées dans le texte. En spécifiant le modèle global sous la forme DPSIR (*Drivers-Pressure-State-Impact-Response*<sup>3</sup>), un lien causal peut être mis en évidence entre les forces directrices et les pressions exercées sur les états de l'environnement et de la société. Les modes de consommation sont ainsi considérés comme des forces directrices (indicateurs de direction) influençant les thèmes pauvreté et exclusion sociale, atmosphère et milieu marin. Ces derniers sont donc soumis à des pressions (indicateurs de pression), qui les font évoluer vers certains états (indicateurs d'état). Ces changements ont ensuite une série d'impacts sur les ressources naturelles et humaines (indicateurs d'impact). Le modèle est alors bouclé par les réponses endogènes (indicateurs de réponse) apportées par le(s) gouvernement(s) et les grands groupes sociaux pour réduire la pauvreté et l'exclusion sociale, protéger l'atmosphère et le milieu marin et changer les modes de consommation.

- 
1. Le fonctionnement actuel de nos institutions est exposé dans le rapport en traitant tout d'abord ces cinq niveaux indépendamment les uns des autres, puis en exposant les possibilités de coopération entre eux. Le but est que la suite du rapport soit lue avec une bonne compréhension des grandes lignes de la structure de l'Etat belge, puisque la répartition des compétences exerce une grande influence sur ce que peut réaliser l'Etat fédéral.
  2. MB 18/06/1997.
  3. Forces directrices-pressions-états-impacts-réponses.

## 1. Situation internationale

La consommation mondiale a considérablement augmenté depuis les années 50, mais cette augmentation s'est répartie de façon très inégale entre pays développés et en développement. Les modes de consommation présentent encore à l'heure actuelle de profondes disparités entre ces groupes de pays, comme le montrent les indicateurs relatifs à l'accès à l'eau potable, à la consommation d'électricité, etc. De plus, les modes de consommation des pays industrialisés ont des répercussions environnementales et sociales au niveau mondial. Ils touchent donc non seulement la population des pays développés, mais aussi celle des pays en développement. Certaines de ces répercussions sont illustrées pour les thèmes sociaux et environnementaux du rapport, à savoir la pauvreté, l'atmosphère et le milieu marin.

La description de la pauvreté, faite ici non seulement grâce à des indicateurs monétaires mais aussi grâce à des indicateurs de qualité de vie (telle que l'espérance de vie, l'apport calorique par habitant, etc.), montre que des progrès considérables ont été réalisés ces dernières années pour réduire la pauvreté au niveau mondial. Cependant, des inégalités importantes persistent, non seulement entre pays développés et en développement, mais aussi à l'intérieur même de ces groupes de pays. L'indicateur de pauvreté humaine développé par le PNUD<sup>1</sup> pour les pays industrialisés met en effet en évidence une pauvreté non négligeable en leur sein.

Deux phénomènes se produisant dans l'atmosphère sont analysés: la concentration d'ozone troposphérique et les changements climatiques. Ces dernières années, l'augmentation de la concentration d'ozone dans la troposphère s'est surtout localisée dans les pays industrialisés (doublement de la concentration en un siècle). La plupart des pays industrialisés connaissent actuellement des épisodes d'ozone plus ou moins dramatiques pendant les mois d'été, qui nuisent à la santé des humains et des végétaux. Quant aux changements climatiques, l'augmentation considérable de la concentration des gaz à effet de serre, notamment de CO<sub>2</sub>, enregistrée au cours des 50 dernières années serait responsable de l'augmentation de la température moyenne de 0,3°C à 0,6°C enregistrée depuis lors sur la terre. S'il s'agit d'une problématique mondiale, les pays industrialisés, tout en ne représentant que 20% de la population mondiale, produisent néanmoins plus de 60% des émissions de CO<sub>2</sub>, avec des niveaux d'émissions de CO<sub>2</sub> par habitant nettement supérieurs (6 fois plus élevés) à ceux des pays en développement.

Pour le milieu marin, la description de la situation internationale est centrée sur le cas de la mer du Nord, écosystème particulièrement productif mais fortement soumis aux pressions des activités humaines, y compris celles résultant des activités se produisant dans son bassin versant. Les évolutions notables enregistrées pour la mer du Nord sont la cessation progressive d'un certain nombre de mode de rejets (incinération, immersion, rejets directs...), la diminution encourageante mais nettement insuffisante des apports par l'atmosphère et les fleuves d'un certain nombre de substances dangereuses prioritaires, la faible diminution des apports d'azote et par conséquent la difficulté de lutter contre les phénomènes d'eutrophisation<sup>2</sup>, ainsi que la menace qui continue à peser sur les stocks de plusieurs espèces de poissons à valeur commerciale.

---

1. Programme des Nations unies pour le développement.

2. Perturbation du fonctionnement de l'écosystème lié à l'enrichissement en éléments nutritifs.

## 2. Situation nationale

Au cours des 30 à 40 dernières années, les modes de consommation ont été notamment influencés par la réduction de la taille des ménages, par l'augmentation des revenus, par des phénomènes sociologiques (individualisme croissant, augmentation de la valeur du temps, etc.), par l'évolution des infrastructures et ainsi que par le développement de certaines pratiques commerciales (marketing, crédits à la consommation). Par conséquent, les volumes consommés ont augmenté de façon considérable et la structure de la consommation des ménages s'est modifiée. Ce sont principalement les dépenses consacrées aux services et à une série de biens et services répondant à des besoins autres que primaires, qui ont augmenté: les transports, les soins de santé, la culture et les loisirs, les voyages et le secteur horeca<sup>1</sup>, ainsi que les services financiers. Ces évolutions, comme l'élargissement de l'accès aux soins de santé, ont généralement contribué à améliorer la qualité de vie des personnes concernées et à déterminer certains "standards" ou modes de consommation. Mais force est de constater que tous les individus n'ont pas eu accès à ce standard de vie. Des inégalités se sont creusées, notamment au niveau de la capacité d'épargne et de la qualité de la consommation, entre les personnes aux revenus les plus bas et celles aux revenus les plus élevés et au niveau de la répartition de la consommation entre jeunes ménages et ménages plus âgés. Le bien-être des ménages "âgés" - de plus de 60 ans - a tendance à croître alors que celui des ménages "jeunes" - 20 à 39 ans - est en décroissance. En outre, certains aspects de ce mode de consommation ont eu des répercussions dommageables au niveau environnemental: utilisation accrue de ressources naturelles et quantités croissantes de déchets à traiter. Les évolutions de la consommation dans les secteurs de l'alimentation, des biens d'équipement et des transports sont autant d'exemples illustrant clairement ces tendances.

Ces modes de consommation ont un impact de type normatif sur les capacités d'intégration de ceux qui n'y ont pas accès dans la société. Cet impact se traduit par des phénomènes d'exclusion sociale et de pauvreté. D'un point de vue strictement monétaire, le seuil légal de pauvreté correspond en Belgique au minimum de moyens d'existence (minimex), à savoir le revenu minimum légal garanti par l'Etat aux personnes disposant de moyens d'existence insuffisants. Depuis le début des années 90, le nombre de personnes touchant le minimex a constamment augmenté (de 68% entre 1990 et 1998). Il atteignait plus de 80.000 personnes en 1998, soit 0,8% de la population. En tenant compte de toutes les personnes vivant du minimex (enfants, personnes à charge, etc.), le pourcentage de la population vivant au seuil légal de pauvreté était de 2,4% en 1998. En revanche, sur la base de la norme empirique fixée par l'Union européenne, ce niveau est plus élevé: le nombre de personnes vivant dans la pauvreté était estimé à 6,6% et ceux vivant dans la précarité à 13,9%. La pauvreté et l'exclusion sociale peuvent en effet être observés et ressentis dans une série de domaines de la vie en société, comme la consommation, l'emploi, l'enseignement, la santé, etc. Les inégalités croissantes observées dans la répartition des revenus et du patrimoine, le niveau élevé d'endettement des ménages aux plus faibles revenus, l'augmentation du chômage, ainsi que les inégalités persistantes en matière d'enseignement sont autant de facteurs qui augmentent les risques de tomber dans la pauvreté. Dans le domaine de la santé, on constate que les personnes disposant de faibles revenus ont des problèmes de santé plus importants qui peuvent les exclure de la vie professionnelle.

---

1. Hôtels, restaurants, cafés.

Les modes de consommation actuels sont à la source de nombreuses formes de pollution qui affectent l'atmosphère (ozone et changements climatiques) et le milieu marin.

- Au cours des étés 1989, 1990, 1994 et 1995, les concentrations d'ozone enregistrées ont souvent dépassé les valeurs de protection de la santé en vigueur dans l'UE. En 1994, une surmortalité de 1.226 décès, dont 80,8% chez les personnes âgées (65 ans et plus) a été enregistrée en Belgique pendant la vague de chaleur qui s'est produite entre le 27 juin et le 7 août, associant des températures extrêmes et des concentrations d'ozone inhabituellement élevées<sup>1</sup>. Les principaux précurseurs d'ozone sont les oxydes d'azote (NO<sub>x</sub>), les composés organiques volatils (COV) non méthaniques, l'oxyde de carbone (CO) et le méthane (CH<sub>4</sub>). Les trois premiers gaz sont principalement émis par les transports et l'industrie, tandis que le CH<sub>4</sub> provient essentiellement des activités agricoles. De 1990 à 1996, les émissions de NO<sub>x</sub>, COV et de CH<sub>4</sub> ont été réduites, mais ces réductions paraissent insuffisantes pour éviter de prochains épisodes d'ozone.
- Quant aux facteurs responsables des changements climatiques, les trois sources majeures d'émissions de gaz à effet de serre sont l'industrie pour 50%, le secteur résidentiel pour 17% et les transports pour 15%. Depuis 1983, une tendance à la hausse légère mais régulière des émissions de gaz à effet de serre est observée. De 1990 à 1996, ces émissions ont augmenté de 9,3% (+10,7% pour le CO<sub>2</sub>). Sans politiques et mesures appropriées, les émissions en 2010 devraient être de 22% plus élevées que celles de 1990.

En ce qui concerne le milieu marin, des diminutions importantes des émissions de substances dangereuses, dont la réduction est jugée prioritaire, ont été enregistrées. Cependant, si ces résultats sont encourageants, il ne doivent pas occulter le fait que les objectifs de réduction décidés dans le cadre des Conférences de la mer du Nord sont des objectifs intermédiaires. En outre, d'autres substances dangereuses qui ne sont pas encore considérées comme prioritaires, posent problème et viendront s'ajouter à la liste des 36 substances retenues. A ce titre, l'augmentation des ventes totales de pesticides en Belgique est préoccupante. Les réductions enregistrées pour les apports d'éléments nutritifs ne sont pas conformes aux attentes. Le cas de l'azote est éclairant: mis à part une diminution significative des apports provenant de l'industrie, les émissions en provenance de l'agriculture et des ménages n'ont que faiblement diminué. Quant aux activités de pêche, même si leur poids macroéconomique peut sembler peu important, elles ont des répercussions environnementales très nuisibles.

Non seulement l'état et l'évolution des facteurs économiques, sociaux et environnementaux relatifs aux thèmes considérés peuvent donc être mesurés par cet ensemble d'indicateurs mais, en outre, une série d'interactions entre eux peut être suggérée par le recours au modèle DPSIR (sans qu'elles aient toujours pu être mesurées quantitativement). Ce tableau ayant ainsi mis en évidence une série de tendances insoutenables à infléchir, la seconde fonction du rapport est d'examiner les réponses que les politiques fédérales ont apportées jusqu'ici à ces questions.

---

1. On entend par surmortalité durant les épisodes d'ozone d'été (1994), la différence entre le nombre de personnes réellement décédées et le nombre prévisible de décès pendant cette période estivale. Ce nombre de décès prévisibles est calculé à partir des décès observés pendant les étés (1985 à 1993) antérieurs à l'été étudié. La concentration d'ozone dans l'air, à la différence d'autres variables, est corrélée avec la surmortalité. Demuth Cl. et al. (1996). *Impact des épisodes de pollution de l'air par l'ozone et des températures élevées sur la santé en Belgique*. CELINE - IRCEL.

## D. Politique fédérale de développement durable

La politique fédérale de développement durable menée par les autorités fédérales belges de début 1992 à juin 1998 est décrite et analysée en deux grandes étapes:

- la première étape situe les politiques fédérales thématiques dans le cadre international et national spécifique au thème étudié;
- la seconde et la plus longue étape concerne le contenu des politiques menées sur les quatre thèmes choisis. Il s'agit d'une description et d'une analyse mais pas d'une évaluation proprement dite<sup>1</sup>.

A propos des objectifs politiques relatifs aux thèmes choisis, ce travail rencontre la même difficulté de passage du niveau abstrait au niveau concret que celle évoquée au point A.1. Actuellement de nombreux objectifs politiques ultimes de développement durable relatifs à ces quatre thèmes se situent en effet encore à un niveau d'abstraction élevé. Il s'agit d'*environnement sain* et de la *santé de l'être humain* (thème environnemental), de *consommation durable* (changement des modes de consommation) et de *dignité humaine* (lutte contre la pauvreté et l'exclusion). Malgré ces difficultés de "traduction", les politiques thématiques n'en sont pas moins décrites et analysées avec suffisamment de soin pour permettre au lecteur de ce premier rapport d'avoir une vue d'ensemble du chemin politique parcouru depuis Rio.

### 1. Cadre des politiques fédérales thématiques

Sur le plan externe, les politiques de développement durable voient le jour dans un contexte différent pour chacun des thèmes considérés:

- pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, il existe un cadre international et des engagements internationaux qui sont plutôt politiquement que juridiquement contraignants;
- la protection de l'atmosphère et du milieu marin s'inscrivent, par contre, dans un cadre international consolidé par des conventions à caractère juridiquement contraignant comme celles de Rio et par leurs prolongements sous forme de protocoles comme celui de Kyoto;
- quant à la politique fédérale relative au changement des modes de consommation et de production, le contexte européen et international lui apporte tantôt des impulsions dans la voie d'une consommation soutenable, tantôt des limitations dictées par la forme actuelle des règles de concurrence et une protection des droits et libertés des consommateurs individuels.

Une série d'outils mis en place au cours de la période écoulée (loi du 5 mai, Comité de coordination des politiques internationales d'environnement (CCPIE), poste d'ambassadeur pour l'environnement et le développement durable...) permettront à la Belgique d'exercer, à l'avenir, plus d'influence pour contribuer à l'évolution de ce cadre dans la voie d'un développement durable.

---

1. Lorsqu'un Plan fédéral de développement durable existera, les politiques menées pour atteindre ses objectifs précis seront "évaluées" par les rapports ultérieurs.

Sur le plan interne, ce rapport opère une distinction de type strictement analytique entre deux catégories de politiques:

- les politiques "ciblées" sur chacun des thèmes considérés;
- les politiques "de soutien" c'est-à-dire menées dans des départements ministériels ayant d'autres compétences mais susceptibles d'influencer ces objectifs thématiques. Ainsi, par exemple, les compétences en matière d'énergie, transports et agriculture doivent être mobilisées pour pouvoir réussir une politique ciblée sur la protection de l'atmosphère.

L'analyse approfondie de ces deux catégories d'actions politiques du gouvernement fédéral au cours de la période 1992-1998 met en évidence le fait que les politiques fédérales de développement durable relatives aux thèmes choisis ont essentiellement trois types de fonction à remplir: la coordination, la régulation et le soutien des politiques ciblées.

#### **a. Coordination, concertation et coopération**

Les autorités fédérales ont, tant pour les politiques ciblées que pour les politiques de soutien, une contribution importante à apporter à la coordination des entités fédérées. Dans la structure fédérale de l'Etat, les autorités fédérales, communautaires et régionales disposent en effet de leviers complémentaires pour assurer la mise en oeuvre d'un développement durable. Pour les thèmes sociaux et environnementaux, la coordination des actions fédérales avec celles des régions ou communautés a représenté une partie particulièrement importante des efforts fournis jusqu'ici. Des structures de concertation ont été créées sous la forme de conférences interministérielles ou de structures de coordination entre administrations et, dans le cas de la lutte contre la pauvreté, une formule de coopération permanente a été élaborée au sein d'accords de coopération.

#### **b. Régulation**

Les autorités fédérales disposent aussi de leviers importants à leur niveau pour donner des formes concrètes aux politiques ciblées et aux politiques de soutien. Il s'agit notamment de la fixation des objectifs de chaque type de politique et de l'affectation des moyens correspondants. Si les objectifs ultimes relatifs aux thèmes de ce rapport (voir début du point D) sont pris plus au sérieux aujourd'hui qu'en 1992, ils n'ont toutefois pas encore été "traduits" en suffisamment d'objectifs intermédiaires, acceptables tant sur le plan scientifique que par la société. Quant aux possibilités d'interventions politiques, elles se situent autant au niveau des politiques ciblées (niveau du revenu minimum d'existence, normes de produits...) que des politiques de soutien (cotisations de sécurité sociale, tarification de l'énergie...).

#### **c. Soutien des politiques ciblées**

Les politiques ciblées se développent dans un contexte plus (ou moins) favorable selon le soutien que leur apportent (ou ne leur apportent pas) d'autres politiques dites "horizontales" ou "transversales". Le rapport a mis notamment en évidence le rôle que sont appelées à jouer les quatre politiques suivantes (l'ordre de leur présentation n'étant pas lié à leur importance respective).



*i. Recherche scientifique*

Les autorités fédérales peuvent stimuler la recherche dans les matières qui sont de leurs compétences et les orienter dans une perspective de développement durable. Le rapport met en évidence les dimensions de développement durable qui caractérisent le grand Programme d'appui scientifique à une politique de développement durable lancé par les autorités fédérales en 1997, ainsi que certains programmes de recherche antérieurs.

*ii. Budget*

Les possibilités budgétaires déterminent en grande partie les marges de manoeuvres dont disposent les politiques des pouvoirs publics fédéraux. Même si d'autres facteurs expliquent aussi la faible priorité accordée aux projets de développement durable, les marges budgétaires imposées par les normes de Maastricht ont influencé le contexte dans lequel les politiques ciblées étudiées dans ce rapport ont été formulées et appliquées.

*iii. Fiscalité*

Les pouvoirs publics fédéraux peuvent utiliser différents types d'instruments fiscaux pour réaliser les objectifs ciblés. Le rapport montre que pour les cibles environnementales, les principales mesures prises concernent la réforme de la fiscalité de l'énergie et des transports. Elles ont eu un impact sur la consommation d'énergie et les émissions de CO<sub>2</sub> mais celui-ci est loin de compenser l'effet de la baisse mondiale des prix de l'énergie. Quant à la redistribution sociale, il n'y a pas eu de modifications majeures de la fiscalité sur les revenus depuis la réforme de l'impôt des personnes physiques à la fin des années 80.

*iv. Surveillance de l'application des lois*

Les autorités fédérales disposent d'une importante compétence de surveillance et d'application des lois existantes. La police et la justice relèvent en effet de compétences fédérales. Le rapport a montré que cette fonction pourrait être utilement renforcée, surtout dans le cas de la protection du milieu marin.

## 2. Contenu des politiques fédérales

### a. Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Le Ministre de l'intégration sociale était responsable de la politique de lutte contre la pauvreté dans le gouvernement 1992-1995. Dans le gouvernement suivant, cette compétence fut donnée au Secrétaire d'Etat à la sécurité, à l'intégration sociale et à l'environnement.

Le gouvernement 1992-1995 annonça dans sa déclaration gouvernementale la réalisation d'un Rapport général sur la pauvreté (RGP). Ce RGP fut notamment élaboré en collaboration avec des organisations porte-paroles des personnes en situation de pauvreté. En outre, pendant cette même période gouvernementale, fut adopté un Programme d'urgence pour une société plus solidaire. Cette loi implique un ensemble de mesures au nombre desquelles figure le contrat d'intégration pour les bénéficiaires du minimum de moyens d'existence, l'abrogation de la loi relative à la répression du vagabondage et de la mendicité, la prise en charge par le pouvoir fédéral d'une plus grande partie du minimex dans les villes ayant une concentration exceptionnellement

élevée de bénéficiaires du minimex. Le gouvernement 1995-1999 adopta ce RGP comme point de départ pour définir sa politique. Celle-ci fut élaborée au cours de quatre Conférences interministérielles pour l'intégration sociale (CIMIS) - environ une chaque année de 1995 à 1998 - et un conseil des ministres fédéraux thématiques sur la pauvreté et l'exclusion sociale. Les CIMIS prirent une série de mesures proposées dans les RGP et pour conférer aux politiques de lutte contre la pauvreté à l'avenir un caractère plus permanent, un accord de coopération fut conclu entre l'Etat fédéral et les régions.

Ces mesures, qui furent pour la plupart discutées aux CIMIS, furent prises dans plusieurs secteurs. Dans le secteur de la santé, elles facilitèrent l'accès aux soins de santé et réduisirent les interventions financières personnelles exigées pour les services de santé de la part de certaines catégories de personnes défavorisées (comme les bénéficiaires du minimum de moyens d'existence). La politique menée par rapport au régime des pensions a poursuivi conjointement deux objectifs différents: l'application du principe du traitement égal entre hommes et femmes (par application des directives européennes sur ce sujet) et la réduction des dépenses supplémentaires prévisibles quand la génération du "baby boom" aura atteint l'âge de la pension. Ces deux objectifs ont été atteints par la réforme des pensions (mesures prises quant au mode de calcul des pensions, au droit minimum garanti par année de carrière...). En matière d'emploi, le fait d'avoir un emploi rémunéré diminue le risque de pauvreté. Des mesures favorisant la demande de travail ainsi que l'insertion des sans emplois et influençant l'offre d'emploi, ont été prises. Mais si des politiques d'augmentation de l'emploi sont poursuivies via des réductions sur les charges de sécurité sociale (qui font baisser le coût salarial), alors le financement de la sécurité sociale pourrait être compromis. Or la sécurité sociale est un filet de sécurité très important contre la pauvreté. De plus en plus de gens, se retirant (provisoirement) du marché du travail pour des raisons variées, font appel à des allocations de sécurité sociale. Vu les difficultés financières de ce système, la question du risque de pauvreté de ce groupe reste donc posée. Il semble aussi que les chômeurs et les minimexés sont de plus en plus souvent (ré)intégrés dans un circuit de travail non régulier, ce qui peut avoir des effets positifs sur la lutte contre la pauvreté. La question est cependant de savoir si vraiment, et dans quelle mesure, ces personnes peuvent être ramenées vers le circuit de travail régulier, ce qui diminuerait leur probabilité de se retrouver dans une situation de pauvreté ou de précarité. Dans le domaine de la sécurité et de la justice, des mesures ont été prises sur le plan du placement des enfants, des contrats de sécurité et les contrats de société, de l'aide juridique et de l'aide aux victimes. D'importantes mesures relatives au surendettement, aux livraisons minimales d'énergie et au service minimal de transport (notamment de tarifs sociaux) furent prises dans le cadre des compétences des politiques fédérales de l'économie, de l'énergie et des transports. Il convient également de signaler des mesures dans le secteur de l'agriculture qui apportent un soutien aux agriculteurs dont les revenus sont insuffisamment garantis et qui octroient certains produits de l'agriculture à des institutions caritatives. De façon plus générale, des mesures furent aussi prises pour simplifier les documents administratifs.

Il n'est pas possible d'établir dans quelle mesure l'ensemble de ces mesures contribuent à une réduction et à l'objectif ultime d'éradication de la pauvreté et de la précarité. La vigilance reste donc de mise. La problématique de la pauvreté ne se laisse en tous cas enfermer ni dans une compétence spécifique ni dans un secteur à l'écart du reste de la société car elle dépasse ces cloisonnements. Pourtant, malgré les efforts politiques analysés dans ce rapport, la lutte contre la pauvreté se situe encore trop souvent dans la marginalité par rapport à la politique et la prise de décisions socio-économique<sup>1</sup>. Faire

---

1. Cabinet du Secrétaire d'Etat à la sécurité, l'intégration sociale et l'environnement (1997). *Vers une intégration sociale à part entière*. Note de politique générale.

de cette lutte une option politique permanente dans tous les secteurs sociaux et économiques reste donc un défi plus actuel que jamais.

## **b. Protection de l'atmosphère**

La protection de l'atmosphère fut principalement placée sous la responsabilité des Ministres de (puis Secrétaire d'Etat à) l'environnement. La fragmentation des compétences (notamment entre les niveaux fédéral et régionaux) rendit nécessaire la création d'instances de concertation pour pouvoir organiser concrètement l'action. La politique examinée dans ce rapport concerne essentiellement les émissions de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>, principal gaz responsable de l'effet de serre) et l'ozone.

Un programme national de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> (Plan CO<sub>2</sub>) a été adopté en juin 1994. Ambitieux dans son objectif (réduction de 5% des émissions de CO<sub>2</sub> entre 1990 et 2000), sa quantification de qualité très inégale des politiques et mesures à prendre ne permet pas d'affirmer qu'elles eussent été suffisantes pour atteindre cet objectif. Aucun plan n'a été adopté pour la réduction des émissions des autres gaz à effet de serre. En outre, la plupart de ses mesures n'ayant actuellement pas été mises en œuvre (notamment suite à l'échec du projet de taxe énergie/CO<sub>2</sub> européenne), il est établi que cette réduction de 5% ne sera pas atteinte. Des structures de coordination et de concertation entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions ont pourtant été créés pour concevoir et mettre en œuvre ce programme. C'est dans le cadre de ces structures que la "communication" de la Belgique au secrétariat de la Convention-cadre sur les changements climatiques a été réalisée.

Un Plan relatif au problème de l'ozone troposphérique a également été adopté, et contrairement au Plan CO<sub>2</sub>, il fut actualisé régulièrement. La réduction de la concentration d'ozone troposphérique requiert une limitation des émissions de précurseurs d'ozone. Les objectifs de ce plan sont, soit difficilement respectés (stabilisation des émissions de NO<sub>x</sub>), soit probablement non respectés (réduction de 30% entre 1990 et 1999 des émissions de COV ou composés organiques volatils). Dans le cas des COV, il s'agit pourtant d'une obligation internationale à laquelle la Belgique a souscrit. Ici non plus, toutes les mesures du plan n'ont pas été mises en œuvre et rien ne permet d'affirmer que, mêmes toutes appliquées, elles eussent été suffisantes pour réduire les émissions de COV. La quantification de l'effet attendu de l'ensemble des mesures de ce plan fait en effet défaut. Ceci met en doute la capacité de ce plan à atteindre l'objectif final de réduction de l'ozone troposphérique et d'élimination des épisodes d'ozone d'ici 2005.

Les mesures visant une réduction des émissions de CO<sub>2</sub> sont souvent valables également pour réduire l'ozone troposphérique et réciproquement. Elles sont donc évoquées ensemble ci-après. C'est dans le domaine de l'énergie que les principales mesures ont été prises. Il s'agit notamment – via le Plan d'équipement électrique – de l'aide à la production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables, de l'aide à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la cogénération. Les transformations du parc électrique (mesures non reprises dans le programme national CO<sub>2</sub>) ont également contribué à la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Dans le domaine des finances publiques également ont été prises des mesures comme la cotisation spéciale sur certains produits énergétiques. L'impact de cette mesure a été non négligeable (selon les calculs du Bureau fédéral du plan): réduction des émissions de CO<sub>2</sub> de 1% par rapport au niveau qu'elles auraient atteint sans cette mesure. D'autres mesures favorables ont été prises dans le domaine de la justice (amélioration du contrôle de la vitesse), de la santé (réduction des émissions de dioxines) et de l'agriculture (réduction des possibilités d'emploi du méthylbromide). Dans le secteur des transports, les mesures d'octroi de primes au pot catalytique, de soutien au processus européen de renforcement des normes sur les véhicules diesel, de plan

de gestion de la SNCB demandant une offre supplémentaire de 2% et de limitation de la déduction fiscale des frais de transport en voiture entre le domicile et le travail sont également favorables à ces objectifs. Mais toutes ces mesures, quoique nécessaires, ont eu un impact insuffisant en regard des engagements en matière de protection de l'atmosphère et plusieurs mesures promises et nécessaires n'ont pas été prises. C'est dans les problèmes touchant aux transports que ces lacunes sont les plus évidentes (manque de stimulants fiscaux à l'achat de véhicules à faible émission, de différenciations fiscales en fonction des coûts externes, de renforcement du contrôle des gaz d'échappement, de transposition de la directive STAGE 1 *concernant la limitation des émanations des réservoirs mobiles contenant de l'essence*, d'obligation de réaliser des plans de transport par entreprise et absence d'un plan fédéral de mobilité).

Bien qu'elle ait été ambitieuse dans certains de ses objectifs, la politique de l'atmosphère n'a donc pas été une priorité politique et elle a manqué de moyens humains et budgétaires. Un programme d'appui scientifique a été mis en place dont le lien avec la décision politique n'est pas encore avéré. La réorientation de différentes politiques fédérales sectorielles (énergie, transports, santé, emploi) a été insuffisante pour engendrer une amélioration de l'état de l'atmosphère. En outre, les autres possibilités de soutien qu'auraient pu apporter à la politique de l'atmosphère la fiscalité (même en dehors d'une fiscalité européenne), la justice et l'économie ont été insuffisamment exploitées. Une telle situation risque d'être dommageable à long terme, vu les réductions d'émissions de gaz à effet de serre plus importantes encore que la Belgique devra réaliser à l'avenir.

### **c. Protection du milieu marin**

Les Ministres puis Secrétaire d'Etat à l'environnement furent compétents pour la politique de protection du milieu marin. Il n'existe pas de plan d'action ciblé sur cette thématique mais, compte tenu du caractère d'emblée international des pressions s'exerçant sur le milieu marin, une série d'accords et d'engagements internationaux servent de cadre à cette politique.

La coordination entre l'Etat fédéral et les régions pour la préparation et la mise en œuvre des engagements internationaux en la matière a été améliorée (engagements concernant l'azote ou certaines substances dangereuses, directives européennes de lutte contre la pollution des eaux...). Une coordination est en effet nécessaire pour l'adaptation de certaines dispositions internationales existantes (exemple: la politique européenne commune de la pêche), compte tenu de l'état préoccupant de la mer du Nord. Mais cette amélioration de la coordination laisse entier le besoin d'intégrer la protection du milieu marin dans l'ensemble des autres politiques. Deux outils ciblés qui pourraient s'avérer utiles en vue d'une telle intégration, ont été développés:

- la quantification des sources sectorielles d'émissions de différentes substances dangereuses. Elle illustre l'interdépendance des aspects économiques et environnementaux et pourrait constituer un outil d'aide à la décision afin de respecter les engagements internationaux de réduction des émissions de substances prioritaires;
- un cadre légal pour la protection du milieu marin. Les arrêtés d'exécution prévus pour la loi sur la protection du milieu marin devraient permettre de développer une gestion durable des espaces marins sous juridiction belge.

Les politiques de l'économie, de la santé, des finances, des transports, de l'agriculture et de l'énergie comprennent des leviers importants permettant de modifier les pressions sur le milieu marin. Mais globalement, l'intégration de ces politiques est restée faible au cours de la période considérée. La protection du milieu marin a été peu prise en compte

dans la politique économique, les quelques mesures susceptibles de réduire les pressions sur ce milieu ayant été décidées pour des raisons de sécurité des consommateurs. D'autres mesures indirectes concernant certaines substances dangereuses ont été prises dans le cadre de la politique de santé. La politique agricole a concrétisé plusieurs mesures susceptibles de réduire les pressions sur le milieu marin. Cependant, les moyens alloués à ces mesures restent très faibles comparativement au niveau général des subventions dans l'agriculture. Par ailleurs, l'agriculture est une grande utilisatrice de pesticides et n'est pas parvenue à réduire ses apports de nitrates aux milieux aquatiques. De plus, dans le cadre de la politique fiscale, les pesticides agricoles ont été exclus du champ d'application de la loi sur les écotaxes. La politique des transports est restée principalement ciblée sur des objectifs économiques et n'a pas pris en considération la protection du milieu marin. A ce manque d'intégration s'ajoute le faible niveau des activités de surveillance et de pénalisation (justice) des infractions environnementales concernant le milieu marin. Le besoin de collaboration accrue entre les administrations et les parquets, ainsi que l'élaboration d'une politique de poursuites avec des priorités claires subsiste. A cet égard, la validité des preuves d'infraction est parfois difficile à établir et conduit à une impunité de fait. En ce qui concerne la politique de recherche scientifique, un programme de recherche a été spécifiquement consacré à la gestion durable de la mer du Nord.

Le milieu marin, en tant que réceptacle ultime de la plupart des polluants émis par les activités humaines, est affecté, positivement ou négativement, par la plupart des politiques menées. Pour cette raison, une politique de protection mettant l'accent sur "l'aval" peut difficilement être efficace. Une meilleure intégration et une prise en compte de la protection du milieu marin dans l'ensemble des autres politiques a manqué.

#### **d. Changement des modes de consommation**

La politique visant à rendre les modes de consommation soutenables est une politique neuve, qui n'a pas été attribuée à un ministre particulier. C'est donc en quelque sorte "par défaut" qu'elle fait partie des tâches du Secrétaire d'Etat à l'environnement compétent pour la politique de développement durable. Ces éléments expliquent peut-être qu'il n'y a pas eu jusqu'à présent de véritable politique ciblée sur ce thème. Diverses mesures (écotaxes, label écologique européen, commission pour l'étiquetage et la publicité écologique et introduction d'un système de gestion environnementale dans les administrations publiques) ont été prises par différents ministres en vue de modifier le comportement des consommateurs, sans que celles-ci entrent dans une stratégie cohérente et clairement définie en termes d'objectifs et de moyens.

D'autres mesures ont été prises par différents départements pour contribuer au changement des modes de consommation. De façon générale, elles apparaissent insuffisantes pour engendrer un réel changement relatif à la consommation de biens et services visés. Dans le domaine de la santé, les principales mesures prises se sont attelées à protéger le consommateur contre certaines substances dangereuses présentes dans les denrées alimentaires, et à rationaliser les dépenses en soins de santé. Dans le secteur des transports, quelques mesures ont été prises pour encourager les consommateurs à recourir aux transports en commun mais une véritable réflexion d'ensemble allant dans ce sens fait encore défaut. Dans le cadre de la politique d'environnement, l'adoption de la loi sur les normes de produits, préparée tout au long de ces années, apportera un outil juridique susceptible de contribuer indirectement, voire directement, au changement des modes de consommation. Quant aux mesures prises dans le cadre des politiques énergétique et agricole, elles ont principalement cherché à rendre certains modes de production plus durables, ce qui peut avoir indirectement des effets favorables sur la consommation. Dans le domaine des finances publiques, des modifications fiscales ont

été introduites, visant principalement à favoriser des consommations d'énergie et de transports plus durables, mais l'ampleur de ces modifications reste trop limitée pour changer sensiblement les modes de consommation. Enfin, dans le domaine de la politique économique, beaucoup d'efforts ont été faits pour améliorer la protection des droits des consommateurs.

Au total, les conséquences indirectes et collectives (dégradation de l'environnement, non-respect des droits des travailleurs) liées aux actes de consommation n'ont été que peu prises en compte dans les mesures prises sur la période étudiée. Or de telles politiques et mesures sont requises pour que les citoyens disposent d'un cadre de signaux économiques et d'informations suffisants pour pouvoir, s'ils le souhaitent, exercer leurs responsabilités individuelles en faveur d'un développement durable (voir point B.2).

### 3. Intégration de la politique fédérale

Comme l'a souligné récemment l'OCDE, l'intégration des préoccupations d'environnement dans les politiques sectorielles n'en est qu'à ses débuts en Belgique<sup>1</sup>, relevant que notre pays est, à cet égard, dans une situation particulière, liée à la structure de l'Etat fédéral. Le partage des compétences avec les autres niveaux de pouvoir rend aussi la mise en oeuvre du développement durable plus difficile en certaines matières qui requièrent une coopération quasi-continue avec les communautés et les régions. La recherche d'intégration participe donc au rodage progressif des mécanismes de complémentarité et de solidarité entre fédéral, entités fédérées et niveaux locaux.

Mais la méthodologie utilisée a aussi permis de mettre en évidence la difficulté de l'intégration des politiques au sein même de l'Etat fédéral. En distinguant les politiques fédérales ciblées sur des objectifs thématiques de développement durable des politiques fédérales apportant leur soutien à la réalisation de ces objectifs, elle a montré qu'il est impossible aux premières d'obtenir des résultats significatifs sans mobiliser très largement des efforts de coordination et de régulation considérables de la part des politiques de soutien de ces objectifs. Face à un tel niveau d'exigence, les autorités politiques fédérales reconnaissent elles-mêmes la difficulté de l'intégration. Elles ont reconnu notamment que, malgré tous les travaux de préparation d'une politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les mesures prises se situent encore à la marge des grandes décisions socio-économiques.

Les mécanismes de coordination et d'intégration des politiques fédérales entre elles ont donc été soit insuffisants en nombre soit trop pauvres en moyens logistiques pour surmonter les cloisonnements interdépartementaux. L'instauration, en septembre 1997, de la Commission interdépartementale pour le développement durable et l'outil principal de cette intégration, le Plan quadriennal de développement durable désormais préparé et suivi par cette commission, devraient contribuer à répondre à ce problème (voir point B.4). Mais si c'est la seule réponse, elle sera insuffisante.

Pour assurer une intégration des politiques ciblées sur des thèmes de développement durable, le découpage des compétences départementales et ministérielles fédérales devra aussi traduire, avec plus de poids que dans la période analysée, le rôle fédérateur du projet de développement durable par rapport à une série de problématiques. En d'autres termes, l'environnement et la responsabilité centrale en matière de développement durable ont été confiés jusqu'ici à un même membre de l'équipe gouvernementale

---

1. OCDE (1998). *Examen des performances environnementales - Belgique*. Paris: OCDE, p.156.

fédérale<sup>1</sup>. Sans le couplage de ces deux compétences, le manque d'intégration des composantes environnementales dans les autres politiques aurait probablement été encore plus marqué. Cependant, cette double compétence aurait aussi pu être valorisée plus pleinement si elle avait été confiée à un poste ministériel exerçant une fonction plus centrale dans l'équipe gouvernementale<sup>2</sup>.

## E. Prospective

Comme le prévoit la loi, une partie de ce rapport est consacrée à une réflexion prospective en vue d'un développement durable. Son point de départ est la reconnaissance de l'existence de nombreuses incertitudes scientifiques, tant en ce qui concerne le fonctionnement des systèmes environnementaux, sociaux, économiques et institutionnels, que dans les interactions entre ces différents systèmes. La connaissance scientifique peut, certes, contribuer à la réduction de telles incertitudes, mais elle ne les éliminera jamais complètement. En outre, une série d'incertitudes relatives aux actions collectives à venir (notamment politiques) résultent aussi de différences dans les visions des évolutions en cours et des risques futurs. L'incertitude génère des risques qui sont perçus de façons différentes dans la société. Il s'agit de perceptions différentes de la résilience d'une société ou des capacités d'absorption de l'environnement ou encore de nos chances de disposer de solutions technologiques adéquates et en temps utile... Ces différentes perceptions des risques peuvent être schématisées dans ce que le Conseil scientifique de la politique gouvernementale des Pays-Bas (WRR) appelle des "perspectives fondant l'action"<sup>3</sup>.

Dans les modèles généralement utilisés pour les projections à long terme, ces perceptions a priori ne sont pas prises en compte, ou alors (au mieux) elles sont prises en compte implicitement. Mais lorsque le but d'un travail de prospective sur base de modèles est de servir à alimenter un débat de société sur les actions futures, la méthode utilisée doit pouvoir décrire, aussi fidèlement que possible, les comportements réels face à l'avenir et aux risques perçus. C'est à cela que sert la représentation explicite d'une gamme de "perspectives fondant l'action". Chacune d'entre elles est ensuite utilisée comme fondement d'hypothèses de base pour un scénario particulier d'actions collectives (notamment politiques). Les effets à long terme de chacun de ces scénarios peuvent ensuite être calculés à l'aide de modèles globaux et "intégrés"<sup>4</sup> à long terme. L'intérêt d'un tel exercice est de tenter d'indiquer dans les grandes lignes les impacts économiques, sociaux et environnementaux découlant des différents types d'attitudes face aux risques représentés dans les "perspectives fondant l'action". Cette démarche permet donc de passer en revue les conséquences de chacune de ces perspectives et d'alimenter ainsi le débat de société sur les actions à venir évoqué ci-dessus. Cependant, de tels modèles intégrés à long terme tenant compte explicitement de tels comportements de base face aux enjeux de développement n'existent pas encore en Belgique.

- 
1. Depuis 1995, d'importants aspects du développement durable furent toutefois confiés au Ministre de la politique scientifique et au Secrétaire d'Etat à la coopération au développement.
  2. En effet, la plupart des leviers importants (fiscalité, énergie, transports, agriculture...) pour diminuer les pressions exercées sur l'environnement ou pour la mise en œuvre d'un développement durable sont actuellement sous la responsabilité d'autres membres de l'équipe gouvernementale d'un rang plus élevé. Cette forme de "soumission formelle" de l'environnement et du développement durable par rapport aux autres thèmes politiques a vraisemblablement un impact sur le rang de priorité accordé à l'intégration des composantes du développement durable et réciproquement.
  3. WRR (1994). *Duurzame risico's: een blijvend gegeven. Rapporten aan de Regering 44*. Den Haag: SDU.
  4. L'intégration signifie que les interactions entre les différents modèles sont prises en compte.

## 1. Esquisse d'une approche intégrée à long et très long terme

Ce rapport tente néanmoins une première esquisse de ce que pourrait apporter un tel exercice de modélisation à une réflexion de développement durable. Conformément au choix de thèmes de développement durable effectué dans ce rapport, des perspectives ont donc été définies sur base des perceptions des risques sociétaux liés aux changements des modes de production et de consommation, des risques environnementaux encourus par l'atmosphère et le milieu marin et des risques sociaux liés aux phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale.

Chaque perspective résulte donc d'une pondération différente de ces risques économiques, environnementaux et sociaux. Celles examinées dans ce rapport sont au nombre de trois.

- "Utiliser" est la perspective dans laquelle les risques environnementaux et sociaux sont estimés plutôt faibles alors que les risques liés à des changements importants dans les modes de production et de consommation sont considérés comme très élevés. Une transformation profonde des modes de production et de consommation en vue d'atteindre des objectifs sociaux et environnementaux n'est donc pas considérée comme souhaitable. La politique menée adoptera donc une attitude de type plutôt attentiste dans les domaines environnementaux et sociaux comptant essentiellement sur le dynamisme propre aux activités économiques pour accroître le bien-être et pour susciter les solutions technologiques nécessaires.
- "Gérer" est la perspective dans laquelle les risques environnementaux et sociaux sont estimés élevés. Les risques associés à des changements importants dans les modes de consommation sont également estimés élevés, alors que ceux liés à des adaptations importantes des modes de production sont considérés comme faibles. C'est pourquoi, dans cette perspective, des politiques de changements des modes de production sont entreprises pour atteindre des objectifs environnementaux et sociaux. En ce qui concerne le développement technologique, l'accent est mis sur des politiques favorisant le développement de technologies de production et de matériaux plus "propres".
- "Sauvegarder" est la perspective dans laquelle les risques environnementaux et sociaux sont estimés très élevés, alors que les risques associés à un changement important des modes de production et de consommation sont considérés comme plutôt faibles. Des politiques de réorientation, portant tant sur les modes de consommation que sur les modes de production sont donc considérées comme acceptables pour éviter les risques environnementaux et sociaux. En matière de technologie, la politique met beaucoup l'accent sur la réutilisation des ressources rares et sur les énergies renouvelables.



## 2. Traduction des perspectives en scénarios thématiques

Les trois configurations de perceptions des risques définies ci-dessus et perspectives correspondantes constituent un cadre assez large<sup>1</sup> permettant de situer les points de vue dans un débat de société. La suite de cette partie en déduit des hypothèses de base pour des scénarios particuliers concernant chaque thème du rapport.

- Les projections à moyen et long terme pour la consommation privée en Belgique (2010) indiquent une prolongation de la croissance de la consommation. Certaines tendances des facteurs déterminant cette évolution et sa composition (comme l'élévation du revenu par tête) révèlent qu'il existe une marge de manoeuvre permettant d'envisager un changement des modes de consommation. Les exemples de scénarios donnés par le rapport pour la consommation d'eau et de produits alimentaires illustrent aussi la diversité d'actions collectives (notamment politiques) qui sont possibles en matière de consommation.
- Les projections actuelles d'une série d'indicateurs de forces directrices relatives à la pauvreté et l'exclusion montrent que ces phénomènes ne sont pas en voie de réduction. Les différents scénarios proposés illustrent aussi la diversité des actions (notamment politiques) possibles selon la pondération des risques liés à la pauvreté, l'exclusion sociale et l'adaptation du système de sécurité sociale existant, d'une part, et des risques liés à la remise en question des modes de vie occidentaux (en ce compris les modes de consommation), d'autre part.
- En ce qui concerne l'atmosphère, et plus particulièrement sur le cas des émissions de CO<sub>2</sub> à réduire dans le cadre de la lutte contre l'effet de serre, la projection de type "business-as-usual" indique une prolongation de la croissance actuelle de ces émissions qui est contraire aux engagements de la Conférence de Kyoto. Les trois scénarios reflètent les actions collectives (notamment politiques) répondant à différentes perspectives en matière de changements climatiques, d'épuisement physique des sources d'énergie fossile, d'évolution des technologies de production (sécurité nucléaire et disponibilité d'énergie de sources renouvelables en suffisance) et d'adaptation des modes de consommation.
- Quant au thème du milieu marin, les rejets de substances dangereuses, l'eutrophisation et la surpêche sont également des tendances lourdes actuelles qui peuvent être scénarisées. Chacun de ces trois scénarios montre également que des actions collectives (notamment politiques) différentes répondent aux diverses pondérations des risques liés à ces phénomènes environnementaux, d'une part, et à d'importantes transformations des modes de production et de consommation, d'autre part.

---

1. D'autres types de configuration peuvent naturellement être envisagées, comme celles basées sur une perception des risques environnementaux comme beaucoup plus élevés que les risques sociaux ou l'inverse.

## F. Rôle des grands groupes sociaux

Action 21 demande que les grands groupes sociaux (femmes, jeunes, immigrés<sup>1</sup>, organisations non gouvernementales (ONG), autorités locales, travailleurs, employeurs, scientifiques et agriculteurs) participent à l'élaboration des objectifs et des politiques de développement durable. C'est pourquoi le Bureau fédéral du plan a pris l'initiative de consacrer à cette question une partie spécifique du rapport. La réalisation de cette cinquième partie comporte deux grands volets (le Conseil fédéral du développement durable (CFDD) a contribué à chacun des deux):

- le premier concerne la perception par les grands groupes sociaux du concept de développement durable et des politiques correspondantes. Il s'est appuyé sur une enquête rapide (compte tenu des délais impartis);
- le second volet a consisté à collecter les avis des conseils consultatifs liés aux thèmes du rapport pour examiner l'optique dans laquelle de tels avis ont été formulés jusqu'ici.

### 1. Demandes et visions des grands groupes sociaux

Dans le cadre de la réalisation de ce rapport, certaines organisations représentatives de ces groupes ont reçu un questionnaire leur demandant de décrire leur vision d'un développement durable, leurs positions quant aux politiques prioritaires nécessaires pour aller vers un développement durable, leurs actions en ce sens (participation) et la façon dont leurs propositions étaient prises en compte par les autorités (implication). Les groupes représentés dans les conseils consultatifs ont répondu au questionnaire en marquant leur intérêt pour la problématique du développement durable. Si la définition d'un développement durable diffère d'un groupe à l'autre et n'est pas toujours basée sur un texte précis, leurs demandes par contre, sont proches les unes des autres. Elles convergent notamment sur les points suivants:

- demande d'une meilleure implication des grands groupes sociaux dans la préparation des politiques de développement durable;
- demande d'un cadre légal cohérent et ordonné;
- demande d'instruments (écofiscalité, subsides ou accords de branche) pour faire changer les modes de consommation et de production;
- demande de mise en oeuvre des lois existantes et des conventions signées.

Les grands groupes sociaux ont aussi insisté sur leurs actions concrètes en faveur d'un développement durable (publications, projets pilotes...) et sur leur investissement dans la concertation. Il convient toutefois de noter que les organismes représentant les groupes ne faisant pas partie des conseils consultatifs (femmes, jeunes et immigrés) ont manifesté moins d'intérêt pour le questionnaire qu'ils avaient reçu.

Le CFDD a répondu au même questionnaire que les grands groupes sociaux. Sa vision d'un développement durable est basée sur les textes internationaux de Rio et sa participation implique des actions de sensibilisation (conférences, symposiums). Le CFDD est

---

1. Action 21 parle des "populations autochtones". Ces dernières sont prises en compte par Action 21 parce qu'il s'agit de minorités ethniques souffrant de discrimination dans l'accès au travail et au logement, dans le respect de leurs spécificités religieuses et culturelles. En Belgique, cette définition pourrait être appliquée aux populations immigrées, c'est pourquoi elles remplaceront les "populations autochtones" dans la typologie des groupes sociaux adoptée dans les rapports fédéraux basés sur Action 21.

impliqué dans la préparation de certaines politiques et émet des avis sur les sujets qui touchent au développement durable. Ces avis sont pris en compte de façon variable.

## 2. Avis des grands groupes sociaux sur les thèmes du rapport

Un aperçu des avis des conseils consultatifs liés aux thèmes du rapport (Conseil national du travail, Conseil central de l'économie et Conseil de la consommation) est présenté. Les avis étudiés portent sur les conditions de travail, les déplacements entre le travail et le domicile, les statuts des travailleurs, les taxes environnementales, les normes de produit, les labels sociaux, les crédits et l'endettement, l'information par l'étiquetage. Ils montrent que l'intégration des politiques sociales et économiques est actuellement plus avancée que l'intégration des politiques environnementales et économiques et, surtout, que l'intégration des politiques environnementales et sociales.

- Les avis favorables à plus d'intégration des politiques sociale et économique sont nombreux, notamment dans les travaux du Conseil national du travail. Tous les groupes et conseils acceptent que mesures de protection sociale et mesures économiques soient décidées en tenant compte des contraintes existant de part et d'autre. Cependant certaines idées comme les labels sociaux, bien que recommandées par les conseils d'avis et les groupes sociaux, n'ont pas encore dépassé le stade des débats préparatoires à l'élaboration d'une loi.
- Quant à l'intégration des politiques environnementale et économique, elle est mieux acceptée qu'avant la conférence de Rio. Mais les objectifs environnementaux sont toujours subordonné aux objectifs économiques. Les déterminants d'un éventuel changement de consommation sont donc les critères de coûts financiers que les produits de remplacement pourraient occasionner. Le critère des effets des produits sur l'environnement n'intervient pas. L'idée, par contre, que les politiques économiques auraient à justifier leur coût environnemental n'apparaît jamais dans les avis.
- L'intégration des politiques environnementale et sociale fait, pour sa part, l'objet de peu d'avis. Ce type de politiques et de mesures, poursuivant simultanément des objectifs environnementaux et sociaux, entre largement dans les compétences communautaires, régionales et locales. C'est le cas par exemple de l'éducation à l'environnement ou au développement durable. Mais d'autres liaisons comme celles existant entre les objectifs d'emploi et d'environnement sont encore peu explorées à tous les niveaux, tant par les autorités publiques que par les partenaires sociaux.
- Enfin, l'intégration des trois types de politiques, à laquelle travaille le CFDD, est un exercice complexe. Mais en tant qu'organe où le plus grand nombre de sensibilités différentes sont réunies, le CFDD est bien placé pour encourager cette intégration.

### 3. Intégration de la fonction consultative fédérale

Au niveau fédéral, l'intégration de la consultation sur les différentes composantes du développement durable (environnementale, économique et sociale) se fait formellement à l'intérieur du CFDD. Les autres conseils fédéraux ayant une fonction consultative ont une structure limitée aux interlocuteurs sociaux classiques sans mandat de travail relatif au développement durable. Aucune coordination n'existe entre leurs travaux et ceux du CFDD.

Cette segmentation des structures de participation à la décision est certes justifiée par le grand nombre et la complexité des questions à traiter. Mais c'est peut-être aussi l'une des raisons pour lesquelles, dans les faits, ni progrès importants dans l'intégration des politiques ni renforcement marquant du rôle des grands groupes sociaux par rapport aux enjeux de développement durable ne sont observés depuis Rio. Il reste donc à trouver des formules pour que les travaux des différents conseils consultés gagnent en cohésion dans leur expression du point de vue de la société civile sur les nombreux enjeux de développement durable communs aux travaux de ces conseils.

### G. Sur la voie d'un développement durable ?

L'approche nouvelle développée par ce rapport va de pair avec deux mises en garde. D'une part, cette matière est dense, neuve et liée à trop d'incertitudes pour fonder, à ce stade, simultanément un éclairage complet des problèmes posés et de véritables évaluations des réponses politiques apportées jusqu'ici. D'autre part, cette synthèse ne vise pas à instruire, avec l'information disponible aujourd'hui, un procès a posteriori contre les responsables politiques des activités passées. La synthèse apporte une première réponse à la question posée dans le titre du rapport, tout en ouvrant des débats tournés vers l'avenir et en permettant de préparer des décisions qui accroîtront la cohérence et l'effectivité des politiques concernant les thèmes considérés.

Ce rapport montre en effet que les actions menées au cours de la période 1992-1998 au niveau fédéral en Belgique sur les grands thèmes de développement durable considérés ne répondent encore aux exigences d'un développement durable qu'à des degrés divers, le plus souvent insuffisants, malgré des avancées à ne pas sous-estimer dans les domaines institutionnel et conceptuel.

La prise de décision au cours de ces dernières années est souvent restée caractérisée par:

- une absence de mise en perspective des options des politiques fédérales par rapport aux enjeux de développement durable pour l'ensemble de la planète;
- un manque de vision à long terme dont découle une insuffisance d'objectifs intermédiaires visant à infléchir les tendances lourdes non soutenables de notre mode de développement actuel et, lorsque de tels objectifs existent, un manque de moyens affectés à leur réalisation;
- des difficultés d'intégration des composantes économiques, sociales et environnementales du développement durable et des compétences relatives à ce projet, qui sont liées à un déficit de concertation et de coordination (tantôt par manque de structures adéquates, tantôt par sous-équipement des organes existants);
- des lacunes dans la prise en compte des incertitudes relatives aux retombées à long terme de notre mode de développement actuel;
- peu d'efforts de clarification sur une base participative des options de développement.

Ce rapport a pourtant mis en lumière le fait que le processus de transition vers un développement durable:

- engage la Belgique dans un projet de société dont les enjeux, tant à l'échelle planétaire qu'aux échelons plus locaux, ne peuvent être sous-estimés;
- exige l'adoption d'objectifs intermédiaires réalistes, inscrits dans une perspective à long terme clairement définie et accompagnés des moyens nécessaires à leur réalisation;
- requiert une meilleure intégration des matières sociales, environnementales et économiques, y compris sur le plan institutionnel;
- reconnaît l'existence d'incertitudes scientifiques et veille à une meilleure interaction entre ces connaissances et la gestion des risques graves et irréversibles;
- appelle donc une clarification, dans un processus largement participatif, des options de développement choisies par la société belge.

La mise en œuvre du développement durable peut donc apporter aux citoyens belges des motifs nouveaux de solidarité face à des responsabilités et des objectifs ultimes communs à tous les citoyens de la planète.