



Développement durable: 20 ans d'engagement politique?

**Rapport fédéral sur le
développement durable 2011:
état des lieux et évaluation**

Novembre 2011

Task force développement durable

plan.be

Bureau fédéral du Plan

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

Le Bureau fédéral du Plan (BFP) réalise des études et des prévisions sur les questions de politique économique, sociale, environnementale et leur intégration dans une perspective de développement durable. 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 entre autres chargé de la rédaction du *Rapport fédéral sur le développement durable*. La Task force développement durable constitue le groupe qui, sous la direction et la responsabilité du BFP, élabore notamment les Rapports fédéraux depuis janvier 1998.

Le *Rapport fédéral sur le développement durable 2011* présente un état des lieux et une évaluation de la situation existante et de la politique menée. La récolte des données pour le Rapport a été clôturée à la mi-2011.

Les membres de la Task Force Développement durable ayant participé à la réalisation de ce Rapport sont: Mathijs Buts, Patricia Delbaere, Jean-Maurice Frère, Nadine Gouzée (coordinatrice), Alain Henry, Johan Pauwels, Wim Van Opstal (2010), Sylvie Varlez, Natacha Zuinen. Le secrétariat a été assuré par Julie Chantry.

Christelle Castelain, Eric Janssens, Mélanie Ouazzani, Farid Mourabit et Patricia Van Brussel ont participé à la traduction. Adinda De Saeger a participé à la mise en page du document.

Le Bureau fédéral du Plan est certifié EMAS et Entreprise Ecodynamique (3 étoiles) pour sa gestion environnementale.

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

E-mail: contact@plan.be

Publications

Toutes les publications en matière de développement durable du BFP peuvent être téléchargées à l'adresse: <http://sustdev.plan.be>.

Plus d'informations sur les indicateurs de ce Rapport se trouvent sur le site <http://www.indicators.be>.

E-mail: sustdev@plan.be

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

Impression: Service public fédéral Finances, FINPRESS.

Editeur responsable: Henri Bogaert
Dépôt légal: D/2011/7433/25

Remerciements

La Task force développement durable remercie les relecteurs suivants: M. Olivier Brasseur (Cellule inter-régionale de l'environnement), M. Jozef Buys (SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement), Mme Claire Collin (SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement), Mme Lutgarde De Greef (SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement), M. Mohamed El Omari (Vlaams Centrum Schuldbemiddeling), Mme Anne Franklin (Institut royal des Sciences naturelles de Belgique), Mme Dominique Gusbin (BFP), M. Patrick Hollebosch (SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement), Mme Isabelle Laquiere (SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement), M. Fre Maes (SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et environnement), Mme Geneviève Meunier (SPF Emploi), Mme Joelle Pichel SPP Développement durable), M. Denis Pohl (SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement), M. Fabrice Thielen (SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et environnement), M. Evert Thomas (SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement), M. Vincent Van Steenberghe (SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et environnement), Mme Colette Vanstraelen (SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie), M. Peter Willemé (BFP), M. Alain Wilmart (SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et environnement). L'équipe assume toute la responsabilité des éventuelles erreurs résiduelles.

Structure du Rapport

Synthèse et recommandations	1
A Vingt ans d'évolution des indicateurs de développement durable	11
B Evaluation de la stratégie fédérale de développement durable	25
C Engagements spécifiques des Plans fédéraux de développement durable	67
D Annexes	145

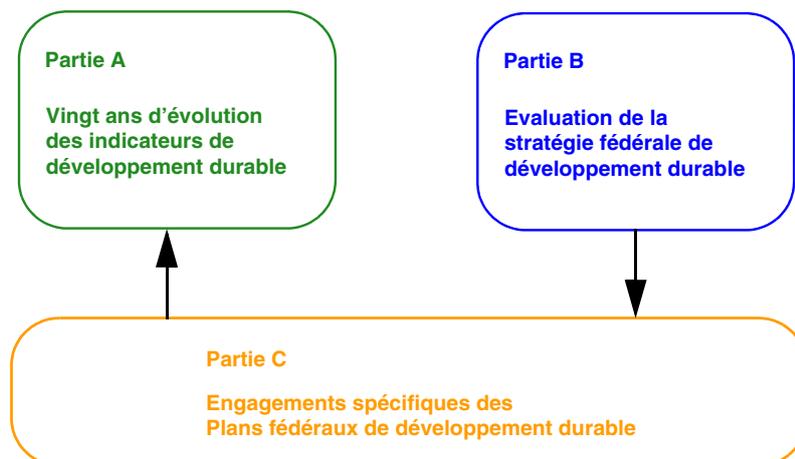


Table des matières

Synthèse et recommandations	1
A Vingt ans d'évolution des indicateurs de développement durable	11
1 Vingt-cinq indicateurs phares de développement durable	11
2 Bilan des progrès et défis depuis 1992	12
2.1 Pour tendre vers une société inclusive	15
2.2 Pour protéger l'environnement	16
2.3 Pour promouvoir des modes de consommation et de production durables	17
2.4 Pour consacrer les moyens d'exécution nécessaires	18
3 Objectifs intermédiaires sur la voie d'un développement durable	19
4 Objectifs d'EU 2020 à l'horizon 2050	21
4.1 Des objectifs nécessaires...	22
4.2 ...mais pas suffisants pour un développement durable	23
B Evaluation de la stratégie fédérale de développement durable	25
1 Stratégie fédérale de développement durable 1997-2010	25
1.1 Photographie de la stratégie fédérale	25
1.2 Évaluation de la stratégie fédérale	34
2 Plans fédéraux de développement durable 1999-2010	39
2.1 Préparation des Plans	39
2.2 Contenu des Plans	53
2.3 Mise en œuvre des Plans	63
C Engagements spécifiques des Plans fédéraux de développement durable	67
1 Choix des thèmes et des études de cas	67
1.1 Thèmes et politiques étudiés	67
1.2 Description et évaluation de la situation existante	68
1.3 L'évaluation de la politique étudiée	69
2 Onze thèmes et études de cas de développement durable	69
2.1 Changements démographiques	69
2.2 Modes de consommation et de production	74
2.3 Énergie	82

2.4	Transport	88
2.5	Alimentation	95
2.6	Santé publique	103
2.7	Pauvreté	108
2.8	Atmosphère	118
2.9	Diversité biologique	127
2.10	Partenariat mondial	132
2.11	Gestion publique	136

D Annexes 145

1	Engagements cadres du développement durable	145
1.1	La Déclaration de Rio 1992, Agenda 21, Johannesburg et Rio 2012	145
1.2	Convention-cadre sur les changements climatiques	147
1.3	Convention sur la diversité biologique	150
1.4	Convention sur la lutte contre la désertification	152
1.5	Déclaration de principes pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts	153
2	Annexes techniques	155
2.1	Origine des 25 indicateurs phares	155
2.2	Textes juridiques sur l'évolution de la stratégie fédérale de développement durable	157
2.3	Aspects techniques et méthodologiques de l'évaluation de la mise en œuvre des Plans	158
3	Bibliographie	161
3.1	Bibliographie de la Partie A	161
3.2	Bibliographie de la Partie B	162
3.3	Bibliographie de la Partie C	167
3.4	Bibliographie de la Partie D	180
4	Abréviations	183

Les Rapports fédéraux sur le développement durable 1999-2011

Sur la voie d'un développement durable? – Rapport fédéral 1999

Bilan de 5 années de politique fédérale (1992-1997) en regard des engagements de Rio 1992.

Innovation: Définition du développement durable ancrée dans 5 principes transversaux de la Déclaration de Rio.

Un pas vers un développement durable? – Rapport fédéral 2002

Étude de 10 problématiques de développement durable relevant de compétences fédérales

Innovation: Analyse du processus de décision politique et des objectifs multi-niveaux en matière de développement durable.

Comprendre et gouverner le développement - Rapport fédéral 2005

Analyse de la gouvernance via le Plan de développement durable 2000-2004 et les plans sectoriels fédéraux.

Innovations: approche systémique du modèle TransGovern, définition d'"objectifs de développement durable" (ODD) issus d'engagements mondiaux et premier tableau d'indicateurs de développement durable (IDD).

Accélérer la transition vers un développement durable – Rapport fédéral 2007

Proposition de deux scénarios, Pyramide et Mosaique, atteignant à l'horizon 2050 des ODD ambitieux.

Innovations: étude méthodologie et réalisation d'un exercice participatif de prospective en matière de développement durable.

Indicateurs, objectifs et visions de développement durable – Rapport fédéral 2009

Bilan d'un tableau de 88 IDD et examen des synergies entre visions à très long terme.

Innovation: évaluation des écarts des IDD par rapport aux objectifs politiques de développement durable.

Développement durable: 20 ans d'engagement politique? – Rapport fédéral 2011

Bilan de 20 ans de stratégie de développement durable.

Innovations: tableau de 25 indicateurs phares et évaluation de 11 thèmes illustrés par 11 études de politiques menées pour atteindre des ODD.

Synthèse et recommandations

Contexte

- 1 La seconde Conférence de Rio qui se tiendra en 2012 a pour but de renouveler l'**engagement politique en faveur d'un développement durable** adopté par la communauté internationale à la Conférence de Rio de 1992. Ce renouvellement requiert notamment une évaluation des progrès réalisés et les lacunes restant à combler dans la mise en œuvre des engagements, des conventions et des conférences mondiales ayant eu lieu en cette matière. C'est pour y contribuer que l'évaluation du présent Rapport sur le développement durable a été étendue à cette période des vingt dernières années.
- 2 Les gouvernements se sont engagés lors de la Conférence de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement à adopter des **Stratégies de développement durable**. Ce Rapport sur le développement durable est la sixième publication du Bureau fédéral du Plan (BFP) contribuant à l'apprentissage de ces politiques nouvelles conformément à la loi de 1997 sur la coordination de la politique fédérale de développement durable. Cette loi fixe le cadre de la stratégie fédérale belge.
- 3 Ce Rapport fédéral 2011 est le sixième des Rapports bisannuels élaborés depuis 1998 par la Task force développement durable. Ces Rapports sur l'état, les perspectives et les méthodologies du développement durable, ainsi que les Plans et les avis de la société civile sur ces matières, contribuent aux cycles d'apprentissage de la politique de développement durable instaurés par la loi de 1997. Sa révision en 2010 organise en deux parties la matière à rapporter tout au long d'un cycle de 5 ans: d'une part, **un état de la situation actuelle ainsi qu'une évaluation de la politique menée en matière de développement durable** et d'autre part, une prospective à long terme.
- 4 Le Rapport fédéral 2011 présente l'état de la situation actuelle ainsi que l'évaluation de la politique menée. Trois aspects de cet état des lieux et de cette évaluation sont présentés.
 - **La partie A du Rapport** est centrée sur l'évolution observée depuis 20 ans vers un développement durable à l'aide de 25 indicateurs phares. Comparés à des objectifs d'horizons différents, y compris l'horizon de 2050, ils illustrent des défis sociaux, environnementaux, économiques et ceux relatifs aux moyens d'exécution. Ces indicateurs reflètent notamment l'impact de politiques thématiques telles que celles évaluées en partie C du Rapport. Ils peuvent être consultés sur le site <http://www.indicators.be>.
 - **La partie B du Rapport** montre les réussites et les échecs de 13 ans de stratégie fédérale de développement durable. Les processus sont évalués d'abord selon le déroulement des cycles successifs et ensuite au travers du fonctionnement de leur outil principal: les Plans fédéraux de développement durable.
 - **La partie C du Rapport** examine une série de politiques concernant 11 thèmes de développement durable. Cette description est ciblée, pour chaque thème, sur une étude de cas qui permet d'évaluer l'utilité des Plans et des objectifs de développement durable dans la mise en place progressive des politiques à long terme concernant ces différents thèmes.
- 5 La synthèse des trois parties est suivie de **recommandations** basées sur celles des 5 précédents Rapports fédéraux. Elles montrent que dans plusieurs cas ces recommandations faites au long des cycles d'apprentissage ont été rencontrées par les évolutions politiques observées. C'est ainsi que des progrès ont été réalisés dans les applications de certains principes de la Déclaration de Rio qui étaient neufs en 1992. Toutefois une autre partie des recommandations, tant générales que spécifiques ou thématiques, n'a pas été suivie d'effets et le Rapport 2011 les reprend donc avec le souci de les renforcer.

Partie A: Vingt ans d'évolution des indicateurs de développement durable

- 6 **Les 25 indicateurs phares** présentés dans ce Rapport **mesurent l'évolution vers un développement durable en Belgique fédérale depuis 1992**, année de la première Conférence de Rio. Cette date permet de disposer d'une évaluation sur une longue période et de la comparer à des inflexions récentes. Le bilan de cette évolution et la sélection de ces indicateurs sont faits selon une méthodologie résumée au paragraphe 13.
- 7 En matière sociale, depuis 1992 la société belge est devenue plus inclusive dans la mesure où **le niveau de vie moyen s'est considérablement accru sans augmentation des inégalités de revenus**. Cette évolution des inégalités de revenus est remarquable étant donné qu'elles ont augmenté dans la plupart des pays de l'OCDE. De plus, le niveau de formation des jeunes s'est relativement amélioré. Mais ces indicateurs phares révèlent aussi **d'autres tendances moins favorables** puisque plus de 2 millions de personnes présentaient encore un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale en Belgique en 2009, avec une plus grande vulnérabilité du côté des femmes, et que l'accès des jeunes au marché du travail s'est nettement dégradé. L'accroissement du niveau de vie des ménages est également fragilisé par la forte croissance de leur endettement depuis une vingtaine d'années, sous l'effet de l'augmentation des crédits à la consommation et des emprunts hypothécaires. Quant à l'amélioration générale de l'état de santé, elle cache qu'une part croissante de la population souffre de maladies chroniques, dont les maladies cardio-vasculaires, première cause de mortalité en Belgique.
- 8 Des progrès environnementaux sont perceptibles dans la **baisse des émissions de plusieurs polluants de l'air et dans l'eau**, comme les émissions d'oxydes d'azote dans l'air et d'azote dans l'eau, et celle des émissions de gaz à effet de serre, dans une moindre mesure. Si la réduction de ces pressions environnementales est encourageante, **l'état des ressources environnementales reste préoccupant. L'appauvrissement de la diversité biologique** appelle au moins autant de vigilance que **les risques liés aux changements climatiques**. Si nombreux soient-ils, les efforts qui ont été faits dans ce domaine sont insuffisants pour atteindre à long terme les objectifs adoptés au niveau multilatéral. Ce constat des évolutions environnementales depuis 1992 étant limité dans ce bilan aux indicateurs pour lesquels des données nationales sont disponibles, il doit être complété par les rapports sur l'état de l'environnement des trois Régions.
- 9 Quant aux progrès de l'économie dans la voie d'un développement durable, il convient de les apprécier au regard de la **réduction et de l'élimination des modes de production et de consommation non durables. Un découplage est en cours entre le PIB et certaines consommations, mais il est partiel et insuffisant**.
 - Le découplage entre le PIB et la consommation de matières a été absolu depuis 1992. Toutefois, la réduction absolue de la consommation de matières ne prend pas en compte les matières intégrées dans les produits finis et semi-finis importés. Quant au découplage entre le PIB et la consommation d'énergie et celui entre le PIB et le transport routier, il est relatif et même particulièrement faible pour le transport routier qui continue à dominer les autres modes de transport.
 - L'évolution du mix énergétique (essentiellement la substitution du charbon par le gaz) a également contribué à la baisse des émissions de gaz à effet de serre, laquelle provient aussi du quasi triplement de la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie primaire entre 2000 et 2008. Enfin, en matière d'alimentation, la faible diminution observée de la consommation de viande n'est pas suffisante pour témoigner d'un changement des modes de consommation alimentaire.
- 10 **L'indicateur phare de la dette publique, qui s'améliorait de 1992 à 2007, s'est retourné brutalement lors de la crise économique et financière de 2008**. Ceci accroît encore le défi du financement des dépenses publiques, y compris les dépenses de recherche et développement (R&D) et d'aide publique au développement. La capacité des pouvoirs publics à financer ces dépenses, de même que les investissements physiques nécessaires pour répondre aux besoins des générations futures, dépend en effet de leur niveau d'endettement. Quant aux moyens institutionnels, malgré un dispositif légal très élaboré pour assurer la vitalité de la stratégie fédérale de

développement durable, force est de constater que le degré de mise en œuvre des Plans de développement durable issus de cette stratégie est resté peu satisfaisant.

- 11 **Le bilan d'indicateurs phares** de la partie A montre non seulement les évolutions à long terme exposées ci-dessus mais aussi **la situation de la Belgique par rapport aux objectifs "intermédiaires" quantifiés qu'elle s'était engagée à atteindre** et pour lesquels l'échéance est intermédiaire entre la dernière année observée et l'horizon à très long terme de 2050. Parmi les 25 indicateurs phares, 10 indicateurs étaient associés à un objectif quantifié à atteindre en 2010 ou avant 2010. Ils portaient sur des sujets aussi variés que l'emploi, la formation des jeunes, les émissions de polluants dans l'air et dans l'eau, la consommation d'énergie primaire, en ce compris d'énergie renouvelable, l'aide publique au développement, les dépenses de R&D et la dette publique. L'évaluation montre que ces **10 indicateurs se sont tous rapprochés de ces objectifs intermédiaires quantifiés**. Ces objectifs devraient être atteints dans les délais impartis pour 2 des 10 indicateurs, à savoir ceux portant sur la consommation d'énergie renouvelable et les émissions de gaz à effet de serre. Toutefois pour les 8 autres indicateurs portant notamment sur l'emploi, les émissions d'azote dans l'eau, les dépenses de R&D et la dette publique, **les progrès ont été insuffisants pour que les objectifs soient atteints dans ces délais**. Cette évaluation suggère ainsi que l'adoption de ces objectifs a favorisé quelques progrès, mais constate que ces progrès ont dans la majorité des cas été insuffisants pour atteindre ces objectifs.
- 12 Enfin, sur la base de ce bilan des tendances passées, la partie A du Rapport s'interroge sur **les objectifs de la stratégie EU 2020. Ces objectifs constituent-ils pour la Belgique une étape de la transition vers un développement durable à l'horizon 2050?** Cette stratégie EU 2020, qui remplace la stratégie de Lisbonne, a introduit au centre de la politique européenne deux défis essentiels pour promouvoir un développement durable que sont la lutte contre la pauvreté et la lutte contre le réchauffement global. Cette stratégie vise ainsi à accroître la cohérence des politiques européennes pour sortir de la crise économique et financière. Elle contient pour cela 8 objectifs quantifiés à atteindre en 2020 portant sur 5 grands thèmes: emploi, recherche & développement et innovation, changement climatique et énergie, éducation, et enfin pauvreté - exclusion sociale. Le Rapport montre que les objectifs quantifiés de cette stratégie EU 2020 sont nécessaires à une transition vers un développement durable, parce que (comme suggéré ci-dessus) les objectifs quantitatifs semblent favoriser les quelques progrès observés et parce que plusieurs de ces objectifs sont ambitieux au regard des tendances passées. Mais **pour les deux défis transversaux d'un développement durable portant sur le climat et la pauvreté, les objectifs intermédiaires quantifiés définis dans cette stratégie ne paraissent pas assez ambitieux**. En effet, si les efforts qui doivent être faits pour les atteindre en 2020 sont poursuivis au même rythme jusqu'en 2050, cette évolution ne sera probablement pas assez rapide pour atteindre en 2050 les objectifs de développement durable dans la lutte contre la pauvreté et le réchauffement global (qui doit être limité à 2 degrés Celsius en 2050).
- 13 Les analyses synthétisées ci-dessus ont été rendues possibles par **un système de signalisation constitué de 25 indicateurs phares** sélectionnés dans la liste d'indicateurs du Rapport 2009 et dans des stratégies politiques, y compris parmi ceux de la stratégie EU 2020. **Ancrés dans une réalité multidimensionnelle à plusieurs niveaux, tant belges qu'européens et mondiaux, ces indicateurs phares ont un potentiel de communication et de pédagogie** sur les enjeux interdépendants d'un développement durable. Analyser leurs évolutions ensemble et les suivre régulièrement permet non seulement de communiquer dans la transparence mais aussi de mieux comprendre et gouverner les phénomènes sociaux, environnementaux et économiques sur lesquels le gouvernement fédéral a pris des engagements de développement durable. Le bilan fournit des informations sur l'application de ces engagements, en mesurant le rythme d'évolution des indicateurs vers des objectifs de développement durable à long terme, ou dans une direction contraire, grâce à **une méthode empruntée à Eurostat**. Cette méthode classe les indicateurs selon qu'ils évoluent vers les objectifs rapidement, lentement ou bien qu'ils s'en éloignent. Simple et claire, elle fournit **un bilan synthétique** des différentes tendances quantitatives du développement de la société. Elle doit être complétée par une analyse plus qualitative des politiques menées pour réaliser ces objectifs, comme celle décrite dans la partie C de ce Rapport.

Partie B: Evaluation de la stratégie fédérale de développement durable

- 14 **La Belgique fut l'un des premiers pays à élaborer une stratégie fédérale de développement durable, suite aux engagements pris dans Agenda 21** à la première Conférence de Rio, et à la doter d'un **cadre légal**. Ce cadre légal a assuré, jusqu'à sa révision de 2010, la continuité de cycles d'apprentissage de 4 ans comportant les Plans 2000-2004 et 2004-2008/2011 (le second Plan ayant été prolongé jusqu'à fixation du prochain Plan) et 6 Rapports fédéraux assurant l'évaluation de ces nouvelles politiques de 1999 à ce jour ainsi que la prospective en matière de développement durable. Il a aussi renforcé les procédures de consultation en consolidant l'organe d'avis de la société civile sur la politique de développement durable et développé des capacités pour élaborer ces politiques innovantes. Son fonctionnement est évalué ici selon une méthodologie résumée au paragraphe 20.
- 15 Cette stratégie a assuré depuis 1997 la **stimulation continue d'activités diverses des autorités fédérales et de la société civile en faveur d'un développement durable**. En 2010, la **révision de la loi** qui était en discussion depuis 2008, a **confirmé son dynamisme** en maintenant le principe des cycles d'apprentissage, tout en allongeant leur durée à 5 ans. Elle a donné plus de souffle grâce à l'ajout d'un dispositif pour adopter une vision à long terme et à l'ancrage de l'Etude d'incidence des décisions sur un développement durable (EIDD) dans la loi. Ce dispositif est un renforcement de la politique de développement durable, car l'inscription d'un but ultime rend les étapes suivantes plus claires et plus faciles à évaluer, d'autant plus qu'il y a eu trop peu d'inscription d'objectifs dans les (avant-projets de) Plans jusqu'ici. Mais cette révision a aussi **introduit quelques incertitudes** en ouvrant des possibilités de modification de la composition du Conseil fédéral du développement durable (CFDD) et en rendant possible l'adaptation d'un Plan existant par un nouveau gouvernement lors de son entrée en fonction. Par ailleurs, il reste à voir dans quelle mesure cette révision permettra de répondre à la question soulevée par la Cour des Comptes sur le fait que les instruments et les acteurs de la politique de développement durable sont restés en marge du processus politique.
- 16 En amont des Plans, la procédure d'élaboration d'un Avant-projet de plan est bien établie et **les deux premiers Plans ont été adoptés par le gouvernement selon le rythme voulu par le cadre légal**. Mais le fonctionnement des cycles successifs, qui avait été continu jusque là, a été **interrompu entre le processus de consultation et le processus de décision relatif au troisième Plan**. Les négociations de révision du cadre légal ont en effet été de pair avec la non-adoption d'un troisième Plan fédéral par le gouvernement. Selon le rapport de 2008 de la Commission interdépartementale du développement durable (CIDD), la cause de cette interruption est le risque que l'adoption d'un troisième Plan par le gouvernement paraisse aller à l'encontre du travail de révision de la loi qui était encore en cours au sein du gouvernement à la fin de 2008. Il aurait pourtant été possible de se prononcer légalement sur le contenu d'un Projet de plan avant la fin de ces travaux de révision de la loi. Le fait est que le choix du gouvernement de ne pas se prononcer sur un troisième Plan pendant ces deux années comportait également le risque d'affaiblir cet instrument sur le plan politique. Cette interruption risque en outre de fragiliser la Commission et les cellules de développement durable chargées d'en assurer le suivi.
- 17 Cette longue interruption **risque aussi de démotiver la société civile qui avait réagi à Avant-projet de Plan 2009-2012** au cours de la consultation qui a eu lieu normalement en 2008. Le cadre légal a d'ailleurs assuré la tenue des consultations publiques successives dans les cycles d'apprentissage répondant à la bonne application du principe de **participation** mais les **résultats de ces consultations sur les Avant-projets de plan de développement durable n'ont pas été suffisamment valorisés sur les deuxième et troisième Avant-projets de Plans (APP)**. Pour le deuxième, le texte avait été fortement modifié par le gouvernement préalablement à la consultation de façon telle qu'il correspondait à des mesures de la déclaration gouvernementale sur lesquelles le gouvernement était déjà pleinement engagé, par définition. Et pour le troisième, la consultation a été affaiblie par la confusion née de la simultanéité de deux consultations fédérales distinctes sur des objets forts proches: la consultation régulière sur l'Avant-projet de plan de développement durable et la consultation spéciale du forum organisé autour du *Printemps de l'environnement*. De plus, la consultation sur cet Avant-projet de plan a été rendue plus difficile par le peu de lisibilité du texte et par son statut légal incertain.

-
- 18 Quant à l'**élaboration des Plans fédéraux de développement durable, un engagement de l'administration fédérale** a été observé tout au long de ces 13 années, mais le processus d'apprentissage en cours pour élaborer de tels Plans a encore **plusieurs défis** à relever. Leur ancrage dans les constats scientifiques et dans les engagements internationaux a été insuffisant jusqu'ici et le rôle des indicateurs dans la phase de planification du cycle de décision n'est pas clairement établi. Toutefois des évolutions positives sont observées dans ce travail d'élaboration comme l'insertion d'informations plus systématiques concernant les responsables et des échéances pour plus de la moitié des mesures de l'Avant-projet de Plan 2009-2012.
- 19 En définitive, un apport de la stratégie fédérale est d'avoir **développé une pratique du suivi et de l'évaluation des mesures prises au sein de l'administration fédérale**. Ce suivi des mesures des Plans par la CIDD dans ses rapports et dans sa base de données, ainsi que la surveillance d'indicateurs de mise en œuvre des mesures dans les Rapports fédéraux sur le développement durable peuvent **jouer un rôle d'encouragement dans la mise en œuvre de ces mesures**. Les indicateurs de processus développés par la Task force développement durable sur la base des informations communiquées par les départements montraient un niveau d'exécution relativement faible au départ de l'évaluation de chacun des deux Plans. Toutefois ce niveau s'est ensuite élevé significativement pour indiquer qu'environ la moitié des mesures sont exécutées au bout de quatre ans et pour montrer que ce taux continue à s'accroître lorsque s'allonge la période sur laquelle le suivi est effectué. Ces progrès sont suivis à l'aide d'un indicateur phare, ce qui est une particularité des Rapports fédéraux belges.
- 20 L'analyse présentée porte sur les 13 années de stratégie fédérale belge. Cette période est celle de l'application de la loi de mai 1997 qui lança ces cycles d'apprentissage des politiques publiques de développement durable, puis de sa révision de 2010. Pour ne pas faire double emploi avec les analyses détaillées des Rapports précédents, la partie B est plus particulièrement centrée sur l'enchaînement des faits et des événements concernant **les deux Plans de développement durable adoptés par le gouvernement fédéral ainsi que sur la préparation du troisième (Avant-projet de Plan 2009-2012)**. La méthode utilisée pour évaluer la stratégie s'appuie sur les cinq critères de développement durable, ou principes fondamentaux de la Déclaration de Rio qui ont été utilisés dans tous les Rapports fédéraux pour élargir la définition de ce concept au-delà de celle du Rapport Brundtland. Ces critères sont complétés par ceux qu'utilise le *European Sustainable Development Network* (ESDN) pour l'évaluation des aspects concernant l'engagement politique ainsi que les dispositifs de mise en œuvre et de monitoring. Quant aux Plans de développement durable, ils sont passés au crible d'une analyse très détaillée, tant pour les processus de leur préparation que pour leur contenu et leur niveau de mise en œuvre.

Partie C: Engagements spécifiques des Plans fédéraux de développement durable

- 21 Les **onze thèmes** analysés dans ce Rapport **sont de nature sociale, environnementale, économique et institutionnelle** et choisis selon une méthodologie résumée au paragraphe 28. Cette diversité des défis politiques à relever pour améliorer le bien-être des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs besoins est loin d'être limitée aux questions d'économie verte ou bien de gouvernance environnementale (qui sont les deux thèmes principaux de la seconde conférence de Rio). La gamme des 11 thèmes étudiés montre l'importance de questions transversales comme le changement des modes de consommation et de production, en particulier des modes de transport et des modes alimentaires, pour rendre possible une transition de notre société vers un modèle durable. Les résultats de l'examen thématique effectué dans la partie C ne peuvent pas être généralisés, pour deux raisons. D'une part, les 80 mesures sélectionnées dans les Plans selon la méthodologie résumée au paragraphe 28 ont comme caractéristique commune un niveau d'exécution plus élevé que le niveau moyen d'exécution des deux premiers Plans fédéraux décrit dans la partie B. D'autre part, elles ne recouvrent qu'environ un dixième du millier de mesures prises dans les deux Plans.
- 22 **L'évaluation de ces 11 politiques** complète utilement l'analyse globale de la partie B sur la mise en œuvre des Plans. **Ces 80 mesures issues des Plans de fédéraux de développement durable**

concernent en effet une matière concrète et variée. Mais leur contribution à la réalisation d'un développement durable n'est pas toujours claire, à cause, notamment, du manque de vision à long terme à la base de l'élaboration des Plans fédéraux de développement durable.

- 23 En outre leur **degré de mise en œuvre reste souvent insatisfaisant pour deux types de causes**:
- une **décision gouvernementale fort tardive** sur la mesure, comme dans le cas de la politique de produits, mesure du premier Plan de développement durable (confirmée par le deuxième) qui a vu 9 années s'écouler entre son adoption dans ce premier Plan de développement durable et la décision gouvernementale (en 2009) de prendre acte d'un plan fédéral produits;
 - une **mise en œuvre trop lente ou lacunaire de la mesure**, comme dans le cas des Etude d'impact des décisions sur le développement durable (EIDD), mesure du premier Plan de développement durable qui a été reprise par le deuxième. La décision gouvernementale de 2007 de soumettre tous les dossiers du conseil des ministres à une procédure d'EIDD n'a donné lieu jusqu'ici qu'à une seule étude d'impact *ex ante* approfondie.
- 24 Il s'ensuit que **pour 4 des 11 politiques étudiées, il est trop tôt pour analyser leur contribution à la réalisation des objectifs qu'elles poursuivaient**, soit parce que la mise en œuvre est trop peu avancée, soit parce que la période de temps nécessaire pour que la politique produise ses effets ne s'est pas encore écoulée. C'est le cas des politiques de mise sur le marché de produits durables, d'accroissement de l'efficacité énergétique des bâtiments, de partage juste et équitable des ressources génétiques et d'EIDD. Pour les 7 autres politiques, les mesures ont largement été exécutées et le recul nécessaire pour évaluer si les objectifs sont atteints est suffisant.
- 25 Dans **les 7 politiques dont l'effectivité a pu être analysée avec un recul suffisant**, deux cas de figure sont alors observés:
- dans **trois cas, les objectifs des mesures n'ont pas été atteints malgré ces efforts de mise en œuvre**. Il s'agit des politiques visant à allonger la carrière active, à favoriser une alimentation saine et visant à réduire le surendettement des ménages. Ce Rapport souligne que le choix inadéquat des instruments utilisés pour ces deux dernières politiques peut constituer un obstacle à la réalisation de leurs objectifs, mais une évaluation en profondeur permettrait probablement d'identifier d'autres raisons, indépendantes des instruments choisis;
 - dans **quatre cas, les objectifs ont été atteints ou quasi atteints**. Il s'agit des politiques visant à soutenir l'achat de voitures moins polluantes, à garantir l'accès de tous aux soins de santé, à respecter des plafonds nationaux d'émissions des polluants atmosphériques, à augmenter l'aide publique au développement. Dans ce cas, les mesures des Plans ont fort probablement favorisé la réalisation des objectifs, mais il n'est pas possible de chiffrer leur contribution spécifique à la réalisation des objectifs.
- 26 Enfin, **l'inscription de toutes ces politiques dans les Plans de développement durable a joué un rôle différent** selon la plus ou moins grande **nouveauté du type de mesures** analysées:
- certaines mesures étaient relativement nouvelles car elles visaient à relever des défis émergents. Les Plans de développement durable ont alors joué un **rôle moteur** en les insérant dans l'agenda politique. C'est le cas par exemple de la politique visant à améliorer la performance énergétique des bâtiments basée sur le tiers investisseur, de celle visant à favoriser une alimentation saine et de celle visant l'instauration d'un EIDD;
 - d'autres mesures contribuaient à des processus en cours et de plusieurs années antérieurs aux Plans. Elles ont simplement été reprises telles quelles dans les Plans fédéraux sans être reliées à d'autres mesures pour **améliorer l'intégration et la cohérence de la politique fédérale**. C'est le cas de l'introduction d'un maximum à facturer pour garantir l'accès de tous aux soins de santé ou encore la politique relative à l'allongement de la carrière active.
- 27 En définitive, il apparaît que **les efforts faits par les gouvernements successifs au cours de ces 13 années au moyen de ces Plans fédéraux de développement durable sont restés en grande partie en marge** de leur activité principale. A l'heure de clôturer ce Rapport, la Belgique ne dispose pas du troisième Plan de développement durable attendu depuis trois ans. Toutefois le processus d'apprentissage réalisé à l'aide des deux premiers Plans témoigne de leur utilité comme outil

d'intégration et de cohérence de la politique fédérale. Ils ont, en effet, pu faire émerger des politiques capables de relever de nouveaux défis à long terme, tout en les intégrant aux processus en cours, au cœur d'une vision politique transversale soucieuse d'effectivité, d'efficacité ainsi que d'égalité intra- et intergénérationnelle.

- 28 La synthèse ci-dessus résulte de **l'examen d'une série de thèmes ou domaines de développement durable et d'études de cas pour chaque thème** portant sur une ou des mesures issues des Plans de développement durable. Les thèmes sont choisis de façon à mettre en évidence l'existence de forces motrices, de pressions, d'états et de réponses concernant le développement de la société. La méthode est systémique car ces éléments sont reconnus comme interdépendants et leur évolution dépend tant des politiques menées sur ces thèmes que des relations entre ces thèmes. Chaque thème et son étude de cas sont décrits et évalués au sein d'une "fiche" ayant une structure fixe composée d'un état des lieux de la situation existante suivie de son évaluation et d'une description de la politique menée suivie de son évaluation. **Une politique particulière est décrite et évaluée au sein de chaque thème**, ce qui donne une gamme de 11 réponses thématiques apportées par les autorités publiques fédérales dans les Plans de développement durable. L'évaluation porte sur le niveau de mise en œuvre de ces politiques et le relie aux objectifs fixés et à l'état de la situation. Ces 11 politiques ont comme caractéristique commune de présenter suffisamment d'informations sur l'avancement de leur mise en œuvre pour pouvoir les étudier. Elles recouvrent un dixième du millier de mesures prises dans les deux Plans: 48 des 622 mesures du Plan 2000-2004 et 32 des 395 mesures du Plan 2004-2008/2011. L'évaluation des politiques de la partie C du Rapport ne doit donc pas être généralisée car ces 80 (48 + 32) mesures ont un niveau d'exécution plus élevé que le niveau moyen d'exécution des deux Plans fédéraux évalués en partie B.

Recommandations pour renouveler l'engagement politique en faveur d'un développement durable

- 29 Fondées sur l'expérience belge de 20 ans d'engagement en matière de développement durable, les recommandations ci-dessous renforcent celles des 5 Rapports fédéraux publiés pendant cette période. Ces recommandations étaient ambitieuses et concrètes. Dès le premier Rapport, en 1999, elles préconisaient l'application des 5 principes les plus transversaux adoptés à la Conférence de Rio afin que **“la 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 (Principe de responsabilité);*
 - *exige l'adoption d'objectifs intermédiaires réalistes, inscrits dans une perspective à long terme clairement définie et accompagnés des moyens nécessaires à leur réalisation (Principe d'équité inter- et intragénérationnelle);*
 - *requiert une meilleure intégration des matières sociales, environnementales et économiques, y compris sur le plan institutionnel (Principe d'intégration);*
 - *reconnaît l'existence d'incertitudes scientifiques et veille à une meilleure interaction entre ces connaissances et la gestion des risques graves et irréversibles (Principe de précaution);*
 - *appelle donc une clarification, dans un processus largement participatif, des options de développement choisies par la société belge (Principe de participation)”.*
- 30 Le Rapport fédéral 2011 formule 10 recommandations de mise en œuvre accélérée de ces 5 principes transversaux en tenant compte des réussites et des échecs observés dans la politique de développement durable au cours de ces 20 dernières années. Ces 10 recommandations sont les suivantes.

Responsabilité dans un partenariat mondial

- 31 **Recommandation sur les engagements internationaux de développement:** tous les Rapports fédéraux ont souligné depuis 1999 la nécessité d'honorer les engagements en faveur du développement de la planète, avec une attention particulière à ceux de Rio et de Johannesburg

(Rio+10) sur le développement durable. L'augmentation de l'aide publique au développement sur la période étudiée va dans le sens de ces recommandations. L'engagement de la Belgique au travers de sa présidence de l'Union européenne a aussi été remarqué lors de la Conférence de Nagoya sur la diversité biologique ou à Cancun sur les changements climatiques. Ce Rapport fédéral 2011 est une contribution à la préparation de la seconde Conférence de Rio, qui vise à renouveler et renforcer ces engagements politiques en 2012. Les deux thèmes centraux de cette Conférence sont l'amélioration de la gouvernance de développement durable et la promotion de l'économie verte dans un contexte de développement durable, y compris d'éradication de la pauvreté. **Le Rapport fédéral 2011 recommande au gouvernement fédéral de veiller à ce que chaque département fédéral contribue à la préparation et à la mise en œuvre des engagements sur les thèmes de Rio+20 pour accélérer leur concrétisation à travers la politique belge de développement durable, à l'intérieur et à l'extérieur de la Belgique.**

- 32 **Recommandation sur les modes de consommation et de production durables (MCPD):** le Rapport fédéral 2007 recommandait de soutenir particulièrement les négociations de 2010/2011 visant à concrétiser le *Cadre décennal de programmes des Nations unies* concernant les MCPD adopté à Johannesburg pour accélérer au niveau international le changement des modes de consommation et de production non durables. Le présent Rapport apprécie les progrès modérés réalisés dans la réduction des modes de production et de consommation non durables, tels que mesurés par les indicateurs de découplage entre le PIB et certaines externalités environnementales négatives. Ils ont par exemple permis d'adopter deux objectifs importants: celui de *réduire les impacts environnementaux et sociaux des produits sur tout leur cycle de vie (fabrication, utilisation et élimination)* du Plan produits 2009-2012 et celui de *rendre au moins 50 % de l'ensemble des procédures d'achat public durables* du Plan d'action fédéral marchés publics durables. **Pour accroître ces progrès dans la réalisation de l'objectif transversal des MCPD, qui ont un rôle moteur pour un développement durable, le Rapport fédéral 2011 recommande à chacun/e des ministres du gouvernement fédéral de contribuer à la réalisation de ces deux objectifs en actionnant, selon des critères de développement durable, les instruments politiques dont il/elle a la compétence, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Belgique.**

Equité inter- et intragénérationnelle dans une vision à long terme

- 33 **Recommandation sur l'adoption d'Objectifs de développement durable:** tous les Rapports fédéraux ont souligné depuis 1999 la nécessité de "*placer les mesures décidées ou envisagées dans une perspective de long terme*" et de définir, pour ce faire, "*un nombre suffisamment élevé d'objectifs de développement durable (ODD) à long terme*" en ce compris "*des étapes intermédiaires entre le présent et le long terme*". Entre-temps, ce concept d'ODD est devenu central dans les négociations multilatérales sur le développement durable. Le processus instauré récemment par la loi révisée pour élaborer une vision stratégique à long terme de développement durable est une étape dans la réalisation de ces recommandations. Le poids croissant des enjeux sociaux et environnementaux ayant étendu la notion du "long terme" à plusieurs décennies, **le Rapport fédéral 2011 recommande au gouvernement fédéral d'adopter une gamme suffisamment large d'ODD sociaux, environnementaux et économiques à très long terme (2050) pour guider concrètement l'action à court et moyen terme, voire à dix ans.**
- 34 **Recommandation sur l'adoption d'objectifs intermédiaires:** le Rapport fédéral 2007 demandait de "*diviser en étapes intermédiaires la période entre le présent et le "long terme" de façon à pouvoir anticiper la logique et les phases des processus de transition*". La stratégie UE 2020 offre des objectifs à l'horizon 2020, notamment sur la réduction de la pauvreté, le taux d'emploi et les émissions de CO₂. Dans le cas du transport, des objectifs ont également été fixés au niveau de l'UE pour 2008, 2015 et 2020, qui peuvent être considérés comme des étapes intermédiaires sur un sentier vers 2050. Mais même s'ils infléchissent des tendances passées, **le Rapport fédéral 2011 recommande d'assurer que tout objectif intermédiaire ait un niveau d'ambition suffisant dans le cadre d'un pacte multidimensionnel des générations actuelles à l'égard des générations futures, pour mettre la Belgique sur la trajectoire des ODD précités.**

Principe d'intégration

- 35 **Recommandation sur l'application des études d'incidence:** le Rapport fédéral 2005 stipulait que certains *“outils d'intégration recensés doivent être à l'avenir l'objet de plus d'attention au niveau fédéral”*, le Rapport fédéral 1999 ayant d'ailleurs mis l'accent sur la nécessité d'une *“meilleure intégration des matières sociales, environnementales et économiques, y compris sur le plan institutionnel”*. Le processus instauré par la loi révisée encourage les décideurs à faire plus d'études *ex ante* des incidences multidimensionnelles des décisions fédérales. L'utilisation à venir de cet outil d'intégration ne peut pas rester aussi faible que pendant la période étudiée. **Le Rapport fédéral 2011 recommande donc de veiller à ce que la révision de la disposition légale sur l'Évaluation d'impact des décisions sur le développement durable (EIDD) suscite un renouvellement effectif, une extension et une transparence accrue de son application.**
- 36 **Recommandation sur la cohérence des plans thématiques et l'importance du Plan quinquennal fédéral de développement durable comme outil de développement intégré:** des progrès partiels sont observés dans l'intégration des dimensions sociale, environnementale et économique des décisions thématiques. C'est le cas, par exemple, de la décision du maximum à facturer (plafond pour le remboursement des tickets modérateurs), instrument économique en faveur d'un meilleur état santé de la population et d'une prévention de la pauvreté. C'est le cas aussi du Fonds de réduction du coût global de l'énergie (FRCE) qui vise à permettre aux personnes à faible revenu d'investir dans l'isolation de leur logement et favorise ainsi leur accès à des modes de vie durables. Par contre, l'intégration multidimensionnelle du Plan produit (pour des produits écologiquement, économiquement et socialement responsables) n'a pas eu lieu malgré l'importance de cet enjeu. En 9 années d'élaboration, seul un volet environnemental du Plan produit a été finalisé, le volet social et l'intégration des volets social et environnemental n'ayant pas abouti. L'instrument EIDD peut détecter une telle lacune, mais il ne peut pas y remédier. **Le Rapport fédéral 2011 recommande de renforcer la fonction d'intégration interdépartementale du Plan fédéral de développement durable et de guider les départements fédéraux pour que leurs plans thématiques intègrent eux aussi des composantes sociales, environnementales et économiques.**

Principe de précaution et incertitudes scientifiques

- 37 **Recommandation sur l'utilisation des indicateurs:** le Rapport fédéral 2009 recommandait de *“ne pas trop limiter le nombre d'indicateurs synthétiques adoptés pour suivre les progrès dans la voie d'un développement durable et d'adopter simultanément un grand tableau et un tableau restreint d'indicateurs étant donné que la réduction d'information liée au choix d'un indicateur unique ou d'une liste trop restreinte d'indicateurs donne une image incomplète des progrès de la société”*. Au cours de la période écoulée, il y a eu des progrès dans le suivi des indicateurs, y compris de ceux portant sur la mise en œuvre des Plans de développement durable. La surveillance annuelle par la Commission interdépartementale du développement durable de la mise en œuvre des Plans de développement durable s'est améliorée. **Le Rapport fédéral 2011 recommande de continuer cette surveillance permettant des évaluations *ex post* des politiques menées et de veiller à ce que les objectifs qui seront adoptés dans le cadre du débat fédéral sur la vision stratégique à long terme de développement durable puissent être utilisés pour des évaluations *ex ante* des politiques proposées.**
- 38 **Recommandation sur l'information nécessaire à la prévention des endettements:** le Rapport fédéral 1999 avait souligné que les comptes nationaux enregistrent la croissance de la consommation et de la production sans refléter leurs externalités sociales et environnementales. Or ces externalités s'accumulent sous forme de dettes cachées liées notamment aux *“pollutions diverses (décharges de déchets, stocks de produits industriels toxiques, nappes phréatiques polluées, dispersion diffuse de milliers de molécules chimiques aux effets inconnus...) accumulés, sans solution, depuis des dizaines d'années”*. **Le Rapport fédéral 2011 recommande de renforcer les moyens permettant au système de comptabilité nationale de détecter les modes de consommation et de production générant des dettes sociales et environnementales cachées,**

tant au niveau des ménages que du pays, pour éclairer régulièrement les décideurs (ménages, entreprises, pouvoirs publics) sur les causes de cet endettement au détriment des générations futures.

Principe de participation

- 39 **Recommandation sur les interactions entre les acteurs de la loi:** dès le premier Rapport fédéral en 1999, l'accent avait été mis sur la nécessité d'*une clarification, dans un processus largement participatif, des options de développement choisies par la société belge*". La bonne application de la loi a assuré la tenue des consultations publiques successives. Mais les résultats de ces consultations sur le développement durable n'ont pas été suffisamment valorisés dans les deuxième et troisième Avant-projets de Plans (APP), la consultation ayant notamment été affaiblie par des confusions avec d'autres processus consultatifs sur des politiques moins transversales que le développement durable. En outre, le fonctionnement continu des cycles successifs est pratiquement suspendu entre le processus de consultation et le processus de décision relatif au troisième Plan. **Le Rapport fédéral 2011 recommande qu'un effort particulier soit fait par le gouvernement pour renforcer la continuité et l'interactivité de l'exécution des différentes missions de la loi.**
- 40 **Recommandation concernant la représentativité du Conseil fédéral du développement durable (CFDD):** cet organe central du processus participatif pour un développement durable a assuré ses missions en formulant notamment 179 avis sur la politique de développement en 14 ans, dont 25 d'initiative. Et le mécanisme démocratique exigeant du gouvernement d'expliquer les motifs pour lesquels il est éventuellement dérogé à l'avis du CFDD sur chaque Avant-projet de plan est toujours d'application. **Mais le Rapport fédéral 2011 recommande une vigilance de la part des autorités publiques pour remédier à la fragilisation de la concertation sur le développement durable suite, notamment, à la révision de la loi qui a laissé ouverte la question de la composition de la représentation de la société civile au sein du CFDD.**

A Vingt ans d'évolution des indicateurs de développement durable

Depuis 1992, date de la Conférence de Rio, de nombreux gouvernements mesurent régulièrement l'évolution de la société à l'aide d'un nombre d'indicateurs plus ou moins restreint. Ces mesures ont pour but de faire régulièrement le bilan du suivi de leur engagement international en matière de développement durable et, le cas échéant, de pouvoir adapter ou réorienter les politiques publiques afin d'accélérer leur transition vers un tel mode de développement.

Le présent bilan repose sur 25 indicateurs phares de développement durable. L'analyse de leur évolution par rapport aux objectifs de développement durable permet de répondre aux questions suivantes:

- les progrès faits dans l'évolution à long terme de la Belgique depuis 1992 sont-ils nombreux et quels sont-ils ?
- la Belgique a-t-elle atteint les objectifs intermédiaires qu'elle s'était engagée à atteindre en 2010 ou plus tôt ?
- les objectifs de la stratégie EU 2020 constituent-ils pour la Belgique une étape de la transition vers un développement durable à l'horizon 2050 ?

Ces trois questions font l'objet des chapitres 2, 3 et 4. Leur description est précédée d'une section décrivant la méthode suivie pour élaborer cette liste de 25 indicateurs phares (chapitre 1).

1 Vingt-cinq indicateurs phares de développement durable

Les 25 indicateurs phares de ce bilan fournissent des informations représentatives du développement de la société belge. Ils couvrent les trois objectifs transversaux d'un développement durable, à savoir tendre vers une société inclusive¹, protéger l'environnement et promouvoir des modes de consommation et de production durables. Ils couvrent aussi les moyens d'exécution ou de mise en œuvre actionnés par les gouvernements. La question du genre est décrite pour chaque indicateur lorsque c'est possible.

Cette liste de 25 indicateurs phares a été construite au fur et à mesure des travaux sur les indicateurs réalisés dans le cadre de la loi relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable (MB 1997). La plupart de ces 25 indicateurs étaient déjà inclus dans la longue liste de 88 indicateurs de développement durable (IDD) présentée dans le 5^e Rapport fédéral publié en automne 2009 par la Task force développement durable (TFDD) du Bureau fédéral du Plan (BFP) qui constitue un réservoir d'information quantifiée sur le développement en Belgique (consultable sur le site Internet <www.indicators.be>).

Le fait de proposer 25 indicateurs phares répond à un souci de transparence tout en ayant un potentiel de communication sur les enjeux concrets d'un développement durable. Cela rend possible l'examen des synergies possibles entre ces enjeux. De plus, ces indicateurs sont clairement associés à des objectifs de développement définis par le monde politique. L'existence de ces objectifs, qu'ils soient ou non quantifiés, permet d'évaluer à l'aide de ces indicateurs les progrès de la société belge vers un développement durable. La sélection d'IDD opérée dans ce Rapport tient compte aussi des principaux débats qui ont eu lieu en cette matière en 2009/2010.

- Le choix de ces 25 IDD tient compte en effet des recommandations de la *Commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social*, mieux connue sous le nom de Com-

1. L'objectif de "société inclusive" comprend l'objectif d'éradication de la pauvreté mais aussi d'autres objectifs d'intégration sociale et culturelle des différents groupes sociaux. Cette formulation plus large est plus appropriée à un pays à haut revenu comme la Belgique.

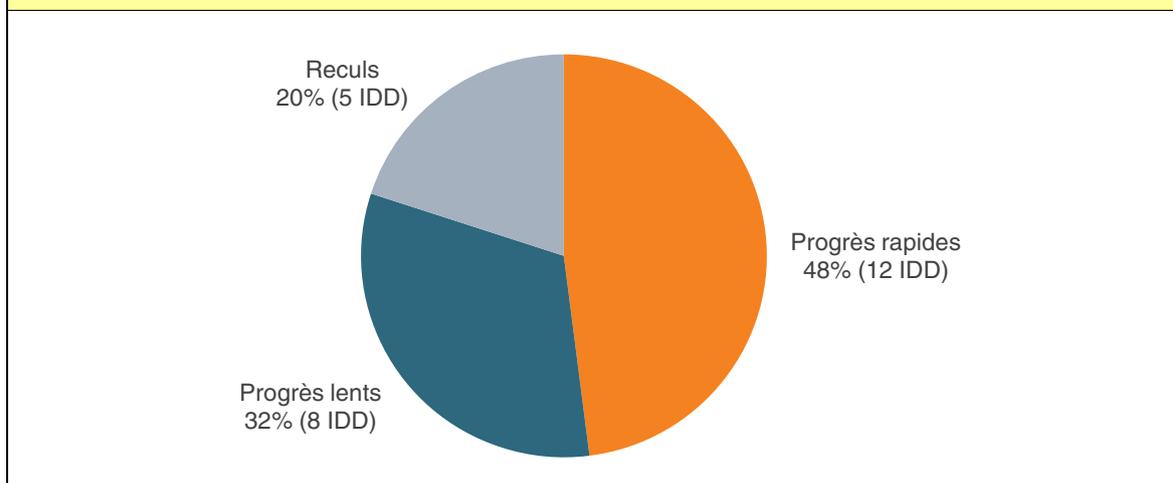
mission Stiglitz-Sen-Fitoussi. Cette Commission a formulé une série de recommandations pertinentes pour mesurer le progrès social dans un rapport publié en 2009. Les options choisies par la TFDD étaient déjà largement conformes à ces recommandations, notamment parce que la liste longue mesurait de façon plurielle le développement de la société. Toutefois, pour aller plus loin dans l'application des recommandations de cette Commission, un indicateur du *revenu disponible des ménages* a été préféré au PIB dans cette liste d'indicateurs phares. Ce choix se réfère à l'optique des revenus et de la consommation plutôt qu'à celle de la production dans l'évaluation du bien-être matériel et il met l'accent sur la situation des ménages (Stiglitz *et al.* 2009, p. 14).

- Par ailleurs, l'adoption en juin 2010 de la stratégie européenne EU 2020 a mis l'accent sur 8 objectifs de développement quantifiés relatifs à 5 grands thèmes: l'emploi, la recherche & développement et l'innovation, le changement climatique et l'énergie, l'éducation, et enfin la pauvreté et l'exclusion sociale (Commission européenne 2010). Ces 8 objectifs quantifiés sont définis à l'aide d'indicateurs (voir le chapitre 4). La plupart de ces indicateurs ont été intégrés dans la liste de 25 indicateurs phares du présent Rapport¹.

2 Bilan des progrès et défis depuis 1992

Cette première évaluation fait un bilan des tendances de 25 indicateurs phares observées depuis 1992 par rapport aux objectifs de développement. Globalement, le bilan montre que 12 indicateurs ont progressé à un rythme rapide vers ces objectifs, 8 indicateurs n'ont progressé que lentement, voire trop lentement, vers ces objectifs, et, plus inquiétant, 5 indicateurs ont évolué dans une direction opposée aux objectifs de développement (voir figure 1). Ces reculs sont pour la plupart observés pour des indicateurs d'état des capitaux de base du développement, lesquels sont, comme l'indique la Banque mondiale, les éléments constitutifs de la richesse des nations (World Bank 2011).

Figure 1 Bilan d'ensemble des progrès vers un développement durable depuis 1992, en pourcentage des indicateurs



1. Deux indicateurs n'ont pas été repris dans la liste d'indicateurs phares. Il s'agit de l'indicateur relatif au niveau de formation des personnes âgées de 30-34 ans car un seul indicateur d'éducation a été retenu dans cette liste de 25 indicateurs phares. L'autre indicateur est celui relatif à la consommation d'énergie renouvelable. Dans la stratégie EU 2020, cet indicateur est défini par rapport à la consommation d'énergie finale brute. Comme les données disponibles pour cet indicateur sont trop limitées pour procéder à une évaluation de la tendance, c'est l'indicateur *Part de la consommation d'énergie produite à partir des sources d'énergie renouvelables dans la consommation d'énergie primaire* qui est retenu dans la liste de 25 indicateurs phares.

L'évolution de ces 25 indicateurs phares est décrite dans les trois sections suivantes de façon plus détaillée pour chacun des trois objectifs transversaux et interdépendants d'un développement durable (voir 2.1, 2.2 et 2.3) et pour les moyens actionnés par les pouvoirs publics afin de contribuer à la réalisation de ces objectifs (voir 2.4). Au préalable, la méthode utilisée est brièvement rappelée.

La méthode d'évaluation des tendances des indicateurs permet d'évaluer si un indicateur évolue, au cours d'une période donnée, dans la direction des objectifs de développement et à quel rythme. Elle est basée sur la méthode quantitative utilisée par Eurostat dans son *2009 monitoring report of the EU sustainable development strategy* (Eurostat 2009). Elle prend en compte d'une part, la tendance de l'indicateur par rapport à la direction de l'objectif, et d'autre part, la valeur du taux de croissance annuel moyen de l'indicateur en valeur absolue. Trois cas de figure sont identifiés (voir aussi le tableau 1).

- 1 **Progrès rapide** de l'indicateur vers l'objectif de développement: l'indicateur présente au cours de la période analysée une tendance allant dans la direction de l'objectif de développement et le taux de croissance annuel moyen de l'indicateur en valeur absolue est supérieur ou égal à 1 %.
- 2 **Progrès lent** de l'indicateur vers l'objectif de développement: l'indicateur présente au cours de la période analysée une tendance allant dans la direction de l'objectif de développement et le taux de croissance annuel moyen de l'indicateur en valeur absolue est compris entre 0 et 1 %.
- 3 **Recul** de l'indicateur par rapport à l'objectif de développement: l'indicateur présente au cours de la période analysée une tendance allant dans la direction opposée à l'objectif de développement et le taux de croissance annuel moyen de l'indicateur en valeur absolue est supérieur ou égal à 0 %.

Les seuils de 0 et 1 % sont définis de façon arbitraire mais correspondent à ceux définis par Eurostat pour évaluer l'évolution des indicateurs de développement durable de l'Union européenne. Cette méthode est assez rudimentaire, mais elle présente l'avantage d'être transparente, de pouvoir être appliquée à un ensemble d'indicateurs mesurant des phénomènes différents et de pouvoir présenter un bilan synthétique de l'évolution de ces indicateurs. Le bilan présenté au tableau 1 est par ailleurs accompagné d'une description plus nuancée de l'évolution de ces indicateurs.

Tableau 1 Méthode d'évaluation des tendances des indicateurs				
Evaluation et pictogramme		Tendance de l'indicateur par rapport à l'objectif de développement	et	Taux de croissance annuel moyen de l'indicateur en valeur absolue
Progrès rapide		Evolution vers l'objectif de développement	et	$ \text{Taux de croissance} \geq 1\%$
Progrès lent		Evolution vers l'objectif de développement	et	$0\% < \text{Taux de croissance} < 1\%$
Recul		Evolution dans le sens opposé à l'objectif de développement	et	$ \text{Taux de croissance} \geq 0\%$

Source: TFDD 2009, sur la base d'Eurostat 2009

Cette méthode est appliquée aux 25 indicateurs phares entre 1992, date à laquelle les gouvernements du monde entier se sont formellement engagés sur la voie d'un développement durable, et l'année de la dernière donnée disponible, en général 2009 ou 2010 (la collecte des données pour ce Rapport fut clôturée à la mi-2011).

Tableau 2 Bilan stratégique des progrès vers un développement durable depuis 1992			
	Direction	Période	Evaluation
SOCIÉTÉ INCLUSIVE			
1. Revenu disponible des ménages	↗	1992-2009	😊
2. Taux d'endettement des ménages	↘	1992-2009	😞
3. Nombre de personnes présentant un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale	↘	2004-2009	😊
4. Part des jeunes de 18 à 24 ans dont le niveau d'études ne dépasse pas l'enseignement secondaire inférieur et ne suivant ni études ni formation	↘	1992-2010	😊
5. Taux de chômage des jeunes	↘	1992-2010	😞
6. Espérance de vie à la naissance répartie selon le genre ^a	↗	1992-2009	😊
7. Part de la population rapportant avoir souffert de maladies cardio-vasculaires	↘	1997-2008	😞
8. Part de la population adulte en situation d' obésité	↘	1997-2008	😞
PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT			
9. Indice d'abondance de population d' oiseaux des champs	↗	1990-2005	😞
10. Nombre d'espèces de poissons commerciaux dans la Mer du Nord et les eaux limitrophes, dont le stock est à l'intérieur des valeurs de précaution	↗	1992-2009	😊
11. Quantité émise de gaz à effet de serre	↘	1992-2009	😐
12. Quantité émise d' oxydes d'azote dans l'air	↘	1992-2009	😊
13. Quantité émise d' azote dans l'eau	↘	1995-2005	😊
MODES DE CONSOMMATION ET DE PRODUCTION DURABLES			
14. Taux d' emploi des 15 - 64 ans	↗	1992-2010	😐
15. Découplage entre le PIB et la consommation de matières (biomasse, métaux & minéraux, combustibles fossiles) ^b	↗	1992-2007	😊
16. Découplage entre le PIB et la consommation d'énergie primaire ^b	↗	1992-2009	😐
17. Découplage entre le PIB et le nombre de véhicules-km ^b	↗	1992-2009	😐
18. Part de la consommation d'énergie produite à partir des sources d' énergie renouvelables dans la consommation d'énergie primaire	↗	1992-2008	😊
19. Part modale de la route dans les déplacements de personnes sur le territoire belge	↘	1992-2009	😐
20. Consommation apparente de viande	↘	1992-2009	😐
MOYENS D'EXÉCUTION			
21. Investissements (formation brute de capital fixe) des entreprises et des administrations publiques	↗	1992-2009	😊
22. Part des dépenses intérieures brutes de R&D financées par les entreprises et les pouvoirs publics dans le PIB	↗	1993-2009	😐
23. Aide publique au développement en % du revenu national brut	↗	1992-2010	😊
24. Dette brute consolidée au sens du Traité de Maastricht en pourcentage du PIB	↘	1992-2009	😊
25. Part des mesures des Plans fédéraux de développement durable exécutées ^c	↗	2006-2009	😐
<p>a. Progrès rapide bien que le taux de croissance annuel moyen depuis 1992 soit inférieur à 1 %. Quand l'espérance de vie est élevée comme en Belgique, l'accroissement de l'espérance de vie n'est en effet qu'assez faible.</p> <p>b. Pour les 3 indicateurs de découplage, l'évaluation n'est pas basée sur le taux de croissance annuel moyen mais sur le degré de découplage: absolu, il correspond à une situation de progrès rapide, faible à une situation de progrès lent et l'absence de découplage à une situation de recul.</p> <p>c. La méthode du taux de croissance annuel n'est pas appliqué à cet indicateur. L'évaluation est basée sur la part des mesures exécutées en 2009 pour les deux Plans (voir B.2.3.2).</p>			

2.1 Pour tendre vers une société inclusive

Des progrès ont été faits en Belgique depuis 1992 pour tendre vers une société plus inclusive. Tout d'abord, le niveau de vie moyen en Belgique est considérablement plus élevé, comme l'indique l'augmentation du *revenu disponible des ménages* (à prix constants) entre 1992 et 2009. Il a augmenté en moyenne de 1,2 % par an sur cette période, soit de 22 % en moins de 20 ans. Cette augmentation s'est faite sans augmentation des inégalités de revenus, ce qui n'est pas le cas de la plupart des pays de l'OCDE (voir tableau 3). Elle a été accompagnée d'une diminution du *nombre de personnes présentant un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale* au cours des 5 dernières années.

Cette diminution du *nombre de personnes présentant un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale* doit néanmoins être relativisée. D'une part, plus de 2 millions de personnes présentaient encore un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale en Belgique en 2009 malgré la diminution observée depuis 2004 (de 2 257 000 à 2 145 000 personnes). D'autre part, cette diminution est due à un seul des 3 sous-indicateurs qui composent cet indicateur multidimensionnel de la pauvreté (voir tableau 3). Il s'agit du nombre de personnes vivant dans des ménages à très faible intensité en travail. Les deux autres sous-indicateurs, qui sont le nombre de personnes présentant un risque de pauvreté monétaire et le nombre de personnes vivant dans le dénuement matériel, ont tous les deux augmenté. Et pour ces deux sous-indicateurs, le nombre de femmes était en 2009 plus élevé que le nombre d'hommes¹.

Tableau 3 Mesure et évolution des inégalités de revenus en Belgique

Les inégalités de revenus sont généralement mesurées au niveau de l'Union européenne à l'aide de deux indicateurs: l'indice de Gini et le ratio S80/S20.

- L'indice de Gini décrit la répartition des revenus au sein d'une population. Il serait égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite où tous les revenus seraient égaux. A l'autre extrême, il serait égal à 100 dans une situation la plus inégalitaire possible, celle où une personne détiendrait tous les revenus et les autres auraient des revenus égaux à zéro.
- Le ratio S80/S20 décrit la répartition des revenus entre les 20 % les plus riches et les 20 % les plus pauvres. Il est calculé comme un rapport entre la masse des revenus détenue par les 20 % de personnes les plus riches et celle détenue par les 20 % des personnes les plus pauvres.

Les données belges disponibles pour ces 2 indicateurs sont issues de l'enquête européenne "*European Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)*". D'après cette source, les inégalités de revenus ont diminué en Belgique entre 2003 et 2009. L'indice de Gini calculé pour les revenus disponibles est passé de 28,3 en 2003 à 26,4 en 2009. Le ratio S80/S20 calculé également pour les revenus disponibles est quant à lui passé de 4,3 à 3,9 au cours de la même période signifiant qu'en 2009 les 20 % les plus riches gagnaient 3,9 fois plus que les 20 % les plus pauvres alors qu'ils gagnaient 4,3 fois plus que les 20 % les plus pauvres en 2003 (Eurostat 2011a). Signalons également qu'une étude récente de l'OCDE a montré que les inégalités de revenus ont augmenté dans la plupart des pays de l'OCDE entre le milieu des années '80 et la fin des années 2000, sauf dans 5 pays parmi lesquels figure la Belgique (OCDE 2011).

Si le principe 5 de la Déclaration de Rio vise "(...) à réduire les différences de niveaux de vie (...)", les stratégies de développement durable adoptées au niveau fédéral belge, européen ou international ne définissent pas de niveau souhaité des inégalités de revenus. Elles contiennent cependant l'engagement d'éradiquer la pauvreté. C'est par conséquent un indicateur de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale qui figure parmi ces 25 indicateurs phares associés à un objectif précis de développement. Il s'agit du *risque de pauvreté ou d'exclusion sociale*, défini dans le cadre de la stratégie EU 2020. Cet indicateur tient cependant compte de la distribution de revenus car une des trois variables qui le compose mesure la pauvreté monétaire par rapport à un seuil défini comme égal à 60 % du revenu médian. C'est ce revenu médian qui est influencé par la distribution des revenus. Cet indicateur mesure ainsi la pauvreté de façon relative et non de façon absolue.

D'autres évolutions fragilisent l'accroissement du niveau de vie des ménages, comme en atteste la forte croissance de l'*endettement des ménages* depuis environ 20 ans. Cet endettement des ménages est passé de 57,6 % de leur revenu disponible en 1992 à 87,2 % en 2009, sous l'effet de l'augmentation des crédits à la consommation et des prêts hypothécaires. Si la baisse des taux d'intérêt a certainement contribué à cet accroissement de l'endettement, la transformation des liens familiaux et l'allongement de la durée de vie (voir C.2.1) expliquent aussi cette évolution. Les risques de surendettement qui y sont liés (voir aussi C.2.7) pourraient aggraver la situation en matière de pauvreté.

Quant aux jeunes, si leur niveau de formation s'est amélioré depuis 1992, leur accès au marché du travail s'est nettement dégradé. En effet, la *part des jeunes de 18 à 24 ans dont le niveau d'études ne dépasse pas l'enseignement secondaire inférieur et ne suivant ni études ni formation* est passée de 18,1 % en 1992

1. Ces deux sous-indicateurs sont ventilés selon le genre, mais pas le troisième, à savoir le nombre de personnes vivant dans des ménages à très faible intensité en travail. Par conséquent, cet indicateur multidimensionnel de la pauvreté n'est pas disponible ventilé selon le genre.

à 11,9 % en 2010, mais le taux de chômage des jeunes (15-24 ans) est passé de 19,0 % en 1992 à 22,9 % en 2010. Cette tendance est d'autant plus préoccupante que, comme l'indique l'OCDE, les premières expériences sur le marché du travail à la sortie de l'école conditionnent fortement la trajectoire professionnelle (OCDE 2007).

En matière de santé, l'*espérance de vie à la naissance* des femmes et des hommes a augmenté depuis 1992, reflétant une amélioration générale de l'état de santé de la population en Belgique. Cependant, les maladies chroniques qui sont la première cause de mortalité en Belgique affectent une part croissante de la population. C'est ce que montre l'augmentation depuis 1997 de la part de la *population rapportant avoir souffert de maladies cardio-vasculaires* (voir C.2.6).

Les maladies cardio-vasculaires sont largement dues aux modes de vie (alimentation, transport, etc. voir 2.3) et à la qualité de l'environnement (voir 2.2). L'augmentation de la *part de la population adulte en situation d'obésité* observée en Belgique (de 10,8 % en 1997 à 13,8 % en 2008) a certainement contribué à l'accroissement de l'incidence des maladies cardio-vasculaires. Cette augmentation a été plus forte chez les femmes que chez les hommes.

Dans l'ensemble, ce tableau relatif aux aspects sociaux de l'évolution de la société est donc mitigé puisque derrière d'incontestables progrès, des tendances se font jour qui vont à l'encontre du bien-être de la population. En outre, le rythme de réduction observé au cours des 5 dernières années du *nombre de personnes présentant un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale* ne permettrait pas, s'il était prolongé, d'éradiquer la pauvreté d'ici à 2050 (voir 4.2).

2.2 Pour protéger l'environnement

Depuis 1992, l'état des ressources environnementales reste préoccupant, bien que plusieurs pressions exercées sur l'environnement aient été réduites.

La réduction de plus de 30 % de l'*indice d'abondance de population d'oiseaux des champs* en Belgique entre 1990 et 2005 atteste de l'appauvrissement de la diversité biologique et de la dégradation de l'état de l'environnement (voir aussi C.2.9). Il s'agit de l'un des thèmes pour lequel les données sont les plus difficiles à rassembler mais l'évolution observée sur les oiseaux fait écho aux messages préoccupants du Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique "*De multiples signes indiquent que le déclin de la diversité biologique se poursuit et ce, au niveau de chacune de ses trois principales composantes – les gènes, les espèces et les écosystèmes*" (CBD 2010).

Des efforts de conservation ont cependant été faits, comme l'indique l'évolution favorable des stocks de 7 espèces de poissons commerciaux (hareng, maquereau, cabillaud, églefin, merlan, plie, sole) en Mer du Nord et dans les eaux limitrophes. Le nombre de ces espèces dont les stocks se trouvent à l'intérieur des valeurs de précaution est passé du niveau de un, voire de zéro, au début des années '90 au niveau de trois, voire quatre espèces, depuis 2005.

Il faut souligner aussi que le niveau des émissions de polluants dans l'eau et dans l'air affectant directement, ou indirectement, l'état de la diversité biologique ainsi que la santé des êtres humains, a été considérablement réduit depuis 1992. Quant aux *émissions de gaz à effet de serre*, elles ont baissé de 13 % entre 1992 et 2009 (voir aussi C.2.8). Même si cette réduction permet d'anticiper le respect des objectifs du Protocole de Kyoto (voir 2.3), il faut également souligner qu'elle est insuffisante pour contribuer à limiter le réchauffement climatique à 2 degrés Celsius d'ici à 2050 (voir le chapitre 4).

2.3 Pour promouvoir des modes de consommation et de production durables

Pour améliorer la qualité de vie de tous les peuples et préserver l'état de l'environnement, les gouvernements se sont engagés dès 1992 à réduire et éliminer les modes de production et de consommation non durables. Cet engagement implique en particulier l'accès d'un nombre croissant de travailleurs à un emploi décent et le découplage de la croissance économique par rapport à la dégradation de l'environnement¹ "grâce à une amélioration de l'efficacité et de la durabilité de l'utilisation des ressources et des processus de production (...)" (ONU 2002, §15).

En Belgique, le *taux d'emploi des 15-64 ans* a régulièrement augmenté entre 1992 et 2010, mais à un rythme assez faible. Le taux d'emploi est ainsi passé de 56,3 % en 1992 à 62,0 % en 2010. L'écart entre le taux d'emploi des hommes et celui des femmes, qui était de plus de 20 points de pourcentage en 1992 (68,2 % chez les hommes et 44,3 % chez les femmes), s'est en partie résorbé sur cette période, mais il s'élevait encore en 2009 à plus de 10 points de pourcentage avec un taux d'emploi des hommes de 67,4 % et des femmes de 56,5 %.

L'évolution de l'indicateur de *découplage entre le PIB et la consommation de matières que sont la biomasse, les métaux et minéraux et les combustibles fossiles* montre un découplage absolu depuis 1992 (voir aussi C.2.2). Cependant, la réduction de la consommation de matières a été relativement faible. De plus, le niveau de cette consommation est sans doute sous-estimé étant donné que l'indicateur ne prend pas en compte les matières intégrées dans les produits finis et semi-finis importés. Par ailleurs, les indicateurs de découplage spécifique par rapport à l'énergie et au transport ne marquent qu'un découplage relatif, particulièrement faible pour le transport routier.

Le domaine de l'énergie a été marqué par un *découplage relatif entre le PIB et la consommation d'énergie primaire*, laquelle a augmenté de 0,6 % en moyenne par an entre 1992 et 2009 (voir aussi C.2.3), avec une évolution de son mix énergétique permettant une baisse des émissions de gaz à effet de serre (voir 2.2). Cette baisse fut principalement due à la substitution du charbon par le gaz comme source d'énergie primaire. Cependant elle est due aussi, depuis le début du 21^e siècle, à l'accroissement de la *part de la consommation d'énergie produite à partir des sources d'énergie renouvelables dans la consommation d'énergie primaire*, laquelle a presque triplé entre 2000 et 2008, passant de 1,3 % à 3,7 %.

Dans le domaine du transport, un *découplage* relatif est également observé *entre le PIB et le nombre de véhicules-km* depuis 1992, mais le taux de croissance du nombre de véhicules-km (1,6 %) fut en moyenne très proche de celui du PIB (1,8 %) (voir aussi C.2.4). Ce progrès est insuffisant pour réduire les impacts environnementaux et sociaux liés au transport routier, d'autant que la *part modale de la route dans les déplacements de personnes* reste prédominante (78 % en 2009) parmi les autres modes de transport. Elle a très peu baissé entre 1992 et 2009 et, pour ce qui est du transport de marchandises, la part modale de la route a même continué à augmenter sur cette période.

Dans le domaine de l'alimentation, la consommation apparente de viande² par habitant n'a diminué que faiblement entre 1992 et 2009. Les enquêtes permettant d'estimer la quantité individuelle de viande effectivement consommée montrent que cette quantité est élevée, avec 120,7 g/j/personne en 2004 (dernières données disponibles). Or, les pressions négatives exercées sur l'environnement et la santé par une production intensive et une consommation excessive de viande sont de mieux en mieux connues (voir C.2.5).

1. Coupler la création d'emploi et l'amélioration de la qualité de vie à la croissance économique d'une part, et découpler la croissance économique de la dégradation de l'environnement d'autre part était l'une des recommandations de la réunion européenne du Processus de Marrakech sur les modes de consommation et de production durables à Ostende en novembre 2004 (UNEP 2004).

2. Calculée à partir des données de production, importations et exportations, et exprimée en poids de carcasse.

2.4 Pour consacrer les moyens d'exécution nécessaires

Les investissements en capital physique et les dépenses publiques font partie des moyens d'exécution des pouvoirs publics. L'évolution des indicateurs portant sur ces moyens montre des tendances plutôt favorables depuis 1992. Tout d'abord, les investissements en capital physique (infrastructures, bâtiments, etc.) mesurés par la *formation brute de capital fixe (FBCF) des entreprises et des administrations publiques*, ont augmenté de 2,1 % par an entre 1992 et 2009, c'est-à-dire un peu plus rapidement que le PIB. Les *dépenses de R&D* ont également augmenté pour atteindre 2 % du PIB en 2009, mais à un rythme lent. Et les *dépenses d'aide publique au développement exprimée en % du revenu national brut (RNB)* ont été fortement accrues par le gouvernement belge depuis 1992 pour s'élever à 0,64 % en 2010 (voir aussi C.2.10).

La capacité des pouvoirs publics à financer ces investissements et ces dépenses dépend notamment de leur niveau d'endettement. En Belgique, la *dette brute consolidée au sens du Traité de Maastricht* a été drastiquement réduite par le gouvernement entre 1992 et 2007, passant de 133,5 % du PIB à 84,2 %. Cependant, la crise économique et financière de 2008 a inversé cette tendance et la dette brute consolidée a recommencé à croître pour atteindre 96,2 % du PIB en 2009. Ce niveau élevé d'endettement public réduit les possibilités d'effectuer les investissements nécessaires pour opérer une transition vers un développement durable et apporter ainsi une réponse aux besoins des générations futures.

Enfin sur le plan institutionnel, les gouvernements se sont engagés à mener des politiques de développement durable. Au niveau fédéral belge, deux Plans de développement durable ont été adoptés depuis la Conférence de Rio en 1992 (voir partie B). L'indicateur de *mise en œuvre de ces Plans fédéraux de développement durable* montre que fin 2009 environ la moitié des mesures de ces deux Plans fédéraux avaient été exécutées: entre 59 % et 75 % des mesures du Plan fédéral 2000-2004 (selon le degré de mise en œuvre des mesures qui ne font plus l'objet d'un suivi par la CIDD depuis 2004) et 49 % des mesures du Plan fédéral 2004-2008/2011 (voir pour plus de détails B. 2.3). S'il est vrai que la Belgique fait partie des pays dont la stratégie fédérale de développement durable est basée sur un cadre institutionnel solide, force est de constater que le degré de mise en œuvre des Plans de développement durable issus de cette stratégie est resté peu satisfaisant par rapport aux engagements internationaux qu'elle a pris en matière de développement durable.

3 Objectifs intermédiaires sur la voie d'un développement durable

Les progrès faits par la Belgique sur la voie d'un développement durable peuvent aussi être évalués par rapport aux objectifs quantifiés définis par le gouvernement belge à moyen et long terme. Ceux-ci peuvent être appelés "objectifs intermédiaires" dans la mesure où leur échéance est intermédiaire entre la dernière année observée et l'horizon à très long terme de 2050.

Dans la liste de 25 indicateurs phares définie précédemment, 10 indicateurs étaient associés à un objectif quantifié à atteindre en 2010 ou avant 2010¹. L'évaluation des niveaux atteints par ces 10 indicateurs phares par rapport aux objectifs quantifiés suggère que l'adoption de ces objectifs a favorisé quelques progrès, mais que ces progrès ont dans la majorité des cas été insuffisants pour atteindre ces objectifs.

Tableau 4 Bilan des progrès vers les objectifs quantifiés de développement durable			
Indicateurs	Evaluation		Objectif quantifié
4. Part des jeunes de 18 à 24 ans dont le niveau d'études ne dépasse pas l'enseignement secondaire inférieur et ne suivant ni études, ni formation		b	10 % en 2010 (Stratégie de Lisbonne 2000)
11. Quantité émise de gaz à effet de serre		a	Réduire de 7,5 % sur la période 2008-2012 par rapport à 1990 (Protocole de Kyoto 1997)
12. Quantité émise d'oxydes d'azote dans l'air		c	Réduire à 176 Mtonnes en 2010 (Directive NEC 2001)
13. Quantité émise d'azote dans l'eau		b	Réduction de 50 % entre 1985 et 1995 (Deuxième Conférence de la Mer du Nord 1987)
14. Taux d'emploi des 15-64 ans		b	70 % en 2010 (Stratégie de Lisbonne 2000)
16. Découplage entre le PIB et la consommation d'énergie primaire		c	Réduire de 7,5 % la consommation d'énergie primaire entre 1990 et 2010 (PFDD 2004-2008/2011)
18. Part de la consommation d'énergie produite à partir des sources d'énergie renouvelables dans la consommation d'énergie primaire		a	20 % en 2020 (PFDD 2004-2008/2011)
22. Part des dépenses intérieures brutes de R&D financées par les pouvoirs publics et les entreprises dans le PIB		c	3 % en 2010 (Stratégie de Lisbonne 2000)
23. Aide publique au développement en % du RNB		b	0,70 % en 2010 (ONU 1970 et MB 2002 au niveau fédéral belge)
24. Dette brute consolidée au sens du Traité de Maastricht en pourcentage du PIB		b	60 % pas d'échéance précise (Traité de Maastricht 1992)
a: l'objectif peut être atteint dans les délais (deux indicateurs) b: l'objectif n'a pas été atteint dans les délais (cinq indicateurs) c: il est très peu probable que l'objectif soit atteint dans les délais (trois indicateurs)			

Ce bilan permet de plaider en faveur de la fixation d'objectifs quantifiés pour promouvoir des progrès en matière de développement durable. En effet, tous les indicateurs associés à un objectif quantitatif ont progressé. Certains ont progressé à un rythme rapide (6 IDD), d'autres à un rythme (trop) lent (4 IDD), mais aucun n'a régressé (voir tableau 2, p. 14). En revanche, parmi les 15 IDD qui n'étaient pas associés à un objectif quantitatif avant 2010, 5 IDD se sont éloignés de l'objectif de développement durable.

Toutefois, pour la plupart de ces 10 indicateurs ayant un objectif quantifié, les progrès observés ont été insuffisants pour l'atteindre dans les délais impartis. L'objectif semble pouvoir être atteint pour seulement 2 des 10 indicateurs (signalés par *a* dans le tableau 4). Il s'agit de l'indicateur *Quantités émises de gaz à effet de serre*, qui a déjà baissé de 13,2 % entre 1990 et 2009 alors que l'objectif quantifié est une réduction de 7,5 % à atteindre en moyenne sur la période 2008-2012 par rapport au niveau de 1990 (Protocole de Kyoto 1997, CCNUCC 1997). L'autre objectif intermédiaire atteignable concerne l'indicateur *Part de la*

1. Un objectif quantifié a été défini en 2010 pour l'indicateur de pauvreté ou d'exclusion sociale dans le cadre de la stratégie EU 2020. Comme cet objectif porte sur la période 2008-2020 et qu'un tel objectif quantifié pour la pauvreté n'existait pas auparavant, l'indicateur de pauvreté ou exclusion sociale ne fait pas partie des indicateurs associés avant 2010 à un objectif quantifié.

consommation d'énergie produite à partir des sources d'énergie renouvelables dans la consommation d'énergie primaire, dont la cible de 20 % en 2020 pourrait être atteinte si la tendance observée depuis le début du 21^e siècle se prolonge.

Pour les 8 autres indicateurs, soit l'objectif quantifié n'a pas été atteint, soit il est très peu probable qu'il soit atteint dans les délais impartis.

- Pour 5 IDD, l'objectif n'a pas été atteint (signalé par *b* dans le tableau 4). Il est possible de l'affirmer parce qu'il existe des données à la date d'échéance de l'objectif. Par exemple, pour le taux d'emploi, l'objectif qui avait été fixé dans la stratégie de Lisbonne était d'atteindre un taux d'emploi de 70 % en 2010, mais le taux d'emploi en 2010 en Belgique ne s'est élevé qu'à 62,0 %. Dans le cadre de la dette publique, l'objectif fixé en 1992 de la réduire à 60 % du PIB n'avait pas été associé à une échéance précise. Cependant, comme cet objectif n'a toujours pas été atteint 18 ans plus tard, il est classé comme non atteint.
- Pour 3 IDD, il est très peu probable que l'objectif quantifié soit atteint dans les délais impartis. Pour ces IDD (signalé par *c* dans le tableau 4), il n'existe pas encore de données à la date d'échéance de l'objectif, mais bien pour l'année qui précède la date d'échéance de l'objectif. Et l'analyse de l'évolution de ces IDD montre que le changement qui doit encore être opéré en un an pour atteindre l'objectif en 2010 semble bien trop grand par rapport à la tendance passée de ces IDD. C'est par exemple le cas de la quantité émise d'oxydes d'azote qui devrait diminuer de 17,5 % entre 2009 et 2010 pour atteindre 176 Mtonnes, alors qu'elle a diminué en moyenne de 3,6 % par an entre 1992 et 2009.

4 Objectifs d'EU 2020 à l'horizon 2050

La transition vers un développement durable est un projet à long terme. Une telle transition nécessite une série d'étapes intermédiaires, comme cela avait été exposé dans le Rapport fédéral 2007 qui décrivait deux scénarios de développement durable à l'horizon 2050. Cette section examine dans quelle mesure la stratégie EU 2020 adoptée en juin 2010 par l'Union européenne (UE) et définissant une série d'objectifs quantifiés à atteindre ensemble en 2020 représente une telle étape intermédiaire vers un développement durable.

Cette stratégie EU 2020 contient 8 objectifs quantifiés relatifs à 5 grands thèmes: emploi, recherche & développement et innovation, changement climatique et énergie, éducation, et enfin pauvreté et exclusion sociale. Ces 8 objectifs quantifiés sont définis à l'aide de 8 indicateurs (voir tableau 5).

Tableau 5 Objectifs quantifiés de la stratégie EU 2020 pour l'Union européenne et pour la Belgique				
Indicateur	Objectif quantifié pour l'UE en 2020	Objectif quantifié pour la Belgique en 2020	Belgique (dernières données disponibles)	Belgique 2000
Taux d'emploi des 20-64 ans	75 %	73,2 %	67,6 % (2010)	65,8 %
Emissions de gaz à effet de serre (GES)	Réduction de 20 % entre 1990 et 2020	Réduction de 15 % entre 1990 et 2020 pour les émissions de GES-non ETS	Réduction de 13,2 % des émissions de GES entre 1990 et 2009	
Part de la consommation d'énergie produite à partir des sources d'énergie renouvelables dans la consommation d'énergie finale brute	20 %	13 %	3,3 % (2008)	n.d.
Consommation d'énergie primaire	Réduction de 20 % en 2020 par rapport au niveau de consommation projeté pour 2020 dans un scénario de référence BAU	Réduction de 18 % en 2020 par rapport au niveau de consommation projeté pour 2020 dans un scénario de référence BAU	Diminution de 2 % entre 2000 et 2008 (a)	
Part des dépenses intérieures brutes de R&D financées par les pouvoirs publics et les entreprises dans le PIB	3 %	3 %	1,96 % (2009)	1,97 %
Part des jeunes de 18 à 24 ans dont le niveau d'études ne dépasse pas l'enseignement secondaire inférieur et ne suivant ni études, ni formation	10 %	9,5 %	11,9 % (2010)	13,8 %
Part de la population âgée de 30 à 34 ans titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur	40 %	47 %	44,4 % (2010)	35,2 %
Part de la population présentant un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale	Réduction d'au moins 20 millions de personnes touchées ou menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale	Réduction de 380 000 personnes touchées ou menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale entre 2008 et 2020	2 145 000 personnes (2009)	2 257 000 personnes (2004)
Source: Gouvernement fédéral belge 2011				
a) L'année 2008 a été prise comme référence car une réduction importante de la consommation d'énergie primaire a eu lieu entre 2008 et 2009, qui est largement due à la crise économique de 2008 et 2009.				

Ces 8 indicateurs sont relatifs à des thèmes couverts dans la liste de 25 IDD exposée au chapitre 2. Toutefois, 4 de ces 8 indicateurs sont nouveaux ou ont été redéfinis spécifiquement dans le contexte de cette stratégie (voir tableau 6).

Tableau 6 Quatre indicateurs nouveaux ou redéfinis suite à l'adoption de la stratégie EU 2020

- La **pauvreté** était traditionnellement mesurée au sein de l'Union européenne par un indicateur de risque de pauvreté qui mesurait la part de la population dont le revenu disponible était inférieur à 60 % du revenu disponible médian. Les travaux sur la stratégie EU 2020 ont élargi cet indicateur, désormais appelé *risque de pauvreté ou d'exclusion sociale*. Celui-ci est construit comme un indicateur synthétique composite construit à partir de 3 sous-indicateurs: les personnes présentant un risque de pauvreté (voir ci-dessus), les personnes vivant dans le dénuement matériel et les personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail. Par ailleurs, comme l'objectif associé à cet indicateur est défini de façon absolue, l'indicateur n'est plus exprimé en part de la population mais bien en nombre de personnes.
- L'**emploi** était traditionnellement mesuré au sein de l'Union européenne par le taux d'emploi des personnes âgées entre 15 et 64 ans. Les travaux sur la stratégie EU 2020 ont modifié la fourchette d'âge prise en compte dans le calcul du taux d'emploi, en la limitant aux personnes âgées entre 20 et 64 ans.
- Le niveau de **scolarité de la population âgée de 30 à 34 ans** a été introduit parmi les objectifs relatifs à l'éducation. A cet effet, l'indicateur *Part de la population âgée de 30 à 34 ans titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur* a été défini.
- La part de la consommation d'énergie produite à partir de sources d'**énergie renouvelables** était précédemment calculée au niveau de l'Union européenne par rapport à la consommation d'énergie primaire. Dans la stratégie EU 2020, le dénominateur a été remplacé par la consommation finale brute d'énergie. L'indicateur est donc la *part de la consommation d'énergie produite à partir des sources d'énergie renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie*.

Commission européenne (2010)

4.1 Des objectifs nécessaires...

Pour assurer la transition vers un développement durable, la mise en œuvre de cette stratégie constitue probablement une étape nécessaire dans la mesure où les 5 grands thèmes de cette stratégie couvrent des matières essentielles pour un tel mode de développement. En particulier, l'inclusion dans cette stratégie d'un objectif social de réduction de la pauvreté et d'un objectif environnemental de réduction des émissions de gaz à effet de serre représente une avancée très positive à laquelle les travaux effectués depuis une vingtaine d'années sur l'éradication de la pauvreté et les changements climatiques dans les stratégies de développement durable ont certainement contribué.

L'engagement des gouvernements dans cette stratégie à faire des progrès en parallèle sur les piliers économiques, sociaux et environnementaux, plutôt que de se limiter à un ou deux de ces piliers constitue aussi une avancée favorable à la réalisation d'un développement durable.

Par ailleurs, le fait que cette stratégie comporte un certain nombre d'objectifs quantifiés devrait favoriser les progrès, comme cela ressort du constat fait au chapitre 3 sur le rôle des objectifs quantifiés au cours des vingt dernières années. Ces objectifs quantifiés devraient en effet canaliser l'attention des décideurs qui veilleront à mettre en place les politiques nécessaires pour les atteindre.

Parmi les 8 objectifs quantifiés de la stratégie EU 2020, quatre objectifs quantifiés paraissent ambitieux pour la Belgique au regard des tendances passées. Il s'agit des objectifs relatifs à la pauvreté ou l'exclusion sociale, à l'emploi, à la recherche et développement, et enfin à la consommation d'énergie primaire (voir tableau 5, p. 21). Par exemple, atteindre un taux d'emploi de 73,2 % en 2020 nécessite en effet de l'accroître de 5,6 points de pourcentage entre 2010 et 2020 alors qu'il n'a augmenté que de 1,8 points de pourcentage entre 2000 et 2010. En matière de consommation d'énergie primaire, l'objectif européen transposé à la Belgique (voir tableau 5) équivaut à une réduction de 15 % de cette consommation entre 2005 et 2020 (voir C.2.3.1). Une telle réduction de la consommation d'énergie primaire nécessite une diminution moyenne de 1,1 % par an alors qu'elle a diminué de 0,3 % par an entre 2000 et 2008¹.

1. Entre 2000 et 2009, la consommation d'énergie primaire a baissé de 0,9 % par an, mais cette diminution plus forte qu'entre 2000 et 2008 est essentiellement due à la baisse de la consommation d'énergie en 2009 qui est, elle, due à la crise économique de cette année-là.

Les quatre autres objectifs quantifiés relatifs aux émissions de GES, à la consommation d'énergie renouvelable et à l'éducation (2 objectifs) semblent quant à eux moins ambitieux au regard des tendances passées. Ils exigent des efforts comparables voire moindre que ceux réalisés entre 2000 et 2010. Par exemple, pour l'énergie renouvelable, augmenter la part de la consommation d'énergie produite à partir des sources d'énergie renouvelables dans la consommation d'énergie finale brute à 13 % en 2020 nécessite de l'augmenter de 12 % par an alors qu'elle a augmenté de 13 %¹ par an entre 2000 et 2008.

4.2 ...mais pas suffisants pour un développement durable

Dans une vision à très long terme (2050), la question est de savoir si les objectifs quantifiés définis dans la stratégie EU 2020 mettent la Belgique sur une trajectoire permettant d'atteindre en 2050 les objectifs de développement durable. Deux objectifs transversaux et à long terme ont été clairement définis dans les travaux internationaux sur le développement durable. Il s'agit d'une part, d'éradiquer la pauvreté et d'autre part, de limiter le réchauffement climatique à 2 degrés Celsius.

En comparant ces 2 objectifs de développement durable à atteindre en 2050 aux objectifs quantifiés définis dans le cadre de la stratégie EU 2020, il semble que cette stratégie ne soit pas suffisamment ambitieuse pour mettre la Belgique sur la trajectoire d'un développement durable.

En ce qui concerne la pauvreté, l'objectif défini par la Belgique de réduire de 380 000 personnes le *nombre de personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale* entre 2008 et 2020² requiert une baisse moyenne de 1,6 % par an. En supposant que cet objectif soit réalisé et en continuant à réduire le nombre de personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale à ce rythme de 1,6 % par an entre 2020 et 2050, ce nombre de personnes s'élèvera à 1,1 millions en 2050. Ce niveau est très éloigné de l'objectif d'éradication de la pauvreté.

Quant au réchauffement climatique, il est reconnu par le Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) que les pays industrialisés doivent réduire leurs *émissions de GES* d'au moins 80 % entre 1990 et 2050 pour limiter le réchauffement climatique à 2 degrés Celsius (IPCC 2007, box 13.7, p. 776). L'objectif de réduction de 20 % des émissions de GES pour l'Union européenne entre 1990 et 2020³ défini dans la stratégie EU 2020 représente un effort en termes de réduction annuelle moyenne de ces émissions de 0,7 % par an. En supposant que cet objectif soit réalisé et en continuant à réduire les émissions de GES à ce rythme de 0,7 % par an entre 2020 et 2050, celles-ci auront au total baissé de 36 % entre 1990 et 2050. Cette réduction des émissions de GES serait bien inférieure aux 80 % recommandés par le GIEC.

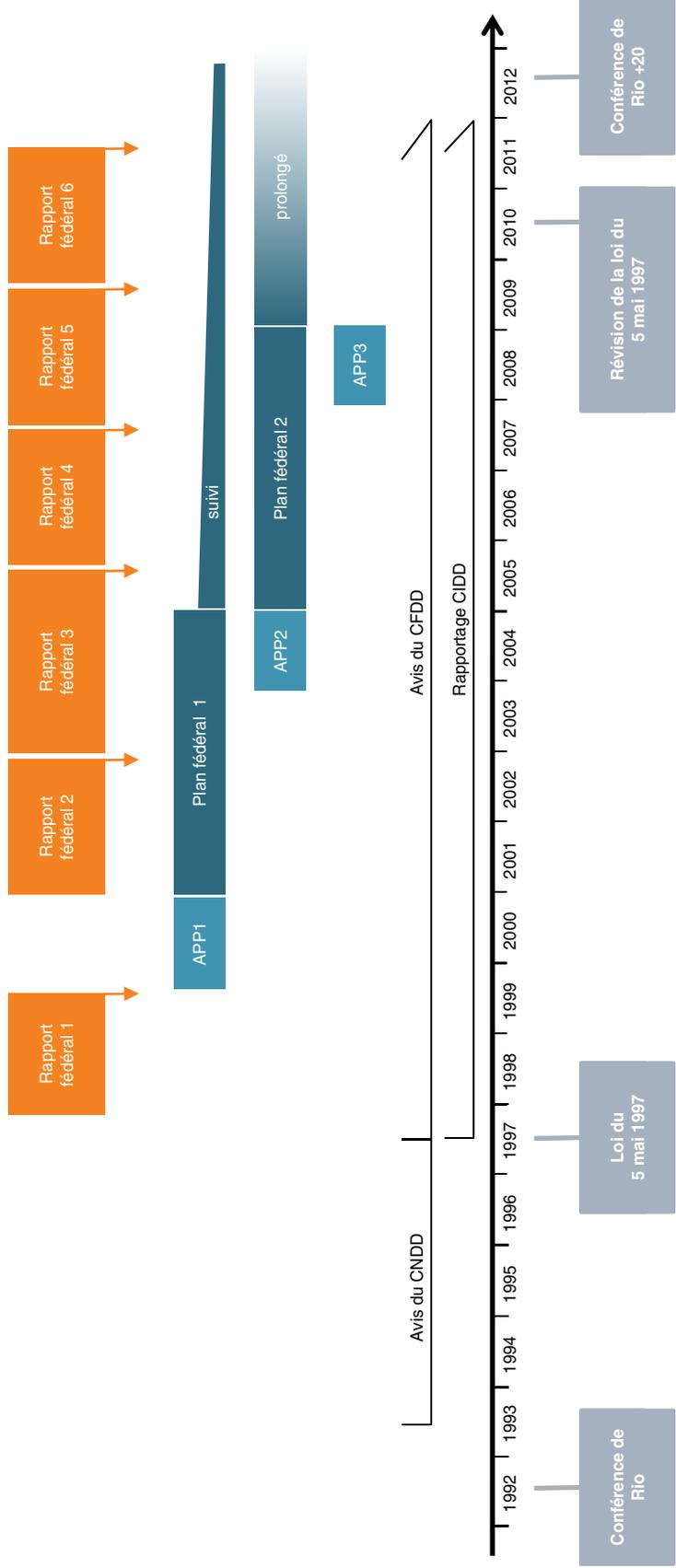
Par ailleurs, l'accent mis par la stratégie EU 2020 sur un nombre limité d'objectifs quantifiés risque de se faire au détriment d'autres domaines requérant également des politiques ambitieuses de la part des pouvoirs publics, pour parvenir à un développement durable. Pour ne citer que les plus emblématiques d'un mode de développement durable, la préservation de la diversité biologique, la qualité de l'air et de l'eau, la santé publique et l'aide apportée aux pays en développement.

Le bilan décrit dans le chapitre 2 a notamment mis en évidence les problèmes de santé liés aux modes de vie en général et la perte de diversité biologique. Ces domaines et leurs interactions avec ceux de la stratégie EU 2020 doivent eux aussi être portés au coeur des préoccupations politiques pour parvenir à un développement durable. Ceci nécessite le maintien de stratégies de développement durable reliant toutes ces questions dans une perspective de long terme.

1. Calculé sur la base d'une rétropolation à partir des données disponibles pour l'indicateur *part de la consommation d'énergie produite à partir des sources d'énergie renouvelables dans la consommation d'énergie primaire*.

2. Objectif défini dans le Programme national de réforme (Gouvernement fédéral belge 2011, p. 31).

3. C'est l'objectif européen de la stratégie EU 2020 qui est pris comme référence ici, et non l'objectif belge exprimé en émissions de GES non ETS (voir C.2.8.1.c), pour pouvoir le comparer aux objectifs recommandés par le GIEC. L'objectif belge de réduction de 15 % des émissions de GES non ETS entre 1990 et 2020 est par ailleurs comparable à l'objectif de réduction de 20 % des émissions de GES entre 1990 et 2020.



Chronologie de la stratégie fédérale de développement durable

B Evaluation de la stratégie fédérale de développement durable

Dans le Plan d'action pour le 21^e siècle, appelé Action 21 et connu aussi sous le nom d'Agenda 21, qui fut adopté en 1992 à la Conférence de Rio, le *chapitre 8. Intégration du processus de prise de décisions sur l'environnement et le développement* souligne combien il est important d'avoir une stratégie, d'établir des plans et de mener des politiques de développement durable (CNUED 1993). Dans cette partie B du Rapport, l'attention porte sur la façon dont le gouvernement fédéral belge a répondu à cet engagement. Le premier chapitre montre comment la stratégie fédérale belge a pris forme, comment elle a été fixée par une loi, puis adaptée, sans perdre sa caractéristique essentielle: être un cycle d'apprentissage qui intègre progressivement de nouvelles connaissances et les consolide, en rendant ainsi le progrès possible. Dans le deuxième chapitre, les principaux outils de cette stratégie, les *Plans fédéraux de développement durable*, sont soumis à une analyse minutieuse et leur valeur ajoutée pour réaliser une politique de développement durable est étudiée.

1 Stratégie fédérale de développement durable 1997-2010

Une stratégie comprend la détermination d'objectifs et la mise en place d'instruments pour atteindre ces objectifs. Une stratégie de développement durable vise à réaliser des objectifs de développement durable en respectant des critères de développement durable (voir 1.2).

La section 1.1 décrit la stratégie fédérale de développement durable que la Belgique a défini dans une loi dès 1997. Elle décrit son but initial, ainsi que son mode de fonctionnement et son évolution. Elle examine en particulier la loi du 5 mai 1997 *relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable* (MB 1997; ci-après nommée "la loi") et les arrêtés exécutifs qui s'y rapportent. La section 1.2 présente une évaluation de cette stratégie sur la base de huit critères.

1.1 Photographie de la stratégie fédérale

La stratégie est présentée en trois temps. Le premier point (1.1.1) décrit le cycle stratégique de la loi. Ce cycle est régi en partie par des arrêtés royaux et en partie par la manière dont ces dispositions légales sont appliquées. Les différents acteurs institutionnels sont brièvement présentés, en fonction de leur rôle dans ce cycle politique et de leur composition. Ce cadre légal de la stratégie a été renforcé pendant treize ans. Le deuxième point (1.1.2) traite du fonctionnement concret, du renforcement de la stratégie ainsi que des leçons tirées de cette expérience. Celle-ci a entraîné une profonde révision de la loi en 2010. Enfin, le point 1.1.3 décrit les modifications apportées à la loi suite à cette révision de 2010, ainsi que les éléments non modifiés de celle-ci.

1.1.1 Cadre légal: la loi du 5 mai 1997

La stratégie fédérale de développement durable a été déterminée par la loi du 5 mai 1997 *relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable* (MB 1997) et par une série d'arrêtés exécutifs de la loi. Ce cadre légal confie à divers acteurs institutionnels un certain nombre de missions. Les interactions entre ces acteurs prennent place au cours d'un cycle politique d'une durée de 4 ans faisant

intervenir plusieurs instruments différents. Le suivi et l'évaluation des résultats des politiques menées, de même que l'évaluation du cycle politique lui-même, jouent un rôle clé dans cette stratégie d'apprentissage.

a Les acteurs et leurs missions

Commission interdépartementale du développement durable

La Commission interdépartementale du développement durable (CIDD) est l'organe gouvernemental désigné par la loi. La Commission est active depuis septembre 1997. Elle est composée d'un représentant de chaque membre du gouvernement fédéral et d'un représentant du Bureau fédéral du Plan (BFP). Ses membres sont nommés par arrêté royal (AR) pour une durée de quatre ans. Les gouvernements des Régions et des Communautés sont invités à désigner chacun un représentant.

La CIDD remplit plusieurs missions dans le cadre du cycle politique:

- donner des orientations pour l'élaboration du *Rapport fédéral sur le développement durable*;
- préparer le *Plan fédéral de développement durable* en donnant des orientations pour l'Avant-projet de plan puis en élaborant le Projet de plan;
- définir les missions des administrations et des organismes publics;
- coordonner les rapports annuels des représentants du gouvernement fédéral;
- publier un rapport annuel sur ses propres activités.

À l'origine, la CIDD était composée de fonctionnaires des services publics fédéraux qui représentaient le membre du gouvernement compétent pour leur service. Il n'y avait pas de budget de fonctionnement pour la CIDD; le secrétariat était assuré par le représentant du BFP, qui en tant qu'institution supportait également tout les frais du secrétariat de la CIDD.

Conseil fédéral du développement durable

Le Conseil fédéral du développement durable (CFDD) est l'organe consultatif fédéral pour le développement durable représentant la société civile; il est actif depuis mai 1997¹. Il est composé d'un président, de trois vice-présidents et de 34 membres représentant des groupes sociaux importants. Le président et les vice-présidents sont issus de la société civile; ils sont désignés par le gouvernement. Les 34 membres sont nommés par arrêté royal sur proposition de la société civile. Ils représentent les organisations non gouvernementales (ONG) compétentes en matière de protection environnementale (6 membres), de coopération au développement (6 membres) et de défense des intérêts des consommateurs (2 membres). Ils représentent aussi les organisations représentatives des travailleurs (6 membres), les organisations représentatives des employeurs (6 membres), les producteurs d'énergie (2 membres) et le monde scientifique (6 membres). D'autres membres ont voix consultative: le président d'honneur, le représentant de chaque membre du gouvernement et le représentant de chaque Région et Communauté.

Le CFDD s'est vu confier plusieurs missions:

- émettre des avis sur la politique fédérale de développement durable;
- être un forum de discussion;
- proposer des recherches;
- susciter la participation des organismes privés et publics ainsi que celle des citoyens.

La loi stipule que le CFDD est tenu d'émettre un avis motivé sur l'Avant-projet d'un *Plan fédéral de développement durable*. Il peut aussi formuler des avis de sa propre initiative ou à la demande des membres du gouvernement, de la Chambre des représentants et du Sénat. Ses autres missions se font également d'initiative ou sur demande. Le CFDD dispose d'un secrétariat permanent composé de personnel administratif et de personnel ayant une formation scientifique. A l'origine le Conseil disposait d'une dotation en trois parties égales provenant du budget des Affaires sociales, Santé publique et Environnement, des Services du Premier ministre et de la Coopération au développement.

1. Depuis 1993, existait le Conseil national du développement durable (CNDD), transformé par la loi de mai 1997 en CFDD.

Le Bureau fédéral du Plan - la Task force développement durable

Le Bureau fédéral du Plan (BFP) est l'institution scientifique qui, dans le cadre de la loi, rédige les Rapports fédéraux bisannuels sur le développement durable. Au sein du BFP, cette mission est effectuée par la Task force développement durable (TFDD), c'est-à-dire le groupe de personnes qui élabore entre autres les Rapports fédéraux depuis janvier 1998. Ces Rapports fédéraux ont trois missions concernant la situation existante, la politique menée en matière de développement durable et le développement prévu en cas de politique inchangée et en cas de changement de politique (voir 1.1.1.b).

Selon la loi du 5 mai 1997, le BFP jouait également un rôle important dans l'élaboration du *Plan fédéral de développement durable* dont la CIDD était responsable. Concrètement, le BFP préparait l'Avant-projet de plan sur la base des orientations de la Commission. Comme il assurait également le secrétariat de la CIDD, il était ensuite impliqué dans l'élaboration du Projet de plan par la Commission.

b Le cycle politique en matière de développement durable

Les interactions entre ces acteurs de la loi forment un cycle politique d'une durée de 4 ans dans lequel divers instruments ont un rôle (voir figure 2). Chronologiquement, le rapportage constitue le point de départ et d'arrivée du cycle politique. C'est, en effet sur la base du *Rapport fédéral sur le développement durable* que le *Plan fédéral de développement durable* est élaboré, tout en tenant compte d'autres documents politiques belges, européens et internationaux. Ce Plan définit la politique gouvernementale en matière de développement durable. La première étape est la rédaction de l'Avant-projet de plan, sous la responsabilité de la CIDD. Le CFDD donne alors son avis et la population est consultée. Ensuite, la CIDD élabore le Projet de plan: elle étudie les divers avis et adapte l'avant-projet. Enfin, le gouvernement fixe le Plan définitif et lance sa mise en œuvre. La CIDD coordonne les rapports annuels sur la mise en œuvre des Plans qui permettent à la TFDD d'évaluer cette mise en œuvre. Cette évaluation fait partie du *Rapport fédéral sur le développement durable*. Chaque étape du cycle est détaillée ci-dessous.

RAPPORTAGE I – Tous les deux ans, la TFDD du BFP rédige un *Rapport fédéral sur le développement durable* pour lequel la CIDD donne des orientations. Dans le cadre du développement durable, le Rapport comprend les éléments suivants:

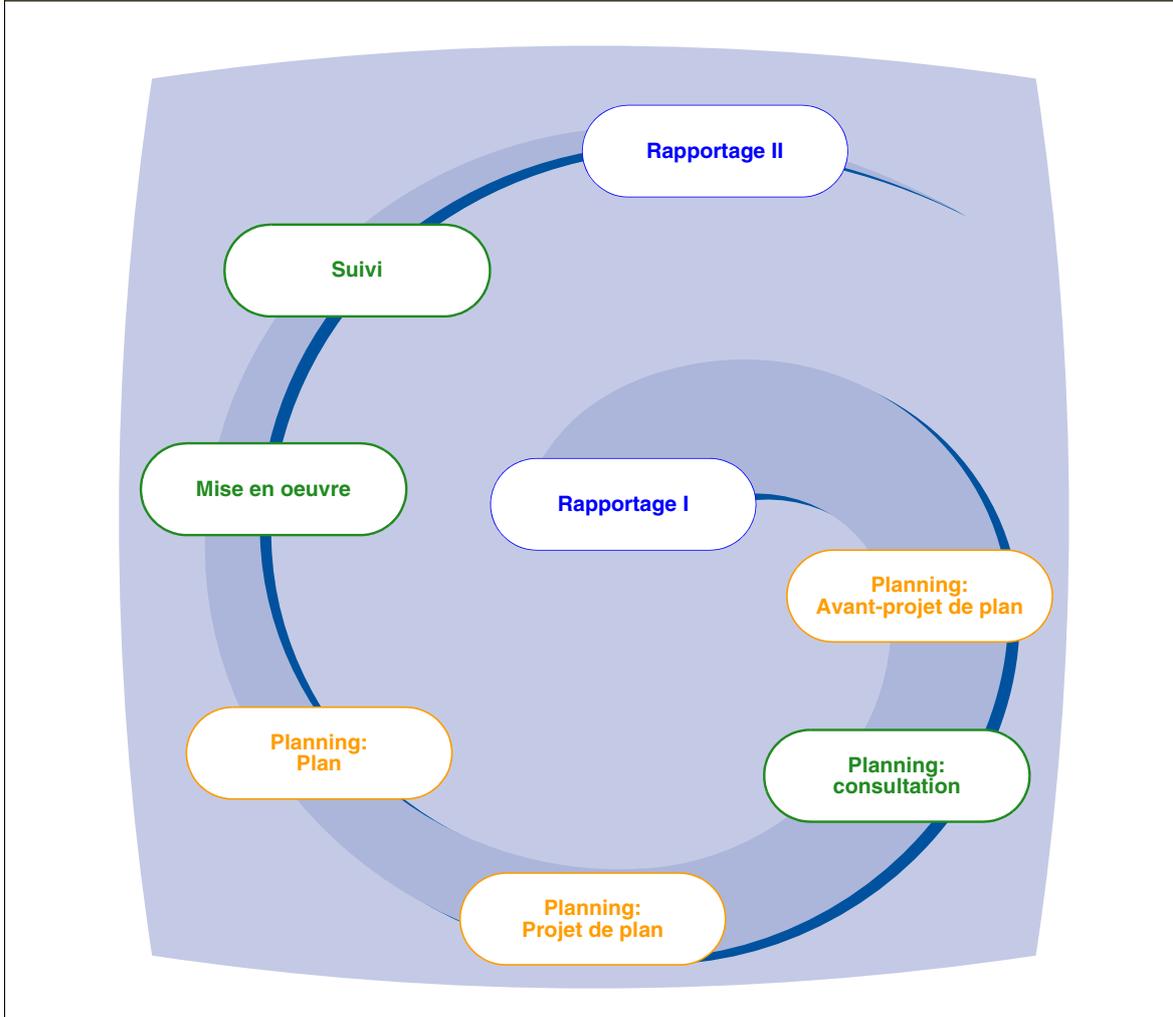
- une description, une analyse et une évaluation de la situation existante en Belgique en rapport avec les développements au plan international;
- une description, une analyse et une évaluation de la politique menée en matière de développement durable;
- une description du développement prévu en cas de politique inchangée et en cas de changement de politique suivant des hypothèses pertinentes (c'est-à-dire des scénarios de prospective).

Le Rapport forme ainsi une base pour (l'avant-projet de) Plan fédéral.

PLANIFICATION – Le *Plan fédéral de développement durable* n'est pas le premier document produit dans le cycle stratégique, mais bien son élément central. Il présente en effet la politique de développement durable fixée tous les quatre ans par le gouvernement. Le Plan fédéral est construit en plusieurs étapes, c'est pourquoi différents acteurs participent à sa réalisation.

- La première étape consiste à concevoir l'Avant-projet de plan. La TFDD du BFP a préparé l'*Avant-projet de Plan 2000-2004* suivant les orientations de la CIDD. Pour la préparation des Plans suivants, la situation a changé (voir 1.1.2).
- Ensuite, l'Avant-projet de plan est soumis à consultation. Le Roi fixe les mesures permettant de donner à l'avant-projet la notoriété la plus étendue possible et de consulter la population. Le CFDD est tenu de formuler un avis dans les 90 jours.
- Dans les soixante jours qui suivent la fin de la consultation, la CIDD examine les avis rendus et rédige le Projet de plan en fonction de ceux-ci. Elle communique au Conseil des ministres le Projet de plan ainsi que les avis.
- Enfin, le gouvernement adopte le Projet de plan qui devient ainsi un *Plan fédéral de développement durable* et donne les motifs pour lesquels il a éventuellement été dérogé à l'avis du CFDD. Il communique le Plan à plusieurs instances officielles et décide comment lui donner la notoriété la plus étendue possible.

Figure 2 Le cycle politique en matière de développement durable



MISE EN ŒUVRE – La loi ne précise pas comment les mesures du Plan doivent être mises en œuvre; elle stipule seulement qu'il s'agit de "*mesures à prendre au niveau fédéral*". Il peut cependant être supposé qu'il appartient aux services et institutions publics concernés de les exécuter. Les *Plans fédéraux de développement durable 2000-2004* et *2004-2008/2011* mentionnent que les mesures "*seront élaborées et mises en œuvre selon les procédures décisionnelles habituelles*".

SUIVI – Tous les ans les membres de la CIDD sont tenus de rédiger un rapport des membres sur les actions entreprises en vue de favoriser un développement durable ainsi que sur la mise en œuvre du Plan au sein de leurs services respectifs. La CIDD doit également fournir un rapport annuel sur ses propres activités.

RAPPORTAGE II – Sur la base des données récoltées auprès de la CIDD, la TFDD du BFP évalue la politique de développement durable. Cette évaluation se retrouve dans le Rapport fédéral et donne une impulsion à la mise en œuvre de cette politique, de même qu'elle fournit une contribution cruciale au cycle d'apprentissage de la politique fédérale.

1.1.2 Evolution du cadre légal: le fonctionnement de la stratégie et les modifications entre 1997 et 2010

Pendant treize ans, la loi a constitué le cadre de la stratégie au sein duquel agissaient les différents acteurs (voir a). Au cours de cette période il y eut également un certain nombre de changements, entre autres en ce qui concerne les acteurs (voir b). D'autres décisions ont également été prises pour renforcer le développement durable (voir c).

a Le fonctionnement de la stratégie

Les points suivants détaillent les faits qui ont marqué le fonctionnement du cycle stratégique de 1997 à 2010.

Ministres et secrétaires d'états

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, chaque nouveau gouvernement a comporté un ministre ou un secrétaire d'État compétent dans le domaine du développement durable (voir tableau 7). Entre 1997 et 2010, 6 secrétaires d'État ou ministres ont été désignés dans 7 gouvernements successifs. La durée de leur mandat varie entre un peu plus de 2 mois et presque 4 ans. Le secrétaire d'État du gouvernement ayant ratifié la loi n'était pas spécifiquement compétent pour cette matière, mais les autres secrétaires d'État ou ministres avaient clairement le développement durable comme compétence. Toutefois, le ministre compétent depuis la fin 2007 n'a pas souhaité mentionner sa compétence en développement durable dans son titre.

Tableau 7 Gouvernements et membres compétents pour le développement durable, 1997-2010		
Période de législature	Gouvernement	Membre du gouvernement compétent pour le développement durable
23/06/1995 – 12/07/1999	Dehaene II	Secrétaire d'État à la sécurité, à l'intégration sociale et à l'environnement, Jan Peeters
12/07/1999 – 12/07/2003	Verhofstadt I	Secrétaire d'État à l'énergie et au développement durable, Olivier Deleuze (jusqu'au 05/05/2003) Secrétaire d'État à l'énergie et au développement durable, Alain Zenner (à partir du 05/05/2003)
12/07/2003 – 21/12/2007	Verhofstadt II	Ministre de l'environnement, de la protection des consommateurs et du développement durable, Freya Van den Bossche (jusqu'au 18/07/2004) Secrétaire d'État au développement durable et à l'économie sociale, Els Van Weert (à partir du 18/07/2004)
21/12/2007 – 20/03/2008	Verhofstadt III	Ministre du climat et de l'énergie, Paul Magnette
20/03/2008 – 30/12/2008	Leterme I	id.
30/12/2008 – 25/11/2009	Van Rompuy	id.
25/11/2009 –	Leterme II	id.

Source: analyse de la TFDD

Parlement fédéral

Le premier rôle du Parlement fédéral dans la stratégie fédérale est son rôle classique de législateur qui discute et qui approuve **les propositions et les projets de loi** concernant la politique de développement durable. Il a discuté et adopté le texte la loi du 5 mai 1997 *relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable* originale ainsi que celui de sa révision en 2010, ce qui a impliqué dans les deux cas un débat parlementaire préalable¹. Le Parlement a aussi approuvé un certain nombre de modifications, dans des lois-programme et des lois portant des dispositions diverses (voir annexe D.2.2 sur les textes juridiques).

Le Parlement a également une fonction de contrôle, notamment au travers des **questions parlementaires**. De nombreuses questions parlementaires ont un lien avec le développement durable (p. ex. énergie, coopération au développement, financement des assureurs de crédits, marchés publics), mais des questions spécifiques concernant la stratégie fédérale de développement durable sont également posées au parlement. Il s'agit par exemple de questions concernant l'attribution de subsides pour des projets dans le cadre des consultations, ou concernant les avis du CFDD et la motivation de dérogations à ces avis dans la politique de développement durable du gouvernement. Il s'agit aussi de questions sur l'avancement de la mise en œuvre de certaines actions des Plans fédéraux de développement durable ou sur ces Plans eux-mêmes, comme par exemple des questions sur le statut de l'*Avant-projet de plan 2009-2012*.

1. Le projet de loi du 5 mai 1997 a été rentré le 12 décembre 1996 (Chambre des représentants 1996). Le projet de loi modifiant la loi du 5 mai 1997 a été rentré le 10 novembre 2009 (Chambre des représentants 2009a).

Succession des Rapports et des Plans

La mise en œuvre de la stratégie a généré un cycle de Plans et de Rapports fédéraux. Le tableau 8 montre leur ordre de succession. Cet ordre a engendré des différences de contenu entre les Rapports. En effet, les Rapports parus avant les nouveaux Plans, comme le Rapport 2007, mettaient plus particulièrement l'accent sur la prospective tandis que les Rapports publiés après les nouveaux Plans, comme les Rapports 2005 et 2009, se penchaient davantage sur l'évaluation de la situation existante et de la politique menée.

Plans et leur période de validité		Rapports et leur année de publication	
		<i>Sur la voie d'un développement durable? Rapport fédéral sur le développement durable et Résumé.</i>	1999
2000-2004	<i>Plan fédéral de développement durable 2000-2004, 19 septembre 2000-18 décembre 2004</i>	<i>Un pas vers un développement durable? Rapport fédéral sur le développement durable 2002 et Résumé exécutif.</i>	2002
		<i>Comprendre et gouverner le développement. Rapport fédéral sur le développement durable 2000-2004 et Tableau d'indicateurs de développement durable. Supplément au troisième Rapport fédéral sur le développement durable.</i>	2005
2004-2008/ 2011	<i>Plan fédéral de développement durable 2004-2008, à l'origine 19 décembre 2004 – 31 décembre 2008, mais ensuite prolongé jusqu'à l'adoption du prochain Plan au plus tard le 31 décembre 2011.</i>	<i>Accélérer la transition vers un développement durable. Rapport fédéral sur le développement durable 2007 et Synthèse et recommandations.</i>	2007
		<i>Indicateurs, objectifs et visions de développement durable, Rapport fédéral sur le développement durable 2009.</i>	2009

Source: analyse de la TFDD

Avis du CFDD

Du 5 mai 1997 jusqu'à la fin 2010, le CFDD a publié 179 avis, soit une moyenne de 13 par an, avec un record de 31 en 2002¹. Ses avis portaient tant sur le contenu de la politique – et des thèmes tels que l'énergie, le climat, les normes de produits, la coopération au développement... – que sur son élaboration. Ces avis ont donné une impulsion intéressante à la politique².

b Changements concernant les acteurs et leurs missions

Au cours de ces 13 dernières années, la capacité de conception, d'élaboration et de mise en œuvre de la politique a été considérablement développée. Le BFP a créé la Task force développement durable, un secrétariat permanent a été mis en place pour la CIDD, le Service public fédéral de programmation développement durable a été créé et des cellules de développement durable ont été instaurées dans tous les services publics.

Service public fédéral de programmation développement durable

Le Service public fédéral de programmation Développement durable (SPP DD) a été créé par un arrêté royal (AR) du 25 février 2002 dans le cadre de la réforme Copernic du gouvernement fédéral (MB 2002). C'est le service public ayant les missions suivantes:

- préparer la politique de développement durable, notamment par le biais de sa participation à l'élaboration du Plan fédéral;
- coordonner la mise en œuvre de la politique de développement durable;
- mettre à disposition son expertise.

Le SPP DD, composé à l'origine de fonctionnaires détachés, s'est vu petit à petit doter d'un personnel propre. Le nombre de collaborateurs est passé de 6,1 équivalents temps plein de niveaux A et 1,5 équivalent temps plein de niveau B et C fin 2004 à respectivement 10,8 et 2,3 équivalents temps plein en décembre 2009. Son budget a évolué de 1,3 million d'euros en 2003 à 4 millions d'euros en 2008 (SPP DD 2005,

1. Auparavant, le Conseil national pour le développement durable (CNDD) a publié 12 avis de mai 1994 à avril 1997.

2. Un Working Paper du BFP a étudié les éléments de prospective dans les avis rendus par le CFDD de 2002 à 2005 (Frère 2008).

2009 et 2010)¹. Il est à noter que depuis le 1er mai 2009 le SPP DD est dirigé par une présidente faisant fonction.

Cellules de développement durable

Les cellules de développement durable ont été créées par l'AR du 22 septembre 2004, modifié par l'AR du 16 janvier 2007 (MB 2004b et 2007a). Elles sont présentes dans chaque service public fédéral et service public de programmation ainsi qu'au Ministère de la défense. Elles sont composées au minimum du représentant à la CIDD du membre du gouvernement compétent pour le service public; du représentant à la CIDD du service; du conseiller en environnement interne et des responsables du budget, des achats et de la communication du service.

Les cellules de développement durable sont investies de plusieurs missions. Certaines de ces missions touchent au fonctionnement interne du service: préparer un plan d'action en matière de développement durable, réaliser les évaluations d'incidence des décisions sur le développement durable et sensibiliser le personnel. D'autres missions concernent la collaboration entre les services publics dans le domaine du développement durable: mettre en œuvre les mesures des Plans fédéraux, représenter le service au sein de la CIDD, soutenir les membres de la CIDD et la TFDD dans la rédaction de leurs rapports, distribuer les Rapports fédéraux au sein du service.

Commission interdépartementale du développement durable

MEMBRES DE LA CIDD – À partir de l'entrée en vigueur de l'AR du 8 décembre 2003, les membres du gouvernement n'étaient plus représentés par des fonctionnaires, mais par un collaborateur de leur cabinet. La CIDD reflétait ainsi davantage le gouvernement. Depuis lors, les membres de la CIDD sont assistés par des fonctionnaires de chaque service public pour lesquels leur ministre est compétent.

SECRETARIAT DE LA CIDD – A partir de 2001, des moyens ont été dégagés et des collaborateurs ont été engagés pour former un secrétariat (CIDD 2002b, p. 7). Le secrétariat de la CIDD a été transféré du BFP au SPP DD en deux étapes. Premièrement, les collaborateurs du secrétariat ont déménagé vers le SPP DD en septembre 2006 (MB 2006a, art. 352, §2). Par après, la fonction de secrétaire a été confiée à un fonctionnaire du SPP DD (MB 2006b, art. 347). Ce transfert garanti une séparation plus nette entre l'élaboration et l'évaluation de la politique (Cours des comptes 2005, n° 172-177).

BFP – Le rôle du BFP dans l'élaboration du *Plan fédéral de développement durable* a été modifié. La CIDD et le SPP DD ont ainsi déjà élaboré conjointement l'*Avant-projet de Plan 2004-2008*. Cette mission a ensuite été confiée officiellement à la CIDD suite à une modification de la loi (MB 2006b, art. 353).

Conseil fédéral du développement durable

Une modification de la loi a confirmé et renforcé le secrétariat permanent du CFDD (MB 2001, art.85). Cette modification a également permis de renforcer le fonctionnement de cet organe consultatif. Depuis 2003 le CFDD émerge au budget du SPF santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement (CFDD 2004b, p. 28).

Parlement fédéral

Une Commission spéciale *Climat et développement durable* a été créée à la Chambre des représentants en 2008. Elle est présidée par le président de la Chambre, fonction exercée successivement par MM Van Rompuy, Dewael et Flahaut. Cette commission spéciale organise relativement peu de séances. Celles-ci ont entre autres été consacrées au *Rapport fédéral sur le développement durable 2007²*, à l'*Avant-projet de plan 2009-2012* ou encore à la crise alimentaire internationale.

1. En ce qui concerne les dépenses, il faut tenir compte du fait qu'au début seul le salaire du président du SPP DD a été payé; les autres membres du personnel étaient payés par les services dont ils étaient détachés. Le budget 2008 comprend les salaires du personnel (1,1 millions d'euros). En ce qui concerne le nombre de membres du personnel, il faut également tenir compte du déménagement du secrétariat de la CIDD du Bureau fédéral du Plan vers le SPP DD en 2006. Suite à ce déménagement le personnel du SPP DD aurait dû augmenter de 5 personnes équivalent temps plein, ce qui n'a pas été le cas. Il y a donc, par différence, en réalité une diminution du personnel.
2. Le quatrième Rapport fédéral a été abordé deux fois: la première en mettant l'accent sur l'évaluation de la situation existante et la politique menée (le 21 mai 2008; Chambre des représentants 2008d) et la deuxième en mettant l'accent sur la vision prospective (le 11 février 2009; Chambre des représentants 2009b).

c Autres modifications renforçant le développement durable

Au cours des dernières années, le développement durable a été inscrit dans la Constitution, l'évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable a été introduite et l'élaboration d'une stratégie nationale de développement durable a débuté.

Le développement durable dans la Constitution

La loi a contribué à ancrer le développement durable dans la Constitution de la Belgique et à lui créer une base sociétale. En effet, la Constitution belge a été révisée le 25 avril 2007. Un article 7bis a été ajouté: "*Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'Etat fédéral, les communautés et les régions poursuivent les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations*" (Constitution belge 2008). Le fait que la complexité de la procédure de révision de la constitution ait été surmontée donne une indication de l'importance qu'accordèrent les décideurs au développement durable.

Evaluation d'incidence des décisions sur le développement durable

L'introduction de l'évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable (EIDD) ou test de développement durable est la mise en œuvre d'une mesure importante du Plan 2000-2004 (§655-665; voir aussi C.2.2.11). Le 19 janvier 2007, le gouvernement pris la décision que chaque décision du Conseil des ministres devrait être accompagnée d'un formulaire EIDD. Seul un nombre restreint de mesures doivent être assorties d'une EIDD détaillée; les autres passent soit un *quick scan*, soit en sont exemptées (p. ex. les nominations). L'EIDD a pour but d'analyser à l'avance les effets des décisions gouvernementales sur le développement durable et ainsi de renforcer le caractère durable de la politique.

Stratégie nationale de développement durable

Tout comme il y a eu des efforts pour ancrer le développement durable dans la Constitution, des travaux ont visé à élaborer une stratégie nationale de développement durable. En 2005, la Conférence interministérielle développement durable *ad hoc* (CIMDD) en a rédigé le texte cadre. Celui-ci mettait en avant une série de principes et définissait l'approche à poursuivre. Il s'agissait, dans un premier temps, de décrire et d'analyser la situation existante en Belgique et d'élaborer une vision et ce, avant mars 2006. Ensuite, les objectifs stratégiques, les sous-objectifs opérationnels et les actions concrètes, d'une part, et une liste d'indicateurs, d'autre part, devaient être définis pour mars 2007. Mais depuis 2005, ce processus est à l'arrêt.

1.1.3 Révision du cadre légal: la révision de la loi de 2010

a Contexte et procédure

En juin 2005, une étude réalisée par la Cour des comptes, initialement ciblée sur la politique environnementale des services publics, a débouché sur la rédaction d'un *Rapport sur la coordination de la politique fédérale de développement durable*. Dans ce rapport, la Cour des comptes plaidait en faveur d'une révision de la loi. Elle insistait aussi sur la formulation d'une vision prospective. Le gouvernement estima que la loi ne nécessitait pas de modifications, mais il invita le Sénat, chambre de réflexion parlementaire, à examiner les points relatifs au développement d'une stratégie à long terme et à l'articulation des Plans par rapport à la législature (Cour des comptes 2005, n° 274). Pour d'autres recommandations de la Cour des comptes, le gouvernement a réagi tout de suite, comme par exemple pour séparer davantage l'élaboration et l'évaluation de la politique (Cour des comptes 2005, n° 172; voir point 1.1.2.b).

Dans ce rapport de 2005, la Cour des comptes faisait un constat important: "*Tant les instruments [...] que les acteurs de la coordination de la politique fédérale en matière de développement durable [...] sont en marge du processus décisionnel de l'État, qu'il soit politique ou administratif*" (n° 248). Trois ans plus tard, l'accord de gouvernement du gouvernement Leterme I spécifie: "*En vue de renforcer la cohérence de son action, le Gouvernement évaluera les outils de coordination de la politique fédérale de développement du-*

nable et veillera notamment à mieux mesurer l'incidence des décisions gouvernementales par rapport au développement durable" (Gouvernement fédéral belge 2008, pp. 21-22).

La Note de politique générale du ministre du Climat et de l'Énergie du 11 avril 2008 étayait cet accord de gouvernement en stipulant: "Pour s'assurer que les principes du développement durable sont toujours mieux mis en œuvre en Belgique, il sera procédé à une évaluation des outils de coopération fédérale en matière de développement durable s'appuyant notamment sur l'avis de la Cour des Comptes à ce sujet" (Magnette 2008 a, p. 57). La note de politique générale suivante de M. Magnette, datant du 12 novembre 2008, soulignait l'importance de préserver le cycle des Plans et des Rapports et la nécessité d'y adjoindre une vision stratégique à long terme afin de réaliser les objectifs à long terme (Magnette 2008b, p. 4).

Le 10 novembre 2009, le gouvernement a déposé un projet de loi modifiant la loi. Ce projet de loi a été étudié, amendé et finalement approuvé le 27 janvier 2010 par la Commission de la santé publique, de l'environnement et du renouveau de la société de la Chambre des représentants. Celle-ci a examiné le projet de loi et les propositions de loi y afférentes en ses séances du 6, 13, 20 et 27 janvier 2010¹. Lors d'une de ces réunions, la Commission a organisé une audition à laquelle ont été conviés d'autres acteurs de la loi: M. Rombouts en tant que président du Conseil fédéral de développement durable, Mme Gouzée en tant que coordinatrice de la Task force développement durable et Mme Pichel en tant que secrétaire de la Commission interdépartementale du développement durable.

En sa séance plénière du 11 février 2010, la Chambre a adopté le projet de loi et l'a envoyé au Sénat, selon la procédure bicamérale (article 78 de la Constitution). Le Sénat n'a pas évoqué le projet de loi. Celui-ci a donc été adopté par le Parlement le 9 mars 2010 et envoyé au pouvoir exécutif afin qu'il la signe, la sanctionne et la promulgue. C'est ainsi que la loi du 30 juillet 2010 *modifiant la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable* a été publiée au Moniteur belge du 14 octobre 2010 (MB 2010a). Au même moment, a été publiée la loi du 30 juillet 2010 *modifiant la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable en ce qui concerne l'évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable* (MB 2010b). Lorsque la révision de 2010 de la loi est évoquée dans la suite du texte, il est fait référence aux modifications introduites par ces deux lois.

b Adaptations

La nouvelle loi implique des changements tant mineurs que majeurs, mais sans modifier la philosophie du cycle des Plans et des Rapports. Le Plan fédéral est toujours élaboré sur la base du Rapport fédéral (art. 3)² et le CFDD et la population sont consultés pour chaque nouveau Plan (art. 4).

Trois adaptations du cycle politique suite à la révision de la loi 2010

La révision de la loi introduit la notion de "*vision stratégique à long terme de développement durable*" (nouveau chapitre I/1, art. 2/1). Cette vision à long terme comprendra des objectifs à long terme ainsi que des indicateurs pour mesurer les progrès réalisés. Avant la révision de 2010, la classification d'Agenda 21 devait structurer le Plan. Après la révision, la vision à long terme servira de cadre de référence pour les travaux menés par la CIDD, le SPP DD et la TFDD du BFP. La révision précise aussi que si les autorités fédérales, les Communautés et les Régions concluent un accord de coopération présentant une vision à long terme (telle que définie dans le texte cadre de la stratégie nationale de développement durable), les autorités fédérales seront dispensées de se doter de leur propre vision à long terme globale. Dans le cadre de l'élaboration de la vision stratégique à long terme, un rôle particulier a également été donné au Parlement: "*Le Roi fixe après débat parlementaire et avec la société civile organisée la vision stratégique à long terme fédérale de développement durable*". Dans le Plan 2000-2004, le Parlement était d'ailleurs déjà invité à tenir un débat annuel sur la prospective en matière de développement durable, mais ce débat n'a eu lieu qu'une seule fois, en 2002 (TFDD 2005, p. 194).

1. Le gouvernement a introduit un projet de loi (Chambre des représentants 2009a) qui a été examiné en même temps que trois propositions de loi modifiant la loi du 5 mai 1997 (Chambre des représentants 2007, 2008a et 2008b).

2. La version néerlandaise dit "*op basis van het federaal rapport*" (sur la base du rapport fédéral) alors que la version française dit "*en tenant compte entre autres du rapport fédéral*".

La durée du cycle politique, composé du mécanisme de planification et de rapportage ainsi que du processus consultatif (nouvel art. 2, 8°), passe de quatre à cinq ans (art. 3 modifié). Selon l'exposé des motifs du projet de loi du 10 novembre 2009, le cycle politique coïncidera de cette façon davantage avec les échéances régionales et européennes (Chambre des représentants 2009a, p. 5). Le *Plan fédéral de développement durable* sera donc désormais d'application pour une durée de 5 ans (art. 3 modifié). Le *Rapport fédéral sur le développement durable* sera publié en deux parties au cours de ces cinq ans: l'une portera sur l'état des lieux et l'évaluation; l'autre, sur la prospective (art. 7 modifié).

Le gouvernement a la possibilité de réviser le Plan au cours de sa période de validité (nouvel art. 6/1), en partie ou dans son ensemble (ce qui revient à adopter un nouveau Plan). Cette révision peut se faire uniquement après l'installation d'un nouveau gouvernement suite à un renouvellement complet de la Chambre des représentants, donc après des élections. La loi définit la procédure à suivre.

Autres adaptations majeures de la révision de la loi 2010

Les dispositions transitoires précisent que le Plan 2004-2008 reste d'application jusqu'à la fixation d'un nouveau Plan qui sera élaboré sur la base du *Projet de plan 2009-2012* et adopté au plus tard le 31 décembre 2011 (MB 2010c). Ce Plan est, dès lors, dénommé ci-après Plan 2004-2008/2011 ou P2.

La composition de la CIDD est modifiée. Elle n'est plus composée de représentants de chaque membre du gouvernement, mais de représentants de chaque service public fédéral ou service public fédéral de programmation et du Ministère de la défense. La CIDD est ainsi de nouveau composée de fonctionnaires. Par ailleurs, chaque gouvernement des Communautés et des Régions est invité à désigner un membre à la CIDD pour l'y représenter, alors que la loi avant modification leur donnait un statut d'observateur. Le BFP n'est plus membre, mais est désormais représenté à la CIDD par un observateur. Seuls les membres ont droit de vote, et ils sont nommés pour cinq ans. Le fonctionnaire dirigeant du SPP DD préside la CIDD. Le SPP DD assure également le secrétariat (art. 16 modifié).

La nouvelle version de la loi laisse la composition du CFDD plus ouverte quant à la représentation de la société civile (art. 12 modifié). La composition du CFDD sera désormais déterminée par AR "*pour rendre sa composition plus flexible en fonction des nouveaux besoins sociétaux*" (Chambre des représentants 2009a, p. 5).

Le gouvernement doit motiver ses dérogations aux avis unanimes du CFDD sur l'Avant-projet de plan (art. 5 modifié), alors qu'avant il devait motiver les dérogations à tout les avis du CFDD sur l'Avant-projet de plan. De plus, le CFDD n'a plus 90, mais seulement 60 jours pour communiquer son avis sur l'Avant-projet de plan (art. 4, §3 modifié).

Le SPP DD, créé par l'AR du 25 février 2002, est intégré dans la loi (nouvel art. 2, 7° et autres), ainsi que l'évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable (EIDD) (nouveau chapitre V/1, art. 19/1 à 19/3).

1.2 Évaluation de la stratégie fédérale

1.2.1 Cadre de l'évaluation

L'évaluation de la stratégie de développement durable s'appuie sur cinq principes qui permettent de distinguer les actions en faveur du développement durable des actions classiques pour le développement ou l'environnement. La TFDD les a sélectionnés, parce que les plus englobants et les plus novateurs, dans la liste des 27 principes de la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* (TFDD 1999, pp. 32-40). Ces cinq principes ont déjà servi auparavant comme critères pour évaluer le développement durable (TFDD 2002, 2005 et 2007). Ils ont également été retenus dans le texte cadre pour une stratégie nationale de développement durable.

Par ailleurs, les sept critères de l'*European Sustainable Development Network* (ESDN) sont aussi utilisés dans cette évaluation. Ces critères auxquels doivent répondre les stratégies de développement durable découlent des travaux des Nations unies (ONU) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur les directives en matière de stratégie de développement durable (ESDN 2011).

Certains critères de l'ESDN s'apparentent fortement aux cinq principes sélectionnés dans les travaux de la TFDD, d'autres apportent de nouveaux éléments. Une différence importante est le fait que les critères de l'ESDN sont choisis pour s'appliquer spécifiquement aux stratégies de développement durable et que par conséquent, ils sont plus ciblés sur le processus. Les principes de développement durable, quant à eux, visent toute action se référant à ce type de développement y compris la politique et les plans, ils sont donc plus englobants que les critères de l'ESDN.

C'est en combinant ces cinq principes et ces sept critères de l'ESDN, que huit critères ont été définis pour évaluer la stratégie de développement durable au point 1.2.2:

- b. Vision à long terme;
- c. Responsabilité à l'échelle mondiale;
- d. Double équité;
- e. Intégration;
- f. Participation;
- g. Engagement politique;
- h. Mécanismes et capacité de mise en œuvre;
- i. Monitoring, évaluation et révision de la stratégie.

1.2.2 Évaluation

a Vision à long terme

Une stratégie de développement durable doit pouvoir s'appuyer sur une vision à long terme et englober des objectifs intermédiaires. La loi avant la révision de 2010 prévoyait déjà une perspective à long terme. En effet, le Plan renvoyait au cadre international (art. 2, 2^o), qui contient de nombreux objectifs à long terme. Il devait aussi poursuivre des objectifs de développement durable et tenir compte des éléments de prospective à long terme (art. 3).

La loi après la révision de 2010 aborde explicitement la notion de vision à long terme de développement durable (nouvel article 2/1). Cette modification importante vient améliorer la stratégie grâce aux objectifs à long terme de développement durable qui offrent un cadre dans lequel la politique, trop souvent axée sur le court terme, peut s'inscrire. Pour développer une vision à long terme effective, il faut également que les objectifs puissent être qualifiés de SMART (*specific, measurable, achievable, realistic et time-bound*)¹.

La vision à long terme qu'instaure la révision de la loi doit comprendre des objectifs et des indicateurs permettant d'évaluer ces derniers. L'intention est donc de définir des objectifs spécifiques, mesurables et situés dans le temps. Cette vision à long terme sera fixée par AR dans les 24 mois qui suivront l'entrée en vigueur de la révision de 2010 de la loi, c'est-à-dire pour le 24 octobre 2012 (MB 2010c). À l'heure actuelle, il est donc encore impossible d'évaluer si les objectifs seront SMART et s'ils seront conformes aux principes de développement durable. Néanmoins, la vision politique à long terme constituera un point d'ancrage fondamental de la nouvelle stratégie.

b Responsabilité à l'échelle mondiale

Une stratégie doit présenter suffisamment de garanties pour encourager les gouvernements et les décideurs à assumer leur responsabilité à l'échelle mondiale. Il s'agit du principe de responsabilité commune mais différenciée. Selon ce principe, les pays développés reconnaissent une plus grande responsabilité au niveau mondial, étant donné les pressions qu'ils exercent sur l'environnement mondial et les technologies et les moyens financiers dont ils disposent (Déclaration de Rio, principe 7).

1. Spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et temporellement définis. L'acronyme SMART est très courant et peut avoir d'autres significations. Par exemple, la lettre A désigne aussi parfois *acceptable* ou *accepted*. Ici, à l'instar d'ESDN, il a ici été opté pour *achievable*, qui signifie que les objectifs ne doivent être ni trop faciles, ni trop ambitieux.

Le fait que la Belgique souhaite honorer cette responsabilité est surtout visible dans l'instauration, relativement rapidement après la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de 1992, d'une stratégie de développement durable définie par un cadre légal¹. Le contenu de cette loi attache également de l'importance à la dimension internationale: le *Plan fédéral de développement durable* doit entre autres proposer des mesures pour réaliser les engagements internationaux de la Belgique. Cette prise de responsabilité se reflète par la concrétisation de ces engagements dans les Plans et les Rapports fédéraux, les ratifications d'engagements internationaux...

c Double équité

Une stratégie doit accorder une place centrale à la double équité. Il s'agit de solidarité intra- et intergénérationnelle: c'est à dire de pourvoir aussi bien aux besoins des générations actuelles que futures de manière équitable.

L'analyse des différents Plans démontre que la politique gouvernementale veille à la solidarité intragénérationnelle. L'adoption d'une vision à long terme prévue dans la loi modifiée améliore aussi potentiellement la solidarité entre les générations.

La Belgique a incontestablement été pionnière dans l'intégration d'un pilier social dans sa stratégie fédérale de développement durable. Par exemple, dès le Plan 2000-2004, une des quatre grandes sous-rubriques de la deuxième partie (*Politiques fédérales ciblées sur les composantes économiques, sociales et environnementales d'un développement durable*) porte sur les *Actions pauvreté et exclusion sociale – sur-endettement – santé environnementale*. La dimension sociale du développement durable est également centrale dans les quatre autres parties de ce Plan (*Principes, thèmes et finalités; Moyens d'exécution; Renforcement du rôle des grands groupes sociaux et Dix lignes directrices*). Dans le Plan 2004-2008/2011, un des six thèmes traités est la *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* et 10 des 31 actions sont directement liées à ce thème. Il y a également des mesures transversales dans les autres thèmes qui portent sur leur dimension sociale. Dans l'*Avant-projet de plan 2009-2012*, la partie consacrée aux actions politiques comprend une sous-partie *F. Inclusion sociale, démographie et migrations* qui présente six actions et une sous-partie *B. Adaptation et lutte contre les effets négatifs du changement climatique* qui contient entre autres une action *Politique climatique et groupes vulnérables*.

d Intégration

Une stratégie doit permettre d'intégrer progressivement le processus décisionnel, tant verticalement qu'horizontalement, car un développement durable ne peut se limiter à un niveau de pouvoir ou à un domaine. La stratégie doit donc veiller à une meilleure harmonisation des décisions des différents niveaux de pouvoir (mondial, européen, régional et local), c'est-à-dire l'intégration verticale. Il en va de même pour les politiques définies à chaque niveau dans différents domaines à l'aide de mécanismes de coordination politique horizontale rendant cohérentes les décisions dans les différents domaines, c'est-à-dire l'intégration horizontale.

Intégration verticale

Plusieurs éléments de la stratégie visent une intégration verticale. Ainsi, la CIDD compte non seulement des représentants des services publics fédéraux mais aussi des représentants des gouvernements des Communautés et des Régions².

La révision de 2010 a créé la possibilité de remplacer la vision fédérale à long terme dont l'élaboration est prévue dans l'article 2/1 par la réalisation d'un accord de coopération entre les gouvernements fédéraux, communautaires et régionaux "*qui englobe une vision fédérale à long terme de développement durable*" (voir point 1.1.3.b). Ces derniers peuvent donc décider conjointement des objectifs à atteindre à long terme.

-
1. En 2009, selon le rapport établi à l'attention de la Commission du développement durable des Nations unies, 106 États membres des Nations unies mettaient en œuvre une stratégie nationale de développement durable (UN 2009).
 2. Même si juridiquement il n'existe pas de hiérarchie entre le niveau fédéral et les régions et communautés, il est possible de considérer la coopération entre ces niveaux politiques comme étant de l'intégration verticale sur la base de la zone géographique plus large pour laquelle le niveau fédéral est compétent.

La loi de 2010 allonge également le cycle, qui passe de quatre à cinq ans. L'exposé des motifs du projet de loi mentionne que cela permettrait d'assurer une bonne concordance avec les politiques menées aux autres niveaux de pouvoir (Chambre des représentants 2009a). Cela montre la nécessité d'une intégration verticale. Celle-ci est cependant très difficile à réaliser dans la pratique. Tout d'abord, une bonne intégration des différentes stratégies ne passe pas seulement par l'application d'échéances identiques pour toutes. Elle passe surtout par l'importance accordée par chaque niveau aux objectifs poursuivis par les autres niveaux de pouvoir (voir aussi 2.2.5.a). En effet, ce n'est pas parce que le Parlement européen, les parlements régionaux et le Plan fédéral disposent tous d'un délai de cinq ans que les politiques menées à ces différents niveaux seront intégrées. Ensuite, il n'est pas facile de concilier deux éléments différents de la loi: d'une part, les Plans fédéraux qui ont une durée fixe et s'intègrent aux différentes stratégies européennes et régionales; et d'autre part, la possibilité pour un nouveau gouvernement d'adapter le Plan fédéral en cours et d'altérer ainsi sa relation avec ces autres stratégies.

Intégration horizontale

Plusieurs éléments de la stratégie rencontrent la nécessité de tendre vers une intégration horizontale.

La loi initiale spécifiait que le Plan fédéral devait veiller à la cohésion entre les compartiments de la société. La loi modifiée de 2010 met l'accent sur le fait que le Plan fédéral doit formuler des directives à l'attention des services publics fédéraux.

Les membres de la CIDD représentent les différents services publics. Par conséquent, la Commission est l'organe idéal pour assurer une coordination horizontale de la politique. Le SPP DD, comme service public responsable du développement durable, joue un rôle transversal par rapport aux autres services publics.

Le *Plan fédéral de développement durable* est un seul plan mis en œuvre dans plusieurs domaines. Dans les Plans 2000-2004 et 2004-2008/2011, cette intégration horizontale est fortement ancrée. La deuxième partie du Plan 2000-2004 reprend une action transversale visant à modifier les modes de production et de consommation. Les parties de ce Plan consacrées aux moyens d'exécution et au renforcement du rôle des grands groupes sociaux proposent des instruments visant à mettre en pratique l'intégration horizontale. Les parties sur les principes de base et les lignes directrices s'y attachent également. Le Plan 2004-2008/2011 présente notamment 11 actions axées sur les trois piliers du développement durable à la fois et une partie transversale sur le *Follow-up du Plan*. L'*Avant-projet de plan 2009-2012*, comprend quant à lui, trois parties transversales qui doivent permettre de modifier les modes de production et de consommation, d'élaborer une vision à long terme et de développer des instruments politiques.

Enfin, l'EIDD évalue les effets des décisions politiques sur les thèmes politiques autres que celui sur lequel porte cette décision, et mesure leur impact social, environnemental et économique.

e Participation

Une stratégie doit susciter la participation la plus large possible de la société au développement durable, en l'impliquant dans l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie. Divers moyens existent à cette fin: consulter la population, créer des *focus groups*, consulter des panels de citoyens, demander l'avis d'un comité consultatif, ou combiner ces possibilités.

La consultation occupe une place importante dans la stratégie (voir 2.1.2). Dans son exposé introductif au projet de la révision de la loi, le ministre a souligné le fait que "*cette loi permet de conserver l'esprit de la loi, basé sur [...] une démarche participative vis-à-vis de la société civile*" (Chambre des représentants 2010, p. 6).

Malgré cette volonté, la loi de 2010 a changé certaines dispositions relatives à la consultation sur l'Avant-projet de plan fédéral de développement durable.

- Le délai dont dispose le CFDD pour formuler un avis sur l'Avant-projet de plan est réduit de 90 à 60 jours (art. 4 modifié).
- Le gouvernement ne doit préciser les motifs pour lesquels il a été dérogé aux avis du CFDD que s'il s'agit d'avis unanimes (art. 5 modifié).

- En ce qui concerne la représentation de la société civile, la composition du CFDD ne figure plus dans la loi. Elle est renvoyée vers un AR séparé (art. 12 modifié). Ce dernier n'a pas encore été fixé, ce qui renvoie aux remarques émises à la Commission parlementaire au sujet du risque de politisation et de discontinuité du CFDD (Chambre des représentants 2010, p. 29).
- Le mécanisme de flexibilité prévu par la loi permettra au nouveau gouvernement de modifier un Plan fédéral, c'est-à-dire de supprimer, d'ajouter ou de changer certaines mesures, sans revoir complètement le Plan en cours et sans organiser une nouvelle consultation (art. 6/1). Cette procédure peut avoir un effet négatif sur la motivation de la population à participer à l'élaboration d'un Plan.

f Engagement politique

Une stratégie doit être appuyée par l'engagement des principaux décideurs. Le degré d'engagement est évalué en analysant tant la stratégie elle-même que les actions politiques menées en dehors du contexte de la stratégie.

Des signes d'engagement politique fort sont observés:

- la stratégie a été ancrée dans une loi;
- la capacité d'élaboration et de mise en œuvre des politiques a été renforcée par la création du SPP DD et des cellules de développement durable;
- la stratégie a été renforcée par l'introduction du développement durable dans la Constitution, par la rédaction d'un texte cadre pour une stratégie nationale ainsi que par le développement et la mise en œuvre de l'EIDD.

D'autres aspects de la stratégie fédérale, en revanche, témoignent d'un engagement politique faible:

- la phrase "*Le Plan n'a [...] pas de force réglementaire, mais indique les lignes directrices de la politique que le gouvernement a l'intention de mettre en œuvre*", dans le premier paragraphe des *Plans fédéraux de développement durable 2000-2004 et 2004-2008/2011*;
- les incertitudes autour de l'adoption du Plan suivant;
- l'absence de modification de la loi permettant de répondre au constat de la Cour des comptes selon lequel les instruments et les acteurs de la politique fédérale de développement durable se trouvent à la marge du processus décisionnel politique et administratif.

g Mécanismes et capacité d'exécution

Une stratégie doit, pour atteindre les objectifs visés, prévoir des mécanismes permettant de mettre en œuvre les mesures. Il s'agit par exemple des plans d'action, des moyens financiers et du personnel.

Dans la stratégie fédérale, la capacité à exécuter la politique est présente: il y a un ministre compétent, un service public (le SPP DD), une commission interdépartementale (la CIDD), une loi... (voir point 1.1). Toutefois, la révision de la loi en 2010 a fait disparaître la disposition selon laquelle le Plan fédéral devait déterminer les moyens et les délais pour la mise en œuvre des mesures du Plan (initialement art. 3, 4°). Il faut reconnaître que ces moyens n'ont jamais été repris dans les Plans, mais ils ne sont même plus mentionnés dans la loi après la révision de 2010. Par ailleurs, la phrase citée plus haut sur l'absence de force réglementaire d'un Plan fédéral (voir f) introduit aussi des doutes sur la capacité à entreprendre des actions, étant donné que le Plan constitue l'élément central de la stratégie.

h Monitoring, évaluation et révision de la stratégie

Une stratégie doit prévoir un monitoring et une évaluation des résultats concrets. Recourir au monitoring et à l'évaluation contribue à la bonne application du principe de précaution. En effet, sur la base de l'évaluation de la situation existante ou de la politique menée, il est possible de souligner le manque de mesures dans un domaine pour faire face à certains risques, comme les changements climatiques. Enfin, une stratégie doit aussi pouvoir être modifiée et améliorée dans son ensemble.

Le contexte de la stratégie de développement durable a continuellement évolué: à la loi de 1997 ont succédé le texte cadre pour une stratégie nationale, une révision de la constitution, différents AR portant à

exécution la loi et quelques modifications mineures de la loi. Enfin, en 2010, la loi a été révisée en profondeur (voir points 1.1.2 et 1.1.3).

Ensuite, le monitoring et l'évaluation des résultats concrets ont bien fait partie de la stratégie depuis le début, de façon à permettre une réelle stratégie d'apprentissage. C'est ainsi que la CIDD est chargée de suivre la mise en oeuvre des mesures définies dans les Plans, de coordonner les rapports annuels des membres¹ et de rédiger chaque année un rapport sur ses activités. Sur la base de ce suivi effectué par la CIDD, la TFDD se charge de l'évaluation de la politique menée, qu'elle publie dans les *Rapports fédéraux sur le développement durable* permettant ainsi un cycle d'apprentissage entre les Plans et les Rapports.

2 Plans fédéraux de développement durable 1999-2010

2.1 Préparation des Plans

La section 2.1. décrit et évalue la préparation des Plans selon les différentes étapes décrites par les art. 4 à 6 de la loi sur le développement durable avant la révision de 2010. Le Plan 2000-2004 (P1), le Plan 2004-2008/2011 (P2) et l'*Avant-projet de plan 2009-2012* (APP3) sont abordés.

La loi détermine qu'en premier lieu un Avant-projet de plan est élaboré par la CIDD (ou par le BFP avant la révision de la loi du 20 juillet 2006). Cet Avant-projet de plan est ensuite soumis simultanément aux chambres législatives, au CFDD et aux gouvernements régionaux et communautaires. Le point 2.1.1 décrit l'élaboration des Avant-projets de plans.

Dans un deuxième temps, le Roi définit les mesures pour donner la notoriété la plus large possible à l'Avant-projet de plan et fixe les modalités de la consultation. Le CFDD formule un avis motivé sur l'avant-projet dans les 90 jours suivant la communication de ce dernier. Le point 2.1.2 décrit la consultation sur les Avant-projets de plans.

Dans les 60 jours, la CIDD examine les avis rendus et rédige le Projet de plan qu'elle transmet, conjointement aux avis, au Conseil des ministres. Le Roi fixe le Plan par arrêté délibéré en Conseil des ministres au plus tard trois mois avant l'expiration de la période de validité couverte par le Plan en cours. Le point 2.1.3 décrit la transformations des Avant-projets de plans en Plans.

Le point 2.1.4 évalue la préparation des Plans.

Le tableau 9 donne un aperçu global de la procédure de préparation des Plans selon un schéma temporel rétrograde comparant les périodes théoriques et réalisées. Ce schéma est basé sur les périodes définies par la loi avant la révision de 2010 et sur le temps nécessaire théorique pour les différentes étapes comme décrit dans la note d'orientation de la CIDD sur l'APP3. Ce tableau les compare aux échéances réelles des P1, P2 et l'APP3.

1. Suite à la révision de la loi en 2010, les rapports annuels des membres de la CIDD seront désormais remplacés par un seul et unique rapport, publié dix-huit mois avant l'arrivée à échéance d'un Plan.

Tableau 9 Procédure et schéma temporel rétrograde pour la préparation des Plans (avant la révision de 2010), avec les dates concrètes pour le Plan 2000-2004, le Plan 2004-2008/2011 et le Projet de plan 2009-2012				
Période	Phase de la procédure	Plan 2000-2004 (P1)	Plan 2004-2008/2011 (P2)	Projet de plan 2009-2012 (APP3)
t ^a	Fin de la période de validité du Plan	18 décembre 2004 ^b	31 décembre 2011 au plus tard ^c	
	Début de la période de validité du Plan	19 septembre 2000	19 décembre 2004	
t – 3 m	Adoption du Plan (loi art. 6: trois mois avant la fin de la période de validité du Plan précédent)	AR 19 septembre 2000	AR 28 octobre 2004	
t – 6 m	Approbation du Projet de plan (le gouvernement a besoin de 3 mois pour examiner le Projet de plan)	22 mai 2000	13 juillet 2004	Proposition de Projet de plan envoyée aux membres de la CIDD le 12 septembre 2008
t – 8 m	Fin de la consultation et début du traitement des réactions (loi art. 4, §4: 60 jours pour examiner les avis rendus et rédiger le Projet de plan)	CFDD: 10 avril 2000 (avis du 4 avril); population: 31 mars 2000	14 mai 2004 (avis CFDD du 12 mai)	CFDD: 9 juillet 2008 (avis du 4 juillet); population: 30 juin 2008
t – 11 m	Début de la consultation (loi art. 4§3: le CFDD a 90 jours; §2: un AR règle la consultation de la population)	CFDD: 11 janvier 2000; population: 1er février 2000	15 février 2004	CFDD: 9 avril 2008; population: 1er mai 2008
t – 13 m	Approbation définitive de l'Avant-projet de plan ^d , début de la préparation de la consultation (la CIDD a besoin de 2 mois pour préparer la consultation)	janvier 2000	16 décembre 2003	17 mars 2008 ^e
Source: TFDD sur la base de documents de la CIDD				
a. Le t représente le début de la période de validité d'un nouveau Plan et la fin de la période de validité du Plan précédent.				
b. A l'origine, P1 était valable précisément quatre ans, donc jusqu'au 18 septembre 2004 inclus. Un AR du 22 octobre 2003 a prolongé cette période de validité de 3 mois, donc jusqu'au 18 décembre 2004 inclus (MB 2003 et CIDD 2004b p. 31).				
c. A l'origine, la durée de validité de P2 était un peu plus longue que quatre ans, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2008 inclus. La loi portant des dispositions diverses du 29/12/2010 a prolongé cette durée de validité jusqu'à l'adoption du prochain Plan, au plus tard le 31 décembre 2011 (MB, 2010c, art.84). Cette loi précise que ce prochain Plan devra être élaboré sur la base du <i>Projet de plan 2009-2012</i> .				
d. La disposition des AR des 1er décembre 1998 (MB 1998) et du 8 décembre 2003 (MB 2004a) prévoyant de soumettre à la CIDD la version définitive de l'Avant-projet de plan pour le 15 juin de l'année où un Plan définitif est approuvé n'était pas réaliste vu les autres échéances prévues dans la loi (par exemple les 90 jours pour la consultation du CFDD et la fixation d'un nouveau Plan trois mois avant l'échéance du Plan en cours). L'AR du 19 mars 2007 a allongé cette période: la CIDD approuve l'Avant-projet du plan suivant au moins 12 mois avant l'échéance du Plan en cours (MB 2007b, art.28).				
e. La CIDD n'a pas approuvé le document, mais en a pris acte.				

2.1.1 Elaboration des Avant-projets de plans

a Cadre légal

L'élaboration d'un Avant-projet de plan fait l'objet d'une préparation. Les dispositions légales qui l'organisent ont été modifiées plusieurs fois et sont reprises dans trois AR¹.

L'élaboration de l'*Avant-projet de plan 2000-2004* (APP1; voir b) présente des différences minimales avec celle de l'*Avant-projet de plan 2004-2008* (APP2; voir c). Pour l'*Avant-projet de plan 2009-2012* (APP3; voir d) les différences sont plus grandes: l'AR de 2007 a non seulement modifié le nom du document préparatoire (le *Projet de structure* devient *Note d'orientation*), mais a aussi détaillé l'ensemble de la procédure.

b Préparation de l'Avant-projet de plan 2000-2004

Pour l'APP1, le projet de structure a été élaboré par la Task force développement durable du Bureau fédéral du Plan, sur la base d'indications de la CIDD. Pour commencer, la CIDD a souligné en 1998 l'importance d'un inventaire des actions. Ce travail a en grande partie été réalisé par les membres de la CIDD et a abouti à diverses notes. Ces notes identifient, par administration et par thème, un certain nombre d'ob-

1. Ces trois AR sont l'AR du 1er décembre 1998 *fixant les règles générales relatives à l'organisation et au fonctionnement de la CIDD* (MB 1998), l'AR du 8 décembre 2003 *modifiant l'AR du 1er décembre 1998 fixant les règles générales relatives à l'organisation et de fonctionnement de la CIDD* (MB 2004a) et l'AR du 19 mars 2007 *fixant les règles générales relatives à l'organisation et au fonctionnement de la CIDD* (MB 2007b).

jectifs, d'actions, de moyens et d'indicateurs au sein d'un certain nombre d'hypothèses possibles. Certaines actions sont proches des politiques habituelles, d'autres sont très innovantes et ambitieuses. De plus, ces notes proposaient un calendrier général et une méthode de travail.

Sur la base de ces indications et de ces notes, la TFDD a élaboré un projet de structure, fin septembre 1999, lequel a ensuite été complété en octobre par la CIDD. Sur la base de nouvelles discussions au sein de la CIDD, la TFDD a proposé un projet de texte le 23 décembre 1999, sur lequel les membres de la CIDD pouvaient formuler des remarques jusqu'au 6 janvier. Le 11 janvier 2000, l'*Avant-projet de plan 2000-2004* en français et en néerlandais a été envoyé à l'impression (CIDD 2000a).

c Préparation de l'*Avant-projet de plan 2004-2008*

Le projet de structure de l'APP2 a été élaboré selon la même procédure que pour l'APP1. Les indications de la CIDD et le projet de structure ont de plus été repris en annexe du rapport annuel de 2003 de la CIDD.

Dans un premier temps, la CIDD a formulé des indications, approuvées le 17 février 2003, pour l'élaboration d'un projet de structure. La Commission a proposé de partir de la stratégie de développement durable de l'Union européenne (UE) et de travailler en reprenant ses six thèmes. Elle suggérait aussi de prévoir trois parties: une première partie introductive sur les principes, les thèmes et les objectifs; une deuxième partie définissant les actions, classées selon les six thèmes et une troisième partie décrivant la mise en œuvre concrète et le suivi du Plan.

Sur la base de ces indications, la TFDD a élaboré un projet de structure qui a été examiné par la CIDD le 17 mars et approuvé le 2 avril 2003. Ce document formait la base à partir de laquelle 7 groupes de travail ont développé des actions durant le printemps. Il y avait un groupe de travail par thème de la stratégie UE et un groupe de travail TFDD pour les parties transversales. Au cours de l'été le texte a été amendé par la CIDD pour aboutir à une proposition en octobre 2003. Du 24 octobre au 11 décembre 2003, d'autres modifications ont eu pour but de renforcer le lien entre le texte et l'accord de gouvernement Verhofstadt II. Le 16 décembre 2003, la CIDD a discuté et approuvé l'*Avant-projet de plan 2004-2008* en présence du ministre du développement durable (CIDD 2005b).

d Préparation de l'*Avant-projet de plan 2009-2012*

Afin de préparer l'APP3, une note d'orientation a été élaborée. Cette note d'orientation doit, selon l'AR de 2007, définir au minimum les lignes de force de l'Avant-projet de plan, formuler une proposition de structure, reprendre un calendrier des travaux de rédaction et désigner les responsables des différentes étapes de cette rédaction. La note reprend ces éléments et donne également un aperçu des aspects juridiques liés à l'élaboration d'un Plan.

Il est important de noter que la stratégie de développement durable renouvelée de l'Union européenne et les plans thématiques fédéraux existants ont été choisis comme point de départ pour ce travail. Un inventaire de tous les plans existants et prévus a été mis en annexe car: "*Le PFDD 2009-2012 tentera de relier tous ces plans thématiques ou sectoriels en y ajoutant une approche DD et en favorisant une synergie mutuelle*" (CIDD 2006b).

Pour ce qui est de la structure, la note d'orientation proposait un Avant-projet de plan en quatre parties: une partie consacrée aux axes de la politique et trois parties consacrées aux actions. Ces trois parties devaient reprendre respectivement des actions relatives aux trois capitaux de base du développement durable (le capital humain, le capital environnemental et le capital économique); à la consommation, à la production et à l'évolution démographique; et enfin à la participation de la société au développement durable.

Bien que ce ne soit pas une obligation légale, la secrétaire d'Etat au développement durable de l'époque, Mme Van Weert, a sollicité l'avis du CFDD sur la *Note d'orientation pour construire l'avant-projet de plan 2009-2012*. Le CFDD a formulé un avis approuvé le 22 septembre 2006 par son assemblée générale. Cet avis louait un certain nombre de points de départ de cette note. Ainsi, le CFDD a estimé positif d'utiliser les plans thématiques existants et la stratégie européenne de développement durable comme base de travail. Le CFDD a également apprécié l'intention que "*les actions doivent toujours mentionner les échéances, les responsables, les indicateurs de suivi et l'impact budgétaire*" (CFDD 2006).

Par ailleurs, le CFDD a formulé plusieurs questions telles que "Comment éviter que le troisième PFDD n'offre qu'un inventaire et non pas une intégration des plans sectoriels existants ?" (CFDD 2006). Le Conseil a aussi demandé qu'il soit fait appel à une série d'indicateurs et que des priorités soient fixées dans l'analyse des problématiques de développement durable. En vue de la consultation, le CFDD a insisté pour que le texte soit suffisamment accessible et concret, par exemple en citant des projets exemplaires et des "meilleures pratiques". Finalement le Conseil a souligné l'importance d'un texte cohérent et univoque (CFDD 2006).

Finalement, un groupe de travail composé de membres du secrétariat de la CIDD et du SPP DD a élaboré l'*Avant-projet de plan 2009-2012*. Ce groupe de travail a contacté les experts des différents services publics au sujet des aspects de contenu des actions. Ce travail a été entamé en mai 2007 et a été clôturé en septembre de la même année. Après révision par un rédacteur, l'*Avant-projet de plan 2009-2012* a été transmis à l'assemblée plénière de la CIDD qui en a pris acte le 17 mars 2008. La CIDD n'a donc pas approuvé ce texte, mais ne l'a pas non plus désapprouvé.

e Évolution de la répartition des tâches

Le tableau 10 illustre l'évolution de la répartition des rôles dans l'élaboration des Avant-projets de plans depuis le 5 mai 1997. Il en ressort que si la TFDD était le principal acteur de l'élaboration de l'*Avant-projet de plan 2000-2004*, son rôle a progressivement diminué lors de l'élaboration des Avant-projets de plans suivants. En revanche, le rôle du secrétariat de la CIDD et du SPP DD n'a cessé de gagner en importance.

Tableau 10 Répartition des rôles dans la préparation des Avant-projets de plans			
Tâche	APP 2000-2004	APP 2004-2008	APP 2009-2012
Définition des orientations	CIDD	CIDD	Bureau de la CIDD avec avis du CFDD et TFDD
Définition de la structure	TFDD	TFDD	
Rédaction des parties transversales	TFDD	TFDD	Secrétariat de la CIDD + SPP DD
Rédaction des parties thématiques	TFDD + services publics	Secrétariat de la CIDD + SPP DD + services publics	Secrétariat de la CIDD + SPP DD + services publics
Coordination de la rédaction	TFDD	Secrétariat de la CIDD	Secrétariat de la CIDD + SPP DD
Rédaction finale	TFDD	Groupe de travail Intercabinets + secrétariat de la CIDD + SPP DD	Secrétariat de la CIDD + SPP DD + services publics
Approbation de l'Avant-projet de plan	La CIDD clôture le texte 11 janvier 2000	La CIDD approuve l'Avant-projet de plan le 16 décembre 2003	La CIDD prend acte de l'Avant-projet de plan le 17 mars 2008

Source: analyse de la TFDD

2.1.2 Consultation sur les Avant-projets de plans

La participation est un principe majeur du processus d'élaboration de la politique de développement durable. Ce point commence par conséquent par présenter un cadre théorique sur l'intérêt d'un processus participatif pour élaborer un Plan de développement durable (voir a). Ensuite, lors du passage d'un Avant-projet de plan à un Projet de plan, deux contributions ou formes de participation sont à distinguer: la consultation de la population (art. 4 §2 de la loi; voir b), et l'avis motivé du CFDD (art. 4 §3 de la loi; voir c)¹. Le gouvernement doit également motiver toute dérogation à l'avis du CFDD (art. 5 §1 de la loi)².

Dans le cas de l'*Avant-projet de plan 2009-2012*, un autre processus politique a été organisé parallèlement à la consultation, à savoir le *Printemps de l'environnement* durant lequel la population et la société civile ont été consultées (voir d). Le rôle du Parlement dans la consultation est également abordé (voir e).

1. Suite à la révision de la loi en 2010, la CIDD est tenue de formuler un avis sur les mesures prévues pour consulter la population sur un Avant-projet de plan et le délai dont dispose le CFDD pour émettre un avis sur l'Avant-projet de plan a été ramené de 90 à 60 jours.
 2. Suite à la révision de la loi en 2010, seuls les écarts par rapport aux avis unanimes du CFDD doivent encore être motivés.

a Participation

L'accès à l'information et le droit de participer aux processus de décision sont le sujet du 10^e principe de la Déclaration de Rio. Ce principe a également été repris dans les analyses de la TFDD comme l'un des cinq critères d'un développement durable en Belgique. La loi concrétise ce principe en prévoyant la consultation de la population sur l'Avant-projet de plan ainsi que la formulation d'un avis sur celui-ci par le CFDD.

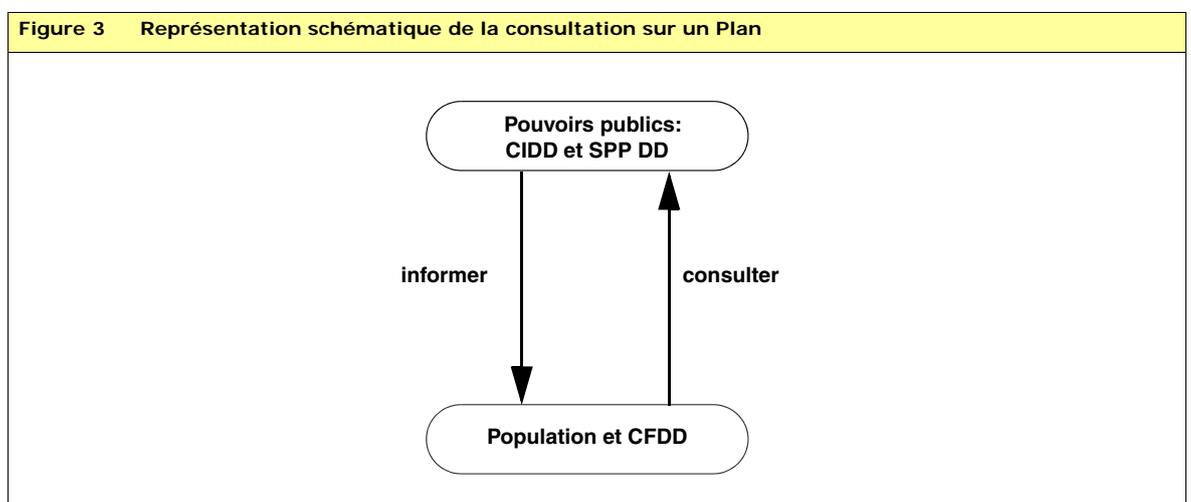
La théorie sur la participation citoyenne (Arnstein 1969; Edelenbos & Monnikhof 2001) distingue plusieurs phases dans la participation de la population aux processus décisionnels. L'échelle de participation d'Edelenbos et Monnikhof (2001) compte cinq phases de participation d'intensité croissante: *informer*, *consulter*, *formuler un avis*, *coproduire* et *participer à la décision*. Les trois premières phases sont pertinentes pour une consultation. Dans la phase *informer*, les citoyens sont simplement informés des décisions prises; dans la phase *consulter*, les résultats de la consultation sont considérés comme des fondements possibles des décisions mais ne sont pas contraignants; dans la phase *formuler un avis*, les idées développées sont utilisées, mais il peut y être dérogé sans qu'une motivation soit nécessairement formulée. Les deux autres phases ne sont pas pertinentes pour une consultation (*coproduire* implique l'élaboration d'une politique en concertation avec les participants; *participer à la décision* implique que les participants décident, tout en respectant les conditions secondaires déterminées par les décideurs politiques).

La consultation telle que voulue par la loi de mai 1997 reflète ainsi les trois premières phases: d'une part, la population et la société civile sont informées d'une initiative politique, d'autre part, la population est consultée et le CFDD formule un avis. La figure 3 résume le processus et fait une distinction entre les données sur l'information fournie à la population au sujet d'un Avant-projet de plan et les données sur la participation active de la population à la consultation au sujet d'un Avant-projet de plan.

Toutefois la théorie sur la participation citoyenne identifie de nombreuses autres conditions à satisfaire pour faire réussir un processus de participation (Arnstein 1969, p. 219; Loyens & Van de Walle 2006, pp. 6-11; CFDD 2003, p. 3). Premièrement, l'information doit avoir lieu suffisamment tôt dans le processus de décision et l'information fournie doit être suffisante. Deuxièmement, la participation ne doit pas être à sens unique, des décideurs vers la population. Troisièmement, la communication doit être claire et transparente et il est important de déterminer des objectifs et des groupes cibles. Enfin, les décideurs doivent être suffisamment investis dans le processus et ils doivent prendre la contribution de la population au sérieux.

b Consultation de la population

Trois aspects de la consultation de la population sont abordés ici. Premièrement, les efforts fournis pour assurer la notoriété des Avant-projets de plans sont décrits. Ensuite, des indications sur la notoriété qu'ont eu les Avant-projets de plans sont présentées, dans la mesure où des données sont disponibles à ce sujet. Enfin, quelques données sur le nombre de réactions aux Avant-projets de plans sont fournies.



Communication relative aux Avant-projets de plans

Les efforts fournis et les frais consentis pour les consultations de 2000, 2004 et 2008 sont illustrés dans les tableaux 11 et 12. Les principales constatations sont décrites ci-dessous.

En ce qui concerne les efforts fournis pour assurer la notoriété des différents Avant-projets de plans (tableau 11), ces données montrent que la campagne médiatique et le nombre de débats publics ont été plus limités pour l'*Avant-projet de plan 2009-2012* que pour les Avant-projets de plans précédents. Il n'y a pas eu non plus de conférence de presse en présence du membre de gouvernement compétent pour annoncer la consultation. Ceci est aussi reflété par les dépenses réalisées pour la consultation.

Tableau 11 Efforts fournis pour assurer la notoriété des différents Avant-projets de plans			
	Consultation 2000	Consultation 2004	Consultation 2008
Responsabilité	Cabinet du secrétaire d'Etat au développement durable M Deleuze	SPP DD	SPP DD
Lancement	Conférence de presse par le secrétaire d'Etat au développement durable M Deleuze, le ministre de la politique scientifique M Demotte et le secrétaire de la CIDD M Sonck	Conférence de presse par la ministre chargée du développement durable Mme Vandebossche et Journée de formation pour les intermédiaires	Conférence de presse par le président du SPP-DD M de Beer de Laer
Délai	Population: 60 jours (01/02-31/03) CFDD: 90 jours (11/01-10/04)	90 jours (15/02-14/05)	Population: 60 jours (01/05-30/06) CFDD: 90 jours (09/04-09/07)
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 00 en néerlandais, 12 000 en français, 1 000 en allemand); 3 000 cédéroms; 8 440 téléchargements	9 000 exemplaires imprimés (4 000 en néerlandais, 4 000 en français, 1 000 en allemand); 48 000 téléchargements (et 29 000 hors période de consultation)
Langues	Néerlandais, français, traduction allemande partielle via Internet	Néerlandais, français, allemand	Néerlandais, français, allemand
Présentation	Très simple, impression en noir et blanc	Couverture en quadrichromie, texte en deux couleurs, dessins en noir et blanc	Complètement en quadrichromie, avec photos
Diffusion dans les communes	En consultation dans les bibliothèques publiques	En consultation dans les bibliothèques publiques (1477) 2 exemplaires et une affiche envoyés à chaque commune	Consultation mentionnée sur les sites internet de 137 communes flamandes, 106 communes wallonnes et 19 communes bruxelloises.
Campagne via les médias	Annonce publiée 2 fois dans 7 journaux et dans plusieurs revues; communication gouvernementale à la radio et à la TV; sites internet: CIDD et <i>Billy-globe</i>	Annonce publiée 2 fois dans 8 journaux et une fois dans 7 revues; spots radio sur 11 chaînes; 5 100 affiches; sites internet: CIDD, plan2004.be et <i>Billy-globe</i>	Annonce publiée 2 fois dans 7 journaux; sites internet: plan2009.be et info-durable.be
Débats publics	Plus de 100, subsidiés ou non	108: 75 subsidiés, 10 non subsidiés et 23 organisés par le SPP DD	3 midis du SPP-DD et 8 conférences
Projets subventionnés	25 projets: journées d'étude, réunions d'information et présentations	43 projets: conférences, publications papier et sites internet	17 projets
Synthèse^a	Non disponible	Disponible	Non disponible
Transparents	Disponibles	Disponibles	Disponibles
Source: CDO 2000; Chambre de représentants 2000, 2004a et 2004b; SPP DD 2004b et 2008c			
a. La synthèse de l'Avant-projet de plan et les transparents qui s'y rapportent sont des outils pédagogiques et ne constituent pas des documents officiels. Pour l' <i>Avant-projet de plan 2000-2004</i> , 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			

En ce qui concerne les dépenses (tableau 12), il apparaît que le coût de la consultation sur l'*Avant-projet de plan 2009-2012* a été moindre que dans le cadre des consultations précédentes. Son coût d'un peu plus de 200 000 euros représente environ la moitié de celui de la consultation sur l'*Avant-projet 2000-2004* et moins d'un tiers de celui de la consultation sur l'*Avant-projet 2004-2008*. A l'examen des postes individuels de dépense, la différence de coût entre les campagnes médiatiques organisées pour les deux premières consultations est frappante. Pour l'*Avant-projet 2000-2004*, il était de presque près de 230 000 euros et pour l'*Avant-projet 2004-2008* de plus de 440 000 euros.

Notoriété des Avant-projets de plans

Des efforts ont été fournis pour assurer la communication sur l'*Avant-projet de plan 2000-2004*, comme le montre le tableau 11. Le document a été téléchargé 4 200 fois.

Ce chiffre a doublé lors de la consultation sur l'*Avant-projet de plan 2004-2008*¹, pour lequel le site internet <www.plan2004.be> avait été créé. En effet, entre le 9 février et le 18 mai 2004, le site a été consulté 31 407 fois par 19 763 visiteurs distincts. Au cours de cette période, l'avant-projet a été téléchargé 8 440 fois (5 179 fois dans sa version française, 3 142 fois dans sa version néerlandaise et 119 fois dans sa version allemande).

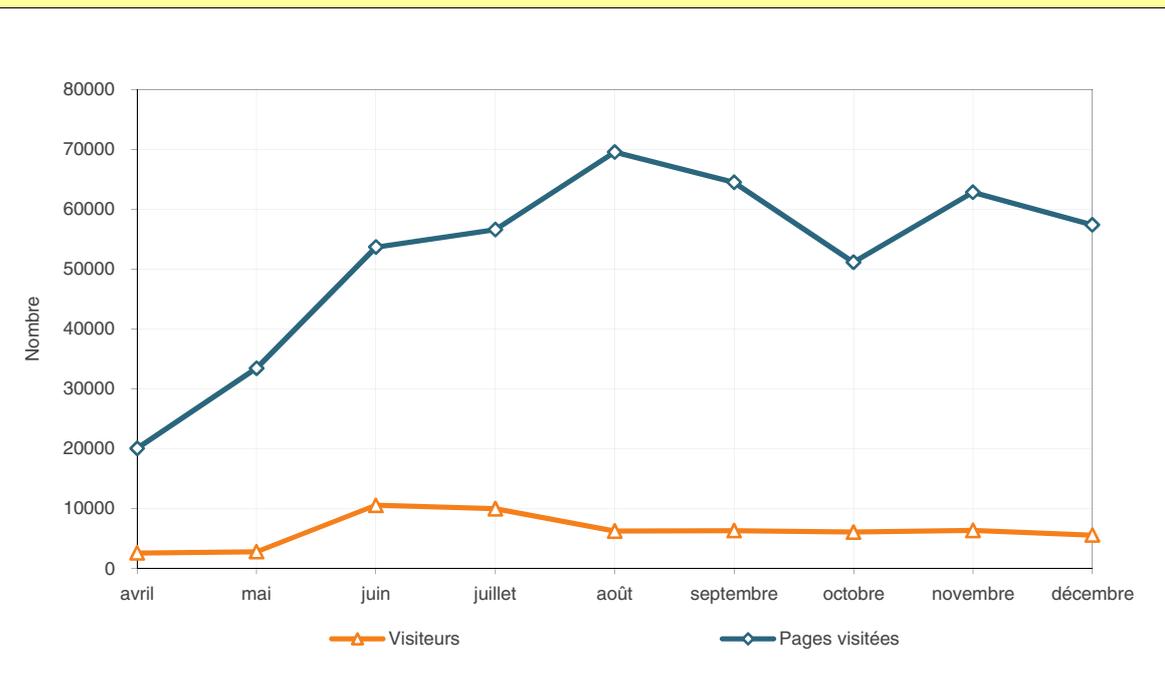
Tableau 12 Dépenses réalisées pour assurer la notoriété des différents Avant-projets de plans					
Consultation 2000		Consultation 2004		Consultation 2008	
Description	Coût (EUR)	Description	Coût (EUR)	Description	Coût (EUR)
		Mise en pages et illustrations	7 653,14	Mise en pages et illustrations	46 178,32
Impression noir et blanc: 6 000 en néerlandais et 11 000 en français	32 144,73	Impression 2 couleurs: 12000 en néerlandais, 12000 en français, 1000 en allemand	33 039,49	Impression en quadrichromie: 4000 en néerlandais, 4000 en français, 1000 en allemand	16 573,90
Traductions	4 746,74	Traductions	13 866,00	Traductions et révisions de texte	10 761,21
Campagne du Service fédéral d'information: annonces dans la presse, communication gouvernementale à la TV et à la radio, envoi...	228 999,03	Conception de l'annonce et de l'affiche + impression des affiches	4919,97	Promotion: impression de l'affiche, articles sur info-durable.be	30 290,83
		Publication des annonces	104 818,35	Publication des annonces	47 516,70
		Spots radio	309 393,10		
		Envoi	13 974,00	Envoi	2 574,58
		Cédérom: création et impression	2 214,30		
Comité d'accompagnement (6 personnes)	7 436,81				
		Formation d'intermédiaires	5 054,88		
Subsides aux associations et à la presse	65 888,86	Subsides aux associations et à la presse	92 317,00	Subsides aux associations	26 950,00
		Conférences	7 426,00		
Site internet Billy Globe	47 420,67	Site internet Billy Globe	0	Site plan2009.be	19 360,00
		Formulaire sur cédérom	16 819,00		
Total	386.636,84	Total	611.495,97	Total	200 205,74

Source: CDO 2000; SPP DD 2004; Chambre des représentants 2000, 2004a et 2004b; SPP DD 2008c

Le site internet <www.plan2009.be> fut au centre de la consultation de la population sur l'*Avant-projet de plan 2009-2012*. La figure 4 précise le nombre de visites du site par mois. Le nombre de visiteurs du site a augmenté au cours de la consultation, pour dépasser les 10 000 visiteurs dans les mois de juin et juillet. Après la consultation, le nombre de visiteurs est retombé à 6 000 par mois. Le nombre de pages consultées par visiteur et par mois a également augmenté au cours de la consultation.

1. L'utilisation globale d'internet en Belgique a également quasi doublé entre 2000 et 2004 (Internet world stats 2011).

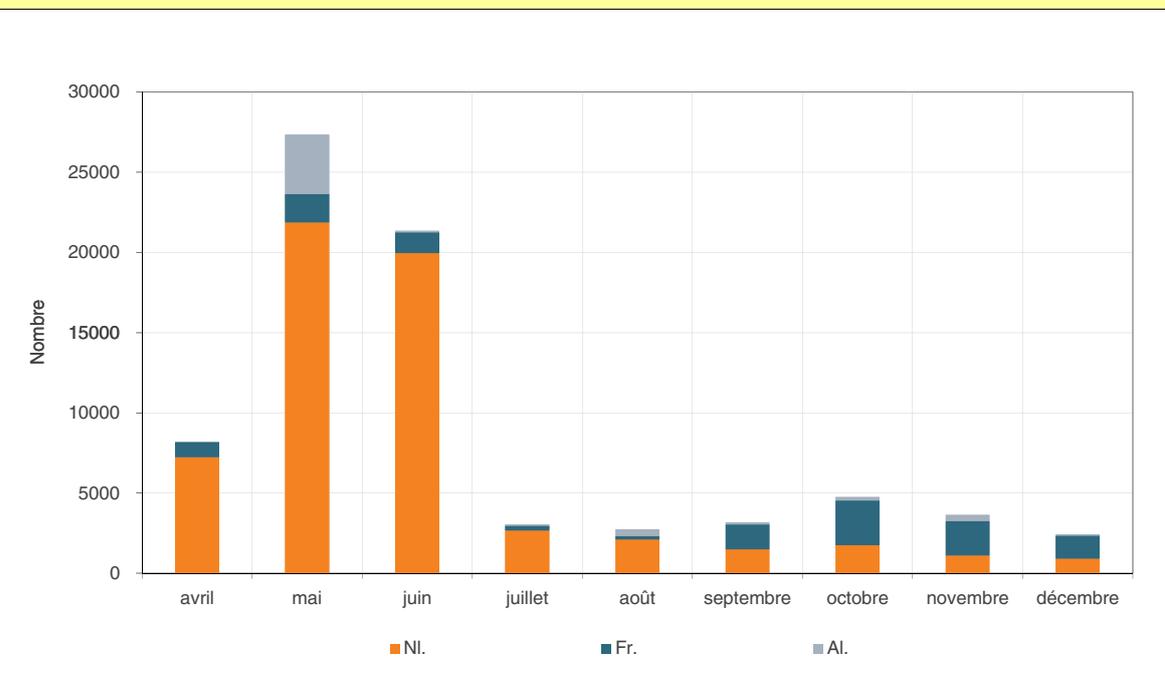
Figure 4 Nombre de visiteurs et nombre de pages consultées par mois du site www.plan2009.be, en 2008



Source: TFDD sur la base des données du SPP DD

La figure 5 précise le nombre de téléchargements de l'APP3. Ce nombre a diminué rapidement après le pic atteint au cours des mois de mai et juin. L'information sur la distinction entre les téléchargements du texte complet ou d'actions distinctes (les deux étaient possibles) n'est pas disponible. Enfin, il y a un écart notable entre le nombre de téléchargements par version linguistique de l'Avant-projet de plan: 77 % en néerlandais, 16 % en français et 7 % en allemand.

Figure 5 Nombre de téléchargements par mois de l'Avant-projet de plan 2009-2012, en 2008



Source: TFDD sur la base des données du SPP DD

Réactions sur les Avant-projets de plans

Tout d'abord, il faut distinguer le nombre de *réactions* et le nombre de *remarques* sur un Avant-projet de plan. Une réaction est l'ensemble de la contribution formulée par une personne ou une association sur l'Avant-projet de plan. Elle peut contenir plusieurs remarques portant par exemple sur différentes actions prévues dans l'Avant-projet de plan. Il y a également une différence entre les réactions *types* et les réactions *uniques*: les premières sont des réactions identiques envoyées par plusieurs répondants. Finalement la majorité des réactions sont *recevables* mais certaines ne le sont pas, par exemple lorsqu'elles sont envoyées trop tard.

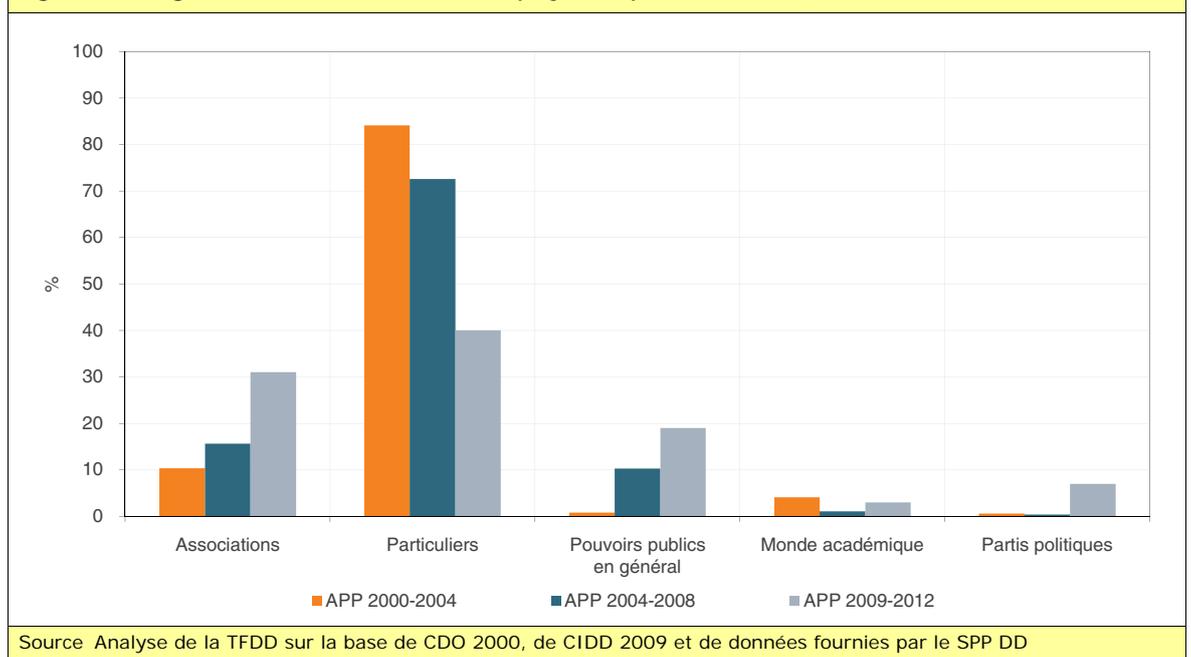
La consultation sur l'*Avant-projet de plan 2000-2004* a suscité 1 887 réactions: 1 529 réactions à traiter comprenant ensemble 16 000 remarques et 358 réactions identiques, et donc traitées une seule fois. Il y a également eu 217 réactions non recevables ne devant donc pas être traitées: 129 pour cause de dépassement de délai et 88 pour un autre motif (CIDD 2001b). Les réactions ont été traitées par un institut scientifique indépendant, le *Centrum voor Duurzame Ontwikkeling* de l'Université de Gand.

La consultation sur l'*Avant-projet de plan 2004-2008* a suscité 805 réactions: 731 réactions à traiter comprenant 6 000 remarques et 75 réactions identiques. Il y a également eu 39 réactions reçues hors délai. Le rapport annuel de la CIDD sur 2004 explique comment les réactions ont été traitées par le SPP DD et par la CIDD et à quelles actions elles se rapportaient (CIDD 2005b).

Tout comme pour les deux consultations précédentes, le nombre de personnes qui ont pris connaissance de l'*Avant-projet de plan 2009-2012* était supérieur au nombre de personnes qui ont envoyé une réaction. Le nombre de réactions était de 1 207. Parmi ces réactions, 740 ont été transmises en ligne par les visiteurs du site; 467 ont été transmises par un autre canal et intégrées par les collaborateurs du SPP DD dans le programme informatique de traitement des réactions. Les réactions ont ensuite été traitées par le secrétariat de la CIDD, aidé d'agents de plusieurs services publics.

La figure 6 présente l'origine des réactions sur les trois Avant-projets de plans. Une large majorité des réactions sur l'*Avant-projet de plan 2009-2012* provenait de particuliers (40 %) et un nombre important d'associations (31 %); les autres réactions (29 %) étaient émises par d'autres acteurs, telles que des communes, des partis politiques, etc. (CIDD 2009). En comparaison avec les deux consultations précédentes il est frappant que la part et le nombre de réactions des particuliers diminue. Des explications possibles pour cette diminution sont le budget plus restreint, le manque d'accord politique sur le texte et la simultanéité avec le *Printemps de l'environnement*.

Figure 6 Origine des réactions sur les Avant-projets de plans 2000-2004, 2004-2008 et 2009-2012



c Avis du CFDD

L'avis du CFDD forme une étape importante de l'élaboration des Plans. Selon l'article 4 §3 de la loi, le CFDD communique son avis motivé sur l'avant-projet dans les nonante jours suivant la communication de ce dernier, et selon l'article 5 §1 de la loi avant la révision de 2010, au moment de fixer le Plan, le gouvernement doit donner les motifs pour lesquels il a dérogé à l'avis du Conseil. De nombreux acteurs représentés au sein du CFDD émettent également un avis en leur propre nom.

L'avis sur l'*Avant-projet de plan 2000-2004* a été approuvé par l'assemblée générale du CFDD du 4 avril 2000. Le CFDD a dit apprécier le travail effectué et a formulé une série d'observations à propos du contenu de l'avant-projet, en particulier sur le manque d'ambition des objectifs; sur l'absence d'un calendrier, de responsables et de moyens pour les mesures; sur l'importance de la lutte contre la pauvreté, d'une politique énergétique durable, des autres niveaux de pouvoir et d'une perspective mondiale. Le CFDD a également souligné que l'*Avant-projet de plan 2000-2004* était un document de l'administration et non du gouvernement, étant donné qu'il a été élaboré par la TFDD et la CIDD, dont à ce moment aucun représentant politique n'était membre. Le Conseil a aussi estimé que le document n'était pas suffisamment accessible et pas adapté à une consultation publique (CFDD 2000a). La CIDD a confirmé le fait que le texte était difficile à lire (CIDD 2000b).

L'avis sur l'*Avant-projet de plan 2004-2008* a été approuvé par l'assemblée générale du CFDD du 12 mai 2004. Le Conseil a apprécié le fait que la structure soit basée sur la stratégie européenne de développement durable ("*un bon point de départ*") et l'effort fait de rédiger un document plus concret et davantage axé sur les actions. Le Conseil a toutefois noté le manque de vision à long terme et d'intégration, tant pour les thèmes que pour les niveaux de pouvoir. Le CFDD a également émis quelques inquiétudes par rapport à la mise en œuvre concrète des actions prévues. Finalement le Conseil a jugé que, de par sa formulation, cet *Avant-projet de plan* n'était pas adapté à la consultation pour le grand public (CFDD 2004a).

L'avis sur l'*Avant-projet de plan 2009-2012* a été approuvé par l'assemblée générale du CFDD du 4 juillet 2008. Le Conseil a formulé à nouveau une série de remarques à propos du contenu: certaines actions font défaut, certaines mesures ne sont pas assez concrètes et le niveau d'ambition est insuffisant. Le Conseil a par contre apprécié l'attention donnée dans le document à l'identification des responsables des mesures. Le CFDD a aussi noté deux grands obstacles pour la consultation. Premièrement, le Conseil a pointé le statut conditionnel de l'*Avant-projet de plan 2009-2012*. Il n'y avait en effet pas d'accord politique sur le texte et le gouvernement pouvait encore en changer la forme comme le contenu. Ceci ne motive pas les acteurs de la société civile à participer à la consultation. Deuxièmement, le Conseil a pointé le manque d'accessibilité du texte. Ceci forme une difficulté supplémentaire pour le grand public (CFDD 2008).

d Printemps de l'environnement

Le *Printemps de l'environnement* a été organisé durant la période de la consultation sur l'*Avant-projet de plan 2009-2012*. Rien de tel n'a eu lieu lors des consultations sur les *Avant-projet de plans 2000-2004* et *2004-2008*. Ce processus politique est examiné ici car le Printemps et la consultation relevaient des compétences d'un seul et même ministre et qu'ils invitaient simultanément la population et une série d'acteurs de la société civile à donner leur avis dans les deux processus.

Le ministre fédéral de l'Environnement, M Magnette est compétent pour l'environnement (au niveau fédéral) et pour le développement durable et donc pour la consultation sur l'*Avant-projet de plan 2009-2012*. Il a pris l'initiative du *Printemps de l'environnement*, suivant l'exemple du *Grenelle de l'environnement* en France. Le *Printemps de l'environnement* était un processus politique qui visait des accords concrets. Quelque 200 personnes - collaborateurs des services publics concernés aux différents niveaux de pouvoir, société civile, scientifiques et experts - y ont participé. Entre le 13 mai et le 23 juin 2008 quatre workshops ont été organisés. La population avait par ailleurs également la possibilité de réagir aux actions proposées au cours de ces workshops.

La Task force développement durable a rédigé une note de prospective basée sur le *Rapport fédéral sur le développement durable 2007* qui a servi d'introduction aux workshops. Ces workshops portaient sur les

aspects environnementaux de quatre problématiques centrales de développement durable: *climat et énergie, environnement et santé, production et consommation durables et biodiversité, et transport et mobilité*. Les workshops ont abordé respectivement 7, 5, 10 et 3 paquets de mesures. Des décisions politiques sur les mesures à mettre en oeuvre ont ensuite été prises. Finalement, le premier workshop a abouti à 30 mesures, le deuxième à 43, le troisième à 57 et le quatrième à 29 mesures. Ces 159 mesures ont été reprises dans un *scoreboard* afin de suivre les réalisations. Le 22 avril 2010 le *Printemps de l'environnement* a été officiellement clôturé et un bilan des mesures mises en oeuvre a été dressé. Selon le ministre compétent, près de 80 % des mesures avaient été effectivement réalisées (Magnette 2010).

e Parlement fédéral

Aucun rôle particulier n'a été attribué au Parlement fédéral dans la consultation, même si, selon l'article 4§1 de la loi, l'Avant-projet de plan est présenté aux Chambres législatives et même si celles-ci ont la possibilité d'en débattre ou d'émettre un avis. Cette possibilité correspond en tous cas au vœu du CFDD: "*le conseil souhaite que le parlement joue un rôle important dans ce débat*" (CFDD 2000b). Cependant, pour l'Avant-projet de plan 2000-2004, l'organisation d'un tel débat a été refusée parce que l'initiative n'émanait pas du gouvernement (Chambre des représentants 2003, p.43). Ensuite, pour l'Avant-projet de plan 2004-2008, il n'y a aucune trace d'un tel débat. Par contre, l'Avant-projet de plan 2009-2012 a été présenté par le SPP DD et débattu en Commission spéciale Climat et développement durable de la Chambre. Des questions y furent posées sur l'Avant-projet de plan lui-même et sur sa procédure d'élaboration, mais également sur l'organisation simultanée de la consultation et du *Printemps de l'environnement* et sur le statut de cet Avant-projet de plan (Chambre des représentants 2008d).

2.1.3 Des Avant-projets de plans aux Plans

a Cadre légal

Dans les soixante jours suivant la fin de la consultation du CFDD, la CIDD examine les avis rendus et fixe le Projet de plan. Elle communique ensuite ce Projet de plan et les avis au Conseil des ministres (art. 4 §4 de la loi). La CIDD décide plus particulièrement de la suite à donner aux avis et aux remarques formulés sur l'Avant-projet de plan et fait une proposition pour motiver pourquoi l'avis du CFDD est suivi ou pas. Pour ce faire, des documents de travail, dont un document de synthèse, sont rédigés (MB 2007b, art. 29).

La loi stipule ensuite que le Projet de plan est présenté au Conseil des ministres, qui doit fixer le *Plan fédéral de développement durable* trois mois au plus tard avant l'expiration de la période couverte par le Plan en cours (art. 5 §1 et art. 6 de la loi). Les mesures permettant de donner au Plan la notoriété la plus étendue possible sont également fixées (art. 5 §3).

b Suite donnée à l'Avant-projet de plan 2000-2004

Pour le Plan 2000-2004, il est possible d'analyser l'impact de la consultation en comparant le texte du Projet de plan à celui de l'avant-projet. En effet, il existe une version du Projet de plan où les révisions découlant de la consultation, des suggestions et des analyses de la CIDD sont visibles, ce qui facilite la comparaison (CIDD 2000c).

Le Plan 2000-2004 final a été fixé par l'AR du 19 septembre 2000 fixant le *Plan fédéral de développement durable 2000-2004*. Ce Plan est donc entré en vigueur à cette date pour une période allant jusqu'au 18 septembre 2004¹. La date d'entrée en vigueur du premier *Plan fédéral de développement durable* est donc différente de la disposition mentionnée ci-dessus car il n'y avait pas encore de Plan en cours. Le délai tel que défini dans la loi n'a pas été tenu. Le premier Plan devait en effet être adopté au plus tard 30 mois après l'entrée en vigueur de la loi, soit avant le 28 décembre 1999.

1. L'AR du 22 octobre 2003 modifiant l'AR du 19 septembre 2000 a prolongé la durée de validité du Plan jusqu'au 18 décembre 2004. En raison de cette prolongation, l'approbation du Plan 2004-2008 a été reportée de trois mois.

c Suite donnée à l'Avant-projet de plan 2004-2008

Le *Projet de plan 2004-2008* n'a pas été publié, mais il existe un document de prise en considération qui décrit la manière dont les réactions ont été traitées (Secrétariat de la CIDD 2004). Le Plan 2004-2008 final a été fixé par l'AR du 28 octobre 2004. Ce Plan était valable du 19 décembre 2004 au 31 décembre 2008 inclus. Cette durée d'un peu plus de quatre ans a été choisie afin de permettre de lancer le Plan suivant en début d'année. En l'absence de Plan 2009-2012, le Plan 2004-2008 a, dans un premier temps, été prolongé d'un an, soit jusqu'au 31 décembre 2009 (CIDD 2010b). Ensuite, la loi portant dispositions diverses du 29 décembre 2010 a prolongé la période de validité du Plan 2004-2008 jusqu'à l'adoption d'un nouveau Plan, au plus tard le 31 décembre 2011.

d Suite donnée à l'Avant-projet de plan 2009-2012

Un groupe de travail composé du secrétariat de la CIDD et des experts des Services publics fédéraux concernés a traité les réactions et les remarques issues de la consultation sur l'*Avant-projet de Plan 2009-2012* au cours de l'été 2008 en vue de les incorporer dans ce document. Le 25 août, s'est tenue la dernière réunion de ce groupe de travail pendant laquelle *«Il n'y a pas eu de consensus sur l'action "long terme" et les deux actions qui concernaient le transport. Il a été décidé que les représentants des Ministres décideraient de réintroduire ou non les actions en CIDD plénière. Il est apparu également que l'action sur les migrants environnementaux n'était plus entièrement soutenue par l'administration. Ce problème a été renvoyé à la CIDD plénière»* (CIDD 2009, pp. 12-14).

Le 12 septembre 2008, la proposition de *Projet de Plan 2009-2012* contenant des adaptations de l'Avant-projet de plan aux résultats de la consultation publique a été envoyée par ce groupe de travail aux membres de la CIDD avec une série de questions non résolues à trancher en réunion plénière. Toutefois ce texte n'a jamais été discuté en réunion plénière et aucun *Projet de Plan 2009-2012* n'a donc été adopté. Quant à la décision du gouvernement relative à cette question, le rapport 2008 de la CIDD l'explique comme suit: *«l'accord gouvernemental spécifiait qu'il était nécessaire de procéder à une évaluation des outils de coordination de la politique fédérale de développement durable. Or ce travail étant encore en cours fin 2008, le Gouvernement n'a pas encore pu se prononcer sur le projet de PFDD 2009-2012, [car] il aurait donné un signal contraire à sa volonté d'évaluation et de réforme»* (CIDD 2009, p. 23).

En 2009, la note de politique générale du Ministre du Climat et de l'Énergie du 3 novembre stipule que *«le projet de Plan développement durable 2010-2014 est en cours d'approbation par le gouvernement»* (Magnette 2009, p. 8). Cette note fait donc référence à un *Projet de plan* dont la période aurait été modifiée et prolongée d'un an, passant de 2009-2012 à 2010-2014, mais aucun texte finalisé portant ce nom ne figure parmi les documents disponibles.

En 2010, la loi de dispositions diverses du 29 décembre mentionne que *«Le Roi fixe le prochain Plan au plus tard le 31 décembre 2011 sur la base du projet de plan fédéral développement durable 2009-2012 préparé par la Commission»* (MB 2010c). Cette loi fait donc également référence à un *«Projet de plan»*, mais il s'agit vraisemblablement de la proposition de *Projet de Plan 2009-2012* du groupe de travail de la CIDD, datant du 12 septembre 2008, mentionnée plus haut.

2.1.4 Évaluation de la préparation des Plans

a Élaboration des Avant-projets de plans

Les modifications profondes apportées à l'élaboration d'un avant-projet de plan ont une influence sur son contenu. Au cours des treize dernières années, la stratégie de développement durable a quelque peu évolué en raison du changement de la composition de la CIDD, de la création du SPP DD et du transfert du secrétariat de la CIDD du BFP vers le SPP DD (voir 1.1.2 et 1.1.3.).

L'*Avant-projet de plan 2000-2004* a été élaboré en 1999. La CIDD ne possédait pas encore de secrétariat permanent et les représentants des membres du gouvernement au sein de la CIDD étaient des fonctionnaires des différents services publics. Par conséquent, l'*Avant-projet de plan 2000-2004* a une moindre assise politique.

L'*Avant-projet de plan 2004-2008* a été élaboré entre autres par la CIDD. Or, depuis décembre 2003, les représentants des membres du gouvernement au sein de la CIDD provenaient des cellules stratégiques de ces derniers et les fonctionnaires des différents services publics avaient un rôle d'expert à la CIDD. Une meilleure correspondance a, de plus, été recherchée entre l'accord de gouvernement et l'*Avant-projet de plan 2004-2008*. L'assise politique de cet avant-projet était donc plus forte.

Lors de l'élaboration de l'*Avant-projet 2009-2012* la TFDD a joué un rôle nettement plus réduit. Le point de gravité de la préparation se situait au secrétariat de la CIDD et au SPP DD. Pour cet avant-projet s'est posé le problème de son statut conditionnel (absence d'accord politique), puisque les membres de la CIDD ont seulement pris acte du texte.

b Consultation sur les Avant-projets de plans

En ce qui concerne la notoriété donnée aux Avant-projets de plans, il apparaît que la principale différence tient à la portée plus limitée de la consultation sur l'*Avant-projet de plan 2009-2012*. En témoignent les efforts fournis (voir tableaux 11 et 12). Les raisons de cette différence ne sont pas connues, même si deux facteurs ont indéniablement joué un rôle. D'une part, l'organisation simultanée du *Printemps de l'environnement*, et d'autre part, le fait que l'Avant-projet de plan a été préparé par la CIDD au cours d'une période où il n'y avait pas de gouvernement effectif. Par ailleurs, les trois consultations ont été organisées selon un schéma très semblable. Pourtant, le CFDD a insisté à chaque fois sur la nécessité de développer une stratégie de communication et d'être créatif dans l'organisation de la consultation.

En ce qui concerne le nombre de réactions sur les Avant-projets de plans, il y a des différences notables entre les trois consultations: 1 887 réactions sur l'*Avant-projet de plan 2000-2004*, 805 sur l'*Avant-projet de plan 2004-2008* et 1 207 sur l'*Avant-projet de plan 2009-2012*. Une explication possible pour la diminution observée lors de la deuxième consultation est qu'un nombre non négligeable de mesures proposées dans l'APP2 était déjà mis en œuvre, issus de l'accord de gouvernement ou d'un Plan déjà adopté (TFDD 2005, p. 165). L'augmentation observée du nombre de réactions lors de la troisième consultation est difficile à expliquer. Le budget était en effet moindre, la consultation était menée simultanément à celle du *Printemps de l'environnement* et il n'y avait pas d'accord politique clair sur le texte. Suite à ces trois facteurs, une diminution plutôt qu'une augmentation aurait pu être attendue.

En ce qui concerne les avis du CFDD sur les Avant-projets de plans, il est positif que la loi demande ces avis et que le gouvernement doive motiver ses dérogations à ces avis. Le maintien de ces éléments dans la loi après la révision de 2010 confirme l'importance du principe de participation dans la politique fédérale de développement durable. Les avis du CFDD sur les Avant-projets de plans peuvent être synthétisés en deux grandes types de remarques. D'une part, celles concernant le processus d'élaboration des Avant-projets de plans (et donc également des Plans qui en découlent): l'*Avant-projet 2000-2004* n'avait pas suffisamment d'assise politique, tandis que le texte de l'*Avant-projet 2009-2012* n'a pas fait l'objet d'un accord politique. D'autre part, les remarques récurrente sur les documents en eux-mêmes: le manque de concrétisation et d'ambition des actions ainsi que le manque de lisibilité du texte, qui peut représenter un obstacle à la consultation.

En ce qui concerne le rôle du parlement dans la préparation des Plans, il convient de souligner son caractère relativement ambigu. L'ambiguïté provient en partie du cadre légal qui stipule que l'APP doit être envoyé aux chambres législatives pendant la consultation (ainsi qu'aux gouvernements des Régions et Communautés), ce qui équivaut à une invitation à réagir. Mais rien dans les procédures de la loi de mai 1997 ne permettait d'accorder à ces réactions parlementaires éventuelles un statut plus important que celui des réactions directes de la population, voire même des partis politiques ayant réagi dans la consultation publique. De plus, ce cadre légal accordait clairement un poids plus important aux réactions du CFDD. La révision de la loi corrige en partie ce problème, en donnant un rôle important au parlement dans l'élaboration de la vision à long terme de développement durable, en amont du cycle d'élaboration des Rapports et des Plans de développement durable. Toutefois, ceci ne préjuge pas de la nécessité de soumettre ou pas les Plans adoptés par les gouvernements à la commission compétente du Parlement, de façon à accroître le lien entre démocratie participative et démocratie représentative ainsi que le soutien politique à ces Plans.

La participation peut être évaluée selon 4 critères repris plus en détail dans les paragraphes qui suivent: une information rapide et suffisante des citoyens; la possibilité pour ceux-ci de réagir; une implication suffisante des décideurs; et une communication claire et limpide sur les objectifs et les groupes cibles (voir aussi 2.1.2.a).

Concernant l'information de la population, la constatation peut être faite que cette dernière est impliquée assez tardivement dans le processus d'élaboration du Plan. Pourtant, une intervention précoce dans le processus de planification pourrait accroître la motivation de la population et du CFDD (Loyens & Van de Walle 2006, p. 105). Informer et impliquer la population plus tôt dans le processus de planification n'est pas chose facile, cependant, il est possible de stimuler la participation de la population en la consultant dans les premières phases du processus, par exemple par le biais de panels de citoyens ou de "focus groups" (CFDD 2006, p. 5). La demande d'avis du CFDD sur la note d'orientation dans le cadre de l'*Avant-projet de plan 2009-2012* est déjà un pas dans ce sens.

Concernant la possibilité de feed-back, celle-ci existe: la population peut en effet réagir à l'Avant-projet de plan. L'avis du CFDD sur l'Avant-projet de plan et, surtout, l'obligation de motiver toute dérogation à cet avis renforce la participation et garantit la prise en compte de l'avis. Ces formes de participation – *consultation* et *avis* – occupent d'ailleurs des échelons plus élevés sur l'échelle de participation (voir 2.1.2.a).

Pour ce qui est de l'implication des décideurs, le gouvernement n'a, à la mi-2011, pas encore approuvé de Plan pour faire suite au Plan 2004-2008, prolongé jusqu'au 31 décembre 2011 au plus tard. En effet, suite à la révision de la loi, la préparation du Plan 2009-2012 a été arrêtée après l'élaboration du Projet de plan. Même si ce *Projet de plan 2009-2012* sert de base pour l'élaboration du prochain Plan qui devra être adopté le 31 décembre 2011 au plus tard (MB 2010c), il est possible que l'absence de suite visible entre 2008 (année de la consultation) et fin 2011 ait un effet négatif sur la motivation de la population lors d'une prochaine consultation.

S'agissant de la clarté des informations relatives à la consultation, un manque d'information sur les objectifs poursuivis par les consultations est constaté. La communication sur la nature et l'impact de la participation est limitée. Pour l'*Avant-projet de plan 2009-2012*, le *Printemps de l'environnement* obscurcit encore davantage la communication.

En effet, le *Printemps de l'environnement* (mené du 13 mai au 23 juin) a été organisé pendant la période de la consultation sur l'*Avant-projet de plan 2009-2012* (pour la population, du 1^{er} mai au 30 juin et pour le CFDD, du 9 avril au 9 juillet). L'organisation simultanée de ces deux processus de consultation a engendré quelques difficultés.

- L'intérêt de mener deux processus politiques sur un sujet semblable et de la compétence d'un même ministre est difficile à comprendre. La distinction entre ces deux processus politiques, l'un sur l'environnement et l'autre sur le développement durable, est déjà difficile; l'organisation simultanée n'a certainement rien éclairci.
- Suite à la simultanéité, un problème de disponibilité temporelle s'est également posé. Un certain nombre de représentants d'associations ont réagi à l'*Avant-projet de plan 2009-2012* en tant qu'acteurs sociétaux, ont assisté aux réunions du CFDD afin d'émettre un avis sur l'avant-projet en question et ont participé aux workshops organisés dans le cadre du *Printemps de l'environnement*. De plus, les représentants des travailleurs et des employeurs siègent également au Conseil central de l'économie et au Conseil national du travail, eux aussi impliqués dans les deux processus. Participer aux deux processus demandait une grande disponibilité.
- Enfin, il est possible que le budget consacré à la consultation sur l'*Avant-projet de plan 2009-2012* ait été réduit au profit du *Printemps de l'environnement*. Il est difficile d'évaluer si les ressources financières affectées par le SPP DD au *Printemps de l'environnement* (204 088,54 EUR; SPP DD 2008c) auraient été utilisées pour la consultation de l'avant-projet si le *Printemps* n'avait pas eu lieu. Il reste que le SPP DD a financé une grande partie de ce *Printemps de l'environnement*¹.

1. Lors d'un échange de vues, le ministre a rapporté que pour le *Printemps de l'environnement*: "le coût est faible, 120 000 euros, liés à l'aspect événementiel. Le reste des coûts sera impacté sur les budgets des institutions existantes, notamment le CFDD". Le coût du projet a finalement été un peu plus élevé, mais il est vrai que les frais ont incombé aux budgets existants des institutions, surtout au SPP DD (et non au CFDD comme mentionné) (Chambre des représentants 2008c, p. 8).

Les éventuelles difficultés liées à l'organisation simultanée des deux processus de participation ont également été reconnues par les parlementaires de la majorité et de l'opposition¹. Le ministre a répondu que le but était de "*permettre une intégration et une structuration cohérentes du Plan avec le Printemps de l'environnement*" (Chambre des représentants 2008c, p. 9). Néanmoins, il est difficile d'évaluer ce point: le Projet de plan n'étant pas publié, il n'est pas possible de voir dans quelle mesure celui-ci reprend des éléments issus du *Printemps*. De plus, lors du suivi et de la clôture du *Printemps de l'environnement*, aucune information supplémentaire n'a été fournie sur la manière dont les résultats du *Printemps* ont été intégrés dans le Projet de plan ou vice-versa.

Quoi qu'il en soit, chacune de ces consultations a été menée sans vraiment tenir compte de l'autre. Pourtant, ceci aurait pu répondre à la demande de créativité dans la consultation sur l'Avant-projet de plan et apporter une valeur ajoutée aux deux processus (Loyens et Van de Walle 2006, p. 14; CFDD 2008, p. 3).

c Des Avant-projets de plans aux Plans

La fixation finale d'un Plan fédéral de développement durable est l'aboutissement de tout un processus d'élaboration. En raison du temps de préparation nécessaire pour élaborer un Plan (voir tableau 9, p. 40), il a toujours été difficile d'aboutir dans les délais impartis. C'est pourquoi les Plans ont à chaque fois été prolongés.

Par ailleurs, l'*Avant-projet de plan 2009-2012* a été en partie adapté sous la forme d'une proposition de *Projet de plan 2009-2012* (suite à la consultation publique), mais qui n'a pas été finalisé en *Projet de plan*. Une série d'incertitudes quant à la suite donnée à cette proposition sont à relever. Fin 2009, il existerait un "*projet de Plan développement durable 2010-2014 en cours d'approbation*" (Magnet 2009) et fin 2010, le "*projet de plan fédéral développement durable 2009-2012*" servirait de "*base*" au prochain Plan (MB 2010c), ce qui ne précise pas la période sur laquelle portera ce prochain Plan. La seule certitude réside dans le fait qu'une consultation a été organisée sur un *Avant-projet de plan* qui n'a pas évolué, entre 2008 et 2011, vers l'adoption d'un troisième Plan de développement durable. Cette interruption dans la continuité du cycle de la loi portant sur sa coordination peut avoir de graves conséquences sur la politique fédérale de développement durable, mais aussi sur la crédibilité des futurs *Avant-projets de plans*, par exemple lorsque ceux-ci seront soumis à consultation.

2.2 Contenu des Plans

Le contenu des Plans 2000-2004 et 2004-2008/2011 et de l'*Avant-projet de Plan 2009-2012* est décrit dans cette section en envisageant successivement leur structure (2.2.1), leurs objectifs (2.2.2), les thèmes abordés (2.2.3) et les instruments utilisés (2.2.4). Le dernier point de cette section (2.2.5) évalue l'ensemble. Il est à noter que cette analyse de contenu reste très globale et n'entre pas dans l'analyse des mesures en tant que telles.

2.2.1 Structure des Plans

Ce point décrit la structure du Plan 2000-2004 (P1), du Plan 2004-2008/2011 (P2) et de l'*Avant-projet de Plan 2009-2012* (APP3). Le cadre utilisé pour structurer les Plans est décrit au point a, et leur structure est détaillée au point b en mettant l'accent sur les indicateurs, les interactions avec d'autres politiques, ainsi que les responsables et les échéances.

a Cadre

La structure des Plans est déterminée par l'art. 3 de la loi de mai 1997 avant la révision de 2010 qui spécifie: "*structuré suivant la classification de l'Action 21²*". Cette structure basée sur Agenda 21 a été utilisée pour structurer le P1, mais dès la préparation de l'APP2, la CIDD a décidé de structurer le Plan selon les

1. Lors des discussions du 3 avril 2008 relatives à l'organisation du *Printemps de l'environnement* menées au sein de la Commission de la santé publique, de l'environnement et du renouveau de la société, Madame Gerken, Madame Muylle et Monsieur Flahaux ont rappelé les Plans fédéraux ainsi que les institutions de la loi et ont demandé d'en tenir compte (Chambre des représentants 2008c, pp.4-6).
2. Généralement appelé Agenda 21 et ainsi appelé dans la suite du texte.

thèmes de la Stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable. C'est également la structure de la stratégie européenne qui a été utilisée pour élaborer l'APP3.

b Structure détaillée

Les structures internes détaillées des P1, P2 et de l'APP3 sont assez variables (voir tableau 13), même si dans chacun il est possible d'identifier quatre grandes parties: une partie introductive (INTR.), une partie thématique (THEM.), une partie transversale (TRANSV.) et une partie technique regroupant entre autres la table des matières et les annexes (non représentée sur le tableau 13). La taille de ces quatre parties est fort différente d'un Plan à l'autre. La partie thématique est à chaque fois la plus importante, en termes de volume, alors que la partie transversale est en principe la plus caractéristique d'un Plan de développement durable. Elle est particulièrement peu présente dans le P2.

Tableau 13 Comparaison de la structure des Plans		
Plan 2000-2004 (P1)	Plan 2004-2008/2011 (P2)	Avant-projet de plan 2009-2012 (APP3)
1. Principes, thèmes et finalités (INTR.) 2. Composantes économique, sociale et environnementale du développement durable: Actions (THEM.) - Modes de consommation et de production - Pauvreté et exclusion sociale, surendettement, santé environnementale - Agriculture, milieu marin, diversité biologique - Énergie, transports, ozone et changements climatiques 3. Moyens d'exécution (TRANSV.) 4. Renforcement du rôle des grands groupes sociaux (TRANSV.) 5. Dix lignes directrices de la politique de développement durable (TRANSV.)	1. Un Plan de développement durable est nécessaire (contexte) (INTR.) 2. Cadre stratégique du Plan fédéral de développement durable (choix des thèmes et des actions) (INTR.) 3. 31 Actions (THEM.) 4. Follow-up (TRANSV.)	Introduction (INTR.) 1. Analyse (INTR.) 2. Actions - Développement d'une vision à plus long terme (TRANSV.) - Gouvernance / Instruments (TRANSV.) - Changements vers un développement durable (THEM.) a. Vers des modes de production et de consommation durables b. Adaptation et lutte contre les effets négatifs du changement climatique c. Transports en mobilité d. Ressources naturelles e. Santé publique f. Inclusion sociale, démographie et migrations 3. Suivi de la mise en oeuvre du Plan (TRANSV.)
Structure des actions - Etat de la question - Plan d'action - Objectifs stratégiques - Politiques et mesures	Structure des actions - Contexte - Description - Mise en oeuvre	Structure des actions - Etat de la situation - Objectifs - Présentation des mesures - En pratique - Indicateurs - Interactions avec d'autres politiques
Parties du Plan: INTR.: introduction; THEM.: thématique; TRANSV.: transversal Source: analyse de la TFDD		

Les Plans contiennent un certain nombre d'actions thématiques et/ou transversales. Ces actions sont définies de manière variable d'un document à l'autre (voir tableau 13). Elles débutent toujours par la description de l'état de la situation avant d'exposer les mesures. Dans certains Plans, une place explicite est donnée aux indicateurs (APP3), aux interactions avec les politiques thématiques (APP3), aux responsables et échéances (APP3) ou aux objectifs (P1 et APP3). Chacun de ces aspects est approfondi ci-dessous, les objectifs faisant l'objet du point 2.2.2.

Les P1, P2 et l'APP3 comprennent tous les trois des indicateurs, mais ils leur accordent plus ou moins d'importance. Dans les P1 et P2, des indicateurs sont incorporés dans le texte introduisant chaque action, mais sans illustrer les évolutions temporelles. L'APP3 accorde une place précise aux indicateurs dans la définition des actions, ce qui permet d'insérer des graphiques et des tableaux illustrant les évolutions temporelles. Par contre, l'insertion de graphiques et tableaux nécessite des explications afin de pouvoir comprendre les évolutions illustrées, or celles-ci sont rares. Quant au nombre d'indicateurs, il est de 61 pour le P1, 44 pour le P2 et 52 pour l'APP3.

Les seules actions qui signalent les interactions avec les politiques thématiques sont celles de l'APP3. Cela découle d'une volonté explicite, exprimée dès la *Note d'orientation* à la base de l'avant-projet (CIDD 2006c, p. 3): "*Le PFDD 2009-2012 tentera de relier tous ces plans thématiques ou sectoriels en y ajoutant une approche DD et en favorisant une synergie mutuelle*". Cette volonté est également mentionnée explicitement dans l'introduction de l'APP3: "*Ces actions ont pour ambition d'instaurer une complé-*

mentarité entre les plans et de mettre en place des synergies entre acteurs fédéraux. Elles doivent aussi combler les manques existant entre les différentes politiques menées" (CIDD 2008, p. 17). La manière dont cette rubrique a concrètement été remplie dans l'APP3 est fort disparate. Dans certains cas elle comprend des mesures, mais elle comprend également des études ("*Études internationales sur les IDD*", p. 39), des projets de recherche ("*qui abordent la problématique des transports dans une dimension de long terme*", p. 61) ou d'autres documents non politiques comme des "*séminaire et avis CFDD*", p. 39.

L'APP3 mentionne les responsables et les échéances des mesures. L'APP3 comprend en effet une nouveauté: le *Tableau de suivi des plans fédéraux de développement durable*. Ce tableau reprend un peu plus de la moitié des mesures de l'APP3 en précisant le responsable, le coresponsable, la période d'exécution, la présence d'une collaboration nationale et la participation de la société civile. Il offre une vue synthétique des mesures à mettre en œuvre et prépare le suivi de celles-ci. Un tel tableau n'était pas repris dans les P1 et P2. De tels tableaux synoptiques avaient néanmoins été élaborés pour le P1 (note interne de la CIDD) et le P2 (décision du Conseil des ministres du 24 juin 2005, publié dans le rapport 2005 de la CIDD), mais ils se limitaient à la mention des responsabilités, sans mentionner d'échéances. Les moyens budgétaires et humains n'ont, par ailleurs, jamais été décrits.

2.2.2 Objectifs des Plans

Ce point décrit d'abord les objectifs fixés dans le Plan 2000-2004 (P1), le Plan 2004-2008/2011 (P2) et dans l'*Avant-projet de Plan 2009-2012* (APP3), en termes de nombre et de qualité (a). Ensuite, il aborde l'analyse des objectifs internationaux présentée dans l'introduction de l'APP3 (b).

a Objectifs fixés dans les P1, P2 et l'APP3

Nombre d'objectifs

Les P1, P2 et l'APP3 contiennent des objectifs à atteindre, que ce soit dans les parties introductives ou dans les actions elles-mêmes. Dans le P1 et l'APP3, la structure de chaque action prévoit de spécifier les objectifs, ce qui n'est pas le cas dans la structure des actions du P2. Le nombre total d'objectifs est de 133 dans le P1, de 76 dans le P2 et de 98 dans l'APP3. Cette estimation est faite au sens le plus large du mot "objectif" car tous ne sont pas mentionnés comme tels (respectivement 129 sur 133, 54 sur 76 et 97 sur 98 objectifs sont mentionnés comme tels).

Les objectifs peuvent être de trois catégories:

- les objectifs "ultimes ou finaux" du développement durable "*sont des éléments centraux des visions d'avenir relatives à un développement durable*" (TFDD 1999 p. 451) (p. ex. limiter le réchauffement global à 2 degrés Celsius par rapport à la période préindustrielle); ils sont respectivement au nombre de 10, 8 et 8. Leur part a été stable dans le total des objectifs mentionnés (8 %, 11 % et 8 %);
- les objectifs "stratégiques" du développement durable traduisent les objectifs ultimes en objectifs pouvant guider avec plus de précision les politiques à mener (p. ex. réduire les émissions de gaz à effet de serre de 7,5 % sur la période 2008-2012, par rapport aux émissions de 1990); ils sont respectivement au nombre de 79, 46 et 29. Leur part a diminué dans le total des objectifs mentionnés (59 %, 60 % et 30 %);
- les objectifs "opérationnels" du développement durable sont des objectifs liés aux mesures (p. ex. intégrer les politiques climatiques et les politiques sociales, y compris celles relatives à la coopération au développement); ils sont respectivement au nombre de 44, 22 et 61. Leur part a augmenté dans le total des objectifs mentionnés (33 %, 29 % et 62 %).

Qualité des objectifs

La méthode SMART permet d'évaluer la qualité des objectifs selon 5 axes: *Specific, Measurable, Achievable, Realistic* et *Time-bound*¹ (ESDN 2011). Pour l'analyse proposée ici ceux-ci sont regroupés en trois critères:

- critère de **formulation** (*specific*): les objectifs sont précis et clairement formulés, non ambigus (formulés de façon à susciter le moins d'interprétations possibles), concis et exprimés sous la forme d'un résultat à atteindre;
- critère de **mesurabilité** (*measurable* et *time-bound*): les objectifs sont mesurables, basés sur une connaissance suffisante de la situation existante (état des lieux de départ) avec des résultats quantifiables (assortis d'un indicateur) ou du moins observables, et assortis d'une échéance précise ainsi que d'une date de référence;
- critère de **ambition** (*achievable* et *realistic*): les objectifs sont ambitieux, pertinents par rapport à la définition du problème ou du besoin, plausibles par rapport aux moyens mis en place, logiquement reliés aux actions prévues et représentent un progrès. La pertinence et l'ambition sont difficiles et parfois impossibles à délimiter lorsque l'objectif est, par exemple, de "réduire" quelque chose ou de "lutter" contre quelque chose ou lorsque la situation initiale n'est pas connue ou sujette à interprétation.

La qualité des objectifs formulés au niveau international et repris tels quels dans la politique belge ne sera pas analysée dans ce Rapport. L'analyse se limitera aux objectifs fixés dans le cadre des Plans fédéraux, objets de l'évaluation menée dans ce Rapport.

La **formulation** de la plupart de ces objectifs est relativement bonne, même si elle reste parfois ambiguë. Des expressions telles que "*des prix raisonnables*" (P1, §284 et 557), "*réduire autant que possible la pollution chimique de la nourriture*" (P2, §31209) peuvent en effet être sujettes à interprétation étant donné que la signification d'expressions comme "raisonnable" et "autant que possible" varie selon la sensibilité de chacun. Les objectifs de l'APP3 sont majoritairement de type opérationnel et sont donc souvent formulés sous la forme d'une mesure à mettre en place: "*Concevoir et mettre en œuvre des programmes de recherche*" (p. 24), "*Création d'un sous-groupe de travail Politique de pauvreté*" (p. 96), "*Impliquer et grouper tous les secteurs actifs en mer pour renforcer l'assise économique*" (p. 72), etc.

Les verbes utilisés dans la formulation des objectifs des P1 et P2 expriment pour la grande majorité d'entre eux un résultat à atteindre (réduire/augmenter) et les verbes avoir/être sont les plus utilisés (p. ex. avoir une stratégie, être intégré). Dans l'APP3 les verbes utilisés sont, comme les objectifs eux-mêmes, plus opérationnels: développer, atteindre, contribuer, encourager et intégrer.

L'analyse sur la base du critère de **mesurabilité** montre que la grande majorité des objectifs correspondent à des résultats observables, même si la situation existante n'est pas toujours mesurée. Par contre, le nombre d'objectifs quantifiés, respectivement 25 %, 33 % et 10 % pour les P1, P2 et l'APP3, ou avec un terme défini, pour respectivement 27 %, 43 % et 23 % des objectifs, reste faible. Globalement 27, 23 et 8 objectifs sont à la fois quantifiés et avec un terme défini. Des dates de références, correspondant à la situation au moment zéro, sont par ailleurs rarement présentes, même s'il est vrai que ce n'est pas toujours pertinent de fixer une telle date (p. ex. "*Pour la première période de plan, il propose les objectifs suivants: la diminution de moitié du nombre de cas de traite des êtres humains comme premier objectif intermédiaire, l'objectif ultime restant l'éradication de ce phénomène*" (P1, §750-751); l'objectif intermédiaire est fixé sur une période alors que l'objectif ultime d'éradication ne nécessite pas la précision d'une date de référence).

L'**ambition** des objectifs repris dans les Plans est un critère abordé également dans les avis du CFDD, qui, en tant que conseil de représentants de la société civile, est le mieux à même d'évaluer cette ambition. Le conseil mentionne dans ses avis sur l'APP2 et l'APP3:

- "*D'après le CFDD, les objectifs de l'avant-projet de plan sont insuffisamment concrets et/ou trop peu ambitieux dans un certain nombre de cas. Le Conseil insiste pour que les objectifs que la Belgique veut atteindre au cours de la durée du plan soient précisés dans celui-ci le plus clairement et le plus précisément possible. Les engagements de la Belgique aux niveaux européen et international doivent constituer ici le point de départ*" (CFDD 2000a, p. 5);
- "*le conseil estime que certaines actions ne sont pas suffisamment ambitieuses en matière d'objectifs (notamment trop peu d'objectifs quantitatifs et opérationnels), et/ou ne sont pas concrètement*

1. Voir note en 1.2.2.a.

mises en œuvre via des mesures (p.ex. action Biodiversité, gestion durable des mers et des océans, logement durable [...])" (CFDD 2008, p. 14).

b Analyse des objectifs internationaux de développement durable dans l'APP3

L'APP3 comprend un chapitre entier consacré au développement d'une vision à long terme dont l'introduction propose une analyse des objectifs présents dans quelques textes fondateurs européens et internationaux concernant le développement durable¹ (CIDD 2008, pp. 19-21). Cette analyse se base entre autres sur le nombre d'occurrences de mots clés recherchés au moyen d'un moteur de recherche au sein de plusieurs textes: Agenda 21, *Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable* (2002), la Convention-cadre sur les changements climatiques et la Convention sur la diversité biologique, mais aussi le paquet énergie climat de l'Union européenne et la Stratégie chimique de la Conférence chimique internationale. *"L'importance très relative des objectifs définis dans le temps sera aussi analysée"* (APP3, p. 19). Cette analyse débouche sur plusieurs constats, dont voici trois exemples:

- *"La relecture de ces textes [Agenda 21] appelle un questionnement et montre un manque évident de méthodologie. Les objectifs définis dans le temps sont fixés par un processus de négociation peu rationnel"* (APP3, p. 20).
- *Ici aussi [Plan d'application de Johannesburg] on ne peut nier le caractère assez aléatoire des données et objectifs mentionnés, quoi qu'en moindre mesure par rapport à l'Agenda 21"* (APP3, p. 20).
- *"La politique multilatérale en matière de développement durable contient donc des objectifs concrets qui ont le mérite d'essayer de mieux préciser l'approche de long terme. Mais les méthodologies utilisées et les fondements des objectifs restent fragiles. Le dossier Climat reste l'exemple le plus convaincant de réussite. Les bases scientifiques - dans ce cas fournies grâce au travail du GIEC - y ont beaucoup contribué. C'est d'ailleurs là une condition sine qua non pour une politique de long terme. Les autres objectifs doivent être vus comme ayant valeur de symbole et de signal"* (APP3, p. 21).

L'APP3 est le seul texte qui reprend une telle évaluation. Celle-ci est d'autant plus difficile à comprendre que le texte ne précise pas la méthodologie utilisée pour réaliser cette évaluation, malgré le fait qu'elle aboutit à des affirmations fortes sur les objectifs des engagements transversaux de développement durable.

2.2.3 Thèmes des Plans

Ce point décrit en a les thèmes repris dans le Plan 2000-2004 (P1), le Plan 2004-2008/2011 (P2) et l'*Avant-projet de Plan 2009-2012* (APP3) et en b la façon dont les Plans répondent aux engagements des textes fondateurs du développement durable.

a Thèmes

Afin de pouvoir comparer les thèmes abordés dans les Plans et d'avoir des indications sur l'évolution de ces thèmes, il est nécessaire de définir un cadre commun d'évaluation pour l'analyse des trois documents. Agenda 21 a été choisi pour ce faire, car il a non seulement été utilisé dans de précédentes évaluations (TFDD 2005, TFDD 2007) mais c'est également le cadre prévu par la loi de 1997 avant la révision de 2010: *"Ce plan, structuré suivant la classification de l'Action 21"* (art. 3). Agenda 21 reste aussi une référence clé internationale en matière de développement durable. De plus, les thèmes de la stratégie de l'Union européenne, qui est l'option alternative utilisée pour structurer le P2 et l'APP3, ont été modifiés lors de sa révision en 2006 et ne peuvent donc pas être utilisés pour une analyse comparative sur une longue période. Le cadre thématique de la Stratégie de 2001 (CCE 2001) utilisé pour structurer le P2 n'est en effet pas le même que celui de la Stratégie de 2006 (CCE 2006) utilisé pour structurer l'APP3. Il est, de plus, probable que ce cadre changera encore, en fonction des priorités fixées en matière de développement durable au niveau de l'Union Européenne.

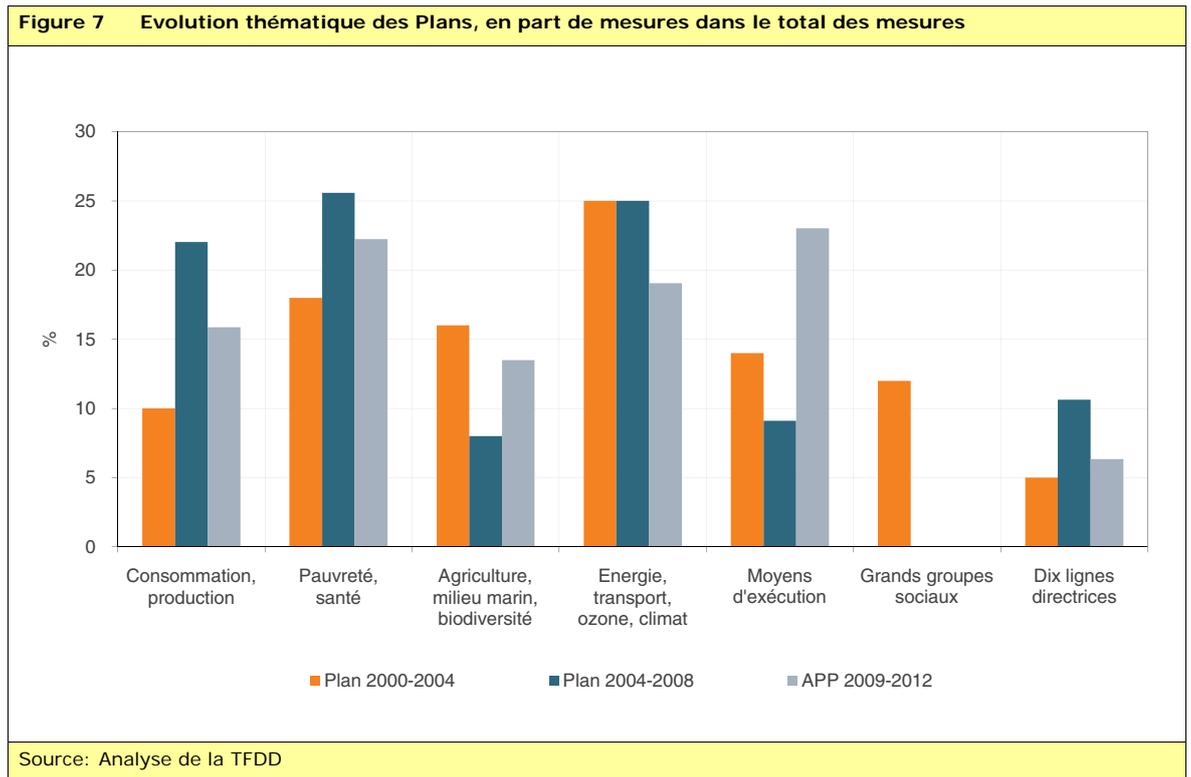
1. De telles analyses n'ont pas été faites dans les P1 et P2.

Pour pouvoir effectuer cette analyse comparative, un tableau de correspondance des actions a été établi en attribuant chaque action de chaque Plan à un thème selon la structure du P1, et donc d'Agenda 21, et selon leur place dans leur Plan d'origine (voir tableau 14). Donc par exemple, l'action consacrée aux biocarburants (APP3) est incluse dans les modes de consommation et production durable tout comme dans le texte de l'APP3. Mais elle aurait également pu être incluse dans le transport si l'APP l'avait fait.

Tableau 14 Correspondance thématique des Plans

Actions du Plan 2000-2004 (P1) =thèmes d'Agenda 21	Actions du Plan 2004-2008/2011 (P2)	Actions de l'Avant-projet de plan 2009-2012 (APP3)
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	2.2.1. Bonne gestion des administrations 2.3.1. Communication publicitaire, marketing et développement durable 2.3.2. La consommation de bois 2.3.3. Des biocarburants durables 2.3.11. Vers une alimentation durable
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	2.3.12. Mieux exploiter le parc de logement et assurer un logement durable et abordable pour tous 2.3.13. Favoriser le rayonnement des valeurs de l'économie sociale à l'ensemble de la sphère économique 2.3.14. Emploi et environnement 2.3.15. Environnement et migrations 2.3.16. Tenir compte de la pauvreté dans la communication 2.3.17. Pour une politique inclusive et transversale de la pauvreté
Agriculture - milieu marin - diversité biologique	action 18. Protéger la biodiversité action 20. Une gestion intégrée de la mer du Nord	2.3.9. Préserver et maintenir la diversité biologique en Belgique, en Europe et dans le monde. 2.3.10. La gestion durable des mers et des océans
Energie - transports - ozone et changements climatiques	action 21. Une politique énergétique durable action 23. Des bâtiments écoénergétiques 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	2.3.4. Engagements Climat - horizon 2008-2012 (court terme) et 2020 (moyen terme) 2.3.5. Engagements Climat - horizon 2050 (long terme) 2.3.6. Politique climatique et groupes vulnérables 2.3.7. Mobilité: développer une vision stratégique à long terme 2.3.8. Responsabiliser les choix de mode de transport
Moyens d'exécution: politique internationale, politique scientifique, politique fiscale et information pour la prise de décisions	action 14. Pour une meilleure santé au niveau mondial action 19. Une politique forestière durable: lutter contre l'abatage illégal action 22. Le juste prix action 25. Une approche internationale de la question énergétique	2.1.1. Les valeurs portées par notre société et leur impact 2.1.2. Programmes et outils de gestion de la recherche 2.2.2. Un système fiscal en cohérence avec le développement durable 2.2.3. La communication sur le développement durable 2.2.4. Des indicateurs pour un bien-être durable
Renforcement du rôle des grands groupes sociaux	/	/
Dix lignes directrices de la politique de DD	Partie 4. Follow-up du Plan	Partie 3. Suivi de la mise en œuvre du Plan
Source: analyse de la TFDD		

L'évolution thématique est exprimée en part de mesures relevant d'un thème (voir figure 7). La part de mesures consacrées au thème *Energie, transport, ozone et climat* a diminué, alors que la part des *Moyens d'exécution* est particulièrement élevée dans l'APP3. Le thème *Grands groupes sociaux* n'apparaît que dans le P1. Par ailleurs, les parts des quatre autres thèmes dans l'APP3 (*Consommation et production; Pauvreté et santé; Agriculture, milieu marin et biodiversité; et Dix lignes directrices*) sont proches des parts occupées par ces thèmes dans les P1 et P2.



b Réponses aux textes fondateurs du développement durable

Ce point analyse de quelle manière les P1, P2 et l'APP3 reprennent des mesures permettant de répondre aux engagements pris à Rio en 1992 concernant plus particulièrement les trois conventions (climat, diversité biologique et désertification) et à la déclaration (forêts) qui y ont été adoptées. L'annexe D.1 porte notamment sur ces conventions et déclaration.

Climat

L'ensemble des mesures du thème *Energie, transport, ozone et changements climatiques*, passe de 154 mesures sur 622 dans le P1 à 99 sur 395 dans le P2, puis à 24 sur 126 dans l'APP3. Quant au nombre de mesures concernant plus spécifiquement le climat, il passe de 31 dans le P1 à 11 dans le P2 et 12 dans l'APP3.

Le nombre de mesures relatives à la politique climatique a donc diminué entre les P1 et P2 puis s'est stabilisé. Le P1 portait sur une période de mise en place des politiques et des structures institutionnelles dans le domaine du climat. Il semble normal que le nombre de mesures proposées dans une telle période soit plus élevé que par la suite. Ce Plan contient par exemple de nombreuses mesures (16) sur l'utilisation des mécanismes de flexibilité, tandis que le P2 n'en comporte que 6 et l'APP3 n'en comporte plus que 2. En outre, à partir de 2002, la politique climatique a été coordonnée dans un *Plan national climat*, qui était d'ailleurs une mesure du P1.

Une analyse plus élaborée des matières abordées par les mesures portant sur le climat montre une évolution au fil du temps. Les mesures reprises dans le P1 abordent la taxation du CO₂, les avantages fiscaux de certaines formes d'énergie, les émissions de GES dans la gestion des déchets, matières qui ne sont plus abordées dans les Plans suivants. En outre, les mesures du P1 portant sur ces matières n'ont pas été suivies par la CIDD après 2004. La recherche est abordée dans les P1 et P2, mais pas dans l'APP3. Par contre, ce dernier propose une mesure d'accompagnement social des politiques climatiques et aborde la politique à très long terme, matières qui n'étaient pas abordées dans P1 et P2. Les mesures concernant la sensibilisation et la diffusion de l'information deviennent aussi relativement plus nombreuses dans l'APP3.

Les Plans de développement durable intègrent donc des mesures de politique climatique relativement importantes dont le *Plan national climat*. Ces mesures sont devenues plus transversales dans le P2 et surtout l'APP3, alors que la politique climatique sectorielle a progressivement été reprise dans le *Plan national climat*.

Diversité biologique

L'ensemble des mesures du thème *Agriculture, milieu marin et diversité biologique*, passe de 38 sur 622 mesures dans le P1, 11 sur 395 dans le P2, puis à 9 sur 126 dans l'APP3. Quant au nombre de mesures concernant strictement la diversité biologique, il est en diminution progressive dans les Plans, de 80 dans le P1 à 30 dans P2 et 19 dans APP3.

Les Plans de développement durable intègrent des mesures relativement importantes pour la diversité biologique. Ils sont entre autres à l'origine du *Plan fédéral pour l'intégration de la biodiversité dans 4 secteurs fédéraux clés*.

Désertification

La *Convention sur la lutte contre la désertification* n'est mentionnée ni dans les P1 et P2, ni dans l'APP3.

Forêts

Le nombre de mesures concernant strictement les forêts (repris dans les mesures du thème *Agriculture, milieu marin et diversité biologique*; voir ci-dessus) évolue de 1 dans le P1 à 16 dans P2, puis à 8 dans l'APP3. Ces deux derniers y consacrent, en effet, chacun une action spécifique, contrairement au P1. L'importance des forêts et des politiques les concernant semble donc plutôt augmenter.

L'ensemble des mesures forêts ont pour objet d'augmenter la consommation de bois provenant de forêts gérées de manière durable et à lutter contre l'abattage illégal et le commerce illégal de bois.

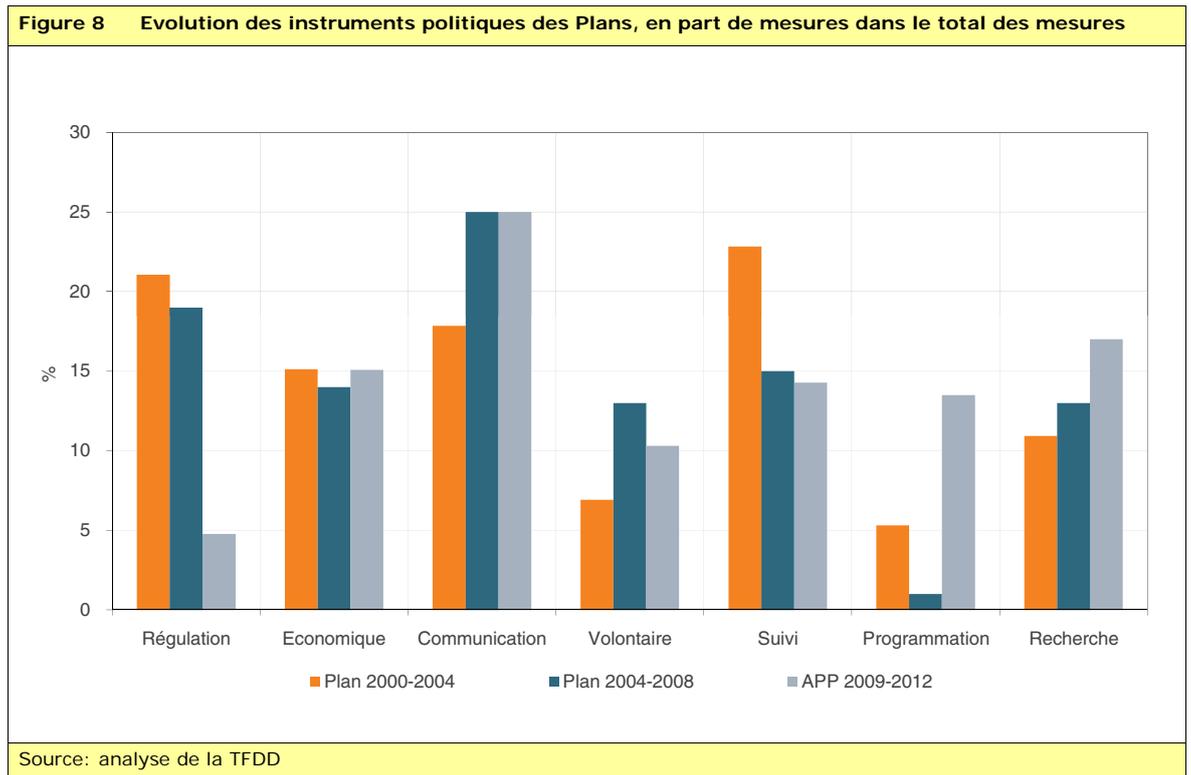
2.2.4 Instruments des Plans

Le Plan 2000-2004 (P1), le Plan 2004-2008/2011 (P2) et l'*Avant-projet de plan 2009-2012* (APP3) peuvent également être évalués sur la base des instruments politiques utilisés, c'est-à-dire des leviers, des moyens utilisés pour atteindre les objectifs.

- Instruments de régulation: normes, licences, restrictions, etc.
- Instruments économiques: subventions, taxation, diminution des charges, etc.
- Instruments de communication¹: campagnes de sensibilisation, usage de différents canaux de communication, etc.
- Instruments volontaires: accords volontaires, etc.
- Instruments de suivi: indicateurs, rapports, etc.
- Instruments de programmation: planning et mesures qui restent à définir.
- Instruments de recherche¹: études, etc.

Plusieurs tendances peuvent être observées (voir figure 8): la part de mesures de type régulation et de type suivi a diminué, la part de mesures des types communication, programmation et recherche a augmenté.

1. Dans les analyses précédentes (voir e.a. le troisième *Rapport fédéral sur le développement durable*, TFDD 2005, pp. 141-152) les instruments de communication et de recherche formaient un seul groupe d'instruments politiques. Au vu de l'importance de cette catégorie, d'une part, et de la logique de filière (en amont la recherche comme base de la décision et en aval la communication afin d'informer par rapport à la décision prise), d'autre part, ce groupe a été subdivisé en deux.



2.2.5 Evaluation du contenu des Plans

Ce point évalue le contenu du Plan 2000-2004 (P1), du Plan 2004-2008/2011 (P2) et de l'*Avant-projet de plan 2009-2012* (APP3), en termes de structure (a), d'objectifs (b), de thèmes (c) et d'instruments (d).

a Structure

La structure de chaque Plan se réfère au cadre d'une stratégie de développement durable internationale. Lors de l'élaboration du P1, et conformément à la loi, la stratégie internationale de référence était Agenda 21, qui est d'ailleurs restée la stratégie internationale de référence (CNUED 1993). En 2001, l'Union européenne a adopté sa *Stratégie en faveur du développement durable*, qui a été renouvelée en 2006. Le P2 et l'APP3 sont structurés sur la base de cette Stratégie européenne, dont les thématiques sont plus directement applicables en Belgique. Cette initiative de la CIDD de s'écarter de la structure définie par la loi en choisissant comme cadre la Stratégie européenne, plus proche de la Belgique, permet d'améliorer l'intégration verticale et a été appréciée par la société civile (CFDD 2004a et 2008).

L'APP3 reprend trois nouveautés importantes.

- Premièrement, il présente des évolutions temporelles pour une série d'indicateurs. Leur publication nécessite d'expliquer les évolutions illustrées, d'autant plus qu'il s'agit d'un texte soumis à consultation publique. De telles explications sont pourtant rarement présentes dans l'APP3 et certains graphiques sont dès lors difficilement compréhensibles.
- Deuxièmement, l'APP3 reprend dans chacune de ses actions une rubrique consacrée aux interactions avec les politiques thématiques menées dans le domaine de l'action concernée. Cette rubrique ne reprend pourtant pas que des politiques et il est difficile de comprendre pourquoi des textes non politiques y sont repris. En outre, elle ne montre que rarement comment l'action favorise une intégration avec les politiques mentionnées dans cette rubrique ou comment elle les complète. Elle ne répond donc pas vraiment à l'objectif de créer des synergies visé tant par la *Note d'orientation* (CIDD 2006c) que par l'introduction de l'Avant-projet de plan même. Sur ce sujet, le CFDD estime qu'"il s'agit d'une énumération pure et simple" (CFDD 2008, p. 7).

- Finalement, l'APP3 reprend un tableau synoptique en annexe. Celui-ci informe pour un peu plus de la moitié des mesures sur les responsables et les échéances, ce qui permet de mieux répondre aux demandes de l'art. 3 de la loi de mai 1997 avant la révision de 2010. Ce tableau est également fort apprécié par le CFDD même s'il demande "*pour certaines actions, un timing qui répondra mieux à l'urgence des problèmes qui se posent aujourd'hui*" (CFDD 2008, p. 15). Un tel tableau, proposé dès la conception du Plan et reprenant toutes les mesures de ce Plan – ce qui n'est pas le cas actuellement –, est un outil qui devrait contribuer à une meilleure mise en œuvre, mais aussi à un meilleur suivi et à une meilleure évaluation de celui-ci.

b Objectifs

Les P1, P2 et l'APP3 reprennent des objectifs à atteindre par la mise en œuvre des nombreuses mesures qui y sont reprises. Dans son avis, la Cour des Comptes signalait que "*L'étude des rapports annuels des membres de la CIDD montre que les objectifs ultimes de développement durable souscrits par la Belgique n'ont pas été recensés et n'ont pas été traduits en objectifs intermédiaires. En outre, aucune proposition en ce sens n'a été formulée*" (Cour des Comptes 2005, p. 27). Pourtant l'analyse réalisée dans ce Rapport montre que les Plans comprennent des objectifs ultimes. Leur nombre est stable, ce qui est probablement lié au fait qu'ils sont majoritairement liés à des engagements internationaux, dont le nombre total est relativement limité et pour lesquels la définition d'objectifs ultimes de développement durable est une tâche de longue haleine. L'analyse montre également que ces objectifs sont traduits en objectifs intermédiaires "stratégiques" et/ou "opérationnels". Les nombres de ces objectifs stratégiques et opérationnels évoluent plutôt en sens inverse l'un par rapport à l'autre, les objectifs stratégiques faisant progressivement place au objectifs opérationnels.

Lorsque la structure des actions ne prévoit pas de rubrique consacrée aux objectifs, les objectifs fixés sont moins visibles et cela laisse aussi la possibilité de ne pas en fixer. Ceci peut expliquer, au moins partiellement, pourquoi le P2 (le seul Plan dans lequel la structure des actions ne comporte pas une telle rubrique) comprend moins d'objectifs que les deux autres textes.

La formulation de la plupart des objectifs est relativement bonne et exprime les résultats à atteindre, même si elle reste parfois ambiguë. L'APP3 exprime les objectifs de manière plus opérationnelle que les P1 et P2 et les formule souvent sous la forme de mesures à mettre en place. La grande majorité des objectifs ont des résultats observables, même si la situation existante n'est pas toujours mesurée. Par contre, le nombre d'objectifs quantifiés ou avec un terme défini reste faible. Les objectifs quantifiés et avec un terme défini sont pourtant des objectifs dont la réalisation peut être évaluée facilement. L'existence d'un objectif négocié au niveau international signifie en général une meilleure qualité de l'objectif repris dans le Plan, que ce soit en termes de formulation (il est décrit de manière plus précise) ou en termes de mesurabilité (il est mieux quantifié et il y a un terme défini dans le temps).

L'APP3 est, par ailleurs, le seul qui évalue des objectifs et plus particulièrement les objectifs des textes fondateurs des engagements transversaux du développement durable, négociés, puis adoptés par la communauté internationale. Le texte de l'APP ne précise pas la méthodologie utilisée pour faire cette évaluation, ce qui ne permet pas de comprendre le fondement scientifique des affirmations qui en résultent.

c Thèmes

La réduction du nombre total de mesures des Plans successifs (622 dans P1, 395 dans P2 et 126 dans l'APP3) fait qu'il est difficile de tirer des conclusions sur l'importance de thèmes dans les Plans.

Les parts des thèmes dans les Plans varient et le thème *Grands groupes sociaux*, quant à lui, n'est plus présent dans le P2 et l'APP3. Ce thème couvre, en effet, une des quatre grandes parties d'Agenda 21 qui structure le contenu du P1, mais n'est pas repris par la stratégie européenne de développement durable qui structure le P2 et l'APP3.

L'évolution observée va dans le sens de l'approfondissement pour les thèmes climat et diversité biologique, avec des mesures assez techniques au départ et devenant progressivement plus sociétales, c'est-à-dire plus intégrées dans le développement social et économique de la société.

Les mesures sur le climat ont, par exemple, évolué de mesures visant directement à des réductions d'émissions à court terme dans le P1 à des mesures d'accompagnement social et de vision à long terme dans l'APP3. De même, les mesures du thème diversité biologique ont évolués, de mesures visant l'instauration de structures institutionnelles dans le P1 à des mesures de coopération avec divers secteurs dans l'APP3 (alimentation, responsabilité des entreprises, etc.).

Les liens structurels entre les mesures des Plans fédéraux de développement durable et les nombreux plans thématiques sont rares, malgré la volonté lors de l'élaboration de l'APP3 d'améliorer ce lien (pour une analyse des plans thématiques existants voir aussi TFDD 2007).

d Instruments

L'évolution de la répartition des instruments politiques, illustrée à la figure 8 (p. 61) montre que la part de mesures du type régulation a diminué. Ceci est très clair dans l'APP3, dans lequel un certain nombre de mesures réglementaires sont envisagées, mais pour lesquelles seule une phase de recherche et d'étude est prévue, la décision sur la mise en œuvre des mesures réglementaires étant dépendante de cette phase préliminaire. Ceci explique probablement la plus grande part de mesures de programmation, qui doivent être définies de manière précise par après. L'APP 3 laisse donc un plus grand flou sur les mesures à mettre en œuvre.

Le même phénomène ne se rencontre pas, par contre, pour l'autre instrument politique de type "dur", que sont les instruments économiques. Leur part reste, en effet, très stable au cours du temps. Les instruments de type "doux" (communication, recherche, mesures volontaires) ont, quant à eux, plutôt augmenté. Ces constatations sont convergentes avec les avis du CFDD, qui estiment que les instruments de type "dur" (régulation, économique) sont souvent délaissés au profit d'instruments de type "doux" (CFDD 2004a et 2008).

2.3 Mise en œuvre des Plans

Cette section décrit et évalue la mise en œuvre du Plan 2000-2004 (P1) et du Plan 2004-2008/2011 (P2), selon la méthodologie utilisée pour la première fois dans le troisième *Rapport fédéral sur le développement durable* (TFDD 2005, pp. 141-152). Une description complète de la méthode utilisée est à l'annexe D.2.3. Le premier point (2.3.1) montre l'importance, pour l'évaluation des Plans, du suivi de leur mise en œuvre. Le deuxième point (2.3.2) décrit la mise en œuvre des mesures de P1 et P2, puis compare les résultats obtenus pour ces deux Plans. Le troisième point (2.3.3) évalue cette mise en œuvre.

2.3.1 Suivi de la mise en œuvre des Plans par la CIDD

Le suivi de la mise en œuvre des Plans est réalisé par les membres de la CIDD et repris dans les rapports annuels des membres. Le cycle d'apprentissage a permis d'améliorer progressivement la manière dont ce suivi est effectué, en passant d'un texte à des tableaux et finalement à une base de données globale mise en annexe au rapport des membres. Cette base de données (CIDD 2010a) est constituée de fiches, alimentées par les membres de la CIDD, consacrées chacune à une mesure et reprenant les différentes réalisations entreprises pour la mettre en œuvre. En fournissant des données brutes pour toutes les mesures des Plans, elle assure non seulement le suivi de ces mesures mais offre également un outil très utile pour l'évaluation de la mise en œuvre des Plans réalisée dans les Rapports fédéraux sur le développement durable.

Pour le P1, le suivi a été assuré entre 2000 et 2004 sur la base de la liste des mesures établie par une note interne de la CIDD. En 2005, le gouvernement fédéral a décidé, lors du Conseil des Ministres du 24 juin, de continuer à assurer le suivi de 225 mesures de ce P1 au-delà de 2004 pour favoriser leur mise en œuvre (CIDD 2006b; une analyse plus complète a été réalisée dans le quatrième Rapport fédéral, TFDD 2007, pp. 206-216).

Pour le P2, le suivi est assuré depuis 2005 sur la base de la liste de mesures reprise dans le *Rapport 2005* de la Commission interdépartementale du développement durable (CIDD 2006b). Le 24 juin 2005, la secrétaire d'État a soumis la liste des services responsables de la mise en œuvre des mesures décrites dans le P2 au Conseil des ministres, qui a pris acte de la liste (CIDD 2006b). En comparant cette liste avec les mesures reprises dans le texte du P2, une dizaine de différences sont observées. Certaines mesures du P2 ne sont, en effet, pas reprises dans cette liste et ne font donc pas l'objet d'un suivi par la CIDD (p. ex. la mesure §30606; voir C.2.1.3).

2.3.2 Indicateurs de la mise en œuvre des Plans développés par la TFSD

Pour décrire l'état de mise en œuvre des mesures reprises dans les Plans, la TFSD transforme les données brutes fournies par la CIDD en données intégrées permettant d'appliquer la méthodologie d'évaluation (détail voir annexe D.2.3). Toutes les mesures de chacun des Plans sont réparties entre trois étapes successives, selon leur stade de mise en œuvre (1 à 3) ou trois autres catégories (4 à 6).

1. *Préparation*: choix du calendrier, des instruments et des objectifs intermédiaires. Cette étape dure jusqu'au moment où les objectifs et les instruments sont choisis et, par exemple, prêts à être repris dans un texte réglementaire.
2. *Exécution*: formulation, approbation et publication des mesures, suivi de leur application et de leur contrôle.
3. *Monitoring*: rassemblement de données sur l'exécution, menant éventuellement à des adaptations et, le cas échéant, à une évaluation scientifique ayant pour but d'orienter la politique, en apportant un avis sur le projet et son suivi.
4. *Sans suite*: catégorie de mesures pour lesquelles aucune initiative n'a été prise afin de la mettre en œuvre.
5. *Caducue*: catégorie de mesures rendues caduques par de nouvelles décisions (mesures régionalisées ou prises à d'autres niveaux de pouvoir).
6. *Non documenté*: catégorie de mesures n'ayant fait l'objet d'aucun rapport et au sujet desquels aucune information n'est disponible. Lorsque des informations erronées ont été communiquées au sujet de certaines mesures, celles-ci ont également été affectées à cette catégorie.

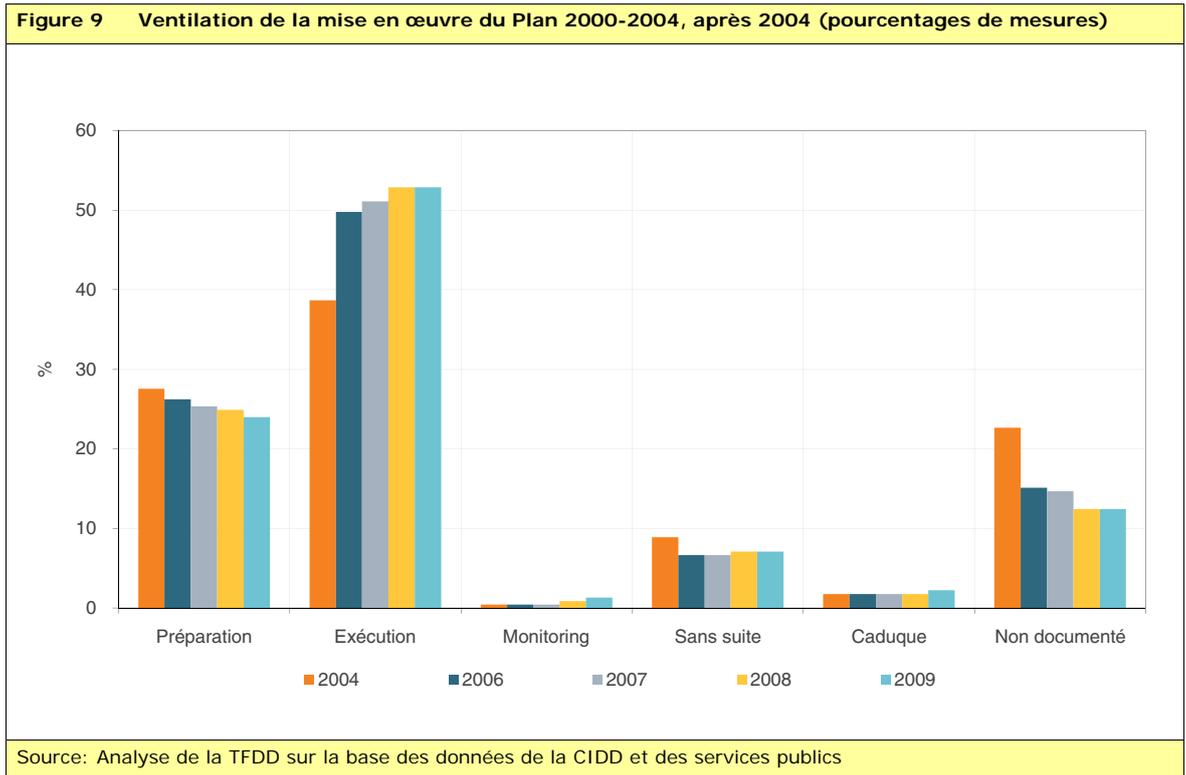
La période couverte par ce Rapport s'étend jusqu'à la fin de l'année 2009, qui couvre donc 9 années du P1 et les 5 premières années du P2, celui-ci ayant été prolongé jusqu'à l'adoption du prochain Plan, prévue le 31 décembre 2011 (MB 2010).

La figure 9 illustre l'évolution de la mise en œuvre des 225 mesures de P1, suivies au-delà de 2004. Entre 2004 et 2006, le nombre de mesures exécutées a augmenté (+11 points de pourcentage), parallèlement à la diminution du nombre de mesures *non documentées* (-8 points de pourcentage) mais ce rythme de progression dans l'exécution des mesures s'est fortement ralenti après 2006.

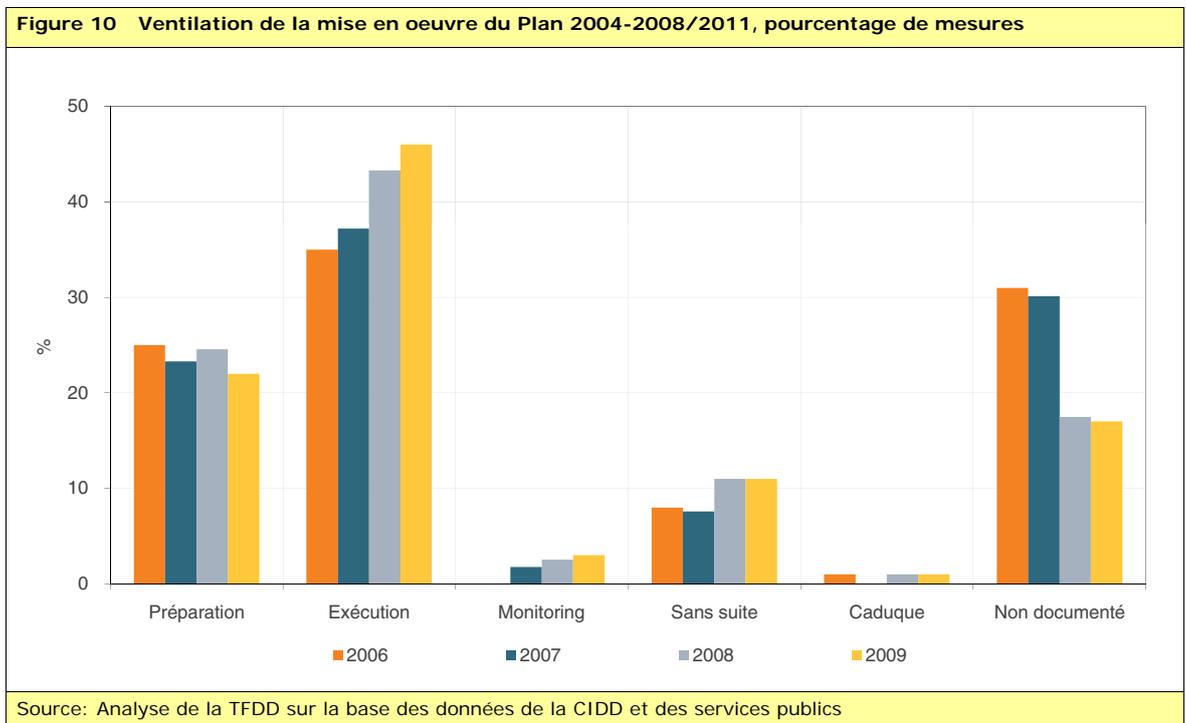
Parmi les 397 mesures non suivies par la CIDD au-delà de 2004, 100 d'entre elles n'étaient pas exécutées ni *caduques* en 2004 (c'est-à-dire *sans suite*, *en préparation* ou *non documentée*). Selon que ces mesures aient été exécutées ou non depuis 2004, l'exécution globale des 622 mesures du Plan 2000-2004 se situe en 2009 dans une fourchette entre 59 % et 75 %.

Le P2, quant à lui, arrivera en fin de validité lors de l'adoption du prochain Plan, c'est-à-dire au plus tard le 31 décembre 2011 (MB 2010c). Il aura donc eu une validité de 7 ans. Fin 2009, après 5 années de mise en œuvre, un total de 49 % de mesures sont exécutées ou exécutées et monitorées (stade de mise en œuvre *Monitoring*; voir figure 10). Par ailleurs, 11 % des mesures sont dans la catégorie *Sans suite*. Lorsqu'une raison est donnée à cet état de fait, il s'agit généralement du manque de moyens humains et/ou financiers.

De plus, 17 % des mesures du P2 sont dans la catégorie *Non documenté*. Tout comme le gouvernement a décidé de continuer à suivre 225 mesures du P1 lorsque celui-ci était arrivé à terme, il est possible qu'il décide de continuer le suivi de certaines de ces mesures non documentées. Une proposition de liste en ce sens a déjà été élaborée dans le cadre de la consultation de l'*Avant-projet de Plan 2009-2012* (la fin du



P2 étant à ce moment là prévue pour fin 2008). Ces propositions de listes reprennent des mesures à suivre durant la période 2009-2012, que ce soit pour le P1 ou le P2 (SPP DD 2008a et 2008b).



2.3.3 Evaluation de la mise en œuvre des Plans

Sans la mise à jour annuelle de la **base de données de suivi des mesures par la CIDD** (CIDD 2010a), il serait malaisé de faire des évaluations intermédiaires et de suivre l'évolution de la mise en œuvre d'un Plan tant qu'il est en cours. Cette mise à jour annuelle de la base de données indépendante du rapport des membres de la CIDD sera d'autant plus cruciale dans les années à venir que, suite à la révision de la loi, ce rapport qui était annuel ne devra plus être publié qu'une fois tous les 5 ans. Or la fréquence annuelle du rapport déterminait la fréquence de mise à jour de la base de données, celle-ci étant une annexe du rapport. De plus, ce rapport des membres devra désormais être publié 18 mois avant la fin de la période de validité d'un Plan de 5 ans ce qui, en l'absence de mise à jour régulière de la base de données, impliquerait d'attendre 3 ans et 6 mois après la fin de validité d'un Plan pour connaître son bilan final.

L'intérêt de cet outil reste bien sûr dépendant de la manière dont il est mis à jour par la CIDD. Jusqu'en 2009, la proportion de mesures dont les fiches étaient complétées par la CIDD par rapport au total des mesures du Plan n'a cessé d'augmenter passant de 68 % en 2003 à 88 % en 2008 pour le P1 et de 69 % en 2006 à 83 % en 2008 pour le P2. En 2009, par contre, très peu de nouvelles informations ont été introduites dans la base de données. Il est probable que la prolongation du P2 et la non-adoption d'un Plan 2009-2012 ont démotivé les experts de la CIDD, compte tenu de l'important travail nécessaire pour compléter la base de données.

La validité du P2 ayant été prolongée jusqu'à l'adoption du prochain Plan, prévue au plus tard pour le 31 décembre 2011, il est particulièrement important d'assurer encore une phase d'introduction de données dans la base début 2012, afin de pouvoir faire une évaluation finale de la mise en œuvre de ce Plan 2004-2008/2011.

La comparaison entre la **mise en œuvre du P1 et du P2 fin 2009**, après respectivement 9 et 5 années de mise en œuvre, met plusieurs évolutions en évidence. Environ la moitié de chacun des deux Plans est exécuté (respectivement 59 % pour le P1 et 49 % pour le P2). En ce qui concerne l'étape de *Monitoring*, elle est atteinte par plus de mesures du P2 (12 mesures sur un total de 395 mesures) que de mesures du P1 (6 mesures sur un total de 622 mesures). Ce sont les mesures qualifiées de *Volontaires* (définition voir 2.2.4) qui atteignent le plus fréquemment l'étape de mise en œuvre de *Monitoring*. Pour ce qui est des autres catégories, la catégorie *Sans suite* est plus fréquente dans le P2 (11 %) que le P1 (5 %).

C Engagements spécifiques des Plans fédéraux de développement durable

Cette partie commence par un volet méthodologique général (chapitre 1). Celui-ci décrit les choix opérés (thèmes, politiques, objectifs) ainsi que les méthodes utilisées pour la description et l'évaluation de la situation existante et des politiques. Ensuite, chacun des onze thèmes choisis est décrit et évalué au sein d'une section ayant une structure fixe. Cette structure consiste en une présentation du thème dans une perspective de développement durable, puis une description et une évaluation de la situation existante. Ensuite, une politique appartenant à ce thème et pour laquelle des mesures ont été décrites dans les Plans fédéraux de développement durable est à son tour décrite et évaluée (chapitre 2).

1 Choix des thèmes, politiques et objectifs étudiés

Ce premier chapitre résume la méthodologie à la base du choix des thèmes et des politiques étudiées (voir 1.1) et à la base de la description et de l'évaluation de la situation existante (voir 1.2) et des politiques (voir 1.3).

1.1 Thèmes et politiques étudiés

Le tableau 15 donne la liste des thèmes choisis et des politiques étudiées dans les sections qui forment le deuxième chapitre.

Tableau 15 Thèmes et politiques étudiées				
	Thème	Politique étudiée	TransGovern	Composante
1	Changements démographiques	Allonger la carrière active	Force motrice	Sociale
2	Modes de consommation et de production	Mettre sur le marché des produits durables	Force motrice	Economique
3	Energie	Augmenter l'efficacité énergétique des bâtiments	Pression	Environnementale
4	Transport	Soutenir l'achat de voitures moins polluantes	Pression	Environnementale
5	Alimentation	Favoriser une alimentation saine	Pression	Sociale
6	Santé publique	Accéder aux soins de santé	Etat	Sociale
7	Pauvreté	Réduire le surendettement	Etat	Sociale
8	Atmosphère	Respecter des plafonds nationaux d'émissions des polluants atmosphériques	Etat	Environnementale
9	Diversité biologique	Assurer un partage juste et équitable des ressources génétiques	Etat	Environnementale
10	Partenariat mondial	Augmenter l'aide publique au développement	Réponse	Institutionnelle
11	Gestion publique	Appliquer l'étude d'impact des décisions sur le développement durable	Réponse	Institutionnelle

Le choix de ces thèmes prend en compte trois critères.

- Premier critère: l'équilibre entre les thèmes portant sur différents éléments, à savoir les forces motrices du développement, les pressions exercées par ces forces motrices sur les capitaux, l'état de ces capitaux (humain, environnemental et économique) et les réponses apportées par les pouvoirs publics (voir la colonne *TransGovern* du tableau 15). Ces éléments sont issus du modèle *TransGovern* qui propose une vision systémique du développement (voir TFDD 2005, chapitre 1).
- Deuxième critère: l'équilibre entre les composantes sociale, environnementale, économique et institutionnelle (voir la colonne *Composante* du tableau 15).
- Troisième critère: l'ancrage dans les thèmes de la stratégie de développement durable de l'UE, étant donné son importance et sa visibilité politique. La liste européenne de ces thèmes¹ est complétée par des thèmes traités dans les derniers *Rapports fédéraux sur le développement durable* et dans les *Plans fédéraux de développement durable*².

Dans chaque thème, une politique particulière est analysée et évaluée. Ces politiques ont été sélectionnées sur la base des critères suivants:

- le lien avec la stratégie fédérale de développement durable: la politique étudiée doit être présente dans le *Plan fédéral de développement durable 2000-2004 et/ou 2004-2008*;
- la transversalité: des liens suffisants doivent exister entre la politique étudiée et d'autres thèmes;
- l'importance: la politique étudiée doit porter sur un sous-thème substantiel du thème choisi;
- la disponibilité de l'information: pour chaque politique étudiée, les données pour les indicateurs et les informations en matière de politique menée doivent être suffisantes.

Au-delà de ces critères, les politiques étudiées sont fort hétérogènes. Une politique peut comprendre de nombreuses mesures ou une seule, être formulée de façon plus ou moins précise, selon la forme qui leur a été donnée dans les Plans. Ensemble, ces politiques particulières éclairent sur la mise en œuvre de la politique de développement durable, mais elles n'ont pas l'ambition d'être représentatives de l'ensemble des actions contenues dans les Plans.

1.2 Description et évaluation de la situation existante

Les thèmes et les politiques étudiées sont décrits à l'aide d'indicateurs. Les indicateurs décrivent la situation existante en Belgique pour les thèmes et les politiques étudiées. Les principaux indicateurs sont présentés sous forme de graphiques, montrant une série temporelle, si possible depuis 1992. L'évaluation de la situation existante est faite en confrontant l'évolution des indicateurs aux objectifs. Dans le cadre des travaux de la TFDD, plusieurs types d'objectifs sont utilisés:

- les objectifs transversaux qui ont été adoptés dans le *Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable* (ONU 2002b). Ces objectifs sont l'éradication de la pauvreté, la protection et la gestion des ressources naturelles et le changement des modes de consommation et de production non durables;
- les objectifs qui proviennent des stratégies de développement durable adoptées soit au niveau mondial, soit au niveau de l'Union européenne, soit au niveau fédéral belge. Ils sont appelés objectifs de développement (OD).

Ces OD indiquent, pour un phénomène ou une problématique, la direction à prendre ou le changement souhaité pour aller vers un développement durable. Lorsqu'ils sont quantifiés et qu'ils ont une échéance, ils sont appelés cibles. L'évolution des indicateurs peut être évaluée en établissant dans quelle mesure l'indicateur s'éloigne ou se rapproche de l'OD au cours du temps. La méthode utilisée pour cette évaluation est décrite en détail dans le tableau 1 (voir Partie A).

Les engagements internationaux et fédéraux dont ils sont issus sont les suivants:

1. Ces thèmes sont: *Inclusion sociale, démographie et migrations; Changement climatique et énergie propre; Consommation et production durables; Transports durable; Santé publique; Conservation et gestion des ressources naturelles; Pauvreté dans le monde et défis en matière de développement durable* (Conseil européen 2006).

2. Plans fédéraux de développement durable 2000-2004 et 2004-2008/2011, TFDD 2007, 2009.

- Nations unies: *Action 21*¹ (CNUED 1993) et *Plan de mise en œuvre du sommet mondial pour le développement durable* de Johannesburg (ONU 2002b);
- Union européenne: Stratégie de Lisbonne (Conseil européen 2000), Stratégie de Göteborg (Conseil européen 2001) et *Communication Vers un partenariat mondial pour un développement durable* (CCE 2002), *Stratégie de développement durable renouvelée* (Conseil européen 2006) et stratégie EU 2020 (Conseil européen 2010);
- Belgique: Stratégie fédérale belge en ce compris le *Plan fédéral de développement durable 2000-2004* et le *Plan fédéral de développement durable 2004-2008/2011* (Gouvernement fédéral belge 2000 et 2004). Ce Plan, ayant à l'origine une période de validité allant jusqu'au 31 décembre 2008, a été prolongé jusqu'à l'adoption du prochain Plan, au plus tard le 31 décembre 2011 (MB 2010). C'est pour cela qu'il est nommé Plan 2004-2008/2011 dans ce texte.

1.3 Evaluation de la politique étudiée

L'évaluation porte sur le niveau de mise en œuvre de mesures couvertes par les politiques analysées dans les *Plans fédéraux de développement durable* et sur l'évolution observée des problèmes qu'ils veulent résoudre. Il est à noter que les indicateurs sur l'évolution des phénomènes ne disent rien de l'effectivité de la politique (c'est-à-dire sur la mesure du lien entre la politique et le changement observé). En effet, si l'objectif est atteint, il est impossible d'isoler l'effet d'une politique menée sur les modes de vie. Si l'objectif n'est pas atteint, soit la politique prévue a été menée et n'a pas été suffisante, soit la politique prévue n'a pas été entièrement mise en œuvre et cela signifie qu'il faut, au minimum, accélérer sa mise en œuvre.

2 Onze thèmes de développement durable

Pour chaque thème, le contenu est présenté de la même manière. La structure commune des sections 2.1 à 2.11 (voir aussi le tableau 15) est la suivante:

- le premier point (2.X.1) porte sur l'importance dans une perspective de développement durable du thème et de la politique étudiée et sur les objectifs qui s'y rapportent;
- le deuxième point (2.X.2) décrit et évalue la situation existante du thème et plus particulièrement des éléments du thème sur lesquels porte la politique étudiée, au moyen d'indicateurs;
- le troisième point (2.X.3) décrit et évalue la politique étudiée.

2.1 Changements démographiques

Cette section décrit les changements démographiques récents en Belgique et la politique visant le prolongement de la carrière active, telle que décrite dans le Plan 2004-2008/2011. Le prolongement de la carrière active peut contribuer au financement de la sécurité sociale de laquelle dépendront financièrement de plus en plus de personnes en raison du vieillissement de la population (voir 2.1.1). En effet, la population belge vieillit et, comparativement aux autres Etats membres de l'UE, la Belgique compte peu de personnes entre 55 ans et l'âge de la pension exerçant un travail rémunéré (voir 2.1.2). Les mesures du Plan 2004-2008/2011 visant à prolonger les carrières actives en Belgique ont été mises en œuvre, mais la politique en matière de développement durable reste à la marge de la politique visant à garantir le financement futur de la sécurité sociale (voir 2.1.3).

1. Généralement appelé Agenda 21 et ainsi appelé dans la suite du texte.

2.1.1 Changements démographiques et prolongement de la carrière active dans une perspective de développement durable

a Définitions

Les **changements démographiques** consistent en des évolutions dans la taille, la composition (selon l'âge, le genre ou la nationalité) et la distribution spatiale des populations. La démographie étudie et décrit ces changements ainsi que leurs causes et leurs conséquences pour la société (d'après Truwant et De Grootte 2003, p. 28). Le *taux de fertilité*, l'*espérance de vie à la naissance* et le *solde migratoire* sont les paramètres qui déterminent les changements démographiques d'un pays.

Le vieillissement de la population est un changement démographique en cours principalement dans les pays à haut revenu et cela depuis 1950. Il est provoqué par l'augmentation de la part des personnes âgées et aussi par une diminution de la part des jeunes dans la population. Les pays à haut revenu, dont la Belgique, font face à un double processus de vieillissement: non seulement la part des jeunes par rapport aux personnes âgées y diminue, mais surtout les personnes âgées y vivent plus longtemps. De plus, ce processus de vieillissement progressif se renforcera encore dans un avenir proche car l'importante cohorte née autour des années '60 – la génération baby-boom – atteindra l'âge de la pension aux alentours des années 2015-2020 (Frère 2004).

Le Plan 2004-2008/2011 propose des mesures visant à augmenter le taux d'emploi entre 55 ans et l'âge légal de la pension, afin de prolonger la **carrière active**. Celle-ci est l'ensemble des emplois rémunérés exercés pendant la vie d'une personne.²

Par rapport aux autres pays de l'UE, la Belgique compte peu de personnes entre 55 ans et l'âge de la pension exerçant un travail rémunéré. Cette situation peut s'expliquer par le taux d'emploi relativement faible des femmes de cette catégorie d'âge et par les régimes de départ anticipé appliqués par les autorités publiques et les entreprises au cours des dernières décennies, même en dehors des cas de fermeture d'entreprise. Les régimes du départ anticipé permettent de se retirer du marché du travail avant d'avoir atteint l'âge légal de la pension.

b Importance pour un développement durable

Changements démographiques

Les changements démographiques sont une force motrice influençant la réalisation des objectifs transversaux mondiaux en matière de développement durable. Ceux-ci sont l'éradication de la pauvreté dans le monde, le changement des modes de consommation et de production non durables ainsi que la protection et la gestion des ressources naturelles (ONU 2002b). Les changements démographiques peuvent aussi bien être une conséquence qu'une cause de situations de pauvreté, de modes de vie non durables et de problèmes environnementaux.

Les interactions entre les changements démographiques et ces objectifs apparaissent entre autres dans le 8^e principe de la *Déclaration de Rio de Janeiro sur l'environnement et le développement*. Ce principe pose que des mesures politiques démographiques appropriées doivent être promues et que des modes de consommation et de production non durables doivent être réduits et éliminés afin d'atteindre un développement durable et une meilleure qualité de vie pour tous (CNUED 1992, principe 8). La *Déclaration de Johannesburg* traite également des évolutions démographiques: la priorité doit aller à la lutte contre les situations qui constituent de graves menaces pour le développement durable de la population mondiale, comme la faim chronique, la malnutrition et les catastrophes naturelles (ONU 2002a, §19).

Prolonger la carrière active

Le système de sécurité sociale en Belgique a notamment pour but de garantir un revenu aux bénéficiaires si certains risques comme le chômage ou un accident du travail se matérialisent. Ce système contribue ainsi à réduire la pauvreté, un des objectifs transversaux du développement durable. Le vieillissement de la population fragilise le financement de la sécurité sociale car la part de la population qui travaille et qui,

par conséquent contribue au financement de ce système, diminue, tandis que la part de la population qui en dépend, comme les pensionnés, augmente. En limitant les possibilités de départ anticipé et en prolongeant la carrière active, c'est-à-dire en maintenant plus longtemps les personnes de plus de 55 ans sur le marché du travail, le nombre de personnes contribuant au financement de la sécurité sociale augmente. Pour autant que les 55 ans et plus travaillent plus longtemps dans des emplois productifs, adaptés à leurs capacités et qui les écartent de la pauvreté, cette mesure participe au financement du système de sécurité sociale et en fin de compte, participe à la réduction de la pauvreté en Belgique.

c Objectifs de développement

Changements démographiques

Il n'y a pas d'objectif de développement (OD) fixé au niveau mondial ou européen qui norme directement la taille, la composition et la distribution spatiale de la population. Le Plan 2000-2004 mentionne quelques OD qui peuvent influencer les migrations vers la Belgique. Ceci a un impact direct sur l'ampleur et la composition de la population en Belgique. Ce Plan 2000-2004 vise à garantir le droit à la demande d'asile, l'application intégrale de la Convention relative au statut des réfugiés et l'éradication de la traite des êtres humains (§749). Pour ce dernier point, ce Plan définit un premier objectif intermédiaire, à savoir la diminution de moitié du nombre de cas de traite des êtres humains (§751).

Prolonger la carrière active

Les OD qui ont spécifiquement trait à l'allongement de la carrière active découlent des diverses décisions du Conseil européen. La décision du Conseil européen de Stockholm en 2001 pose que le taux d'emploi des travailleurs âgés (55-64 ans) dans l'UE devrait augmenter à 50 % à l'horizon 2010¹(Conseil européen 2001). En 2002, à Barcelone, il a été fixé que l'âge moyen auquel les travailleurs se retirent du marché du travail (c'est-à-dire l'âge effectif du départ à la retraite) dans l'UE devrait augmenter de cinq ans pour 2010 (Conseil européen 2002). Le Plan 2004-2008/2011 soutient ces objectifs et énonce par rapport à ce dernier que "*pendant la même période, l'âge effectif moyen du départ à la retraite devrait ainsi être porté de 57 à 62 ans*" (§30602).

2.1.2 Description et évaluation de la situation existante

a Changements démographiques

DESCRIPTION – En Belgique, la population totale est passée de 8,620 millions d'habitants en 1950 à 10,840 en 2010. Le tableau 16 synthétise les trois paramètres démographiques qui ont déterminé cette évolution.

- Entre 1950 et la deuxième moitié des années 1980, le *taux de fécondité total* a diminué de 2,34 à 1,57 enfants par femme. Depuis le taux de fécondité total a augmenté jusqu'à 1,68 sur la période 2001-2005².
- Au cours des 50 dernières années *l'espérance de vie à la naissance* a augmenté de manière constante. Pour la période 2001-2005 elle était de 74,8 ans pour les hommes et de 81,2 ans pour les femmes alors que pour la période 1951-1955 elle était respectivement de 62,4 et de 67,5 ans.
- Entre 1950 et 1977, le *solde migratoire* net est positif. Ceci signifie qu'il y avait plus d'immigrants s'installant en Belgique que d'émigrants quittant le pays. Le solde migratoire est devenu négatif au cours de la deuxième moitié des années '70 et durant la première moitié des années '80. Depuis, il est positif et croissant.

1. Il est à noter que le Conseil européen de 2010 à Bruxelles a proposé, dans le cadre de la Stratégie UE 2020, d'augmenter le taux d'emploi global (celui des 20 à 64 ans) de 75 % dans l'UE d'ici 2020 (Conseil européen 2010). Le *taux d'emploi* est le rapport entre le nombre de personnes d'une catégorie d'âge qui ont un emploi rémunéré et le nombre total de personnes de cette catégorie d'âge.

2. Depuis 1971 le taux de fertilité total est inférieur à 2,1 enfants par femme. Ceci signifie que, depuis lors, le nombre de naissance ne peut plus assurer le remplacement des générations.

Tableau 16 Evolution de quelques paramètres déterminant les changements démographiques entre 1950 et 2005											
	1951-1955	1956-1960	1961-1965	1966-1970	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005
Taux de fécondité total	2,34	2,50	2,64	2,35	1,96	1,71	1,58	1,57	1,61	1,61	1,68
Espérance de vie à la naissance (années):											
- Hommes	62,3	64,4	66,5	67,7	67,8	68,4	69,5	70,7	71,9	73,6	74,8
- Femmes	67,5	69,8	72,1	73,7	74,1	74,9	76,1	77,5	78,6	80,4	81,2
Solde migratoire net (pour 1000 habitants)	0,3	0,5	2,3	0,8	1,5	-0,2	-1,3	0,4	1,8	1,4	3,6
Source: Calculs du BFP sur la base de données du SPF économie - DGSIE											

EVALUATION – La croissance de la population pour la période 1950-2005 est liée, d'une part, à l'accroissement de l'espérance de vie, et d'autre part, au solde migratoire positif. Ce dernier phénomène a eu principalement lieu entre 1950 et 1975 et à partir de la deuxième moitié des années 1980. Des chiffres sur le *nombre de cas de traite des êtres humains*, qui, selon le Plan 2000-2004 devrait être diminué par deux, ne sont pas encore disponibles. Sur ce sujet, le Centre de l'égalité des chances et de lutte contre le racisme déclare: "Actuellement, il n'y a pas de centralisation opérationnelle de données en Belgique pour les faits de traite et de trafic des êtres humains, car la mise en œuvre de l'arrêté royal du 16 mai 2004 mettant en place un Centre d'information et d'analyse en matière de trafic et de traite des êtres humains (CIATTEH) se fait toujours attendre" (Centre pour l'égalité des chances et de lutte contre le racisme 2010, pp. 42-43). L'OD ne peut par conséquent pas être évalué.

b Prolonger la carrière active

DESCRIPTION – Le *taux d'emploi des travailleurs âgés* est la proportion entre le nombre de personnes de 55 à 64 ans inclus qui a un emploi rémunéré et le nombre total de personnes de cette catégorie d'âge. Ce taux est passé en Belgique de 26,6 % en 2002 à 37,3 % en 2010. Pour l'UE 27, il est passé de 38,5 % à 43 %. L'*âge effectif moyen du départ à la retraite* est l'âge auquel les travailleurs arrêtent effectivement de travailler. Les données disponibles indiquent une progression, entre 2002 et 2007, de 56,5 à 61,6 ans, ce qui indique un mouvement de rattrapage par rapport à l'évolution européenne.

Tableau 17 Evolution des indicateurs relatifs à l'allongement de la carrière active pour lesquels des OD sont définis entre 2002 et 2010 en Belgique et dans l'UE 27										
	Evolution									OD
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010
Taux d'emploi des travailleurs âgés (55-64 ans) en %										
Belgique	26,6	28,1	30,0	31,8	32	34,4	34,5	35,3	37,3	
UE 27	38,5	40	40,7	42,3	43,5	44,6	45,6	46	46,3	50 %
Âge effectif moyen de départ à la retraite										
Belgique	58,5	58,7	59,4	60,6	/	61,6	/	/	/	62
UE 27	60,1	61	60,5	61	61,2	61,2	61,4	61,4	/	+ 5 ans par rapport à 2002
Source: Eurostat 2011										

EVALUATION – Malgré l'augmentation sur la période 2000-2010, le *taux d'emploi des travailleurs âgés* en Belgique reste bien en dessous de la moyenne européenne. Sur la base des données disponibles, l'*âge effectif moyen de départ à la retraite* en Belgique a progressé en moyenne de 0,62 ans chaque année entre 2002 et 2007. Entre 2007 et 2010, il devrait progresser en moyenne de 0,13 ans chaque année pour atteindre l'objectif de 62 ans en 2010. Il est donc probable que cet objectif soit atteint. Par contre, pour l'UE, la progression a été beaucoup plus lente, de 60,1 an à 61,4 ans entre 2002 et 2009, soit 0,2 ans en moyenne chaque année. L'*âge effectif moyen de départ à la retraite* en Europe devrait, quant à lui, encore progresser de 3,7 ans au cours d'une seule année pour que l'objectif européen soit atteint, ce qui est improbable.

2.1.3 Politique pour allonger la carrière active

a Description

Le Plan 2004-2008/2011 constate que la Belgique a un des taux d'emploi des 55 ans et plus les plus bas de l'Union européenne. Cette situation s'appuie, selon le Plan, sur un large consensus social mais mène à un gaspillage des connaissances et des expériences. En outre, elle entrave le financement des systèmes de pension et des soins de santé, dont les dépenses augmenteront suite au vieillissement de la population. C'est pourquoi il convient de mettre en place et de renforcer les incitants afin d'encourager à travailler plus longtemps. Pour atteindre cela il faut, selon ce Plan, "*développer une autre culture et un nouveau consensus social. Tous les services publics et les partenaires sociaux seront associés à ce mouvement*" (§30605).

Le Plan 2004-2008/2011 fait mention des initiatives concernant l'allongement de la carrière active des 55 ans et plus dans les paragraphes §30606, §30607 et §30608.

Les paragraphes 30606 et 30607 ne contiennent pas tant des mesures concrètes que des références en termes généraux à l'accord de gouvernement de juillet 2003, à la Conférence nationale sur l'emploi d'octobre 2003 et à toutes les initiatives prises et prévues pour aller vers un allongement de la durée de la carrière active. Ce Plan fait également référence à la concertation avec les partenaires sociaux et la société civile débutant à l'automne 2004 et centré sur cette problématique. Cette concertation ne s'est pas faite sans difficultés et a finalement abouti au fait que le gouvernement fédéral a présenté au Parlement fédéral un paquet de mesures visant entre autres à prolonger les carrières actives. Il s'agit du Pacte de solidarité entre les générations (MB 2005). Parmi les mesures importantes, il y a l'introduction d'un nouveau système de bonus qui accorde des droits supplémentaires à la pension aux personnes âgées de plus de 62 ans qui continuent à travailler jusqu'à l'âge légal de la pension; le relèvement progressif de l'âge et des conditions en matière de carrière pour le départ en prépension et pour la pension de retraite anticipée dans les régimes des travailleurs salariés et indépendants; et l'octroi d'un outplacement de la part des employeurs aux travailleurs licenciés de plus de 45 ans. Il est prévu légalement que le volet du Pacte relatif au prolongement de la carrière active soit évalué en 2011.

Le Plan 2004-2008/2011 reprend deux mesures concrètes au §30608 et §30608-2, toutes deux exécutées.

- La mesure §30608-1 pose que le gouvernement fédéral renforcera les mesures relatives à la fin de carrière dans le cadre de la modernisation de la gestion du personnel de l'administration fédérale. Le SPF personnel et organisation mentionne que les mesures sont en préparation afin d'assouplir le système de retraits anticipés à mi-temps dans la philosophie du Pacte des générations. Le ministère de la Défense mentionne que les obligations légales concernant les carrières mixtes sont en partie réalisées et en partie en cours de développement (CIDD 2010c).
- La mesure §30608-2 pose que des accords doivent être pris avec les partenaires sociaux et les Communautés/Régions en ce qui concerne la formation ainsi que les conditions et l'organisation du travail. Dans la base de données de suivi de la CIDD sur cette mesure, le SPF Emploi travail et concertation sociale se réfère à plusieurs projets concernant les travailleurs plus âgés (p. ex. un Fonds d'expérience professionnelle en soutien des entreprises privées pour améliorer les conditions de travail des travailleurs de plus de 45 ans) et à plusieurs mesures du Pacte des générations telles que le durcissement des conditions d'accès à la prépension (CIDD 2010c).

Tableau 18 Mise en œuvre des mesures analysées en matière d'allongement de la carrière active, fin 2009		
Plan	Mesure	Mise en œuvre
2004-2008/2011	Le gouvernement " <i>renforcera ces propositions et ces initiatives existantes dans le cadre de la modernisation de la gestion du personnel de l'administration fédérale</i> " (§30608-1)	Exécution
	" <i>Des accords explicites avec et entre les partenaires sociaux et les pouvoirs régionaux et communautaires en ce qui concerne la formation, les conditions de travail et l'organisation du travail sont donc essentiels</i> " (§30608-2)	Exécution
Source: TFDD sur la base de données fournies par la CIDD et les services publics fédéraux		

b Evaluation

Le Plan 2004-2008/2011 a été approuvé par le gouvernement fédéral le 28 octobre 2004. Les paragraphes 30606 et 30607 du Plan font référence à la concertation sociale avec les partenaires sociaux, débutant à l'automne 2004 et traitant de la problématique des fins de carrière. Le gouvernement fédéral lui-même a finalement pris des mesures légales pour prolonger la carrière active, à savoir le *Pacte de solidarité entre les générations*, approuvé le 23 décembre 2005 par le Parlement fédéral. Entre l'automne 2004 et la fin 2005, c'est-à-dire le 24 juin 2005, le Conseil des ministres a approuvé une liste de mesures du Plan 2004-2008/2011 à suivre. Celle-ci n'intègre pas les paragraphes 30606 et 30607 (CIDD 2006a, p. 18 et annexe 5; Gouvernement fédéral belge 2005). Comme expliqué précédemment, ces paragraphes traitent uniquement de la concertation sociale sur la problématique de la fin de carrière qui a abouti à l'élaboration du Pacte de solidarité entre les générations.

Après l'adoption de la loi sur le Pacte de solidarité, cette liste de mesures n'a plus été adaptée. D'après le suivi réalisé par la CIDD, rien n'indique que les membres de la CIDD compétents pour la problématique de la fin de carrière commentent le Pacte de solidarité et/ou les choix sociétaux qui le sous-tendent au sein de la CIDD. Ceci n'empêche toutefois pas que ce Pacte soit mentionné dans le suivi des mesures §30608-1 et §30606-2 assuré par la CIDD. Les références au Pacte sont cependant très peu nombreuses et partielles.

Depuis l'introduction du Pacte, le taux d'emploi des travailleurs âgés a augmenté en Belgique, bien qu'il reste largement en dessous de la moyenne européenne. Les mesures du Pacte visant à maintenir plus longtemps les personnes âgées au travail doivent être évaluées en 2011, comme que prévu légalement. Il est donc encore trop tôt pour mesurer l'impact du Pacte.

Ce qui est clair cependant, c'est que le prolongement de la carrière active figure à l'ordre du jour de l'Union européenne depuis 2001 déjà, soit bien avant que le Plan 2004-2008/2011 ait été adopté. En effet, en 2001, le Conseil européen a adopté un objectif concret pour augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés, un objectif auquel devrait contribuer le Pacte de solidarité entre les générations de 2005. Il est également important de souligner que le relèvement du taux d'emploi des travailleurs âgés fait partie d'une stratégie globale poursuivie par la Belgique et l'Union européenne visant à garantir le financement futur de la sécurité sociale. Cette stratégie est rarement envisagée dans un cadre de développement durable. Les politiques de réduction de la dette publique, de mise en place de mesures visant à favoriser les pensions du deuxième pilier et les mesures visant à assurer l'adéquation des allocations de sécurité sociale les plus faibles, sont des éléments de cette stratégie.

Le fait que le *Plan fédéral de développement durable 2004-2008/2011* aborde la problématique du vieillissement de la population en général et la prolongation de la carrière active en particulier est novateur par rapport au reste de l'Europe. Pourtant, comme le vieillissement pose des défis inter- et intragénérationnels – principalement dans la sphère socio-économique – et comme le développement durable tâche d'aborder les défis inter- et intragénérationnels de manière intégrée, cela devrait être plus courant. L'intégration d'un thème socio-économique dans le Plan 2004-2008/2011 est pourtant un premier pas car il est probable que le gouvernement fédéral aurait adopté, également en l'absence de ce Plan, les mesures destinées à prolonger la carrière active – actuellement énoncées dans le Pacte de solidarité. Ainsi, ce Plan s'inscrit dans la dynamique et les processus politiques existants qui visent à prolonger la carrière active et, de manière plus générale, à assurer le financement futur de la sécurité sociale.

2.2 Modes de consommation et de production

Cette section aborde les modes de consommation et de production et met l'accent sur la mise sur le marché de produits durables. Le premier point montre que les modes de consommation et de production jouent un rôle social fondamental, mais aussi que tout en contribuant au bien-être, ils peuvent être la cause de l'épuisement des ressources naturelles, générer des polluants et être une source d'inégalités sociales (voir 2.2.1). Le deuxième point fait état des premiers changements observés dans les modes de consommation et de production sur la voie d'un développement durable (voir 2.2.2). Le troisième point montre que

le plan produit, dont a pris acte le conseil des ministres en 2009, ne répond pas à l'ambition d'une politique de produits durables, car il comporte uniquement un volet environnemental (voir 2.2.3).

2.2.1 *Modes de consommation et de production et mise sur le marché de produits durables dans une perspective de développement durable*

a Définitions

Les **modes de consommation** sont les différentes manières ou habitudes qu'ont les ménages et les administrations publiques de satisfaire un besoin exprimé sous la forme d'une demande de biens ou services¹. Les valeurs sociétales et les modes de vie façonnent cette demande et influencent les choix de consommation quotidiens. Les modes de consommation jouent un rôle social fondamental en étant pour les individus une façon de définir leur mode de vie en société. Ils ont aussi des impacts sur l'environnement (p. ex : consommation d'eau, d'énergie ou de papier, déchets dus à la consommation, etc.).

Les **modes de production** sont les différentes façons qu'ont les producteurs de créer une offre de produits et de mettre sur le marché des biens et services afin de satisfaire ou de susciter la demande des consommateurs. Ces modes de production jouent un rôle social fondamental car ils influencent la relation salariale, l'emploi, les rémunérations, les horaires, l'aménagement du territoire, etc. Ils ont aussi des impacts considérables sur l'environnement (p. ex : émissions de polluants, utilisation de ressources).

Le concept de **produits** est défini comme les "*biens meubles corporels, y compris les substances et préparations, les biocides et les emballages, mais à l'exclusion des déchets*" dans la loi sur les normes de produits (MB 1999, art. 2, 1°). La **politique de produits durables** vise à réduire les impacts environnementaux et sociaux négatifs des produits au cours de leur cycle de vie, c'est-à-dire depuis l'extraction des matières premières jusqu'à leur gestion en fin de vie, et à éliminer du marché les produits non durables.

b Importance pour un développement durable

Modes de consommation et de production

Lors du Sommet mondial pour le développement durable à Johannesburg en 2002, trois objectifs transversaux ont été adoptés, parmi lesquels "*Changer les modes de consommation et de production non durables*" (ONU 2002b). Les modes de consommation et de production exercent, en effet, des pressions sur les capitaux humain, environnemental et économique qui sont à la base du développement de la société. Ces modes de consommation et de production répondent à des besoins humains: alimentation, logement, santé, éducation, loisirs etc. Certains s'appuient sur une gestion durable des ressources naturelles tout en contribuant au bien-être, alors que d'autres contribuent à l'épuisement des ressources naturelles, génèrent des polluants, sont sources d'inégalités sociales (p. ex. surendettement; voir 2.7 Pauvreté) et de problèmes de santé (p. ex. mauvaises habitudes alimentaires; voir 2.5 Alimentation). C'est le cas par exemple de la surpêche qui épuise les stocks de poissons et met en difficulté le niveau de vie des pêcheurs; c'est aussi le cas de la production d'amiante qui porte atteinte à la santé des travailleurs mais aussi des utilisateurs quand les précautions nécessaires ne sont pas prises. Ces modes de consommation et de production sont alors de type "non durable".

Mise sur le marché de produits durables

Les produits répondent à une série de besoins, mais ils exercent aussi des pressions négatives sur l'environnement et sur la santé tout au long de leur cycle de vie (extraction des matières premières, traitement, fabrication des produits finis, distribution, utilisation et déchets). La complexification des produits et de leurs filières de production, de transformation et de distribution rend, par ailleurs, de plus en plus difficile l'identification et la régulation de ces pressions.

1. La définition porte sur la consommation finale et non sur la consommation intermédiaire. Cette dernière est incluse dans les modes de production.

c Objectifs de développement

Modes de consommation et de production

Lors du Sommet mondial pour le développement durable à Johannesburg en 2002, les gouvernements de tout les pays de la communauté internationale se sont engagés à établir un "cadre de programmes à 10 ans" sur les modes de consommation et de production durables. Ce cadre de programmes doit "accélérer le passage à des modes de consommation et de production durables propres à promouvoir le développement économique et social dans les limites de la capacité de charge des écosystèmes" (ONU 2002b, §15). L'adoption de ce cadre par les gouvernements était à l'agenda des 18^e et 19^e session de la Commission du développement durable des Nations Unies en mai 2010 et 2011.

La nouvelle *Stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable* de 2006, précise que "Le principal défi est de modifier progressivement nos modes de consommation et de production actuels, qui ne sont pas durables" (Conseil européen 2006, §2). L'un de ses quatre objectifs-clés est de "Prévenir et réduire la pollution de l'environnement et promouvoir des modes de consommation et de production durables afin de briser le lien entre croissance économique et dégradation de l'environnement" (§6).

L'objectif de changement des modes de consommation et de production non durables est également repris en Belgique dans le Plan 2004-2008/2011 et se trouvait déjà dans la partie du Plan 2000-2004 consacrée aux modes de consommation et de production.

Des objectifs sociaux relatifs aux modes de consommation et de production figurent aussi dans les stratégies de développement durable, mais ils ne sont généralement pas explicitement liés à ce thème. Un objectif important à cet égard est d'atteindre en Belgique un taux d'emploi de 70 % en 2010 (repris du Plan national inclusion sociale dans le Plan 2004-2008/2011).

Mise sur le marché de produits durables

Bien que les stratégies de développement durable visent à promouvoir des modes de consommation et de production durables, elles définissent peu d'objectifs relatifs aux produits. Ceux-ci sont généralement définis dans des textes de loi plus techniques, souvent spécifiques à chaque produit.

2.2.2 Description et évaluation de la situation existante

a Modes de consommation et de production

Des signes d'évolution positive des modes de consommation et de production ont été observés et synthétisés dans le *Rapport fédéral sur le développement durable 2009*: "Les premiers changements de modes de consommation et de production sur la voie d'un développement durable sont observés dans les tendances des IDD [indicateurs de développement durable] de forces motrices et de pressions vers les OSDD [objectifs stratégiques de développement durable] et vers les cibles" (TFDD 2009, p. 12). Ils sont illustrés ci-dessous.

Modes de consommation

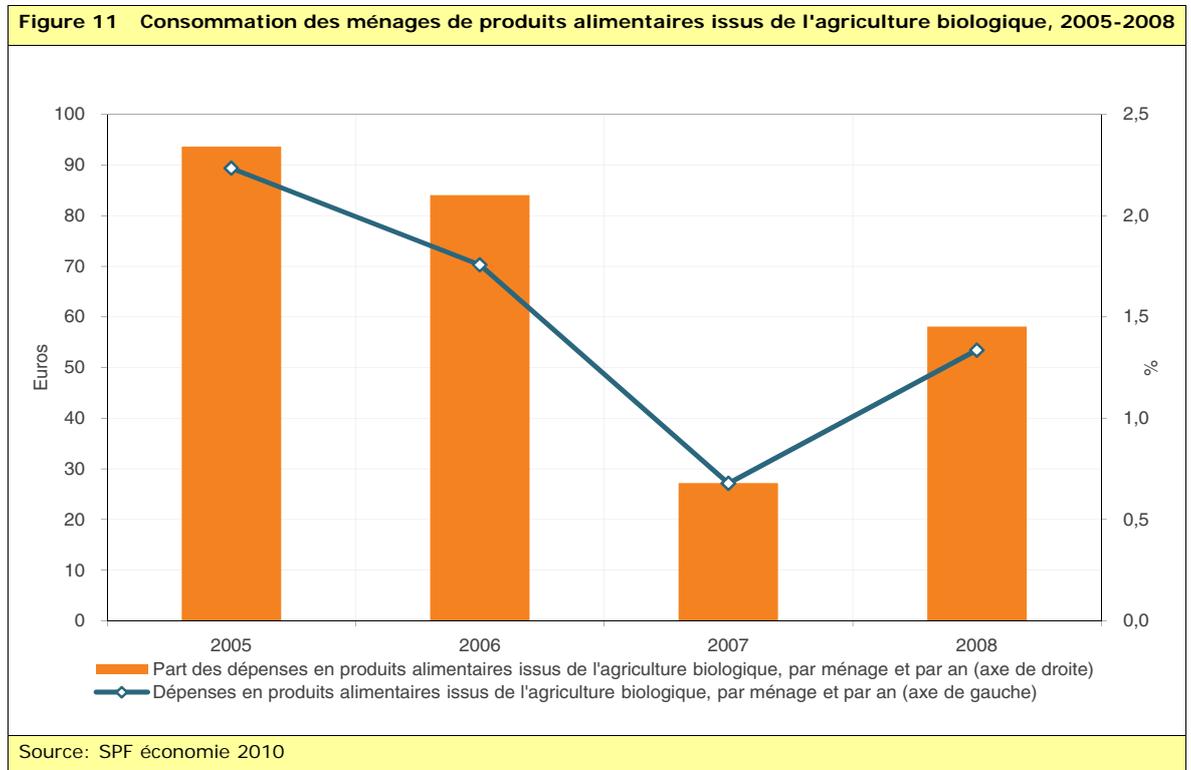
La consommation des ménages est illustrée à l'aide de 2 indicateurs¹:

- l'indicateur de *consommation d'électricité des ménages* décrit les tendances non durables des modes de consommation;
- l'indicateur de *consommation de produits alimentaires issus de l'agriculture biologique* décrit l'adoption de modes de consommation durables.

1. Il n'existe encore aucun indicateur relatif à la consommation des administrations publiques qui soit calculé de façon régulière et donc puisse être présenté dans cette analyse.

DESCRIPTION – En 2009, la *consommation d'électricité des ménages belges* est de 20 210 Gwh, c'est-à-dire 25,4 % de la consommation totale d'électricité en Belgique. Etant donné les changements méthodologiques dans le calcul de cet indicateur, il n'est pas possible de présenter une série temporelle.

EVALUATION – La période couverte par les données est trop courte pour évaluer la tendance.



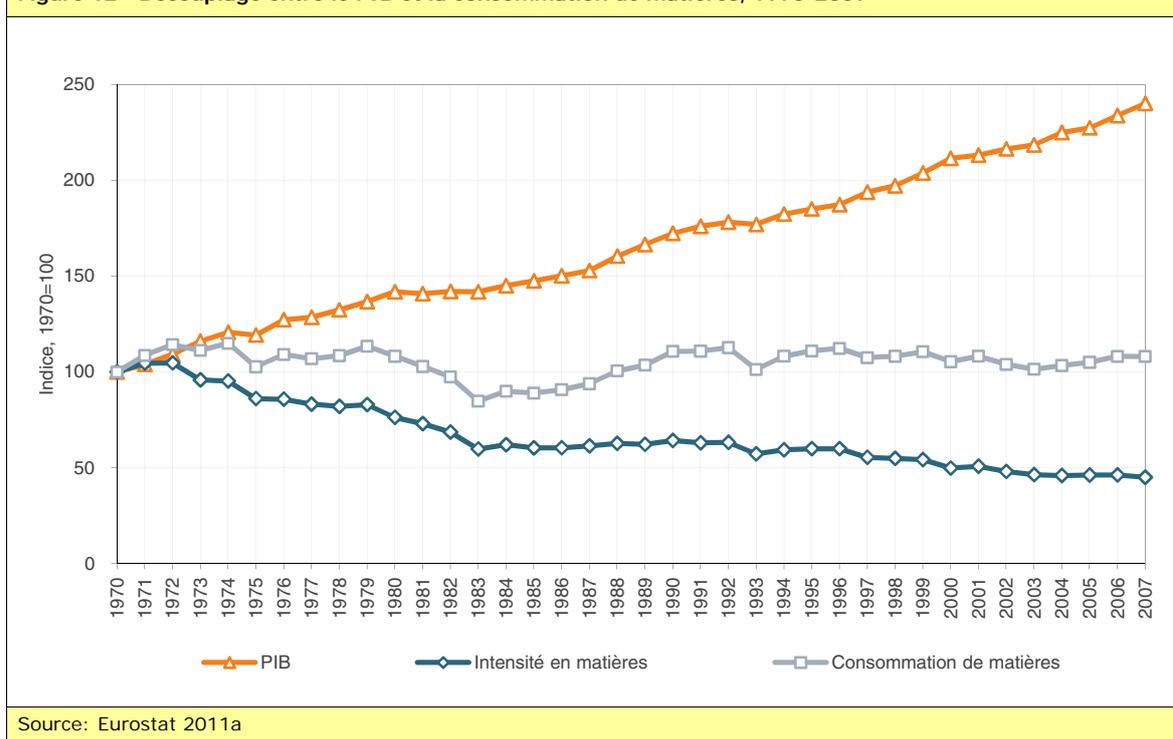
DESCRIPTION – En 2008, la *consommation des produits alimentaires issus de l'agriculture biologique*, mesurée par les dépenses consacrées par les ménages à ce type de produits, représente 53,5 EUR par ménage et par an, soit 1,5 % des dépenses totales d'un ménage pour les produits alimentaires. Cette part a diminué entre 2005 et 2007 (- 71 %) pour augmenter ensuite entre 2007 et 2008 (+53 %).

EVALUATION – La période couverte par les données est trop courte pour évaluer la tendance. Il faut néanmoins signaler que la superficie agricole dédiée à l'agriculture biologique en Belgique a connu une croissance constante depuis 1987: sa part dans la superficie agricole totale a ainsi augmenté de 0,07 % en 1987 à 3,03 % en 2009 (SPF Economie - DGSIE 2011a et b).

Modes de production

Les modes de production sont également illustrés à l'aide de 2 indicateurs:

- l'indicateur de *découplage entre le PIB et la consommation de matières* décrit les liens entre les modes de production et l'utilisation des ressources environnementales;
- l'indicateur du *taux d'emploi* décrit les liens entre les modes de production et les ressources humaines.

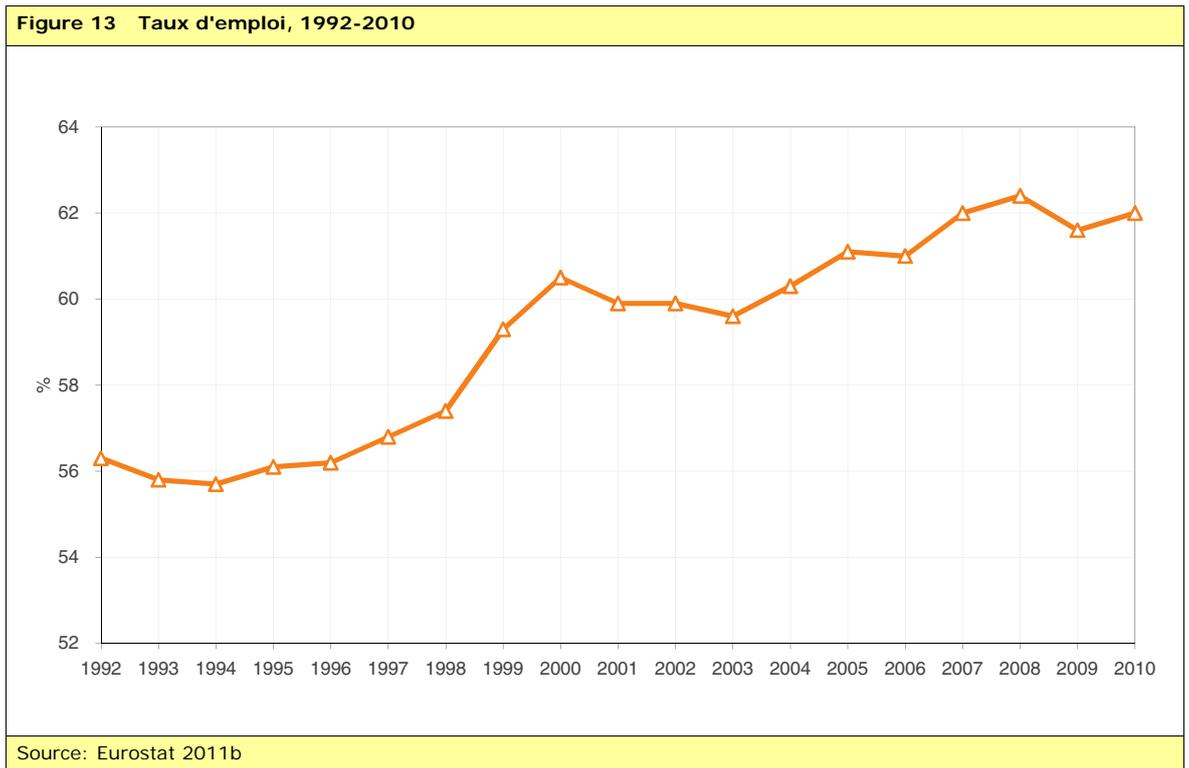
Figure 12 Découplage entre le PIB et la consommation de matières, 1970-2007

Source: Eurostat 2011a

DESCRIPTION – La *consommation intérieure brute de matières* permet de mesurer une partie des matières consommées au sein d'un pays en additionnant les extractions et importations de biomasse, métaux, minéraux et combustibles fossiles d'un pays et en y soustrayant les exportations. Elle n'informe cependant pas sur le contenu en matières des produits importés et exportés par ce pays¹. Cette *consommation intérieure brute de matières* est restée quasiment stable entre 1970 et 2007 (+0,2 % par an) alors que le PIB a augmenté de 2,4 % par an en moyenne sur cette période. L'*intensité en matières* a donc diminué de 2,1 % par an sur cette période.

EVALUATION – Au cours de cette période, un découplage a donc eu lieu entre croissance économique et consommation intérieure brute de matières. Il s'agit cependant d'un découplage relatif et pas d'un découplage absolu, qui correspondrait à une diminution absolue de la consommation de matières.

1. Des indicateurs permettant de mesurer le contenu en matière de produits importés et exportés sont en construction.

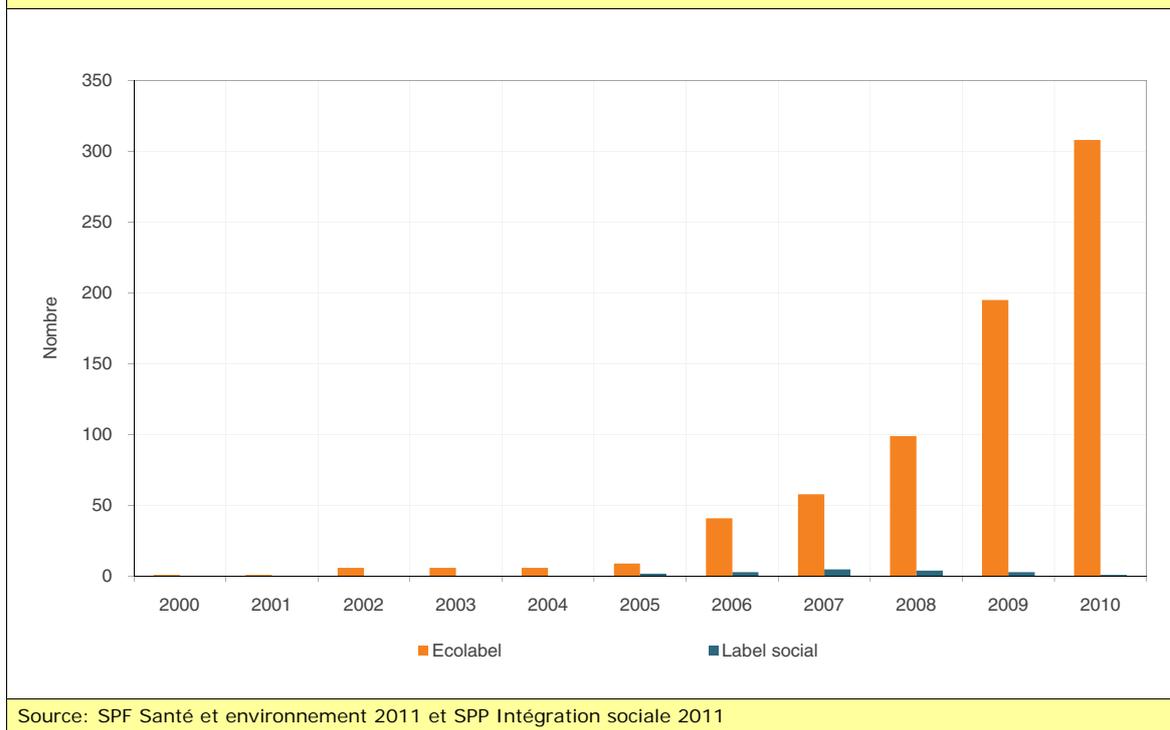


DESCRIPTION – Dans l'Enquête sur les forces de travail, le *taux d'emploi* est défini comme le rapport entre la population active occupée et la population en âge de travailler (15 à 64 ans). Depuis 1992, le taux d'emploi a augmenté pour atteindre un maximum de 62,4 % en 2010. En 2010, ce taux a légèrement baissé pour atteindre 62,0 %.

EVALUATION – L'augmentation du *taux d'emploi* entre 1992 et 2008 découle d'une augmentation de l'emploi total et d'une faible croissance de la population d'âge actif. Sa diminution en 2009 est probablement liée à la crise socio-économique. L'objectif de 70 % n'est pas atteint en 2010.

b Mise sur le marché de produits durables

Il n'y a pas d'indicateurs informant de façon globale sur la qualité environnementale et sociale des produits, ni sur le nombre de produits durables mis sur le marché. Néanmoins, pour apprécier l'importance prise par les produits durables sur le marché, deux indicateurs sont présentés ci-dessous: le *nombre de produits avec écolabel européen* et le *nombre de produits avec label social belge*. Ces deux indicateurs font l'objet d'un suivi régulier par les services publics fédéraux.

Figure 14 Nombre de produits avec écolabel européen et nombre de produits avec label social belge, 2000-2010

DESCRIPTION – Les labels sont un des instruments utilisés par la politique de produits pour inciter les producteurs et consommateurs à modifier leurs comportements. A défaut d'un label de développement durable, la figure 14 reprend, pour les produits fabriqués en Belgique, le *nombre de produits (biens et services) porteurs de l'écolabel européen* (période 2000-2010) et le *nombre de produits porteurs du label social belge* (période 2005-2010).

Le *nombre de produits avec écolabel européen* augmente au cours du temps: en 11 ans plus de 300 produits ont obtenu ce label. Le *nombre de produits avec le label social belge* au 1^{er} janvier de l'année était de 5 en 2007, et il est retombé à un seul produit en 2010 car il n'est valable que pendant 3 ans. Au total 3 biens et 3 services ont eu ce label social.

EVALUATION – Le *nombre de produits avec écolabel européen* fabriqués en Belgique a fortement augmenté chaque année entre 2005 et 2010. Par ailleurs, plusieurs centaines de produits avec cet écolabel sont importés et distribués en Belgique. Quant à savoir si ces produits sont privilégiés par les consommateurs, les études disponibles à ce sujet datent de 2004 et apportent peu d'informations, vu la faible quantité de produits disponibles à cette date.

Le *nombre de produits portant le label social belge* reste marginal. Ce label est basé sur le respect des 8 Conventions de l'Organisation Internationale du Travail (OIT). Les produits dotés du label social ont tous été entièrement fabriqués sur le territoire belge, ce qui rend le contrôle plus aisé. En effet, au vu des phénomènes de mondialisation, il est difficile de contrôler toute la chaîne de production d'un produit.

2.2.3 Politique pour mettre sur le marché des produits durables

a Description

La politique menée pour mettre sur le marché des produits durables est analysée sur la base des mesures visant à concrétiser cette politique dans les *Plans fédéraux de développement durable 2000-2004* et *2004-2008/2011*. L'analyse porte sur la période 2000-2009. Dès 2000, le Plan 2000-2004 annonce l'élaboration

d'un plan produit. Cette décision sera reprise dans le Plan 2004-2008 étant donné qu'elle n'a pas pu être mise en œuvre pendant la durée du Plan 2000-2004 (voir tableau 19).

Tableau 19 Mise en œuvre des mesures analysées en matière de politique de produits, fin 2009		
Plan	Mesure	Mise en œuvre
Plan produit annoncé dans le Plan 2000-2004		
2000-2004	<p>"Un Plan directeur produits sera élaboré [...] Cette politique doit s'appuyer sur la participation de tous les acteurs concernés et sur la mise en œuvre d'un ensemble coordonné d'instruments: des instruments réglementaires, des instruments économiques, des instruments de communication [...] et des accords volontaires. [...] Ce Plan directeur produits comprendra [...] six grands volets [§138 à §143]" (§137)</p> <p><i>Le premier volet reposera sur l'amélioration de la cohérence et l'application active et coordonnée des législations existantes en matière de normes de produits" (§138)</i></p> <p><i>Le second volet mettra en œuvre les compétences fédérales en matière d'innovation. Il portera sur la conception des produits et sur le développement des filières en amont du cycle de vie des produits" (§139)</i></p> <p><i>Le troisième volet concernera la création de bases de données sur les produits" (§140)</i></p> <p><i>Le quatrième volet concerne la fiscalité des produits" (§141)</i></p> <p><i>Le cinquième volet consistera à améliorer et renforcer les systèmes de contrôle et de sanctions qui garantiront le respect des législations en matière de normes de produits, et notamment l'exactitude des labels" (§142)</i></p> <p><i>Le sixième volet concerne le renforcement de la coordination institutionnelle pour mettre en œuvre efficacement les quatre volets précédents" (§143)</i></p>	Préparation
Plan produit annoncé dans le Plan 2004-2008		
2004-2008/2011	<p>"Le gouvernement élaborera une stratégie globale visant à obtenir des produits écologiquement, économiquement et socialement responsables tout au long de leur cycle de vie" (§31603)</p> <p>"Cette stratégie [§31603] reprendra [...] un volet environnemental qui s'intéressera en particulier aux produits prioritaires tels que les véhicules (voir aussi action 30), les matériaux de construction, les appareils électriques et électroniques et les emballages. Ce volet sera élaboré par le groupe directeur «modes de production et de consommation durables» du CCPIE" (§31604)</p> <p>"Cette stratégie [§31603] reprendra [...] un volet socio-économique qui s'intéressera aux aspects éthiques, au respect des droits de l'homme et des travailleurs, au commerce équitable, etc. Ce volet sera élaboré par un groupe de travail, mis en place en 2005 et regroupant des représentants du SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie, du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieure et Coopération au Développement, du SPP Intégration sociale, Lutte contre la Pauvreté et Economie sociale et du SPP Développement durable" (§31605)</p> <p>"Parallèlement à l'élaboration de ces deux volets, un organe, composé de représentants des deux groupes de travail précités, sera chargé de veiller à l'intégration des aspects environnementaux et socio-économiques dans des cas bien spécifiques. Par exemple la problématique de l'extraction des matières premières (ayant des impacts tant environnementaux que socio-économiques), le développement d'une économie sociale liée au soutien du recyclage, de la récupération, de la réutilisation et de la réparation, etc." (§31606)</p>	Exécution Préparation Préparation
Source: TFDD sur la base de données fournies par la CIDD et les services publics fédéraux		

La préparation du plan produits annoncée dans le Plan 2000-2004 (§137), a débuté au printemps 2001 avec l'élaboration du document intitulé *Grandes lignes du Plan directeur politique des produits et environnement*. Sans présenter de mesures concrètes, ce document présentait les éléments destinés à soutenir, préparer, exécuter et évaluer la politique qui devaient faire l'objet de mesures concrètes (CIDD 2002a). Ce premier document fut soumis aux acteurs concernés, notamment par le biais des conseils consultatifs et de la CIDD. Ensuite commença la rédaction de l'avant-projet de plan *Politique des produits et environnement*. Cet avant-projet fut également soumis à l'avis des acteurs concernés et une table ronde organisée pour définir les nouvelles catégories de produits à traiter en priorité. Ayant pris en considération les avis récoltés, un projet de plan fut alors soumis pour adoption au Conseil des ministres. Néanmoins ce plan ne fut pas adopté suite aux de points de vue exprimés au sein du Conseil des ministres (CIDD 2004a).

L'engagement de mettre en place un plan produits a été reprise dans le Plan 2004-2008 (§31603). Selon le Plan 2004-2008, ce nouveau plan doit comprendre un volet environnemental (§31604) et un volet socio-économique (§31605), tout en assurant l'intégration de ces deux volets (§31606).

Son élaboration a redémarré en 2005, a été basée sur plusieurs études et a fait l'objet de plusieurs phases de consultation publique. En juin 2009, le Conseil des Ministres a pris acte du *Plan fédéral produits - volet environnemental 2009-2012* (appelé Plan fédéral produit dans le reste du texte). Ce Plan fédéral produit a pour objectif de "garantir un niveau minimal de qualité environnementale pour l'ensemble des produits mis sur le marché et ainsi de niveler l'ensemble du marché vers le haut" (p. 7). Un deuxième objectif est de

promouvoir, tout au long du cycle de vie, les produits les plus performants d'un point de vue environnemental, tout en décourageant les produits identifiés comme ayant une incidence négative sur l'environnement. Ce *Plan fédéral produit* couvre donc uniquement le volet environnemental.

À côté de ce Plan fédéral produit, un Plan fédéral air (*Contribution fédérale à la lutte contre la pollution de l'air 2009-2012*), contenant une série de mesures ciblées sur les produits, a été approuvé par le Conseil des ministres. Ce Plan fédéral air complète le Plan fédéral produits étant donné qu'il contient une série de mesures portant sur des produits ayant une influence sur la qualité de l'air (p. ex. les chaudières).

Un groupe de travail a également été créé pour travailler à un volet socio-économique. Il s'est réuni deux fois, sans parvenir à définir les mesures de ce volet du plan (CIDD 2006b). Un Plan fédéral produit couvrant de façon intégrée les questions environnementales et sociales n'a donc pas encore été élaboré (CIDD 2010c).

b Evaluation

En prenant l'engagement dès l'an 2000 d'élaborer un Plan directeur produit pour la Belgique, le Plan 2000-2004 a ciblé de véritables enjeux des politiques à mener pour orienter la société vers un développement durable. Les premiers travaux sur la politique intégrée de produits à la Commission européenne ont en effet débuté à la fin des années '90 pour déboucher sur un Livre vert en 2001 et sur une série de travaux encore en cours à l'heure actuelle. Mais la suite donnée à l'engagement du Plan 2000-2004 n'a pas été à la hauteur des enjeux. C'est en effet seulement en 2009 qu'un plan produit a vu le jour et le gouvernement ne l'a pas adopté, il en a seulement pris acte. De plus, ce plan couvre uniquement le volet environnemental de cette politique. Ceci montre à quel point un décalage important peut avoir lieu entre l'annonce d'une politique pertinente et son élaboration effective.

Le retard pris dans la mise en place d'un plan fédéral produit n'a toutefois pas empêché la mise en œuvre d'une série de mesures fédérales en la matière. Le Plan de développement durable 2000-2004 donne des exemples de mesures pouvant être reprises dans un Plan fédéral produits. Ils sont suivis par la CIDD, ce qui permet de constater qu'en 2009 la majorité d'entre eux ont été exécutés malgré l'absence de Plan fédéral produits.

L'effet des mesures prises dans le plan produit qui a été acté fin 2009 n'est pas encore observable.

Le *Plan produit volet environnemental* propose une palette d'actions et d'instruments coordonnés pour atteindre ses objectifs. Certains s'inscrivent dans une logique réglementaire, d'autres dans le champ de l'information et de la sensibilisation. D'autres encore tentent d'influencer le comportement des acteurs économiques en modifiant les forces du marché. Mais, pour en faire une réelle politique de produit "durable", il serait nécessaire de développer le volet social de ce plan et d'assurer l'intégration des volets environnemental et social, tel que prévu dans le Plan 2004-2008/2011. Il serait également important de veiller à une bonne complémentarité avec le *Plan d'action fédéral – La responsabilité sociétale des entreprises en Belgique*, le *Plan d'action fédéral marchés publics durables* et le Plan fédéral air.

2.3 Energie

Cette section décrit et évalue la consommation d'énergie dans une perspective de développement durable, ainsi que les politiques fédérales menées pour améliorer la performance énergétique des bâtiments (PEB). En Belgique, les sources d'énergie actuellement utilisées sont à 96 % non-renouvelables (voir 2.3.1). La consommation d'énergie a augmenté de 1990 à 2000 et s'est stabilisée à environ 60 Mtep par an depuis (voir 2.3.2). D'importantes mesures de réduction de consommation d'énergie restent à mettre en œuvre (voir 2.3.3).

2.3.1 **Energie et performance énergétique des bâtiments dans une perspective de développement durable**

a Définitions

Les principales sources d'énergie primaire en Belgique sont le pétrole (42 %), le gaz naturel (26 %), l'énergie nucléaire (20 %), le charbon (8 %), et les sources renouvelables (4 %).

L'énergie primaire correspond à l'énergie importée ou produite en Belgique avant toute transformation (principalement le raffinage du pétrole et la production d'électricité). Comme ces opérations de transformation ont un rendement inférieur à 100 % (p. ex. le rendement d'une centrale électrique gaz vapeur est de l'ordre de 50 %), la quantité d'énergie disponible pour le consommateur final (la consommation finale d'énergie) est inférieure à la quantité d'énergie primaire dont elle provient.

La performance énergétique d'un bâtiment (PEB) est la quantité d'énergie nécessaire à une utilisation normale du bâtiment (ce qui inclut entre autres le chauffage, le refroidissement, la ventilation, la production d'eau chaude, l'éclairage et les appareils électriques) divisée par la surface utilisable du bâtiment.

Améliorer la PEB requiert en général des investissements importants. Il arrive souvent que le financement de ces investissements fasse défaut, que ce soit dans le chef du propriétaire ou de l'occupant du bâtiment. Le système du tiers investisseur apporte une solution à ce problème. Dans ce système, une tierce partie, ni propriétaire, ni occupante du bâtiment, fournit les moyens financiers pour réaliser les investissements qui vont permettre d'améliorer l'efficacité énergétique du bâtiment. Les économies réalisées grâce à la moindre consommation d'énergie du bâtiment permettent par la suite de rembourser le tiers investisseur.

b Importance pour un développement durable

Energie

La consommation d'énergie permet de répondre aux besoins de base des êtres humains (p. ex. se chauffer). L'énergie permet par ailleurs de produire des biens et des services qui contribuent au développement de la société.

Les énergies actuellement utilisées sont principalement non renouvelables (à 96 % en Belgique), à savoir les énergies fossile et nucléaire. L'utilisation de ces formes d'énergie entrave la réalisation de l'objectif transversal de développement durable, la "*protection et gestion des ressources naturelles*". Les réserves d'énergies fossiles (pétrole, gaz, charbon) sont limitées et la combustion de ces matières émet des polluants atmosphériques et du dioxyde de carbone (CO₂), principal gaz à effet de serre (GES) anthropique. L'énergie nucléaire comporte des risques d'accident grave, de fuite radioactive et pose la question de la gestion à long terme (100 000 ans) des déchets nucléaires.

Performance énergétique des bâtiments

La consommation d'énergie des bâtiments (logements, bureaux, entrepôts, etc.) représente 29 % de la consommation d'énergie finale en Belgique. Cette énergie est principalement utilisée pour le chauffage (à plus de 80 %). Améliorer la PEB permet d'importantes économies d'énergie. La réduction de la consommation d'énergie dans les bâtiments, principalement de gaz naturel et du mazout, diminue également les pressions sur le capital environnemental exercées par les émissions de GES et d'autres substances polluantes comme les NO_x, particules fines, CO... qui en découlent (voir 2.8 Atmosphère). Cette évolution contribue à la protection du capital environnemental (inclus dans l'objectif transversal de "*protection et gestion des ressources naturelles*").

En outre, les mécanismes de tiers investisseurs étudiés dans cette section peuvent rendre accessibles à tous, et en particulier aux catégories socio-économiques les plus fragiles, les investissements nécessaires pour améliorer la PEB et diminuer leur facture énergétique. Ces mécanismes contribuent donc aux objectifs transversaux d'"*éradiquer la pauvreté*" et de "*changer les modes de consommation et de production non durables*".

c Objectifs de développement

Energie

Au niveau mondial, le thème de l'énergie est notamment traité dans plusieurs chapitres du *Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable* (ONU 2002b) avec comme objectifs principaux d'"élargir l'accès à des services énergétiques fiables et abordables" (§9) et de favoriser "l'utilisation accrue des ressources énergétiques renouvelables, l'amélioration du rendement énergétique et le recours accru aux technologies écologiques de pointe" (§20d). Toutefois, il n'existe pas d'objectif précis concernant l'énergie dans les stratégies mondiales de développement durable. Il existe par contre des objectifs de limitation du réchauffement global. En dépit du fait que le réchauffement global soit principalement causé par l'utilisation de combustibles fossiles, il n'est pas possible de déduire directement des objectifs sur l'énergie à partir de ceux sur le climat.

Au niveau européen, la stratégie EU 2020 (Commission européenne 2010) contient les objectifs du paquet climat-énergie de décembre 2008, notamment deux objectifs concernant l'énergie renouvelable et l'efficacité énergétique.

- La part des énergies produites à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie¹ doit être de 20 % en 2020 (et de 13 % pour la Belgique).
- La consommation d'énergie primaire en 2020 devrait être de 20 % inférieure à celle estimée pour la même année dans le scénario de référence de l'Union européenne établi en 2007². Dans ce scénario de référence, la consommation d'énergie primaire augmente de 6 % entre 2005 et 2020. L'objectif de la stratégie EU 2020 correspond dès lors à une diminution de 15 % de la consommation d'énergie primaire entre 2005 et 2020. Cet objectif défini au niveau européen est actuellement non-contraignant. Il n'en existe pas encore de répartition entre les Etats membres.

Le *Plan fédéral de développement durable 2000-2004* propose trois objectifs pour la politique énergétique:

- réduire la consommation d'énergie de 7,5 % entre 1990 et 2010 (§391);
- porter la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie à plus de 2 % en 2010 (§395);
- sortir du nucléaire (§396).

Dans le *Plan fédéral de développement durable 2004-2008/2011*, les objectifs fixés sont moins quantifiés. Les objectifs du Plan précédent sont confirmés et les objectifs suivants sont fixés:

- porter la part des sources renouvelables dans la production d'électricité à plus de 6 % en 2010 (§32108);
- augmenter la production d'énergie renouvelable en Belgique, en cohérence avec l'objectif européen de 20 % de part des énergies renouvelables dans la consommation totale d'énergie en 2020 (§32117);
- porter la part des biocarburants dans le total des consommations d'énergie du transport à 5,75 % en 2010 (§32118).

Performance énergétique des bâtiments

Investir dans l'amélioration de la PEB contribue à la réalisation des objectifs de diminution de consommation d'énergie. Il n'y a pas d'objectif quantitatif pour la consommation d'énergie des bâtiments dans les stratégies mondiale, européenne ou belge de développement durable, même si des recommandations qualitatives existent. En dehors des stratégies de développement durable, il faut noter la directive européenne 2002/91/CE sur la PEB modifiée par la directive 2010/31/UE (EU 2002 et 2010a). Cette Directive, transposée en Belgique dans des décrets et des ordonnances régionaux, laisse aux Etats membres le soin de fixer des objectifs adaptés aux situations de chaque pays.

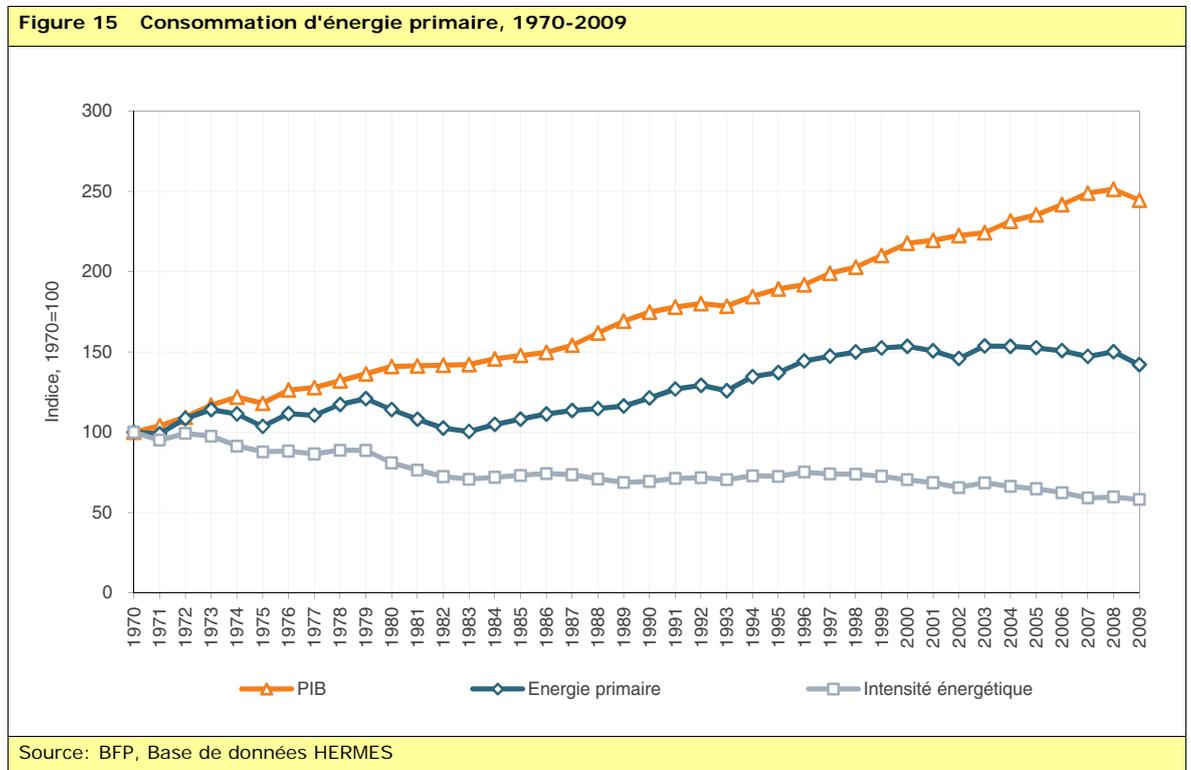
1. La consommation finale brute d'énergie est égale à la consommation finale d'énergie, à laquelle sont ajoutés la consommation d'électricité du secteur de production de l'énergie lui-même et les pertes sur les réseaux de distribution.

2. L'objectif européen d'efficacité énergétique est calculé sur la base de la consommation d'énergie primaire.

2.3.2 Description et évaluation de la situation existante

Ce point décrit et évalue d'abord la situation dans le domaine de l'énergie, sur la base d'une évaluation de la consommation d'énergie et de la part des sources d'énergie renouvelable. Ensuite, il décrit et évalue la situation dans le domaine de la PEB, sur une base plus qualitative.

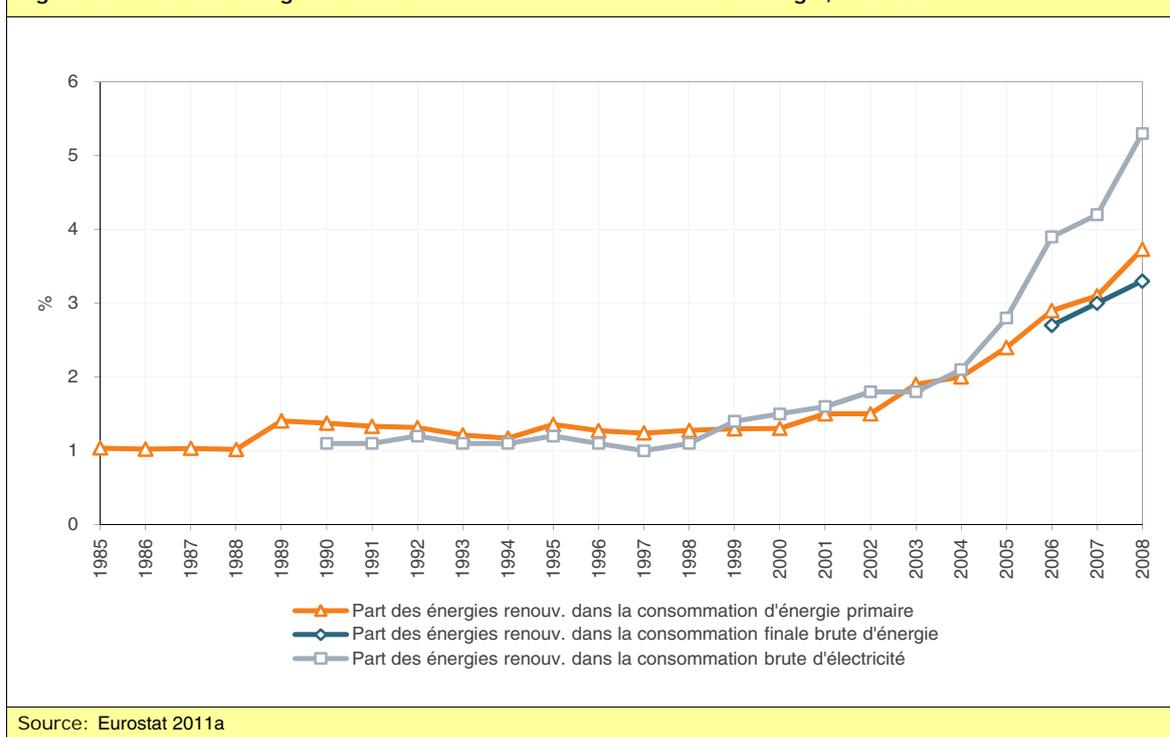
a Energie



DESCRIPTION – La *consommation d'énergie primaire* en Belgique a augmenté d'environ 50 % entre 1970 et 2009 (voir figure 15). Cette augmentation a principalement eu lieu au cours des années '80 et '90. Depuis 2000, cette consommation est stable aux alentours de 60 Mtep. Le PIB, quant à lui, a augmenté de plus de 150 % en volume entre 1970 et 2009. *L'intensité énergétique* a donc diminué d'environ 40 % sur cette période.

EVALUATION – Un découplage relatif a lieu entre la croissance du PIB et celle de la *consommation d'énergie primaire*. Néanmoins, cette *consommation d'énergie primaire* augmente au cours des années '90 puis reste stable dans les années 2000. Cet indicateur a donc évolué dans la direction opposée à l'objectif de diminution de 7,5 % de la consommation d'énergie entre 1990 et 2010 fixé par le Plan 2000-2004.

A l'horizon 2020, il existe un objectif non-contraignant de réduction de 15 % de la *consommation d'énergie primaire* pour l'UE-27, par rapport à 2005. Cet objectif n'est pas réparti entre les Etats membres. Même en supposant que l'objectif assigné à la Belgique soit identique à l'objectif européen, il ne serait actuellement pas possible d'évaluer la tendance de l'indicateur selon la méthode décrite au tableau 1 (voir Partie A). En effet, trop peu d'années se sont écoulées depuis que l'objectif a été fixé en 2007 pour qu'une telle évaluation soit significative. Il faut toutefois souligner que l'évolution observée de la *consommation d'énergie primaire* n'est pas à la baisse.

Figure 16 Part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie, 1985-2008

DESCRIPTION – L'indicateur de *part des énergies produites à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie* est défini dans le paquet climat-énergie de la stratégie EU 2020. Les données pour cet indicateur n'existent qu'entre 2006 et 2008 (voir figure 16). En Belgique, il est passé de 2,7 à 3,3 % au cours de ces trois années. Un indicateur proche de celui-ci est la *part des énergies produites à partir de sources renouvelables dans la consommation d'énergie primaire*, qui lui est disponible depuis 1985. En 2008, il atteignait 3,7 %, contre 1,3 % en 2000. Enfin, la *part des énergies de source renouvelables dans la consommation brute d'électricité* était en 2008 de 5,3 %, contre 1,5 % en 2000.

EVALUATION – Pour ce qui est de l'objectif de *part des renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie*, les données ne sont pas disponibles depuis assez longtemps pour effectuer une évaluation suivant la méthode d'évaluation quantitative. L'indicateur évolue toutefois à un rythme satisfaisant en direction de l'objectif.

Pour ce qui est de la consommation d'électricité, la part des renouvelables augmente à un rythme satisfaisant vers l'objectif de 6 % fixé dans le Plan 2004-2008/2011. Il est très probable que cet objectif soit atteint en 2010.

b Performance énergétique des bâtiments

Les bâtiments construits en Belgique, et en particulier le parc de logements, sont mal isolés. Comme le chauffage représente la plus grande partie de la consommation d'énergie d'un bâtiment, la performance énergétique des bâtiments (PEB) est en moyenne relativement faible en Belgique.

Une étude d'Eurima (2007), la fédération européenne des entreprises de matériaux d'isolation, compare les normes d'isolation des bâtiments dans 100 villes européennes (sur la base du coefficient de transmission moyen des parois requis par la réglementation, mesuré en W/m^2K). Dans ce classement, la Belgique, représentée par la ville de Bruxelles, est 22^e sur un total de 31 pays, avec une valeur pour les toits de $0,4W/m^2K$, une valeur proche de celles de pays du Sud comme l'Espagne ou le Portugal, tandis que de nombreux pays européens ont des valeurs tournant autour de $0,2 W/m^2K$. Il faut toutefois noter que les réglementations évoluent rapidement, notamment suite aux Directives européennes transposées dans les trois Régions.

Pour les quelques 1 800 bâtiments gérés par les autorités fédérales, un système de monitoring a été mis en place depuis 2004, pour aider les gestionnaires à mesurer les performances de ces bâtiments. Il est toutefois trop tôt, selon le rapport de la CIDD de 2009 (CIDD 2010c), pour donner une estimation de l'évolution globale des consommations d'énergie des bâtiments publics fédéraux.

2.3.3 Politique pour améliorer la performance énergétique des bâtiments

Afin d'améliorer la performance énergétique des bâtiments (PEB), l'état fédéral a mis en place des structures de tiers investisseur pour aider au financement des investissements nécessaires.

a Description

Le Plan 2004-2008/2011 comprend plusieurs mesures pour améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments. Le tableau 20 donne l'état de mise en œuvre de ces différentes mesures, qui ont été exécutées principalement par deux sociétés anonymes de droit public, la Fedesco et le Fonds de réduction du coût global de l'énergie (FRCE), créées dans ce but.

Tableau 20 Mise en œuvre des mesures analysées en matière d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments, fin 2009		
Plan	Mesure	Mise en œuvre
2004-2008	"Promouvoir le système du tiers investisseur s'il contribue effectivement à une réduction des consommations énergétiques des bâtiments" (§31713)	Exécution
	"Rédiger un plan d'action énergie renouvelable et consommation rationnelle de l'énergie" (§32116-1)	Préparation
	"Etudier comment le système du tiers-investisseur peut être renforcé et élargi" (§32307)	Préparation
	"Créer une société anonyme de droit public ayant pour objectif social de favoriser le principe du tiers-investisseur" (§32308)	Exécution
	"Appliquer le principe du tiers-investisseur aux bâtiments de l'Etat fédéral" (§32309-1).	Exécution
	"Envisager une extension à d'autres bâtiments" (§32309-2)	Exécution

Source: TFDD sur la base de données fournie par la CIDD et les services publics fédéraux

La Fedesco est une société de services énergétiques qui a été créée en 2005 par le gouvernement fédéral, sur la base de l'AR du 27 décembre 2004 *confiant à la Société fédérale d'Investissement une mission au sens de l'article 2, § 3, de la loi du 2 avril 1962 relative à la Société Fédérale d'Investissement et aux sociétés régionales d'investissement* (MB 2004). Son objectif est de contribuer à l'amélioration des performances énergétiques des bâtiments publics fédéraux en utilisant le mécanisme du tiers investisseur (§32308 et §32309-1; également §31713, §32116-1, §32307 et §32309-2).

Le FRCE a été créé en 2006 sur la base de la *loi-programme du 27 décembre 2005* (MB 2005, art. 28 et suivants). Le FRCE permet l'octroi de prêts, de maximum 10 000 EUR, à taux réduits pour des mesures structurelles permettant d'économiser l'énergie, en particulier auprès des publics socialement défavorisés. Le FRCE fonctionne via l'établissement de conventions avec des entités locales, définies au niveau des villes et des communes (§31713, §32307). Fin 2009, 10 de ces entités locales avaient été constituées, dont 8 étaient opérationnelles. En outre, le niveau d'endettement du FRCE a été augmenté de 100 à 250 millions d'euros en 2009, afin d'élargir sa capacité d'action.

b Evaluation

Les mesures reprises dans les Plans ont été largement mises en œuvre, notamment par la création de la Fedesco et du FRCE. Outre la création de ces deux sociétés, le gouvernement fédéral a également mis en place, dans le cadre du *Plan de relance fédéral 2009-2011*, des prêts à taux réduit de 1,5 % et un crédit d'impôts, notamment pour des investissements économiseurs d'énergie. Cette mesure est toutefois trop récente pour être évaluée ici.

Les réductions d'émissions de GES résultant des politiques fédérales ont été évaluées par une étude réalisée par le VITO et Econotec. Dans cette étude, les émissions de CO₂ des 1 800 bâtiments utilisés par les autorités fédérales ont été estimées à environ 600 kt en 2007.

Les réductions d'émissions de CO₂ réalisées grâce à l'intervention de la Fedesco devraient être, d'après les projections de cette étude, de 33 kt CO₂ en 2012, comparé à 2007. Selon le *Plan national climat*, les réductions réalisées par la Fedesco devraient atteindre 22 % entre 2007 et 2014, soit 132 kt CO₂. Les réductions obtenues jusqu'à présent sont de loin inférieures à cet objectif. Toutefois, les données disponibles ne permettent pas d'appliquer la méthode d'évaluation quantitative à l'indicateur des réductions réalisées par la Fedesco.

En ce qui concerne l'activité du FRCE, plus de 1 700 prêts ont été accordés ou étaient en cours de l'être fin 2009, pour un total de 13,5 millions d'euros. Le FRCE estime que, en 2009, les économies réalisées sont de 820 tep/an et 1,942 kt CO₂/an.

Les deux politiques considérées ici, à savoir la création de la Fedesco et du FRCE, sont évaluées par les réductions d'émissions obtenues par des investissements réalisés grâce au financement fournis par ces deux organismes. Un certain nombre de ces investissements auraient probablement eu lieu en l'absence de ces financements. Il n'est toutefois pas possible d'évaluer quels investissements et quelles réductions d'émissions auraient alors eu lieu. L'effectivité précise de ces deux mesures est donc impossible à évaluer avec les données publiées.

De nombreuses mesures ont déjà été prises en Belgique pour améliorer les performances énergétiques des bâtiments, par l'Etat fédéral comme par les Régions, qui ont la compétence principale en cette matière. Dans ce domaine, c'est l'Union européenne qui fixe le cadre dans lequel les objectifs sont fixés, avec la Directive PEB 2002/91/CE (EU 2002) révisée par la Directive 2010/31/UE (EU 2010a). Les *Plans fédéraux de développement durable* jouent surtout un rôle d'impulsion au niveau belge, et principalement fédéral, pour la transposition des directives européennes.

2.4 Transport

Cette section décrit et évalue le thème du transport et son importance pour la réalisation d'un développement durable, ainsi que les politiques menées au niveau fédéral pour soutenir l'achat de voitures moins polluantes. Il ressort notamment de cette analyse que le transport est une activité en interaction avec de nombreux aspects du développement (voir 2.4.1). Les émissions de dioxyde de carbone (CO₂) du transport continuent à augmenter, car la diminution des émissions par kilomètre parcouru ne suffit pas à compenser l'augmentation du nombre de kilomètres parcourus par l'ensemble des véhicules en Belgique (voir 2.4.2). Les politiques de soutien à l'achat de voitures moins polluantes contribuent à l'amélioration des performances des véhicules, mais n'ont pas permis, jusqu'à présent, d'inverser la tendance à la croissance des émissions de CO₂ du transport (voir 2.4.3).

2.4.1 *Transport et voitures moins polluantes dans une perspective de développement durable*

a Définitions

Cette section concerne toutes les activités de **transport de personnes et de marchandises** sur le territoire belge, pour l'ensemble des modes de transport. Les transports internationaux aériens et maritimes en sont donc exclus. Les principaux modes de transport pour les personnes sont la voiture, le train, les bus, trams et métros, les deux roues motorisés, le vélo et la marche à pied. Pour les marchandises, les principaux modes de transport sont la route (les camions), le chemin de fer et la voie d'eau.

Les **voitures moins polluantes** sont définies dans la loi programme du 27 avril 2007. Il s'agit des voitures neuves qui émettent au maximum 115 g CO₂/km et des voitures neuves dotées d'un moteur diesel lorsqu'elles sont équipées d'origine d'un filtre à particules et émettent moins de 130 g CO₂/km.

b Importance pour un développement durable

Le transport est à la fois une activité de consommation – pour les personnes, à titre privé – et de production – pour les marchandises et les personnes, à titre professionnel. Il contribue donc à l'activité économique. Le transport donne en outre à chacun des possibilités accrues de choix de mode de vie, de travail, de loisirs et de liens sociaux. Il exerce donc une pression positive sur le capital humain, notamment par une élévation du niveau de vie et du bien-être de chacun, et contribue donc au premier objectif transversal de Johannesburg d'«*éradication de la pauvreté*».

Mais le transport pose également des problèmes sociaux et environnementaux importants: bruit, pollution, émissions de GES, accidents, morcellement du territoire, congestion. Diminuer ces pressions négatives du transport sur les capitaux humain et environnemental contribuerait largement à la réalisation des trois objectifs transversaux de Johannesburg. Cela diminuerait les impacts du transport sur la santé publique et contribuerait donc à la lutte contre la pauvreté (capital humain)¹. Cela permettrait également de mieux préserver le capital environnemental (inclus dans la «*protection et gestion des ressources naturelles*») et contribuerait à «*changer les modes de consommation et de production non durables*» pour les rendre compatibles avec un développement durable.

Les activités de transport sont fortement émettrices de gaz à effet de serre (GES), dont l'augmentation de la concentration dans l'atmosphère est la cause principale du réchauffement global. En Belgique, le transport représente 21 % des émissions totales en 2008 (CNC 2011). En outre, les émissions de GES du transport sont en augmentation, d'en moyenne 1,7 % par an entre 1990 et 2008. La lutte contre les changements climatiques passe dès lors par une limitation des émissions de GES dans le transport, en particulier le transport routier, qui est responsable de la plus grande part (97 % en Belgique) des émissions du secteur (BFP 2011b).

Les activités de transport émettent également des polluants tels que ceux repris dans le tableau 21, p. 92. Si ces émissions sont en diminution, les concentrations de polluants dans l'atmosphère restent dans certains cas supérieures aux normes en vigueur (TFDD 2009, pp. 160-161), en particulier dans le cas des particules fines, qui sont à l'origine de problèmes de santé.

c Objectifs de développement

Transport

Le transport est une matière sur laquelle peu d'objectifs de développement, et encore moins d'objectifs quantitatifs, ont été définis au niveau international. Le transport est mentionné dans des textes comme le *Plan de mise en œuvre du sommet mondial pour le développement durable* (ONU 2002b), qui recommande «*d'assurer des transports efficaces, sûrs et abordables, d'accroître l'efficacité énergétique, de réduire la pollution, les encombrements et les effets néfastes pour la santé et de limiter l'expansion urbaine*» (§21). Il faut toutefois noter que le transport contribue aux émissions de GES et aux émissions de polluants, pour lesquelles des engagements internationaux de réduction établissent des objectifs précis: le Protocole de Kyoto dans le cas des émissions de GES et la Convention LRTAP² dans le cas des émissions de polluants atmosphériques (voir 2.8 *Atmosphère*). Les objectifs définis dans ce cadre concernent toutefois l'ensemble des activités du pays. Un objectif pour le transport ne peut en être déduit.

Au niveau européen, le transport est un des défis principaux de la stratégie renouvelée de développement durable de l'Union européenne (Conseil européen 2006). Les principaux objectifs proposés par cette stratégie sont les suivants

- découpler la croissance économique et la demande de transport, afin de réduire les impacts du transport sur l'environnement;

1. Les indicateurs de sécurité routière sont analysés en 2.6 *Santé publique*.

2. *Long range transboundary air pollution* (et son protocole de Göteborg, 1999), traduit dans l'UE par la Directive 2001/81/EC (UE 2001).

- réduire les émissions de GES et les émissions polluantes du transport;
- réduire de moitié, entre 2000 et 2010, le nombre de décès dus aux accidents de la route.

Au niveau belge, le *Plan fédéral de développement durable 2000-2004* comprend plusieurs objectifs et suggère de les regrouper dans un plan national de mobilité (§445). Il s'agit notamment de:

- réduire les émissions de GES du transport de 5 % entre 1990 et 2010 (§446);
- développer le transfert modal vers les modes alternatifs à la voiture individuelle (§447).

Dans le *Plan fédéral de développement durable 2004-2008/2011*, les objectifs fixés sont moins quantifiés. Ce Plan confirme les objectifs du Plan précédent et mentionne les objectifs suivants:

- réduire de moitié le nombre de tués sur les routes entre la moyenne de la période 1998-2000 et 2010 (§2708);
- réduire les flux de trafic routier (§32601);
- développer les modes de transports doux (§32703) et les transports en commun pour les personnes autant que pour les biens (§32801);
- recourir à des véhicules moins polluants (§33001).

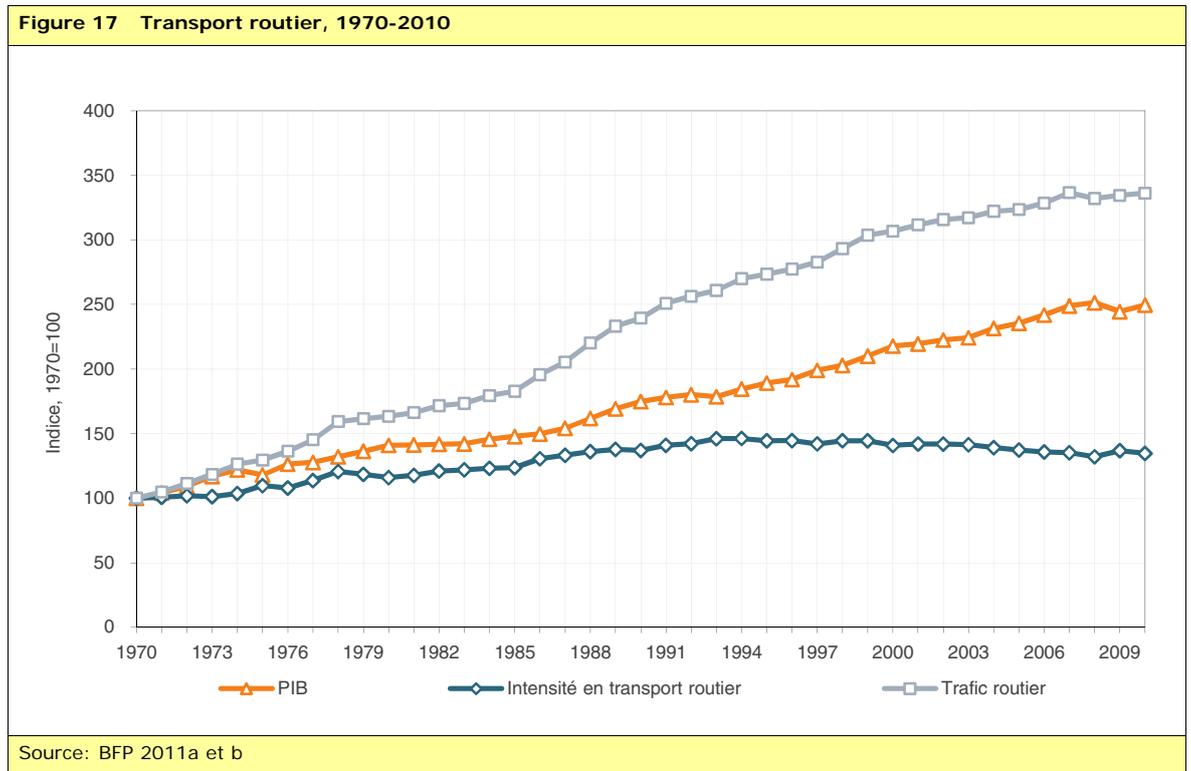
Voitures moins polluantes

Il n'existe pas d'objectif spécifique pour les politiques d'encouragement à l'achat de voitures moins polluantes. Ces politiques ont surtout pour but de contribuer à la diminution des émissions de GES du transport, que le Plan 2000-2004 demande de réduire de 5 % entre 1990 et 2010. Elles contribuent également à la diminution des émissions par kilomètre des voitures neuves. Selon la stratégie européenne de développement durable revue en 2006 (Conseil européen 2006), ces émissions des voitures neuves devaient en moyenne être limitées à 140 g CO₂/km en 2008/2009 et 120 g CO₂/km en 2012. Cet objectif a été modifié par le Règlement européen 443/2009, qui reporte l'échéance de 120 g à 2015 (en fait 130 g par des mesures sur les véhicules, plus 10 g par des mesures sur les carburants, les comportements, etc.), et qui fixe un objectif de 95 g CO₂/km pour 2020.

Les politiques d'encouragement à l'achat de voitures moins polluantes contribuent également à l'objectif de diminution des émissions de particules fines. Actuellement, l'accord LRTAP et la Directive 2001/81/EC, repris par le Plan 2000-2004, ne proposent pas de plafond d'émission pour ces particules fines. Cette Directive est toutefois en cours de révision, révision qui devrait aboutir en 2013. Un objectif de réduction des émissions de particules fines en 2020 pourrait alors être défini.

2.4.2 Description et évaluation de la situation existante

a Transport

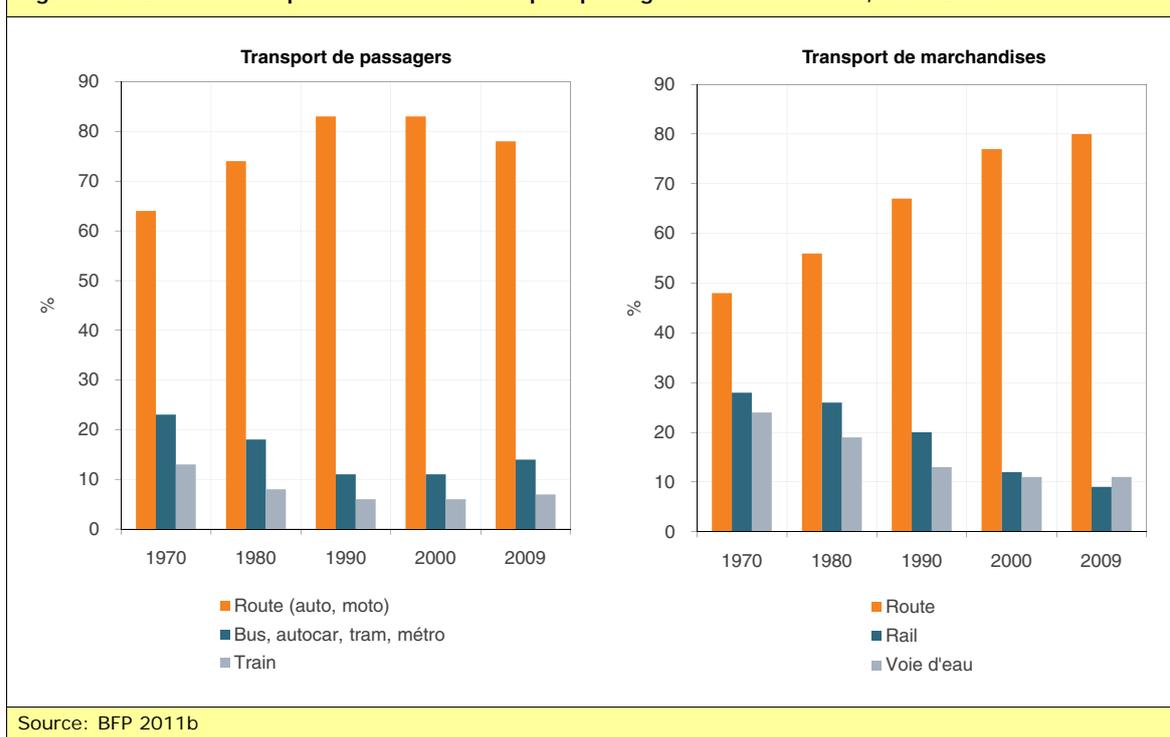


DESCRIPTION – Les flux de transport routier sont en augmentation quasi constante depuis 40 ans. Le trafic total, soit le nombre de véhicules-kilomètres (vkm) parcourus, est passé de 29 à 98 milliards de vkm en Belgique entre 1970 et 2010, soit une croissance de 3,2 % par an en moyenne. Cette augmentation fut un peu moins élevée au cours des deux dernières décennies, soit 2,5 % par an en moyenne entre 1990 et 2000 et 0,9 % par an entre 2000 et 2010.

Cette croissance du trafic routier (personnes et marchandises confondus) est plus rapide que celle du PIB (2,4 % par an sur la période 1970-2010). Il n'y a donc pas de découplage entre PIB et transport sur l'ensemble de cette période. L'*intensité en transport routier de l'économie* (le trafic routier divisé par le PIB) a augmenté de 0,8 % sur cette période. Il faut toutefois noter un ralentissement, voire une inversion progressive de cette tendance à l'augmentation de l'*intensité en transport routier de l'économie*. Sur la période 1990-2000, cette intensité n'a augmenté que de 0,3 % par an en moyenne, et sur la période 2000-2010, elle a diminué de 0,4 % par an en moyenne.

Le trafic des autres modes de transport a soit augmenté moins rapidement que le transport routier, comme le rail, qui a augmenté de 0,4 % par an en moyenne (entre 1980 et 2008, personnes et marchandises confondus), soit diminué, comme la voie d'eau, pour lequel une diminution du trafic a été observée, en moyenne de 1,1 % par an (entre 1970 et 2006, marchandises uniquement). Depuis 1990, le rail et la voie d'eau sont toutefois en augmentation.

EVALUATION – Cette évolution montre néanmoins un découplage relatif du transport par rapport au PIB depuis 2000. Le trafic routier reste toutefois en augmentation depuis 1970, y compris dans la période la plus récente (2000-2010). C'est un recul par rapport à la réalisation de l'OD du PFDD 2004-2008/2011 (§32601), qui demande une diminution des flux de trafic routier, et à la réalisation de l'OD sur le découplage de la stratégie européenne.

Figure 18 Evolution des parts modales de transport passagers et marchandises, 1970-2009

DESCRIPTION – L'évolution des *parts modales de transport*, sur la base de la consommation de transport par les utilisateurs, mesurée en passagers-kilomètres et en tonnes-kilomètres, montre que le trafic routier est largement dominant sur l'ensemble de la période de 1970 à 2009. Cette évolution montre aussi un renforcement de cette domination pour ce qui est du transport de marchandises.

EVALUATION – L'accroissement de la *part modale du transport routier* entre 1990 (82,8 % pour les passagers et 66,7 % pour les marchandises) et 2000 (respectivement 82,8 % et 76,6 %) a été suivi d'une légère diminution entre 2000 et 2009 pour les passagers (78,4 %) mais a continué à augmenter pour les marchandises (80,1 %). L'évolution depuis 2000 va donc dans le sens des OD définis dans les deux Plans 2000-2004 et 2004-2008/2011 (§447, §32703 et §32801) pour les passagers, mais en sens contraire pour les marchandises.

Tableau 21 Evolution des émissions de polluants par le transport entre 1990 et 2008

	Transport 1990-2000	Transport 2000-2008	Transport 1990-2008	Objectif national 1990-2010
Monoxyde de carbone - CO	-38 %	-81 %	-88 %	-
Composés organiques volatils, non méthane - COVNM	-44 %	-79 %	-88 %	-56 %
Oxydes d'azote - NO _x	-24 %	-25 %	-43 %	-47 %
Particules fines (<10µm) - PM ₁₀	-	-41 %	-	-
Particules fines (<2,5µm) - PM _{2,5}	-	-45 %	-	-
Dioxyde de soufre - SO ₂	-75 %	-91 %	-98 %	-72 %

Source: BFP 2011b

DESCRIPTION – Les *émissions polluantes du transport* – en dehors des GES, évoqués au point b ci-dessous – sont en diminution depuis les années '90 (voir tableau 21), grâce à l'amélioration des technologies de filtrage des gaz d'échappement, tels que les pots catalytiques et les filtres à particules, et grâce à l'amélioration de la qualité des carburants, notamment la diminution du plomb et du soufre dans leur composition. Cette diminution est particulièrement forte pour le dioxyde de soufre (voir tableau 21) et le plomb, dont les émissions par le transport ont quasiment disparu (non repris dans le tableau, voir 2.8 *Atmosphère*).

EVALUATION – L'évolution des émissions va donc dans le sens des OD définis dans le Plan 2004-2008/2011 (§33001). Il faut noter que les objectifs indiqués dans la dernière colonne du tableau 21 ont été fixés pour l'ensemble des émissions nationales, tandis que les émissions indiquées dans les autres colonnes sont uniquement celles du secteur transport. Il n'est donc pas possible de procéder à une évaluation quantitative précise de l'évolution de ces indicateurs portant sur les seules émissions du transport.

b Voitures moins polluantes

DESCRIPTION – Les *émissions de GES des voitures neuves* sont en diminution en Belgique. Elles sont passées en moyenne de 186 g CO₂/km en 1995 à 148 g CO₂/km en 2008, puis à 142 g en 2009 (FEBIAC 2011). L'objectif de 140 g CO₂/km en 2008/2009, défini au niveau européen n'a donc pas été atteint. Ces émissions ont toutefois atteint 134,5 g en octobre 2010.

Quant au *nombre de voitures moins polluantes*, il est en augmentation. Les voitures moins polluantes (ici celles dont les émissions sont inférieures à 115 g CO₂/km) représentaient 5,7 % des nouvelles immatriculations en 2005, soit 27 500 voitures, et environ 40 % des nouvelles immatriculations en 2010, soit 197 000 voitures, sur un parc total d'environ 5,2 millions de voitures.

Si les *émissions de GES des voitures neuves*, et du parc automobile dans son ensemble, diminuent par kilomètre parcouru, il faut toutefois remarquer que les *émissions de GES totales du trafic routier* (tous véhicules routiers confondus, autos, camions, etc.) continuent à augmenter, en moyenne de 1,7 % par an entre 1990 et 2008 (BFP 2011b). Ceci est dû à l'augmentation du nombre total de kilomètres parcourus chaque année, augmentation plus rapide que l'amélioration des performances des véhicules.

EVALUATION – L'évolution des *émissions de GES des voitures neuves* est en progrès rapide vers les objectifs de 2015 (130 g/km) et 2020 (95 g/km) (pour la méthode d'évaluation voir tableau 1, Partie A). La prolongation de la tendance actuelle à la base de ces émissions (- 2,2 % par an entre 2000 et 2010) permettrait d'atteindre l'objectif de 2015 mais pas celui de 2020.

Le *nombre de voitures moins polluantes* évolue dans une direction favorable aux objectifs de réduction des émissions par kilomètre. Il n'y a toutefois pas de cible fixée pour cet indicateur.

Les *émissions totales de GES du trafic routier* augmentent et vont donc dans le sens contraire de la réalisation de l'objectif de réduction des émissions du transport de 5 % entre 1990 et 2020.

2.4.3 Politique pour soutenir l'achat de voitures moins polluantes

Pour contribuer à la diminution des émissions de polluants et de GES du transport, l'autorité fédérale a notamment mis en œuvre des mesures de soutien à l'achat de "*voitures moins polluantes*" (SPF Santé publique 2011).

a Description

Le Plan 2004-2008/2011 comprend plusieurs mesures pour stimuler l'achat de voitures moins polluantes. Le tableau 22 donne l'état de mise en œuvre de ces mesures, à la fin de 2009. La majorité des mesures dans ce domaine ont été mises en œuvre.

Le gouvernement fédéral stimule l'achat par les particuliers de voitures moins polluantes (Plan 2004-2008/2011, action 30). Les acheteurs de voitures neuves émettant 115 g CO₂/km ou moins reçoivent, depuis le 1^{er} juillet 2007 une réduction sur facture. Celle-ci est de 3 % du prix d'achat, avec un maximum de 615 EUR. Si la voiture émet moins de 105 g CO₂/km la réduction s'élève à 15 % du prix d'achat, avec un maximum de 3 280 EUR (MB 2007, art 147; Plan 2004-2008/2011, §33005-1). Une réduction de 150 EUR pour l'achat d'une voiture diesel neuve équipée d'un filtre à particules et émettant moins de 130 g CO₂/km est également accordée (Plan 2004-2008/2011, §33005-2).

Tableau 22 Mise en œuvre des mesures analysées en matière d'achat de voitures moins polluantes, fin 2009

Plan	Mesure	Mise en œuvre
2004-2008/ 2011	"Les informations existantes sur Internet au sujet des émissions de CO ₂ et de la consommation de carburant peuvent également être élargies aux autres qualités jouant un rôle dans la durabilité des véhicules, telles que le poids, la proportion de matières premières recyclées et la durée de vie moyenne. Ces informations devraient être d'accès aisé (langage et diffusion)" (§32705-1).	Evaluation
	"La fixation d'une norme complémentaire en la matière [les autres qualités jouant un rôle dans la durabilité des véhicules] est donc encouragée" (§32705-2).	Caducue
	"Inciter à acheter des véhicules plus propres (LPG, biodiesel, véhicules hybrides ou, dans une moindre mesure et notamment pour certaines parties du trafic urbain, électriques)" (§33005-1).	Exécution
	"L'installation d'un filtre à particules sur les véhicules privés pourrait également être encouragée par l'octroi d'un subside" (§33005-2)	Exécution
	"rendre obligatoire l'installation d'un filtre à particules pour les bus et les camions ne répondant pas à la norme EURO 3 (voir Action 10 dans le plan fédéral ozone, approuvé au Conseil des Ministres du 5 décembre 2003)" (§33005-3).	Non-documenté
	"Les émissions de certains véhicules dotés de filtres à particules restent importantes. A cet effet, un système de certification de la conversion des véhicules sera développé" (§33005-4)	Sans suite
"achat d'au moins 50 % de véhicules moins polluants lors du renouvellement du parc automobile [des services publics] [...] (circulaire 307 quater)" (§33011)	Monitoring	

Source: TFDD sur la base de données fournies par la CIDD et les services publics fédéraux

Pour les voitures de société, la *loi programme du 23 décembre 2009* (MB 2009a, art 129) fait varier le taux de déductibilité des coûts de ces voitures (en dehors des achats de carburant) en fonction de leur taux d'émission de CO₂ par km (§33005-1). L'achat de véhicules à propulsion électrique est également encouragé (§33005-1), par la loi du 22 décembre 2009 (MB 2009b, art 20) et la loi programme du 23 décembre 2009 (MB 2009a, art 114 et suivants). Les autorités fédérales mettent à disposition du public des informations sur le degré de pollution des véhicules. Il s'agit notamment du *Guide CO₂ de la voiture* (§32705-1). Cette information est publiée dans une brochure et disponible sur Internet (consultable sur <www.energivore.be/auto>).

Enfin, les autorités fédérales donnent l'exemple en effectuant elles-mêmes des achats de voitures moins polluantes (§33011). La *Circulaire 307quinquies du 13 juillet 2009 relative à l'acquisition de véhicules de personnes destinés aux services de l'Etat et aux organismes d'intérêt public* (MB 2009c) détermine l'écoscore minimum que doivent respecter les nouveaux véhicules. Cet écoscore permet de coter un véhicule selon ses performances environnementales: gaz à effet de serre, pollution de l'air (particules fines, dioxydes d'azote etc.) et la pollution acoustique.

b Evaluation

Le Plan 2004-2008/2011 comprend plusieurs mesures pour promouvoir l'achat de voitures moins polluantes. Ces mesures, dont la principale est une réduction sur la facture des véhicules émettant au plus 115 g CO₂/km, ont été exécutées. Cette réduction, qui était accordée sous forme de déduction fiscale jusqu'en juin 2007, a été ensuite accordée sous forme de réduction directe sur la facture à partir du 1^{er} juillet 2007.

Les ventes de voitures moins polluantes ont significativement augmenté. En 2010, environ 197 000 voitures moins polluantes ont été achetées en Belgique (environ 40 % du total des ventes et 4 % du parc total des voitures). Les résultats en termes d'émission individuelle des voitures sont donc positifs. Le coût de ces mesures pour l'Etat fédéral est passé de 6 millions d'euros en 2007 à 231 millions d'euros en 2010.

Tableau 23 Nombre et coûts des réductions accordées pour des voitures moins polluantes, 2007-2010				
	2007^a	2008	2009	2010
Rejets ≤ 105 g CO₂/km				
Nombre de réductions accordées	1 442	9 637	19 129	75 587
Total des réductions accordées (millions d'euros)	4,3	26,7	47,7	197,1
Rejets ≤ 115 g CO₂/km				
Nombre de réductions accordées	3 932	18 175	29 635	36 215
Total des réductions accordées (millions d'euros)	1,3	6,8	12,0	16,2
Filtres à particules				
Nombre de réductions accordées	2 032	15 814	28 230	85 146
Total des réductions accordées (millions d'euros)	0,4	3,2	5,8	17,9
Totaux				
Nombre de réductions accordées	7 406	43 626	76 887	196 948
Total des réductions accordées (millions d'euros)	6,0	36,6	65,6	231,2
Source: Chambre des représentants 2010, Sénat 2011				
a. Données pour les 6 derniers mois de l'année				

Si les mesures du Plan 2004-2008/2011 ont très probablement contribué à l'augmentation des ventes de voitures moins polluantes, il n'est toutefois pas possible de déterminer précisément combien de ces voitures auraient été vendues en l'absence de ces mesures. En ce qui concerne, par exemple, la réduction accordée lors de l'achat d'une voiture moins polluante, il faut noter qu'avant le 1^{er} juillet 2007, cette réduction était accordée par une déduction fiscale. La réduction directe appliquée à partir du 1^{er} juillet 2007 est plus intéressante que la déduction fiscale, car elle est perçue immédiatement. Cette mesure a donc pu contribuer à l'augmentation des achats de voitures moins polluantes après cette date. De même, l'offre grandissante de véhicules moins polluants a aussi pu contribuer à cette augmentation. Sans une étude approfondie, l'effectivité précise de ces mesures est donc impossible à déterminer, de même que la part de l'effet d'aubaine pour les consommateurs qui auraient de toute façon acheté un tel véhicule.

Il faut également analyser l'impact de ces mesures sur *les émissions totales de GES du trafic routier*. Les émissions mesurées en g CO₂/km diminuent. Par contre, les émissions de l'ensemble du secteur transport augmentent de façon continue, de 1,7 % par an en moyenne entre 1990 et 2008. La diminution des émissions par kilomètre parcouru ne suffit donc pas à compenser l'augmentation du nombre de kilomètres parcourus par l'ensemble des véhicules en Belgique. Les mesures évoquées ici sont donc insuffisantes pour apporter une contribution positive à la diminution des émissions de GES.

Enfin, l'amélioration du facteur d'émissions de CO₂/km a notamment été réalisée par une diésélisation accrue du parc automobile. Les moteurs diesel émettant plus de NO_x que les moteurs à essence, cette tendance va à l'encontre de l'objectif de réduction des émissions de polluants atmosphériques (voir 2.8.3.b).

Les politiques décrites dans cette section aident à réaliser les objectifs fixés par les Directives et les Règlements européens. Dans ce cas, les *Plans fédéraux de développement durable* ont donc un rôle de soutien à la mise en œuvre de la politique générale menée en la matière.

2.5 Alimentation

Cette section aborde l'alimentation et met l'accent sur la promotion d'une alimentation saine. Les modes alimentaires ont non seulement un impact direct sur l'état de santé des êtres humains, mais les produits alimentaires sont aussi l'un des trois types de produits ayant le plus grand impact environnemental au cours de leur cycle de vie (voir 2.5.1). La consommation de fruits et légumes, élément clé d'une alimenta-

tion saine, augmente, mais pas suffisamment pour atteindre l'objectif fixé (voir 2.5.2). La politique pour favoriser une alimentation saine est plutôt ambitieuse (voir 2.5.3).

2.5.1 *Alimentation et alimentation saine dans une perspective de développement durable*

a Définitions

Le **système alimentaire englobe la consommation et la production d'aliments** ainsi que toutes les pressions positives et négatives exercées par les activités économiques qu'il génère sur les capitaux humain, environnemental et économique. Il couvre toute la chaîne allant de la production agricole à la consommation alimentaire: production agricole, échanges commerciaux, transformation agro-alimentaire, distribution, choix des consommateurs et finalement l'acte de manger en tant que tel et ses conséquences sur la santé.

Une **alimentation saine** est une alimentation qui contribue à la bonne santé des personnes. Selon les types et les quantités d'aliments ingérés, une pression positive et/ou négative est, en effet, exercée sur l'état de santé. Les modes alimentaires peuvent ainsi augmenter certains facteurs de risque pour la santé tels que l'hypertension, le diabète de type 2, l'excès de cholestérol, certains types de cancers, le surpoids et l'obésité.

b Importance pour un développement durable

Alimentation

Lors du Sommet mondial pour le développement durable à Johannesburg en 2002 trois objectifs transversaux ont été adoptés. Les modes alimentaires entrent dans le cadre des trois objectifs: "*éradiquer la pauvreté*", "*la protection et la gestion des ressources naturelles*" et finalement "*changer les modes de consommation et de production non durables*" (ONU 2002b, §2).

Les **modes de consommation** alimentaire ont un impact direct sur l'état de santé des êtres humains, que ce soit au travers de la quantité ou de la qualité des aliments. Dans les pays industrialisés, la plupart des individus ont accès à une alimentation saine et nutritive, mais la consommation excessive d'aliments à haute densité en énergie mais à faible densité en nutriments y pose néanmoins des problèmes de santé (voir *Alimentation saine* ci-dessous). Dans les pays en développement, la consommation alimentaire présente un profil différent, avec une part élevée de la population privée d'accès à une nourriture saine et nutritive et une part croissante adoptant les modes de consommation alimentaire des pays industrialisés. Ces pays souffrent ainsi du double fardeau de la malnutrition: dénutrition et surnutrition.

Les **modes de production** alimentaire peuvent aussi comporter des risques pour la santé des travailleurs, notamment dans l'agriculture avec l'usage intensif de pesticides et autres produits phytosanitaires. Quand elle est pratiquée de façon intensive, l'agriculture exerce également des pressions négatives sur l'environnement: réduction du nombre d'espèces et de variétés cultivées ou élevées, pour ne garder que les espèces les plus productives; utilisation croissante de pesticides et d'engrais pour accroître les rendements; déforestation pour accroître les surfaces d'élevage et de culture de fourrage dans les pays en développement. En particulier, les régimes alimentaires riches en viande sont responsables de l'intensification de la production agricole, qui va non seulement de pair avec une consommation d'énergie importante mais aussi avec une perte de diversité biologique.

Une étude européenne analysant certaines pressions exercées sur l'environnement au cours du cycle de vie de 12 types de produits a identifié les produits alimentaires comme l'un des trois types de produits ayant le plus grand impact environnemental, à côté du transport et de l'habitat. La viande est le produit alimentaire ayant le plus d'impact environnemental, suivie par les produits laitiers (IPTS/ESTO 2006). De manière globale "*L'agriculture intensive orientée vers l'exportation s'est développée avec l'ouverture des opérations commerciales, qui a eu des retombées tant positives que négatives en fonction des circonstances, telles que l'exportation des éléments nutritifs du sol et de l'eau, une gestion irrationnelle du sol ou de*

l'eau, ou des conditions de travail esclavagistes dans certains cas" (IAASTD 2008, p. 7). C'est dans ce contexte que la "transition vers un système alimentaire durable" prend toute son importance.

Alimentation saine

Dans les pays industrialisés, l'évolution des modes alimentaires a significativement amélioré la qualité nutritionnelle de l'alimentation et sa disponibilité. Cette évolution a eu des retombées très positives sur l'état de santé de la population (Nichèle *et al.* 2007). Ainsi par exemple, les cancers de l'estomac sont en régression, avec la diminution de la consommation de salaisons.

Les nouveaux modes alimentaires abondent cependant en sels, sucres, graisses saturées et sont pauvres en fibres et en hydrates de carbones complexes (PNUD 1998). Or, un contenu élevé en graisses saturées, en sucres ajoutés et en sel de l'alimentation influence très fortement les facteurs de risques (hypercholestérolémie, obésité, hypertension artérielle, diabète...) à l'origine des maladies cardio-vasculaires (WHO 2004), qui sont la première cause de décès en Belgique et dans le monde (voir 2.6 *Santé publique*). La part de l'alimentation dans la genèse des cancers est estimée à 35 %, mais avec une large marge d'incertitude (10 à 70 %) et il faut y ajouter l'alcool, qui interviendrait dans 3 % des décès liés au cancer. L'alimentation apporte en effet à l'organisme une multitude de nutriments pouvant soit promouvoir, soit protéger contre les cancers (Awada *et al.* 2007). La consommation de viande rouge, par exemple, est positivement corrélée à une augmentation du risque de cancer de l'intestin (WCRF et AICR 2007). C'est pourquoi il est important d'adopter une alimentation variée riche en fruits et légumes, en céréales complètes et de limiter la consommation de viande rouge et transformée (OMS 2011).

Par ailleurs, en-dessous d'un certain montant de dépenses pour le poste alimentation, le risque est grand d'être contraint à une alimentation hypercalorique riche en énergie et pauvre en nutriments essentiels (Drewnoski 2009), ce qui accroît les risques pour la santé des personnes vivant en situation de pauvreté.

c Objectifs de développement

Alimentation

En matière de **consommation alimentaire**, le *Plan de mise en œuvre du sommet mondial pour le développement durable* (ONU 2002b, §40a) reprend l'objectif du millénaire relatif à la lutte contre la faim: "*réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de la population mondiale qui souffre de la faim*". Des objectifs stratégiques ont aussi été définis sur le lien entre alimentation et santé au niveau international, européen et belge (voir *Alimentation saine*).

En matière de **production alimentaire**, divers objectifs existent selon les types d'impacts exercés sur les ressources naturelles et sur la diversité biologique. Dans le cas spécifique des pesticides qui relèvent des compétences fédérales les objectifs aux différents niveaux de pouvoir sont d'"*Améliorer et installer, d'ici l'an 2000 au plus tard, des services de protection des végétaux et de santé animale comprenant des mécanismes pour limiter la distribution et l'emploi des pesticides*" (CNUED 1993, §14.75a); "*veiller à ce que, d'ici 2020, les substances chimiques, y compris les pesticides, soient produites, manipulées et utilisées de façon à ne pas présenter une menace importante pour la santé humaine et l'environnement*" (Conseil européen 2006, §13) et "*réduire d'ici 2010 par rapport à 2001 de 25 % l'impact négatif des pesticides utilisés dans le secteur agricole*" (MB 2005).

Alimentation saine

Des objectifs spécifiques ont été adoptés pour favoriser une alimentation saine. Le *Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable* (ONU 2002) prévoit de "*Développer ou renforcer [...] des programmes de prévention, de promotion et de soins consacrés à des maladies non transmissibles, tels les maladies cardiovasculaires, le cancer, le diabète, les affections respiratoires chroniques [...] et aux facteurs de risques connexes, notamment [...] un régime alimentaire malsain et le manque d'activité physique*" (§54o). De même, dans la Stratégie de développement durable de l'Union européenne renouvelée en 2006, il est prévu qu'"*Une attention particulière sera consacrée à l'élaboration et à la mise en œuvre de*

stratégies et de mesures axées sur les déterminants de la santé liés au style de vie, tels que [...] l'alimentation inadaptée, le manque d'activité physique" (Conseil européen 2006, §13).

Le *Plan fédéral développement durable 2000-2004* comprend un objectif nutritionnel, comme facteur crucial de l'état de santé des personnes: "*pour améliorer la santé des individus, des mesures seront prises pour encourager les consommateurs belges à s'alimenter de façon plus équilibrée. Cette politique visera notamment à accroître la part des légumes et de fruits frais consommés par les belges [...] et à réduire les parties excédentaires de glucides, de lipides et de protéines animales dans la consommation. En ce qui concerne les glucides, on veillera à ce que la part des sucres à absorption rapide diminue au profit des glucides complexes provenant des produits végétaux tels que les céréales, tubercules et légumineuses*" (§95). Depuis lors, les recommandations du Conseil supérieur d'hygiène permettent de préciser ces objectifs, entre autres au minimum 400 g par jour et par personne pour les fruits et légumes (PNNS 2005, p. 38).

2.5.2 Description et évaluation de la situation existante

a Alimentation

Modes de consommation

DESCRIPTION – Les modes de consommation alimentaire ont changé au cours des 50 dernières années: baisse des consommations de céréales, de fruits, de légumes, augmentation de la consommation de viande, forte croissance de superflus (chocolat, boissons sucrées...), recours croissant aux plats préparés ou prêts à consommer riches en graisses, en sel et en sucres (Nichèle *et al.* 2007). La *part moyenne de l'alimentation dans le budget des ménages belges* a, par ailleurs, connu une constante réduction depuis 1970, en passant de 30 % en 1970 à 16 % dans les années 2000.

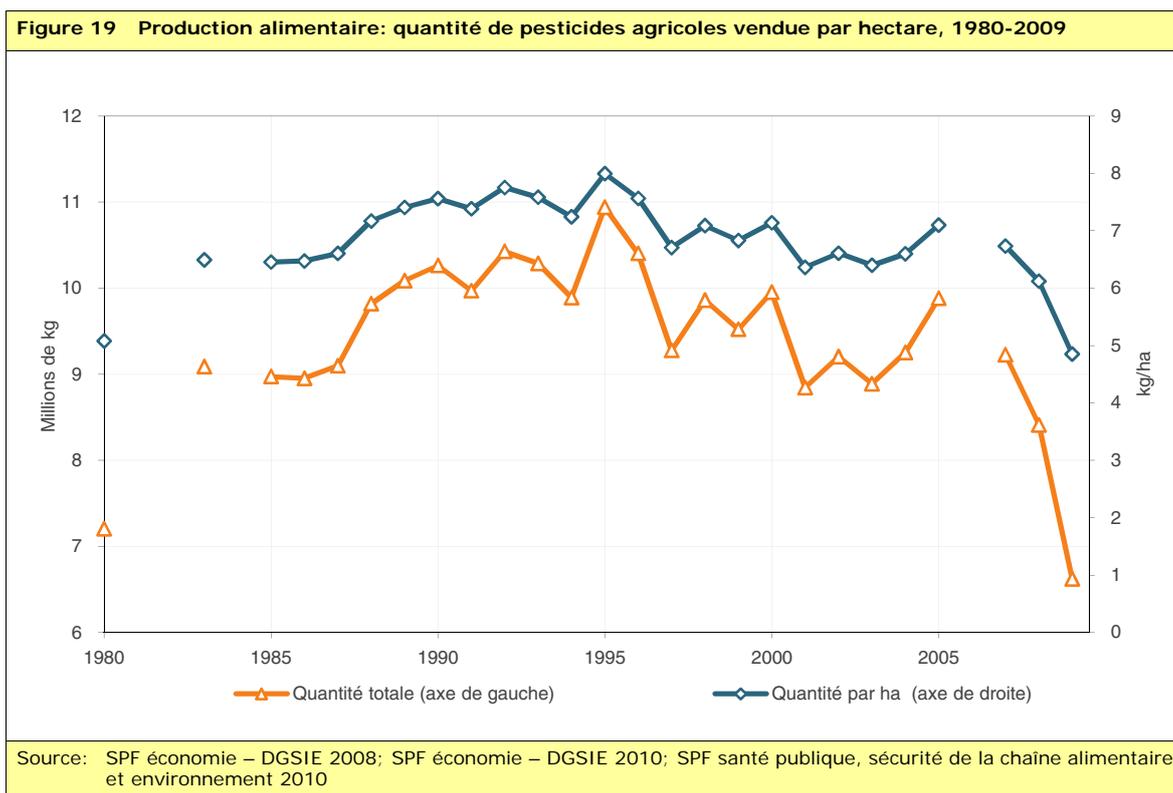
EVALUATION – Cette diminution est due à l'élévation du niveau des revenus de la population, qui a permis aux individus de se procurer une quantité d'autres biens et services en croissance plus rapide que la consommation alimentaire.

Entre 1998 et 2008, les prix des produits alimentaires en Belgique ont augmenté plus ou moins au même rythme que l'augmentation générale des prix (Duquesne 2008). Ces prix sont largement déterminés par les coûts de transformation des produits, leur conditionnement et leur transport, et non par les coûts des produits agricoles primaires (Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie 2005). Par ailleurs, ils n'intègrent en général pas les externalités environnementales et sociales liées à la production et à la distribution des produits. Il y a par exemple peu de différence de prix selon la saison ou l'origine géographique, (OBCD 2007).

La pénétration des produits issus du commerce équitable et de l'agriculture biologique (voir 2.2 *Modes de consommation et de production*) met en évidence les préoccupations sociales et environnementales de certains consommateurs. Par leurs choix de consommation, ils souhaitent influencer l'offre de produits plus respectueux de l'état des capitaux humain, environnemental et économique.

Modes de production

DESCRIPTION – Les modes de production agricoles ont eux aussi fort changé avec un recours croissant à des technologies et des intrants agricoles (engrais et pesticides) permettant d'accroître la productivité agricole. Un indicateur relatif à l'impact négatif des pesticides pouvant être associé à l'objectif stratégique mentionné ci-dessus est en cours de développement. L'indicateur présenté ci-dessous porte sur les ventes de pesticides afin d'estimer les quantités de pesticides utilisées. La *quantité de pesticides agricoles vendue par hectare* a fortement augmenté au début des années '80 et a augmenté plus modérément entre le milieu des années '80 et 1995. Ensuite, elle a connu une tendance relativement stable jusqu'à 2005 avant de diminuer de manière très importante (- 21 %) entre 2007 et 2009.



EVALUATION – Cette baisse des ventes de pesticides montre un progrès rapide vers l'objectif général de diminution de la consommation/vente de pesticides (pour la méthode d'évaluation voir tableau 1, Partie A). Cette diminution est entre autres liée à l'augmentation de l'efficacité de ces pesticides (application en g/ha au lieu de kg/ha). Mais, l'augmentation de l'efficacité va parfois de pair avec des ingrédients actifs dont le niveau de toxicité est accru pour l'homme, la faune et la flore, malgré une plus grande spécificité (moins d'impact sur les organismes non ciblés). C'est pourquoi l'UE prend des mesures pour retirer du marché les produits les plus toxiques.

b Alimentation saine

DESCRIPTION – L'accent est mis sur la consommation de trois types d'aliments: fruits, légumes et viande. Selon l'enquête de santé de 2008, la fréquence de consommation et la quantité consommée déclarées sont nettement plus élevées pour les légumes que pour les fruits. Les femmes et les personnes avec le plus haut niveau d'éducation sont proportionnellement plus nombreuses à déclarer manger des fruits et des légumes (en fréquence comme en quantité). La *part de la population qui déclare manger minimum 2 portions de fruits et minimum 200 g de légumes par jour*, c'est-à-dire environ 400 g de fruits et légumes par jour, a augmenté et atteint un quart de la population en 2008 (ISP 2011).

Part de la population qui...	2001	2004	2008
... mange quotidiennement des fruits (excepté du jus)	51 %	50 %	64 %
... mange au minimum 2 portions de fruits par jour	-	-	35 %
... mange quotidiennement des légumes (excepté du jus et des pommes de terre)	-	74 %	85 %
... mange au minimum 200 g de légumes par jour	-	-	62 %
... mange au minimum 2 portions de fruits et au minimum 200 g de légumes par jour	-	23 %	26 %

Source: Gisle *et al.* 2008, ISP 2111

EVALUATION – Malgré une augmentation de la consommation quotidienne de fruits et légumes¹, les quantités consommées restent trop faibles. Seul un quart des personnes atteint les recommandations en matière de consommation de fruits et de légumes.

DESCRIPTION – L'enquête sur les habitudes alimentaires réalisée en 2004 montre que la *consommation déclarée de viande* s'élève en moyenne à 121 g/jour/personne (Cox *et al.* 2006). Elle atteint jusqu'à 221 g/jour chez les 2,5 % de Belges consommant le plus de viande sur une journée. Les femmes déclarent une consommation de viande moyenne (92 g/jour) inférieure à celle des hommes (152 g/jour).

EVALUATION – La consommation de viande n'a été étudiée que lors de l'enquête sur les habitudes alimentaires menée en 2004. Celle-ci montre que la quantité de viande consommée se situe largement au-dessus de la recommandation nutritionnelle de 75-100 g/jour. En 2004, seul 25 % des personnes respectaient cette recommandation avec une moyenne de 90 g/jour (Cox *et al.* 2006).

2.5.3 Politique pour favoriser une alimentation saine

a Description

La politique menée pour favoriser une alimentation saine est analysée en se basant sur la mise en œuvre des mesures annoncées sur ce sujet dans les *Plans fédéraux de développement durable 2000-2004 et 2004-2008/2011*. L'analyse porte sur la période 2000-2009. Pour atteindre l'objectif nutritionnel fixé dans le Plan 2000-2004, les Plans annoncent 10 mesures. Le tableau 25 en résume la mise en œuvre. Ces mesures sont réparties en trois catégories: les mesures définissant une stratégie globale nutrition-santé, les mesures visant les consommateurs et les mesures visant les producteurs.

Tableau 25 Mise en œuvre des mesures analysées en matière d'alimentation saine, fin 2009		
Plan	Mesure	Mise en œuvre
Stratégie globale nutrition-santé		
2004-2008/2011	Une "enquête sur les habitudes alimentaires, dont les résultats seront disponibles en 2005, permettra, entre autres, de connaître les teneurs en pesticides et autres contaminants dans les aliments consommés" (§31210-3)	Exécution
	"Dans le cadre du Plan National Nutrition et Santé une réflexion globale sera menée et des mesures prises dans le but de prévenir et de réduire les maladies non-transmissibles liées à une alimentation inappropriée et à un manque d'activité physique, à savoir l'obésité, les maladies cardiovasculaires et le diabète de type 2" (§31214-1)	Exécution
	"Les mesures prises toucheront différents domaines: l'étiquetage nutritionnel [...] a publicité et le marketing, la prévention [...], etc. La réflexion mènera à des recommandations de manière à permettre à tous d'obtenir des informations simples et pratiques pour une meilleure alimentation et de bonnes habitudes alimentaires". (§31214-2)	Exécution
Consommateurs		
2000-2004	"des mesures doivent être prises en matière d'habitudes de vie et d'alimentation saines (entre autres, en ce qui concerne les enfants) et de campagnes d'information à ce sujet, de sorte que l'on puisse agir préventivement" (§194-2)	Exécution
2004-2008/2011	"informera la population sur ce qu'est une alimentation saine et équilibrée (§31214-3)	Exécution
Producteurs		
Source: TFDD sur la base de données fournies par la CIDD et les services publics fédéraux		

1. Lors de l'enquête, les répondants peuvent être influencés par le fait que la consommation de fruits et légumes est devenue plus recommandable au regard de la société.

Tableau 25 Mise en œuvre des mesures analysées en matière d'alimentation saine, fin 2009		
2004-2008/2011	"le gouvernement prendra l'initiative de porter aux niveaux européen et international les recommandations de l'OMS visant notamment la réduction de la teneur en sel et en sucre dans les aliments" (§31213)	Préparation
	"Afin de responsabiliser tout un chacun vis-à-vis de l'influence du marketing et de la publicité sur son mode de vie et plus particulièrement ses comportements alimentaires, une Table ronde sera mise en place réunissant les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les entreprises de marketing et de communication, les organismes de protection des consommateurs, les syndicats, les représentants de Ministres, les fonctionnaires et autres personnes concernées" (§31215-1)	Préparation
	"Cette Table ronde devra rédiger, pour septembre 2005, un rapport contenant les mesures à prendre" (§31215-2)	Exécution
	"Pour 2005, le SPF Economie étudiera l'impact des différents types d'emballages, en tant qu'outil de marketing, sur les consommateurs (ex.: aspect ludique des canettes et des bouteilles d'alcool, etc.)" (§31216-1)	Exécution
	Le SPF économie "prendra des mesures pour la protection du consommateur et pour induire un changement positif de la consommation" (§31216-2)	Exécution
Source: TFDD sur la base de données fournies par la CIDD et les services publics fédéraux		

Stratégie globale nutrition-santé

Le Plan 2004-2008/2011 comprend trois mesures qui visent la préparation et la mise en œuvre d'un Plan national nutrition santé ou PNNS, comme indiqué dans le tableau 25. L'enquête sur les habitudes alimentaires (§31210-3) a été réalisée (CIDD 2006b) et les résultats ont été à la base de l'élaboration du PNNS (§31214-1 & 2). Le PNNS comprend 2 volets: l'élaboration d'un document scientifique, paru en 2005, avec des objectifs nutritionnels et des axes stratégiques pour les atteindre (CIDD 2004b & 2005b) et la définition d'un plan opérationnel, adopté en 2006, comprenant 60 actions et un planning prévisionnel (CIDD 2006b & 2010b).

Consommateurs

Deux mesures (§194-2 & §31214-3) visent à sensibiliser les consommateurs quant à la nature et à l'origine des aliments. Elles sont exécutées de manière continue au travers de campagnes de communication régulières utilisant divers types de canaux: internet, télévision, brochures, formations (y compris des professionnels) (CIDD 2006b & 2010b). Certaines campagnes mettent l'accent sur des spécificités des habitudes alimentaires liées à l'âge, d'autres sont plus thématiques (p. ex. micronutriments).

Producteurs

Cinq mesures visent la modification du produit (p. ex. contenu en sucres, en sel), la publicité et l'utilisation de labels facilitant l'identification de certains produits par les consommateurs.

La Belgique est activement impliquée dans les réseaux d'action européen en matière de réduction du marketing et en matière de réduction du sel dans les aliments sur la base des recommandations de l'OMS (§31213). Le SPF Santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement a créé un groupe de travail consacré à la problématique du sel avec les secteurs concernés (CIDD 2006b & 2010b). Cet organe de concertation a abouti à la campagne de sensibilisation "*Stop le sel*" (2010). Un groupe de travail analogue est prévu pour la réduction de l'énergie (sucres et graisses) et pour des aspects plus qualitatifs tels que le type de graisses, les portions de légumes, la viande...

La mise en place d'une Table ronde marketing et publicité (§31215-1) a été postposée après l'adoption du *Plan produit – volet environnemental* (fin 2009; voir 2.2 *Modes de consommation et de production*) car il prévoit une plate-forme analogue. En attendant, des consultations ont eu lieu au sein du groupe de travail *Etiquetage, allégation et publicité* du *Conseil consultatif en matière de politique alimentaire et d'utilisation d'autres produits de consommation*, assurant ainsi un suivi des initiatives d'auto-régulation par les secteurs concernés (CIDD 2010b).

Un *Livre blanc au sujet du marketing sur les produits alimentaires et les boissons non alcoolisées auprès des enfants* (CIDD 2006b & 2010b) a été élaboré par le SPF santé publique. Il fait le bilan et propose des mesures sur le lien entre la publicité et l'état de santé des enfants (SPF santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement 2009). Ce livre blanc est une façon d'exécuter la mesure §31215-2, même si tous les acteurs n'ont pas été consultés. Par ailleurs, le secteur de l'industrie alimentaire a adopté un *Code de publicité pour les denrées alimentaires* en 2005 (Févia 2005). Ce code volontaire aborde entre autres les allégations nutritionnelles et la communication spécifique vis-à-vis des enfants; son application est évaluée par le Jury d'éthique publicitaire (JEP 2010).

Aucun budget n'est disponible au SPF économie pour l'étude de l'impact des types d'emballages sur les consommateurs (§31216-1). Le SPF santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement à, quant à lui, réalisé une étude sur la compréhension de l'étiquetage nutritionnel en 2009. Par ailleurs, de nombreuses initiatives sont prises pour protéger les consommateurs et pour induire un changement positif des modes de consommation alimentaires (§31216-2) (CIDD 2010b).

b Evaluation

Dès le Plan 2000-2004, un objectif ambitieux fut fixé en matière d'alimentation saine et équilibrée. Il reprend non seulement la nécessité d'augmenter la consommation de fruits et de légumes, mais vise également la réduction des parts excédentaires de glucides, de lipides et de protéines animales dans l'alimentation en favorisant les glucides complexes et les protéines végétales. Par contre, en termes de mesures, la politique menée en matière d'alimentation saine dans les *Plans fédéraux de développement durable* aurait probablement été décidée, même sans ces Plans. L'action 12 du Plan 2004-2008/2011, consacrée à une alimentation de qualité, annonce: "*Un Plan National Nutrition et Santé est actuellement en préparation par l'Etat fédéral en association avec les entités fédérées*" (§31202). Les mesures prises dans le cadre des Plans de développement durable sont dès lors essentiellement venues appuyer la politique générale menée en la matière, en particulier la nécessité de développer un plan relatif au lien entre la nutrition et la santé.

Majoritairement, ces mesures des *Plans fédéraux de développement durable* sont mises en œuvre. Parmi les mesures analysées une seule est restée sans suite, les autres sont soit exécutées (7 mesures), soit en préparation (2 mesures). Par ailleurs, pour une des deux mesures en préparation la marge de manœuvre de la Belgique est relativement restreinte (§31213: *porter aux niveaux européen et international les recommandations de l'OMS*). La Belgique a, dès lors, pris les devants, de manière volontaire et avec les secteurs concernés sur son territoire au travers de sa stratégie pour la réduction de sel (collection de données, reformulation¹ en collaboration avec l'industrie agro-alimentaire, communication...).

L'ampleur de l'augmentation de la consommation de fruits et légumes ne suffit pas à faire atteindre les recommandations nutritionnelles, malgré la mise en œuvre d'un grand nombre de mesures. La majorité des mesures prises pour favoriser une alimentation saine engage des instruments de type "doux". Les résultats obtenus pourraient indiquer que l'utilisation de ce type d'instruments n'est pas suffisante pour atteindre les objectifs fixés. Par ailleurs, il est vrai que les changements de comportements sont complexes, prennent du temps et demandent des actions sur le long terme. En ce qui concerne les autres objectifs (réduire les glucides, lipides et protéines animales, et augmenter les glucides complexes), très peu d'informations sont disponibles.

Un nouveau Plan nutrition-santé sera adopté pour la période 2011-2015. Les grandes lignes du projet de plan ont été esquissées lors d'une séance au Parlement en mars 2010. Outre les grands axes du PNNS 2005-2010 qui sont prolongés, des préoccupations environnementales devraient également être prises en compte (légumes et fruits de saison, proportion de fruits et légumes par rapport à la viande, circuits courts, eau du robinet, réduction des déchets...) de même que les inégalités sociales et le marketing vers les enfants, par exemple (Doughan et Laquiere 2010). Ce nouveau plan devrait donc être plus intégré, en ne se limitant pas aux impacts des modes alimentaires sur la santé, mais en portant également sur l'environnement.

1. Modification de la composition des aliments transformés.

2.6 Santé publique

Cette section porte sur l'état de la santé publique et en particulier sur l'accès aux soins même en cas de frais médicaux élevés. Le premier point rappelle qu'un bon état de santé est considéré comme un droit et aide à éviter les situations de pauvreté (voir 2.6.1). Le deuxième point montre que les indicateurs présentent une évolution favorable de l'état de santé, mais aussi que cette situation pourrait changer (voir 2.6.2). Le troisième point porte sur la politique menée pour fixer un plafond aux tickets modérateurs en cas de maladie chronique, qui est améliorée d'année en année (voir 2.6.3).

2.6.1 Santé publique et accès aux soins dans une perspective de développement durable

a Définitions

"La santé est un état complet de bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'invalidité. La possession du meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre constitue l'un des droits fondamentaux de tout être humain, quelles que soient sa race, sa religion, ses opinions politiques, sa condition économique ou sociale" selon la définition de l'OMS (1946).

La santé publique est une *"Science et pratique visant à protéger et à améliorer la santé d'une communauté et faisant appel pour cela à la médecine préventive, à l'éducation sanitaire, à la lutte contre les maladies transmissibles, à l'application des mesures d'hygiène et à la surveillance des dangers environnementaux"* (OMS 2010).

Afin de permettre à tous d'accéder aux soins de santé, y compris à ceux qui souffrent de maladies chroniques et qui ne disposent pas d'un revenu élevé, diverses mesures sont prises par le gouvernement, dont le **"maximum à facturer"** (MAF). Il s'agit de dispenser du paiement des tickets modérateurs les personnes dont les revenus sont faibles et/ou pour lesquelles les coûts de santé sont élevés. Le maximum à facturer est le plafond à partir duquel les tickets modérateurs sont remboursés par la mutuelle. Il n'est appliqué que pour certains types de soins. Ce plafond est relié de façon inversement proportionnelle au niveau de revenu net imposable du ménage.

b Importance pour un développement durable

Santé publique

Un bon état de santé pour tous relève de l'objectif transversal *"éradiquer la pauvreté"* du *Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable*. Plus précisément: *"Il faudra agir à tous les niveaux afin: a) (...) f) d'assurer des services de santé de base à tous et de réduire les risques pour la santé dus à l'environnement en tenant compte des liens qui existent entre la pauvreté, la santé et l'environnement"* (ONU 2002b, §7).

Diverses pressions sont exercées sur l'état de santé. Les modes de consommation (alimentation, consommation de tabac et d'alcool, niveau d'activité physique...) peuvent porter atteinte à la santé d'un individu ou au contraire la renforcer. Ses revenus, ainsi que son niveau de connaissances influencent sa capacité à faire des choix plus ou moins favorables à sa santé. Les modes de production, par le biais de ses conditions de travail, de la qualité de l'air etc. peuvent aussi être plus ou moins bénéfiques pour sa santé. La démographie, quant à elle, est une force motrice qui influence le niveau de santé d'une population prise dans son ensemble, par exemple via le nombre de personnes âgées, généralement en moins bonne santé que les jeunes.

La politique de santé publique est la réponse des pouvoirs publics pour améliorer l'état de santé de la population, que ce soit en prenant des mesures préventives, par exemple pour réduire la pollution, améliorer la sécurité des travailleurs, sensibiliser à une alimentation saine, ou en faisant fonctionner un système de soins de santé de qualité et accessible à tous.

Accès aux soins de santé

Pour permettre aux plus pauvres d'accéder aux soins de santé, la politique de santé publique a un rôle important à jouer. En effet, elle doit aider ceux-ci à ne pas s'enfoncer encore plus dans la pauvreté soit par manque de soins, soit parce que les soins prennent une part trop importante de leur budget. De plus, la politique de santé publique doit aussi permettre à ceux qui ont des frais élevés, suite par exemple à une maladie chronique, une transplantation d'organe... de ne pas être menés à une situation de pauvreté.

c Objectifs de développement

Santé publique

Comme l'espérance de vie et l'espérance de vie en bonne santé résument les effets de l'ensemble des déterminants de la santé, tant préventifs que curatifs, leur allongement est un objectif (même s'il n'est pas explicite) de toutes les politiques en matière de santé.

Agenda 21 (CNUED 1992) et le *Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable* (ONU 2002b) promeuvent la santé pour tous, via des actions sur tous ses déterminants. Les objectifs sont définis en fonction des problèmes de santé des pays les plus pauvres où tant l'état de santé de la population que l'accessibilité aux soins sont nettement moins bons qu'en Belgique; ils ne sont donc pas repris ici. Les objectifs de la *Nouvelle stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable* (Conseil européen 2006) portent sur des points particuliers: sécurité alimentaire, lutte contre les maladies infectieuses, protection contre les substances chimiques. La Stratégie EU 2020 (European Commission 2010) demande de combattre la pauvreté et l'exclusion sociale et de réduire les inégalités de santé, notamment en agissant sur les nouveaux risques pour la santé au travail et sur l'accès aux soins pour tous. Elle spécifie qu'il faut rencontrer le défi de la promotion de la santé et de l'activité pour la population âgée "*afin de permettre la cohésion sociale et une plus haute productivité*".

Les *Plans fédéraux de développement durable* belges visent l'amélioration globale de la santé. En général, ils considèrent moins les objectifs que les actions pour agir sur ses déterminants: la diminution des facteurs de causalité ou d'aggravation des cancers, des maladies respiratoires. Certains objectifs concernent toutefois les accidents de la route ou le nombre de fumeurs. Le Plan 2000-2004 demande une "*lutte renforcée contre les accidents de la circulation*" (§266) et annonce que "*le Gouvernement encouragera, en concertation avec les Communautés, la lutte contre le tabagisme, y compris passif, visant particulièrement les jeunes qui ne fument pas encore et les femmes enceintes*" (§273).

Accès aux soins de santé

Les gouvernements se sont engagés, dans le *Plan de mise en œuvre du sommet mondial pour le développement durable* de Johannesburg, à prendre des mesures pour "*Promouvoir un accès équitable et élargi à des services offrant des soins de santé abordables et efficaces*" (§ 54b). Au niveau européen, il n'y a pas d'objectif de sécurité sociale car ce n'est pas une compétence européenne: "*Les pays décident en vertu de leur propre législation des bénéficiaires, du montant des prestations et des conditions d'octroi*" (Commission européenne 2010). Au niveau fédéral belge, le §194 du Plan 2000-2004 porte sur l'accessibilité des soins pour tous. L'objectif est décrit ainsi: "*Garantir des soins de santé pour les plus démunis et les personnes à bas revenu est essentiel*". Le Plan 2004-2008/2011 précise que l'*Action 11: Mieux communiquer et favoriser l'accès aux soins de santé* "*a pour objectif d'accroître l'accès aux soins pour les personnes dont les revenus ne sont pas suffisants et qui, tout en étant couvertes par une assurance maladie, n'ont pas les moyens de s'offrir certains soins*" (§31107).i

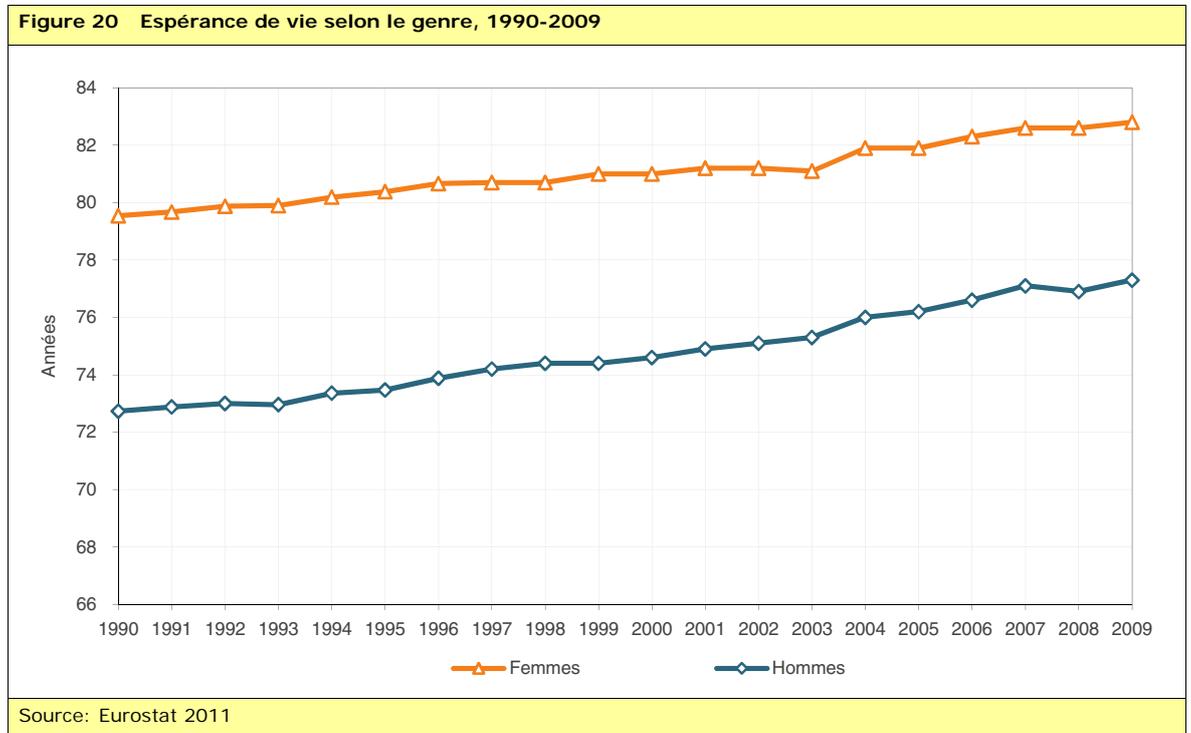
2.6.2 Description et évaluation de la situation existante

a Santé publique

DESCRIPTION – L'état de santé d'une population peut être décrit partiellement par de nombreux paramètres sur les comportements à risque, la prévalence des maladies, les nombres d'accidents... Il peut aussi être résumé par le concept d'"espérance de vie", qui intègre les effets des déterminants de la santé, y compris

la qualité des soins. Mais l'"espérance de vie en bonne santé" ou l'"espérance de vie sans incapacité" correspondent encore mieux à la définition de la santé, comme état complet de bien-être physique, mental et social ne consistant pas seulement en une absence de maladie ou d'invalidité.

En Belgique, l'*espérance de vie* est en croissance constante (voir figure 20). L'évolution de *espérance de vie en bonne santé* est plus difficile de décrire, car les méthodes de calcul de cet indicateur ont changé récemment. L'espérance de vie et l'espérance de vie en bonne santé augmentent avec le niveau socio-économique des individus (Bossuyt et Van Oyen 2001).



Certains indicateurs portant sur des causes de mortalité, montrent une évolution favorable. Ainsi, le *nombre de tués par an sur les routes* est passé de 1 500 en 1998 à 944 en 2008 (-37 %)¹. La *part de la population âgée de 15 ans et plus déclarant fumer régulièrement* a nettement diminué (de 40 % en 1982 à 20 % en 2008), mais semble se stabiliser depuis quelques années (CRIOC 2009). Néanmoins, selon une enquête du SPF Santé publique portant sur une période plus courte, il y a 30 % de fumeurs quotidiens en 2008, ce qui est de 3 % de plus qu'en 2007 (SPF Santé publique 2010).

Par contre, d'autres indicateurs liés aux modes de consommation alimentaires, tels ceux concernant le diabète, l'hypertension et l'obésité, montrent des évolutions problématiques car il s'agit de maladies chroniques. Ainsi, la *part de la population qui déclare souffrir de diabète durant les 12 derniers mois* est passée de 2,3 % en 1997 à 3,4 % en 2008. Pour ce qui est de la *part de la population qui déclare souffrir d'hypertension durant les 12 derniers mois*, elle est passée de 9,2 à 12,7 % sur la même période. De même, la *part de la population adulte en situation de surpoids* est passée de 41 à 47 % et la *part de la population adulte en situation d'obésité* de 11 à 14 % (ISSP 2008).

EVALUATION – L'*espérance de vie* est en croissance constante et certains indicateurs de santé ont des évolutions positives. Néanmoins, les évolutions observées par exemple en matière de modes de consommation alimentaire peuvent faire craindre, pour le futur, une diminution de l'*espérance de vie en bonne santé* (Olshansky *et al.* 2005). Si des soins de santé de qualité sont accessibles à tous, l'espérance de vie peut continuer à croître alors que la *part de personnes malades* ou présentant des incapacités physiques augmente dans la population. En effet, la prise régulière et constante de médicaments a pour effet que certai-

1. Tués sur place ou dans les 30 jours qui suivent l'accident (IBSR 2010).

nes maladies (le diabète, par exemple) sont de moins en moins considérées comme des maladies mortelles, malgré l'augmentation de leur prévalence dans la population.

Cette évolution pose la question des moyens disponibles pour les politiques de santé publique. En effet, comme la population est de plus en plus âgée et que la probabilité de souffrir de maladies chroniques augmente avec l'âge, la proportion de la population nécessitant des soins de santé va augmenter, de même que les dépenses de sécurité sociale. Il en découlera une pression négative sur les finances publiques, ce qui peut mener à un manque de moyens pour les politiques de santé publiques. L'état de santé de la population pourrait donc en être pénalisé en retour, initiant un cercle vicieux ou une dualisation de la santé.

b Accès aux soins de santé

DESCRIPTION – Malgré l'évolution raisonnablement favorable montrée ci-dessus et malgré l'existence d'un système de sécurité sociale, une partie croissante de la population postpose les soins car elle éprouve des difficultés à effectuer les dépenses correspondantes. Selon l'enquête de santé par interview réalisée par l'Institut de santé publique, la *part des familles déclarant avoir dû postposer des soins pour des raisons financières* est de 14,3 % au total en 2008. Cette part est en croissance: elle était de 8,6 % en 1997 (ISSP 2008). L'augmentation était visible dans tous les groupes de revenu, sauf le plus riche. Ce sont aussi les personnes ayant un revenu peu élevé qui souffrent le plus de maladies chroniques (voir tableau 26).

Tableau 26 Part des familles déclarant avoir dû postposer des soins pour des raisons financières et part des personnes souffrant de maladies chroniques, selon le revenu en 2008		
Revenu mensuel	Part des familles ayant dû postposer des soins de santé (%)	Part des personnes souffrant de maladies chroniques (%)
< 750 EUR	31,6	33,7
750-1000 EUR	19,7	34,6
1001-1500 EUR	14,4	29,5
1501-2500 EUR	6,4	21,0
> 2500 EUR	3,6	24,4
Total	14,3	28,0

Source: ISSP 2008

Le *nombre de ménages bénéficiaires du MAF* est passé de 540 735 en 2007 à 623 730 en 2009 (+ 15,3 %; INAMI 2010). Compte tenu des changements réguliers des aspects techniques de la mesure, il est difficile d'avoir des données comparables sur une longue période.

Par contre, selon l'Enquête sur les revenus et les conditions de vie (SPF Intégration sociale 2011), la *part des personnes qui vivent dans un ménage dont un des membres a dû reporter ou annuler des soins de santé au cours de l'année écoulée pour raisons financières* était de 4,3 % en 2004, mais était réduit à 2,4 % en 2008. Les différences entre cette dernière enquête et celle de l'ISSP rendent toutefois ces chiffres difficiles à interpréter. Elles peuvent être dues à la différence dans les questionnaires, celui du SPF Intégration sociale donnant d'autres explications possibles que des raisons financières pour avoir dû postposer des soins, mais dont certaines pourraient être des variantes du manque de moyens financiers.

EVALUATION – Les données montrent que le nombre de personnes ayant eu à postposer des soins de santé est en augmentation, que le *nombre de ménages bénéficiaires du MAF* est lui aussi en augmentation, de même que les *dépenses de sécurité sociale pour le MAF*. Il est à noter que la crise économique de 2008 a pu influencer cette évolution et qu'une tendance à long terme ne peut en être déduite. De plus, comme les données viennent de sources différentes, concernent des années différentes et donc des situations différentes puisque les plafonds de revenus et les types de soins couverts ont évolué, il est impossible d'en tirer des conclusions sur la part de la population concernée qui est aidée, et donc de savoir si la mesure répond aux besoins.

2.6.3 Politique pour accéder aux soins de santé

a Description

Le §194 du Plan 2000-2004 (voir 2.6.2, Objectifs stratégiques) est complété par le §195: "*Afin d'assurer l'accessibilité financière des soins de santé pour tous, en particulier pour les malades chroniques, le gouvernement analysera la structure des coûts des soins de santé concernant ces catégories de patients. Il envisagera la possibilité de prendre en compte le ticket modérateur des médicaments dans le calcul de la franchise ainsi que de réduire le ticket modérateur réclamé aux malades chroniques. La qualité des soins des maladies chroniques sera améliorée, les interventions spécifiques seront augmentées et les seuils financiers seront éliminés*". Dès 2000, des études et analyses juridiques ont eu lieu sur le sujet du maximum à facturer. Une monographie est parue sur la base de l'enquête socio-économique de 2001 sur les soins non-professionnels aux personnes souffrant de maladies chroniques et la relation entre santé subjective et mortalité. De même, un projet de recherche subsidié par le SPP Politique scientifique a porté sur les façons de réduire les inégalités socio-économiques en matière de santé. Le Plan 2000-2004 ayant été mis en œuvre sous la forme du Maximum à facturer, la mesure 31111 du Plan 2004-2008/2011 demande de "*Poursuivre l'élargissement du Maximum à Facturer (MAF) tant au niveau des personnes qu'au niveau des prestations de soins remboursées, en tenant compte des évolutions dans le secteur des soins de santé et des techniques médicales les plus modernes*".

Tableau 27 Mise en œuvre des mesures analysées en matière de Maximum à facturer, fin 2009		
Plan	Mesure	Mise en œuvre
2000-2004	"Garantir des soins de santé pour les plus démunis et les personnes à bas revenu" (§194-1)	Exécution
2004-2008/2011	"Poursuivre l'élargissement du Maximum à Facturer (MAF) tant au niveau des personnes qu'au niveau des prestations de soins remboursées, en tenant compte des évolutions dans le secteur des soins de santé et des techniques médicales les plus modernes" (§31111)	Exécution

Source: TFDD sur la base de données fournies par la CIDD et les services publics fédéraux

Le lancement du MAF a eu lieu le 1er janvier 2001 et depuis lors, jusqu'en 2009 (dernier rapport de la CIDD), des adaptations répétées ont eu lieu, en ce qui concerne les catégories d'assurés (extension progressive aux indépendants entre 2006 et 2008), de catégories de maladies ou d'actes médicaux pris en compte (2002, 2003, 2004, 2006, 2007 et 2009), le rehaussement du plafond de revenu (2002). Des adaptations pratiques ont aussi eu lieu: simplification administrative, amélioration du mécanisme de remboursement pour le rendre plus rapide.

Les **dépenses de sécurité sociale pour le MAF** ont elles aussi augmenté: de 252,8 millions EUR en 2005 à 277,2 millions EUR en 2008 c'est-à-dire une augmentation de 9,6 %. Cette somme représentait 1,5 % des dépenses de soins de santé en 2005 (SPF Sécurité sociale 2010).

b Evaluation

Dans le cas du Maximum à facturer (MAF), les *Plans fédéraux de développement durable* suivent la politique du gouvernement. En effet, la déclaration gouvernementale de 1999, parue quelques mois avant la parution du Plan 2000-2004 (Gouvernement fédéral belge 1999), contient un paragraphe sur ce sujet repris mot pour mot dans le §195 du Plan. De même, la déclaration gouvernementale de 2003 annonce l'élargissement du maximum à facturer qui se retrouve aussi dans le Plan 2004-2008/2011. Il n'y a donc pas de valeur ajoutée visible des *Plans fédéraux de développement durable*, en dehors d'un suivi de la mise en œuvre de la mesure.

La mesure instaurant le MAF a été exécutée, puis adaptée au fil des années par l'élargissement des catégories de personnes et de soins pris en compte. Des enquêtes menées par les autorités publiques auprès d'associations de malades pour l'élaboration d'un autre plan, le Plan malades chroniques, ont sans doute aidé à informer sur les améliorations nécessaires.

Cette politique vise à prévenir la pauvreté au moyen d'investissements des pouvoirs publics dans un autre thème, en l'occurrence, la santé publique. Mais il est actuellement impossible de savoir si elle atteint son but. Elle devrait faire l'objet d'un monitoring complexe pour établir une relation entre le nombre de personnes qui ont fait appel au MAF et le nombre de personnes qui en avaient besoin mais ne l'ont pas demandé

ou perçu, ainsi que pour connaître la capacité du MAF à rendre les dépenses liées à une maladie chronique supportables. Le Centre fédéral d'expertise des soins de santé a procédé à une analyse en profondeur sur les données de 2004. Il en ressort que le système était efficace pour la plupart des personnes qui en bénéficiaient. Il est toutefois probable qu'il ne l'était pas pour ceux qui n'ont pas les moyens d'avancer les sommes requises et pour les personnes ayant à faire des séjours en institution psychiatrique (KCE 2008).

Plus globalement, une étude a montré que les inégalités de santé étaient liées au niveau socio-économique et s'aggravaient avec le temps. Elle concluait qu'il était nécessaire d'agir principalement en amont, sur les causes des inégalités sociales en matière de santé (Van Oyen *et al.* 2010). Les mesures comme le MAF agissent au contraire en aval, sur les conséquences des maladies chroniques. Elles n'agissent pas sur leurs déterminants. Il faut toutefois rappeler que d'autres mesures des Plans vont en ce sens (les mesures des §244 à 247 du Plan 2000-2004, par exemple) et que le MAF agit sur une cause éventuelle de pauvreté, en aidant les personnes dont les frais de santé sont trop élevés par rapport à leurs revenus. Par contre, le MAF n'aide sans doute pas toutes les personnes qui ont dû postposer des soins pour des raisons financières, parce qu'il ne s'agit pas seulement de maladies chroniques, mais aussi de visites ponctuelles, préventives par exemple.

2.7 Pauvreté

Cette section traite de la pauvreté, et plus particulièrement d'un de ses aspects: le surendettement. L'éradication de la pauvreté et la prévention des situations de surendettement font partie inhérente d'une politique de développement durable (voir 2.7.1). Les indicateurs de pauvreté en Belgique restent relativement stables. Une grande partie des objectifs politiques pour 2010 ne seront probablement pas atteints; de manière générale, les indicateurs de surendettement évoluent négativement (voir 2.7.2). Ce constat s'oppose diamétralement à celui portant sur les mesures du Plan 2002-2004 et du Plan 2004-2008/2011 relatives au surendettement qui ont pratiquement toutes été mises en œuvre (voir 2.7.3). Il est possible que de nouvelles mesures – principalement préventives – soient nécessaires.

2.7.1 Pauvreté et surendettement dans une perspective de développement durable

a Définitions

La définition de la **pauvreté** régulièrement utilisée en Belgique et en Europe est la suivante: "*La pauvreté est un réseau d'exclusions sociales qui affecte plusieurs domaines de la vie individuelle et collective. Elle exclut les personnes défavorisées des modes de vie généralement acceptés au sein de la société. Ces personnes ne peuvent combler ce fossé par elles-mêmes*" (Vranken *et al.* 2008).

Le **surendettement** est un aspect de la problématique de pauvreté. Une situation de surendettement apparaît quand un ménage n'est structurellement plus capable de remplir ses obligations financières contractuelles. Le ménage ne peut pas utiliser ses biens (financiers ou non-financiers) ou d'autres sources de financements pour remplir ses obligations, ce qui entraîne une obligation de réduire ses dépenses nécessaires pour maintenir son niveau de vie, en dessous d'un niveau socialement acceptable (ONPES 2010, p. 26), c'est-à-dire mener le ménage vers une situation de pauvreté.

L'explication ou la cause du surendettement est rarement unique, mais généralement les causes suivantes sont distinguées (Vlaams centrum schuldbemiddeling 2008; Ruelens et Nicaise 2002; EC 2008, p. 22).

- Les *dettes d'adaptation* apparaissent lors de situations imprévues telles que la maladie, le chômage ou le divorce. Le revenu est alors brusquement réduit, et les engagements pris ne peuvent plus être remplis.
- Les *dettes de survie* apparaissent lors d'un manque permanent de revenu à cause duquel les personnes ne peuvent plus subvenir à leurs besoins quotidiens.
- Les *dettes de compensation* apparaissent lorsque des personnes s'autorisent des "extras" pour des raisons psychosociales tels que l'accoutumance à l'alcool ou au jeu alors qu'ils ne peuvent pas les payer.

- Les *dettes de surinvestissement* ont trait aux personnes pouvant difficilement gérer un budget. Elles ont un revenu ou des moyens financiers mais dépensent systématiquement plus.
- Finalement il y a les "*dettes dérivées*" lorsque, le problème est causé par une caution non remboursée ou un manque de paiement de la part de tiers.

b Importance pour un développement durable

L'éradication de la pauvreté est un des trois objectifs transversaux issus du *Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable* (ONU 2002b). Dans la Déclaration de Rio de Janeiro de 1992 l'éradication de la pauvreté est "*une condition indispensable du développement durable afin de réduire les différences de niveaux de vie et de mieux répondre aux besoins de la majorité des peuples du monde*" (CNUED 1992, principe 5).

La politique de développement durable entend aborder la pauvreté et les situations de surendettement de manière intégrée. Cela sous-entend que même les personnes vivant dans la pauvreté ou surendettées devraient avoir suffisamment de moyens pour adopter un mode de vie digne et durable et pour se prémunir contre les effets sociaux et environnementaux négatifs de modes de vie non durables.

Tous les domaines politiques sont donc concernés par la lutte contre la pauvreté et les situations de surendettement, qu'il s'agisse de la promotion des modes de consommation et de production durables, de la politique de santé ou de la protection et de la gestion des ressources naturelles et de la diversité biologiques.

c Objectifs de développement

Pauvreté

Dans la stratégie mondiale de développement durable, l'éradication de la pauvreté est un des trois objectifs transversaux (ONU 2002b).

Au niveau européen plusieurs objectifs ont également été convenus: "*il faut prendre des mesures pour donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté*" (Conseil européen 2000, n°32); et "*réduire rapidement et sensiblement la pauvreté touchant les enfants*" (Conseil européen 2006, n°72). Dans ce contexte, la pauvreté est mesurée par le biais du pourcentage de risque de pauvreté¹. La *Nouvelle stratégie de l'UE en faveur du développement durable* de 2006 veut donner une impulsion décisive pour diminuer d'ici 2010 le nombre de personnes menacées de pauvreté dans l'UE. Dans le cadre de la stratégie EU 2020, le Conseil européen de 2010 franchit une étape supplémentaire en fixant un objectif concret de réduction de la pauvreté à l'horizon 2020: "*favoriser l'inclusion sociale, en particulier en réduisant la pauvreté, en s'attachant à ce que 20 millions de personnes au moins cessent d'être confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion*" (Conseil européen 2010, p. 12). Les personnes confrontées à un risque de pauvreté, dans une situation de dénuement matériel ou vivant dans un ménage à très faible intensité de travail font partie de ce groupe-cible².

L'éradication totale de la pauvreté est le but ultime des Plans 2000-2004 et 2004-2008/2011. Cet objectif doit, selon le Plan 2000-2004 "*être traduit rapidement en objectifs chiffrés de régression progressive de la pauvreté. Ces objectifs intermédiaires seront définis à échéance d'une décennie tout au plus*" (§175). Le Plan 2004-2008/2011 confirme les objectifs européens en matière d'emploi et de formation ainsi que les cibles mentionnées dans le *Plan d'action nationale d'inclusion sociale* (connu aussi sous le nom de PANincl) 2003-2005 (§2208, §2210). Le PANincl 2003-2005 et les plans suivants (PANincl 2006-2008 et PANincl 2008-2010) décrivent les objectifs nationaux (cibles) de diminution de la pauvreté et les mesures

1. Le pourcentage de risque de pauvreté mesure la part de population confrontée à un manque de moyens financiers. Un individu fait face à un manque de moyens financiers si son revenu équivalent disponible est inférieur au seuil de risque de pauvreté, lequel est égal à 60 % du revenu disponible équivalent médian de la population.
2. Un individu appartient à un ménage à très faible intensité de travail si l'intensité de travail y est inférieure à 20%. L'intensité de travail d'un ménage correspond au rapport entre le nombre de mois effectivement prestés par les membres du ménage d'âge actif (c'est-à-dire âgés entre 18 et 59 ans, étudiants exclus) et le nombre de mois durant lesquels ils pouvaient travailler au cours de l'année en question. Un individu se trouve en situation de privation matérielle sévère s'il rencontre 4 des problèmes d'une liste de 9. Ces problèmes sont: avoir des dettes, ne pas pouvoir s'accorder au moins une fois par an des vacances d'une semaine, ne pas pouvoir manger un repas avec de la viande/du poulet/du poisson tous les deux jours, ne pas pouvoir faire face à des dépenses imprévues, ne pas pouvoir chauffer convenablement son habitation, ne pas pouvoir s'acheter de machine à laver, de télévision couleur, de téléphone et de voiture.

pour les atteindre. Afin de concrétiser l'objectif de l'UE ci-dessus fixé dans le cadre de la stratégie UE 2020 la Belgique a prévu de diminuer le nombre de personnes faisant partie du groupe cible en 2008 de 0,38 million en 2020. Les objectifs de développement (OD) du *Plan national d'inclusion sociale 2006-2008* et *2008-2010* et ceux de la stratégie UE 2020 sont mentionnés dans le tableau 28.

Surendettement

La problématique du surendettement n'est pas abordée dans la politique en matière de développement durable de l'ONU, ni dans celle de l'UE. Elle est par contre largement abordé dans le Plan 2000-2004. L'objectif suivant y est mentionné: "*Le Gouvernement s'engage à éliminer progressivement le surendettement. D'ici 2003, il propose d'adopter un objectif stratégique de réduction d'au moins 10 % des enregistrements de défaillances de crédit (nombre de personnes enregistrées à la Centrale des crédits aux particuliers)*" (§224). L'objectif en matière de surendettement dans la version en néerlandais du Plan 2000-2004 n'est pas exactement similaire à la version en français citée ci-dessus. Dans la version en néerlandais, l'objectif est une diminution de 10 % du nombre de défaillances de crédit (ou de personnes enregistrées) pour 2003, alors que la version en français il s'agit de fixer un tel objectif pour 2003¹. Dans la suite de l'analyse, l'évaluation portera sur les deux objectifs. De plus, il n'est pas précisé si ce qui doit être suivi est le nombre de crédits défaillants ou d'emprunteurs, pas plus que l'année sur la base de laquelle faire les comparaisons. Dans la suite de l'analyse, il est supposé que le nombre de crédits défaillants et d'emprunteurs doit avoir diminué de 10 % entre 2000 et 2003, car ce Plan a été approuvé en 2000.

2.7.2 Description et évaluation de la situation existante

a Pauvreté

DESCRIPTION – Pour décrire tout les aspects de la pauvreté, il faudrait présenter les indicateurs des mécanismes d'exclusion dans chaque domaine social. Ici l'accent n'est mis que sur les indicateurs pour lesquels des OD ont été adoptés. Les évolutions de 2005 à 2009 de ces indicateurs sont décrites dans le tableau 28. Ils sont classés sur la base de la problématique concernée: le manque de moyens financiers, le travail, l'enseignement et la formation et finalement le logement.

Tableau 28 Evolution entre 2005 et 2010 des indicateurs de pauvreté et OD

	Evolution						OD		
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2008	2010	2020
Plan d'action national belge pour l'inclusion sociale 2006-2008 et 2008-2010									
Manque de moyens financiers									
Risque de pauvreté (en %)	14,8	14,7	15,2	14,7	14,6	–	Atteindre 0 %		
Risque de pauvreté chez les enfants (moins de 16 ans) (en %)	17,9	15,0	16,8	16,7	16,4	–	15,0	12,0	
Travail									
Taux d'emploi général 15-64 ans (en %)	61,1	61,0	62,0	62,4	61,6	62,0	66,0	70,0	
Taux d'emploi des femmes 15-64 ans (en %)	53,8	54,0	55,3	56,2	56,0	56,5	55,0	60,0	
Taux d'emploi des personnes peu qualifiées 15-64 ans (en %)	40,4	40,1	40,5	–	–	–	40,0	50,0	
Taux d'emploi des personnes handicapées 15-64 ans (en %)	35,6	–	–	–	–	–	40,0	50,0	
Rapport entre le taux d'emploi des ressortissants belges ou de l'UE et des non ressortissants de l'UE	0,248	0,248	0,235	–	–	–	0,72	1,0	
Enfants (0-7 ans) vivant dans un ménage sans emploi rémunéré (en %)	12,8	12,7	12,0	11,3	11,8	–	10,0	7,0	
Source: SPF Intégration sociale 2008, Eurostat 2011									

1. "*De regering verbindt er zich toe de overmatige schuldenlast geleidelijk uit te bannen. Tegen 2003 stelt ze als strategisch doel om het aantal kredieten dat niet kan worden afgelost met minstens 10 % te verminderen (aantal personen die geregistreerd staan bij de Centrale voor Kredieten aan Particulieren)*" §224, Plan 2000-2004 en néerlandais.

Tableau 28 Evolution entre 2005 et 2010 des indicateurs de pauvreté et OD								
Enseignement et formation								
Population (25-64 ans) ayant suivi une formation au cours des 4 semaines précédant l'enquête (en %)	8,3	7,5	7,2	6,8	6,8	7,2	11,5	12,5
Population peu qualifiée (25-64 ans) ayant suivi une formation au cours des 4 semaines précédant l'enquête (en %)	3,1	3,1	–	–	–	–	4,5	6,25
Décrocheurs scolaires (en %)	12,9	12,6	12,1	12,0	11,1	11,9	11,0	10,0
Logement								
Logements sociaux (en % du nombre total de ménages)	6,2	6,2	–	–	–	–	7,0	8,0
Stratégie EU 2020: personnes exposées à un risque de pauvreté ou à l'exclusion sociale								
EU-27 en millions	–	–	119,4	115,8	113,8	–	95,8	
EU-27 en %	–	–	24,5	23,6	23,1	–		
Belgique en millions	2,3	2,2	2,3	2,2	2,1	–	1,814	
Belgique en %	22,6	21,5	21,6	20,8	20,2	–		
Source: SPF Intégration sociale 2008, Eurostat 2011								

Les indicateurs mentionnés dans le *Plan d'action national belge inclusion sociale 2006-2008 et 2008-2010* donnent une image variée.

- Les indicateurs sur le **manque de moyens financiers** varient peu. Le *pourcentage de risque de pauvreté* en Belgique oscille autour des 15 % entre 2005 et 2009. Celui des enfants diminue de 17,9 % en 2005 à 16,4 % en 2009. Les *pourcentage de risque de pauvreté* des 18-24 ans, 25-49 ans, 55-64 ans et 65 ans et plus (non mentionnés dans le tableau) en 2009 sont respectivement de 15,5; 10,8; 12,9 et 21,6 %.
- En ce qui concerne le **travail**, le *taux d'emploi* reste constant autour de 62,0 % entre 2005 et 2010. Ceci n'empêche pas que le *taux d'emploi des femmes* augmente entre 2005 et 2010 (de 53,8 à 56,5 %). Le *taux d'emploi des personnes peu qualifiées* fluctue autour de 40 % entre 2005 et 2007. Pour le *taux d'emploi des personnes handicapées*, seules des données pour l'année 2005 sont disponibles (35,6 %).

Le rapport entre le *taux d'emploi des personnes chez les ressortissants belges ou de l'UE et celui des non ressortissants de l'UE* varie très peu (autour de 0,24) entre 2005 et 2007. Ceci implique que le risque de chômage pour les personnes non ressortissantes de l'UE est 4 fois plus élevé que pour les personnes ressortissantes de l'UE.

Finalement, la *part des enfants vivant dans un ménage sans emploi rémunéré* diminue légèrement entre 2005 et 2009 de 12,8 % à 11,8 %.

- En ce qui concerne le **enseignement et la formation**, il peut être établi que la part de la *population (25-64 ans) ayant suivi une formation au cours des quatre semaines précédant l'enquête* diminue de 8,3 % à 7,2 % entre 2005 et 2010. Pour les *personnes peu qualifiées* cet indicateur ne change pas en 2005 et 2006 (3,1 %).

Finalement, la *part de décrocheurs scolaires* diminue de 12,9 % en 2005 à 11,9 % en 2010.

- En matière de **logement** un seul indicateur est repris dans le PANincl: la *part des logements sociaux par rapport aux nombre de ménages*, qui ne change pas entre 2005 et 2006 (6,2 %).

La *population exposée à un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale* (UE 2020) diminue dans l'UE de 119,4 à 113,8 millions entre 2007 et 2009 (ou de 24,5 % à 23,1 %). En Belgique ce nombre diminue entre 2005 et 2009 de 2,3 à 2,1 millions (ou de 22,6 % à 20,2 %). Ces personnes sont confrontées à un manque de moyens financiers, vivent dans un ménage à très faible intensité de travail ou sont en situation de privation matérielle grave.

EVALUATION – Le pourcentage de risque de pauvreté en Belgique est stable pour la période 2005-2009, ce qui ne va pas dans le sens de l'OD demandant l'éradication de la pauvreté. Par contre, selon la définition plus large de la stratégie UE 2020, le nombre et la part de personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale diminue légèrement.

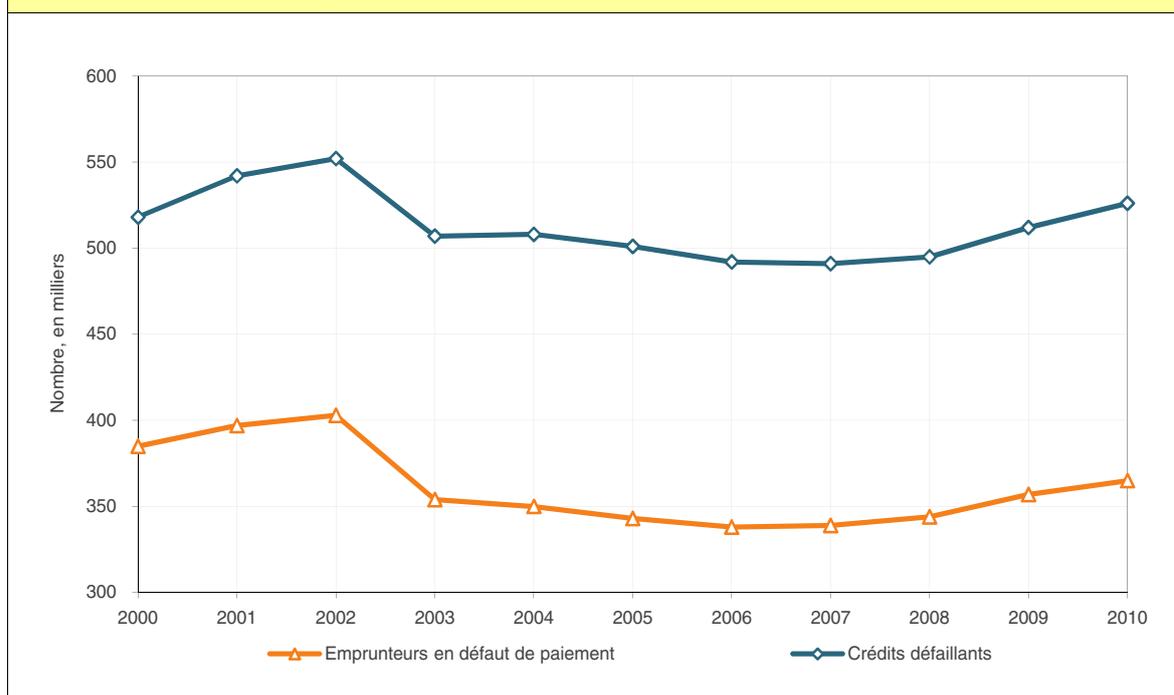
Parmi les indicateurs repris au tableau 28, aucun de ceux pour lesquels des données sont disponibles en 2010 n'a atteint l'objectif fixé pour cette date. Ceux pour lesquels les données sont disponibles jusqu'en 2009 restent très éloignés des objectifs à atteindre en 2010: les progrès à réaliser au cours de l'année 2010 sont beaucoup plus importants que ceux réalisés au cours des 4 années précédentes. Pour les autres indicateurs, les séries temporelles sont trop courtes et/ou pas assez récentes pour évaluer la possibilité d'atteindre les objectifs¹.

b Surendettement

DESCRIPTION – En 2010, près de 5 millions de personnes, soit environ 57 % de la population majeure en Belgique, doit rembourser un crédit. Au total, 8,2 millions de contrats de crédit sont enregistrés (Banque nationale 2010). Il ressort des données ci-dessous que le *nombre de défauts de crédit et d'emprunteurs en défaut de paiement* augmente depuis 2006. Le nombre de personnes faisant appel à un règlement collectif de dettes a fortement augmenté depuis 2002, passant de 24 000 à 87 000 en 2010. De même, les dossiers introduits au Fonds de traitement du surendettement sont en hausse depuis 2003. Ces dernières années, le nombre d'interventions s'est stabilisé autour des 4 400. En 2009, près de 6 % de la population vit dans un *ménage ayant au minimum deux arriérés pour un ou plusieurs besoins essentiels*. Toujours en 2009, 5 % des ménages vivent dans la pauvreté en raison de crédits à la consommation qu'ils doivent rembourser.

Indicateurs sur les défauts de crédits

Figure 21 Évolution du nombre d'emprunteurs en défaut de paiement et de défauts de crédits, entre 2000 et 2010 (en milliers)



Source: Banque nationale 2007, 2010 et 2011

Le nombre d'emprunteurs en défaut de paiement est passé de 385 000 à 403 000 entre 2000 et 2002, puis est descendu à 338 000 en 2006 pour remonter à 365 000 en 2010. Le nombre de crédits défaillants suit une évolution comparable. En 2010, ils étaient 526 000 (certaines personnes ont plus d'un arriéré de crédit).

1. Il s'agit des indicateurs suivants: les *logements sociaux en % du nombre total de ménages*, la *population peu qualifiée (25-64 ans) ayant suivi une formation au cours des quatre semaines précédant l'enquête (en %)*, le *rapport entre le taux d'emploi chez les ressortissants belges ou de l'UE et les non ressortissants de l'UE* et finalement le *taux d'emploi des personnes handicapées (en %)*.

Entre 2003 et 2010, le nombre de personnes ayant contracté un crédit a augmenté chaque année en Belgique, passant de 4,3 millions à presque 5 millions. Exprimé en part de la population majeure cela représente une augmentation de 52 % à 57 % (Banque nationale 2007 et 2011, OCE 2009). Ces chiffres illustrent la croissance du nombre de personnes faisant appel à des crédits.

La part d'emprunteurs en défaut peut être calculée sur la base des informations précédentes. Cette part est égale à la proportion entre le nombre d'emprunteurs en défaut de paiement et le nombre total d'emprunteurs. Cela donne une indication du risque global de surendettement (Duvivier *et al.* 2010, p. 131). Le tableau 29 montre que ce risque a diminué entre 2003 et 2008, mais que celui-ci augmente en 2009.

Tableau 29 Evolution de la part d'emprunteurs en défaut de paiement									
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Part des emprunteurs en défaut de paiement (en %)	8,30	7,98	7,70	7,38	7,24	7,16	7,28	7,36	
Source: TFDD sur la base de Banque nationale 2007 et 2011; voir également Duvivier <i>et al.</i> 2010, p. 131 et OCE 2009, p. 38									

Indicateurs de surendettement

Avoir un arriéré de crédit n'est pas nécessairement synonyme d'une situation de surendettement. Le tableau 30 présente une série d'indicateurs dans ce domaine.

Tableau 30 Évolution de quelques indicateurs de surendettement, entre 2002 et 2010									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Cas de règlement collectif de dettes en cours ^a	23 789	31 912	41 207	49 655	57 328	64 493	70 168	78 147	87 125
Nombre de dossiers introduits au Fonds de traitement du surendettement	/	909	2 271	4 124	5 727	3 782	4 977	4 436	4 461
Personnes vivant dans un ménage avec au moins deux défaillances de crédits pour un ou plusieurs besoins essentiels (en %) ^b	/	/	5,9	6,0	5,7	4,8	5,7 %	5,8	/
Ménages exposés à un risque de pauvreté suite au paiement de crédits à la consommation (en %) ^c	/	/	5,0	5,2	5,1	5,2	/	5,3	/
Source: Banque nationale 2007, 2010, 2011; Fonds de traitement du surendettement 2008; SPP Intégration sociale, lutte contre la pauvreté et économie sociale 2011; Communication SPF Economie 2011									
a. Les données de règlement collectif de dettes sont enlevées automatiquement un an après apurement et trois ans après la réouverture. L'enregistrement du terme de cette procédure n'est pas encore totalement harmonisée (communication SPF économie, 04/02/2011).									
b. Il s'agit de factures relatives aux dispositifs utilitaires, soins de santé, loyer ou remboursement d'un prêt hypothécaire.									
c. Il s'agit de crédits hypothécaires, prêts ou achats à tempérament ou ouvertures de crédit.									

Ce tableau illustre les évolutions suivantes.

- Depuis 1999, les personnes endettées peuvent recourir à une procédure de règlement collectif de dettes. Dans cette procédure, l'ensemble des dettes est géré de manière globale. Entre 2002 et 2010, le nombre de cas de règlements collectifs de dettes n'ayant pas encore été réglés a augmenté de manière constante passant de 24 000 à 87 000. Il y a un lien entre le nombre de crédits défaillants d'un emprunteur et la mesure dans laquelle ce dernier fait appel à la procédure de règlement collectif de dette. En 2010, près de 10 % des personnes avec une seule défaillance de crédit ont obtenu un règlement de dette collectif, alors que cela a été le cas pour près de 50 % des personnes ayant 5 défaillances de crédits ou plus. Plus de personnes font, également, appel à cette procédure parce qu'elles ont d'autres difficultés de paiement (soins de santé, factures de fourniture d'énergie, téléphone, loyers ou dettes fiscales). Entre fin 2006 et fin 2010, cette part a augmenté de 29,4 à 32,1 % de tout les règlements collectifs de dettes (Banque nationale 2010, p. 12).
- Le *Fonds de traitement du surendettement* rembourse, sous certaines conditions, les frais des médiateurs de dettes qui n'ont pas pu être payés par le débiteur. Le nombre de dossiers introduits au Fonds de traitement du surendettement est passé de 909 à 5 727 entre 2003 et 2006. En 2007, il est descendu à 3 782 pour remonter à 4 977 en 2008 et redescendre à 4 461 en 2010.

- Les indicateurs faisant un lien entre la pauvreté et le surendettement évoluent à peine entre 2004 et 2009. La *part des personnes vivant dans un ménage avec au moins deux défaillances de crédits pour un ou plusieurs besoins de base* (factures d'électricité, d'eau, de gaz, loyer, prêt hypothécaire, soins de santé) a diminué entre 2004 et 2007 de 5,9 % à 4,8 %, pour ensuite à nouveau augmenter jusqu'à quasi le même niveau en 2010 (5,8 %). Le *pourcentage de ménages dont le revenu disponible se situe sous le seuil de pauvreté en raison de l'acquittement de crédits à la consommation* oscille autour de 5,1 % entre 2004 et 2009.

ÉVALUATION – Entre 2000 et 2003, le *nombre de crédits défaillants et d'emprunteurs en défaut de paiement* a diminué. Cette baisse s'explique en partie par une modification de l'enregistrement des crédits défaillants¹. L'objectif pour 2003 (-10 % par rapport à 2000) n'a pas été atteint par les deux indicateurs. L'objectif relatif au *nombre d'emprunteurs en défaut de paiement* a été atteint en 2005, mais a ensuite de nouveau dépassé ce plafond en 2009. Entre 2003 et 2010, le nombre de *crédits défaillants et d'emprunteurs en défaut de paiement* augmente. La nette augmentation en 2009, probablement due en partie à la crise financière, est frappante.

Le risque global de surendettement diminue entre 2003 et 2008. En effet, au cours de cette période le nombre d'emprunteurs en défaut de paiement est resté relativement stable alors que le nombre d'emprunteurs a augmenté chaque année. Selon l'Observatoire du crédit et de l'endettement: "*Il est vraisemblable que la création de la centrale positive, qui offre une meilleure information au prêteur, soit susceptible d'expliquer cette évolution*" (OCE 2009, p. 39). Afin de déterminer la capacité financière du client, le fournisseur de crédit doit consulter préalablement la société centrale positive de crédit. Depuis 2009, le risque global de surendettement est en augmentation et l'augmentation du nombre d'emprunteurs en défaut de paiement est plus élevé que l'augmentation du nombre d'emprunteurs, ce qui peut être expliqué par la crise financière (Duvivier *et al.* 2010, p. 135).

Au cours de la période 2002-2010, les indicateurs établissant un lien entre la pauvreté et le surendettement évoluent à peine.

2.7.3 Politique pour diminuer le surendettement

a Description

Les Plans 2000-2004 et 2004-2008/2011 mentionnent 14 mesures visant à éviter ou à mieux gérer le surendettement. Au niveau fédéral, le SPF Economie et le SPF Justice sont compétents pour les règles, l'un en matière d'octroi de crédits et l'autre en matière de règlement collectif de dettes. La guidance budgétaire et la médiation de dettes sont, quant à elles, des compétences régionales. Cette répartition des compétences n'empêche pas que les mesures mentionnées ici soient également en lien avec la politique visant la lutte contre la pauvreté et visant à rendre les modes de consommation plus durables². Les situations de surendettement peuvent en effet déboucher sur des situations de pauvreté et sont un résultat de modes de consommation non durables.

1. La baisse en 2003 du nombre d'emprunteurs ayant un défaut de paiement ainsi que du nombre de crédits défaillants est principalement due à quelques modifications légales d'ordre technique, comme le fait que depuis le 1^{er} juin 2003 les crédits défaillants régularisés sont intégrés dans les statistiques pendant 1 an (contre 2 ans jusqu'au 31 mai 2003). Il est donc difficile de comparer les différentes années (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale 2011).

2. En matière de lutte contre la pauvreté, il est possible de se référer aux mesures des Plans 2000-2004 et 2004-2008/2011. Pour ce qui est de la consommation, il s'agit de la loi de 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur. Cette loi (et certaines de ses dispositions modifiées après son entrée en vigueur) était d'application pendant une grande partie de la période de validité des Plans 2000-2004 et 2004-2008/2011. Elle établit les droits et devoirs des consommateurs et des commerçants en ce qui concerne l'achat et la vente de produits et services, et fixe notamment les dispositions en matière de publicité et d'indication des prix. Cette loi a été remplacée par la loi du 6 avril 2010 relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur (MB 2010d).

Tableau 31 Mise en œuvre des mesures analysées en matière de diminution du surendettement, fin 2009		
Plan	Mesure	Mise en œuvre
Mesures préventives		
Informier et sensibiliser la population		
2000-2004	"en concertation avec les Régions et Communautés [...] les thèmes du surendettement et de la gestion de l'argent soient intégrés dans les cours de formation pour enfants et pour adultes et dans les actions de sensibilisation" (§228)	Exécution
2004-2008/2011	"des campagnes d'information et de sensibilisation seront menées au cours de l'année 2005 concernant la problématique du surendettement [avec les] moyens du Fonds pour la lutte contre l'endettement" (§30207)	Exécution
2000-2004	"Le contrôle des [...] professionnels du crédit sera renforcé pour éviter et punir les publicités trompeuses, déloyales et abusives et pour mieux informer les consommateurs" (§227)	Exécution
2000-2004	"normes d'auto-contrôle pour les organismes de crédit" (230-1)	Non documenté
Etudier de nouvelles mesures préventives		
2000-2004	"l'accès au crédit et aux services financiers soit intégrée à l'étude [...] sur la livraison [...] de besoins de base" (§230-2)	Non documenté
2000-2004	"étude sur la possibilité d'interdire aux organismes de crédit l'octroi de crédits aux jeunes [...] et] décisions sur ce sujet au cours de l'année 2002" (§232)	Exécution
Prendre de nouvelles mesures préventives		
2000-2004	"réglementera les sociétés de recouvrement des dettes" (§231)	Exécution
2000-2004	"la création d'une centrale positive des crédits sera rendue effective en 2002" (§229)	Exécution
Mesures curatives		
Améliorer les mesures curatives existantes		
2000-2004	"Évaluation de la loi sur le règlement collectif des dettes" (§233-1)	Exécution
2004-2008/2011	"la loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes sera revue" (§30209)	Exécution
2000-2004	Le "code civil prévoyant l'imputation prioritaire des remboursements sur les intérêts et frais sera modifiée" (§235)	Exécution
2004-2008/2011	"les pouvoirs publics évalueront et élaboreront des propositions sur les possibilités de vendre à crédit et d'octroyer des crédits dans les grandes surfaces" (§30208)	Exécution
Prendre de nouvelles mesures curatives		
2000-2004	"Le gouvernement créera un Fonds pour le traitement des situations de surendettement" (233-2)	Exécution
2000-2004	"En concertation avec les régions [...] soutenir] le développement régional des services de médiation de dettes" (§234)	Exécution
Source: TFDD sur la base de données fournies par la CIDD et les services publics fédéraux		

Le Plan 2000-2004 fait une distinction entre les mesures préventives et curatives. Cette dichotomie est affinée au tableau 31. L'état de mise en œuvre de ces mesures est précisé ci-dessous, par catégorie.

Mesures préventives

Ces mesures visent à éviter les situations de surendettement en informant et en sensibilisant la population et en étudiant ou en prenant de nouvelles mesures préventives.

INFORMER ET SENSIBILISER LA POPULATION

- Le Plan 2000-2004 mentionne qu'en concertation avec les Communautés et les Régions, le thème du surendettement devrait être discuté librement par le grand public et soit intégré dans les programmes de cours (§228). En 2003, la CIDD mentionne une action de sensibilisation au surendettement par le biais de brochures. En 2004, une nouvelle brochure était en préparation (CIDD 2005b). La documentation de la CIDD ne mentionne pas comment ce thème est intégré dans les programmes de cours.
- Le Plan 2004-2008/2011 stipule que les campagnes de prévention prévues pour l'année 2005 peuvent être financées par les moyens du Fonds de la lutte contre le surendettement (§30207). Comme expliqué ci-dessous, ce Fonds a rencontré des problèmes de financement entre 2004 et

2009. A partir de 2005 des campagnes de prévention ont dès lors été suspendues dans l'attente de moyens financiers supplémentaires. En 2009, année où la nouvelle méthode de financement de ce Fonds a été approuvée, une campagne de prévention a été organisée. Le thème de la campagne est "*Un crédit, ça peut être lourd!*". Par ailleurs, il est défini que ce Fonds ne peut organiser des campagnes de prévention que si le Fonds est en équilibre budgétaire et qu'une décision à ce sujet est prise en Conseil des ministres.

- Le Plan 2000-2004 mentionne une mesure qui vise à contrôler davantage les professionnels du crédit quant à la diffusion de publicités et d'informations mensongères (§227). Les données de suivi de la CIDD pour l'année 2001 montrent que l'administration fédérale a engagé une personne supplémentaire pour assurer ce contrôle. La législation relative à la publicité sur les crédits a également été renforcée en 2003 (CIDD 2004b).
- Ce même Plan précise que les professionnels du crédit devraient adopter des normes d'autocontrôle lors de l'octroi de crédits à des ménages modestes (§230-1) de façon à éviter que trop de crédits soient souscrits par une même personne. Les données de suivi de la CIDD ne mentionnent rien pour cette mesure.

ETUDIER DE NOUVELLES MESURES PRÉVENTIVES

- Le Plan 2000-2004 mentionne que la problématique de l'accès aux services financiers sera intégrée à une étude déjà annoncée sur l'accès aux besoins de bases (§ 230-2). Les données de suivi de la CIDD ne donnent pas d'informations à ce sujet. Il peut toutefois être constaté qu'une loi instaurant un service universel bancaire a été introduite en 2003. Depuis lors, tous les organismes bancaires sont tenus de fournir un service bancaire de base, même lorsque le client est soumis à une procédure de règlement collectif de dettes (MB 2003). De plus, plusieurs lois assurant une meilleure protection des utilisateurs de services de paiement ont été approuvées en 2009¹.
- Ce même Plan 2000-2004 cite finalement une étude sur la possibilité d'interdire l'octroi de crédits aux jeunes, à finaliser pour 2001. Des propositions concrètes pouvaient alors être formulées en 2002 (§232). Ce qui a été réalisé par une adaptation du code éthique de l'Association belge des banques (CIDD 2004b).

PRENDRE DE NOUVELLES MESURES PRÉVENTIVES

- Le Plan 2000-2004 mentionne la création en 2002 d'une centrale positive des crédits (§229). Cette mesure est concrétisée car, depuis le 1^{er} juin 2003, la Centrale des crédits aux particuliers (CCP) enregistre tous les crédits à la consommation et hypothécaires conclus dans un but privé par des personnes physiques (MB 2001b). Elle doit obligatoirement être consultée par les prêteurs avant tout octroi ou modification d'un crédit afin de déterminer les moyens financiers du client.
- Ce même Plan mentionne une mesure visant à réglementer les sociétés de recouvrement de dettes (§231). Depuis 2002, les sociétés de recouvrement des dettes sont soumises à de nouvelles règles en matière de recouvrement amiable des dettes et en 2005, l'inscription des sociétés de recouvrement de dettes est réglementée (CIDD 2004b). Le recouvrement amiable de dettes par d'autres personnes, parmi lesquels les avocats, est également clarifié depuis 2009.

Mesures curatives

Les mesures curatives ont pour but de mieux gérer les situations de surendettement en améliorant les mesures existantes ou en prenant de nouvelles mesures.

AMÉLIORER LES MESURES CURATIVES EXISTANTES

- Le Plan 2000-2004 et le Plan 2004-2008/2011 mentionnent des mesures afin de respectivement évaluer et adapter l'application de la loi sur le règlement collectif des dettes (§ 233-1, §30209). L'adaptation a été faite en 2005: certains manquements dans la procédure ont été clarifiés et les tribunaux du travail sont devenus compétents pour cette matière (MB 2005a; MB 2005b; CIDD 2005b et 2006b).

1. Il s'agit de la loi du 10 décembre 2009 *relative aux services de paiement* (MB 2010a), de la loi du 21 décembre 2009 *relative au statut des établissements de paiement, à l'accès à l'activité de prestataire de services de paiement et à l'accès aux systèmes de paiement* (MB 2010b) et de la loi du 22 décembre 2009 *modifiant la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers et instaurant l'action en cessation des infractions à la loi du 10 décembre 2009 relative aux services de paiement* (MB 2010c).

- Le Plan 2000-2004 reprend une mesure visant à modifier les règles de remboursement sur les intérêts et les frais fixées par le Code civil (§235). Cela n'a pas eu lieu, mais les conséquences financières du non-respect des contrats de crédit ont été modifiées en 2001 (MB 2001a).
- Le Plan 2004-2008/2011 mentionne finalement une mesure pour évaluer les possibilités de vente et d'octroi de crédits dans les grandes surfaces et élaborer des propositions à ce sujet (§30208). La Banque nationale a étudié cette question en 2006, mais des recherches complémentaires semblent nécessaires. Il faudrait pour cela modifier les fondements légaux relatifs à la consultation de la CCP, ce qui n'a pas encore été réalisé (CIDD 2010b).

PRENDRE DE NOUVELLES MESURES CURATIVES

- Le Plan 2000-2004 mentionne la création d'un Fonds de traitement du surendettement (§233-2). Ce Fonds, effectivement créé en 2002 (MB 2002a et 2004), paie dans certaines conditions les honoraires des médiateurs de dette et finance également des campagnes de prévention (comme expliqué précédemment). Ce fonds est financé par les cotisations annuelles des entreprises du secteur financier, dont le montant est fixé par loi. Le nombre de requêtes d'intervention ayant sans cesse augmenté depuis 2003, le Fonds risquait de manquer de moyens (Fonds de traitement du surendettement 2006 et 2009). C'est pourquoi les secteurs des banques, des assurances, des télécommunications et des jeux de hasard sont depuis 2009 tenus de contribuer au financement de ce Fonds. Les honoraires que ce Fonds peut verser à un médiateur pour une mission de médiation sont aussi plafonnés. Les tribunaux du travail peuvent déroger à ces prescriptions moyennant motivation.
- Ce Plan reprend aussi une mesure afin que les services de médiation de dettes soient coordonnés et soutenus en concertation avec les Régions (§234). Le rapport CIDD de l'année 2001 mentionne que le gouvernement fédéral a décidé de créer un centre de médiation des dettes dans chaque CPAS. Depuis 2003, les services de médiation des dettes des CPAS sont financés sous certaines conditions par le Fonds social pour l'énergie qui intervient en cas d'arriérés de factures énergétiques (MB 2002b).

b Evaluation

Le Plan 2000-2004 a été un précurseur dans la formulation d'objectifs pour la politiques en matière de surendettement. La version en néerlandais de ce Plan - et non la politique de lutte contre la pauvreté en tant que telle - a visé une diminution de 10 % au moins du *nombre de crédits défaillants ou d'emprunteurs en défaut de paiement* à l'horizon 2003 par rapport à l'année 2000. Dans la version en français, le gouvernement devait simplement fixer un objectif. En tout état de cause, l'objectif n'a pas été atteint, quelle que soit la version linguistique considérée.

Sur les 14 mesures de surendettement citées dans les Plans 2000-2004 et 2004-2008/2011, 13 ont été exécutées. L'autorité fédérale dispose maintenant de davantage et de meilleurs instruments pour aborder les situations de surendettement de manière préventive et curative et pour mieux suivre ce problème de société. Il faut toutefois remarquer que, par manque de moyens, il a fallu attendre 2009 pour que l'autorité fédérale organise une campagne de prévention.

La large exécution des mesures mentionnées dans les Plans 2000-2004 et 2004-2008/2011 n'a pas permis d'atteindre l'objectif politique mentionné ci-dessus. Il est fait de plus en plus appel à des dispositions pour prévenir ou gérer le surendettement. Jusqu'en 2008 le risque général de surendettement a diminué, mais à partir de 2009 ce risque a augmenté suite à la crise financière. Etant donné qu'il vaut mieux prévenir que guérir, il est probable que de nouvelles actions préventives devront être prises à l'avenir.

2.8 Atmosphère

Cette section décrit et évalue l'évolution des émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre (GES) et leur importance pour la réalisation d'un développement durable. Les émissions de polluants atmosphériques et de GES ont un impact direct sur la qualité de l'air, c'est-à-dire sur les concentrations de ces substances dans l'atmosphère. Des normes de concentrations maximales existent pour la plupart de ces polluants. Néanmoins, c'est sur les normes dérivées concernant leurs émissions que cette section met l'accent car c'est à ce niveau que les politiques peuvent agir. Cette section analyse en particulier les politiques menées pour réduire les émissions réglementées par le Protocole de Göteborg et la Directive sur les plafonds nationaux d'émissions CE/2001/81 (voir 2.8.1). En Belgique, ces émissions ont diminué significativement depuis 1990 (voir 2.8.2). Toutefois, des réductions supplémentaires, parfois très importantes, restent nécessaires (voir 2.8.3).

2.8.1 Atmosphère et respect des plafonds nationaux d'émissions des polluants atmosphériques dans une perspective de développement durable

a Définitions

Les activités humaines émettent de nombreuses substances dans l'atmosphère. Cette section considère deux catégories d'émissions: celles contribuant au réchauffement global et celles contribuant à la pollution atmosphérique.

Le **réchauffement global** est provoqué par les *émissions anthropiques de gaz à effet de serre* (GES), tels que le dioxyde de carbone (CO₂), le méthane (CH₄, un composé organique volatil: COV), le protoxyde d'azote (N₂O) et certains gaz fluorés (gaz-F). Dans cette section, seront également considérées les **émissions d'autres polluants atmosphériques**: dioxyde de soufre (SO₂), oxydes d'azote (NO_x), composés organiques volatils hors méthane (COVNM), ammoniac (NH₃), particules fines (PM: *particulate matter*), métaux lourds et polluants organiques persistants (POP: *persistent organic pollutants*).

b Importance pour un développement durable

Atmosphère

De nombreuses activités humaines qui contribuent au bien-être, comme les productions industrielles ou agricoles, les déplacements et le logement, ont comme sous-produit des substances qui sont émises dans l'atmosphère. Beaucoup de ces émissions ont des impacts négatifs, directs ou indirects, sur les capitaux humain, environnemental et économique. Limiter ces émissions contribuerait significativement à la transition vers des modes de consommation et de production durables.

Réduire ces émissions contribue aussi directement à l'objectif transversal de "*protection et gestion des ressources naturelles*". L'amélioration du capital environnemental provoqué par la réduction de ces émissions contribue alors indirectement à "*l'éradication de la pauvreté*", en protégeant les moyens d'existence de larges couches de la population mondiale. En effet, ces moyens d'existence dépendent fortement des variations climatiques, qui affectent principalement les populations les plus fragiles. La réduction des émissions polluantes permet également une amélioration de la santé des populations exposées aux émissions, qui sont souvent aussi les populations les plus fragiles. Le réchauffement global a également un impact sur le capital économique, notamment par les impacts négatifs sur les rendements agricoles, qui s'aggravent avec l'ampleur du réchauffement.

Plafonds nationaux d'émissions: NO_x, COVNM, SO₂ et NH₃

En ce qui concerne les polluants régulés par des plafonds nationaux d'émissions, les NO_x, SO₂ et NH₃ contribuent à l'acidification des sols par les dépôts de ces polluants atmosphériques et les NO_x et COVNM sont des précurseurs d'ozone. Diminuer les émissions de ces 4 polluants permet donc de contribuer à l'objectif transversal de "*protection et gestion des ressources naturelles*".

Tant les polluants acidifiants que l'ozone troposphérique affectent la santé des êtres humains et diminuent la croissance des végétaux. La diminution des impacts sur les capitaux humains et économiques contribue donc à l'objectif transversal d'"*éradication de la pauvreté*", les couches les plus défavorisées des populations étant souvent les plus exposées et les moins à même de se protéger des impacts de la pollution. Enfin, "*changer les modes de consommation et de production non-durables*", peut diminuer les émissions de polluants.

c Objectifs de développement

Les *Plans fédéraux de développement durable* reprennent les objectifs fixés dans de nombreuses conventions adoptées au niveau mondial (Nations unies) pour réguler les émissions qui sont abordées dans cette section. Les objectifs fixés par deux de ces conventions ont également été adoptés par l'Union européenne.

Atmosphère

AU NIVEAU MONDIAL, la *Convention-cadre sur les changements climatiques* (CCCC) de 1992 et le Protocole de Kyoto, de 1997, qui en découle, ont pour objectif de lutter contre les changements climatiques causés par les *émissions anthropiques de gaz à effet de serre* (GES). Le Protocole de Kyoto, entré en vigueur en 2005, fixe des objectifs de réduction des *émissions de GES* entre 1990 et la période 2008-2012 pour les pays industrialisés, à l'exception des États-Unis qui ne l'ont pas ratifié (CCNUCC 1997). De nouveaux engagements ont été souscrits à la Conférence de Cancun en 2010. Ils ne font toutefois pas partie d'un traité international et ne sont pas contraignants.

AU NIVEAU DU CONTINENT EUROPÉEN, la Convention LRTAP (*Long range transboundary air pollution*, UNECE 1979) de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (UNECE) réglemente les émissions de nombreux atmosphériques polluants. Le Protocole de Göteborg régule les émissions de NO_x, COVNM, SO₂ et NH₃ (voir plafonds d'émissions ci-dessous). D'autres protocoles interdisent ou régulent notamment les émissions de polluants organiques persistants (POP) et de métaux lourds. Il n'existe pas actuellement de réglementation sur les émissions de particules fines (PM). La révision du Protocole de Göteborg, attendue pour 2013, devrait inclure une telle réglementation sur les PM.

AU NIVEAU EUROPÉEN, de nombreux programmes et Directives traduisent ces accords internationaux et définissent des politiques spécifiquement européennes de réductions des émissions de gaz à effets de serre.

Pour les *émissions de GES*, il faut distinguer les engagements pris à l'horizon 2008-2012 au niveau mondial dans le cadre du Protocole de Kyoto, et ceux pris à l'horizon 2020 au niveau européen.

- A l'horizon 2008-2012, les pays de l'UE se sont répartis l'objectif européen de réduction de 8 % entre 1990 et la moyenne des années 2008-2012. Il en découle qu'en Belgique, les émissions doivent diminuer de 7,5 %, pour atteindre un maximum de 134,8 Mt CO₂ équivalent par an à cet horizon. Ce quota national est toutefois devenu caduc avec la création en 2005 du Système européen d'échange de quotas d'émission (ETS pour *Emission trading system*, institué par la Directive 2003/87, UE 2003). En effet, dans ce marché de permis d'émissions (*European allowances*, ou EUA), lorsque des achats ou ventes de permis d'émissions ont lieu entre des industries de deux pays différents, cela entraîne automatiquement des transferts de permis d'émissions équivalents entre leurs pays et donc modifie les quotas nationaux correspondants (*Allocated amount units*, ou AAU). Le quota de 134,8 Mt défini pour la Belgique devra donc être ajusté en fonction des échanges de permis effectués sur le marché ETS sur la période 2008-2012. Les entreprises situées en Belgique et participant à l'ETS ont reçu, dans le *Plan national d'allocation 2008-2012* (CNC 2004) pour la période 2008-2012, un quota de permis d'émissions égal à 58,5 Mt CO₂ éq. en moyenne par an. Les secteurs hors ETS, par contre, ne participent pas à ce marché d'émissions. Un objectif définitif de réduction des émissions pour ces secteurs hors ETS est donc implicitement défini. Leurs émissions maximales sont définies comme la différence entre les émissions totales belges et les émissions allouées à l'industrie; elles s'élèvent à 76,3 Mt CO₂ éq. par an (134,8 - 58,5).
- A l'horizon de 2020, l'UE s'est engagée à réduire ses *émissions de GES* de 20 % par rapport à 1990, avec une possibilité de porter cet objectif à 30 % dans certaines conditions. Pour atteindre cet objectif, les industries soumises à l'ETS, qui représentent environ 40 % des émissions de CO₂

de l'UE, doivent réduire leurs émissions de 21 % entre 2005 et 2020, mais au niveau européen et non plus au niveau national. Il n'est dès lors plus possible de calculer un objectif au niveau des pays. Pour les autres secteurs (ménages, transport, services, etc., soit environ 60 % des émissions de l'UE), des objectifs nationaux ont été fixés. Celui de la Belgique est une réduction de 15 % entre 2005 et 2020.

AU NIVEAU BELGE, l'objectif de réduction des émissions de GES issu du Protocole de Kyoto est repris dans chacun des *Plans fédéraux de développement durable*.

Plafonds nationaux d'émissions: NO_x, COVNM, SO₂ et NH₃

AU NIVEAU DU CONTINENT EUROPÉEN, la Convention LRTAP et les huit protocoles qui en sont issus régulent les émissions de certaines substances polluantes. Le Protocole signé à Göteborg en 1999 pour réduire l'acidification, l'eutrophisation et l'ozone troposphérique (c'est-à-dire au niveau du sol), est entré en vigueur en 2005 et fixe des plafonds d'émissions en 2010 par pays pour le SO₂, les NO_x, les COVNM et l'ammoniac (NH₃).

AU NIVEAU DE L'UNION EUROPÉENNE, de nombreux programmes et directives traduisent ces accords internationaux et définissent des politiques spécifiquement européennes de réductions des émissions de polluants.

Pour les émissions de polluants couvertes par le Protocole de Göteborg, les objectifs sont repris dans la Directive 2001/81/CE sur les plafonds d'émissions nationaux (en abrégé NEC pour *National Emission Ceilings*). Dans ce cadre, la Belgique a reçu les plafonds suivants à ne pas dépasser en 2010:

- NO_x: 176 kt ;
- NMVOC: 139 kt;
- SO₂: 99 kt;
- NH₃: 74 kt.

La Directive propose en outre qu'en 2010, pour ce qui est de l'acidification, les zones où les charges critiques sont dépassés diminuent d'au moins 50 % par rapport à 1990. Pour ce qui est de l'exposition à l'ozone troposphérique, la Directive propose notamment qu'en 2010, la charge d'ozone au sol dépassant le niveau critique pour la santé humaine soit réduite de deux tiers par rapport à 1990 dans toutes les zones de 150 x150 km utilisées pour la surveillance des polluants atmosphériques.

Comme le Protocole de Göteborg, cette Directive est en cours de révision. De nouveaux polluants, comme les particules fines (PM) devraient y être ajoutés. En outre, la plupart des polluants sont soumis à des objectifs sur les concentrations maximales auxquelles peuvent être exposés les populations. Ces derniers objectifs ne sont toutefois pas analysés dans cette section, dont le thème est volontairement restreint aux émissions atmosphériques.

Au niveau belge, les objectifs de réduction d'émissions de polluants du Protocole de Göteborg et de la Directive NEC sont repris dans le Plan 2000-2004 (§494).

2.8.2 Description et évaluation de la situation existante

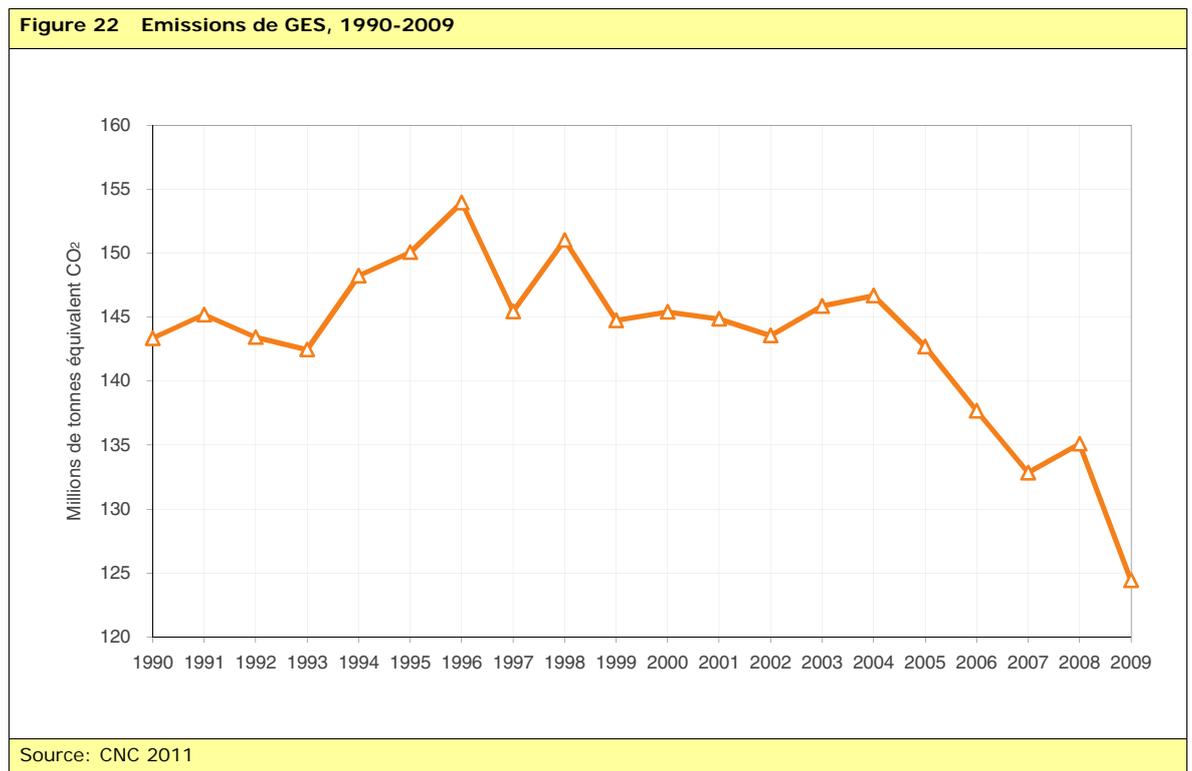
Ce point décrit et évalue la situation des polluants dans l'atmosphère concernant les émissions, en Belgique, de GES, de particules fines, de métaux lourds, de POP et des polluants couverts par le Protocole de Göteborg (NO_x, COVNM, SO₂ et NH₃).

Le but des politiques est de réduire les concentrations de polluants et de GES dans l'atmosphère. Dans le cas des polluants, des normes de concentration existent pour la plupart d'entre eux, tant au niveau mondial (OMS) qu'aux niveaux européen et belge. Dans le cas des GES, l'objectif reconnu par la Conférence de Cancun (CCCC 2010) est de limiter le réchauffement global à 2°C au-dessus des températures préindustrielles. Cet objectif peut également être exprimé en termes de concentration de GES dans l'atmosphère.

Si la finalité politique est bien de réduire les concentrations de polluant et de GES dans l'atmosphère, les stratégies politiques portent par contre sur le niveau des émissions de polluants qui sont responsables de l'accroissement des concentrations atmosphériques au-delà des normes. Dans le cas des polluants, c'est bien sur ces émissions que portent la Convention LRTAP comme les protocoles qui en sont issus. Dans les cas des GES, c'est également sur les émissions que porte le Protocole de Kyoto, issu de la CCCC, qui porte sur la concentrations de GES dans l'atmosphère. C'est donc bien sur les émissions de polluants et de GES, qui sont une pression sur le capital environnemental, et non sur leurs concentrations, qui décrivent directement l'état de ce capital, que sont établies les analyses qui suivent.

a Atmosphère

Emissions de gaz à effet de serre



DESCRIPTION – Les *émissions de GES* en Belgique ont augmenté de 143,3 Mt CO₂ éq. en 1990 à 154,0 Mt CO₂ éq. en 1996, année où ces émissions étaient à leur maximum (voir figure 22). Depuis 1996, ces émissions ont diminué, d'abord lentement jusqu'en 2004 (146,7 Mt CO₂ éq.) puis plus rapidement pour atteindre 124,4 Mt CO₂ éq. en 2009. Les principales raisons de cette diminution sont à rechercher dans la hausse des prix de l'énergie à partir de 2006, la crise économique depuis 2008 et les politiques de réduction d'émissions de GES menées aux différents niveaux de pouvoir.

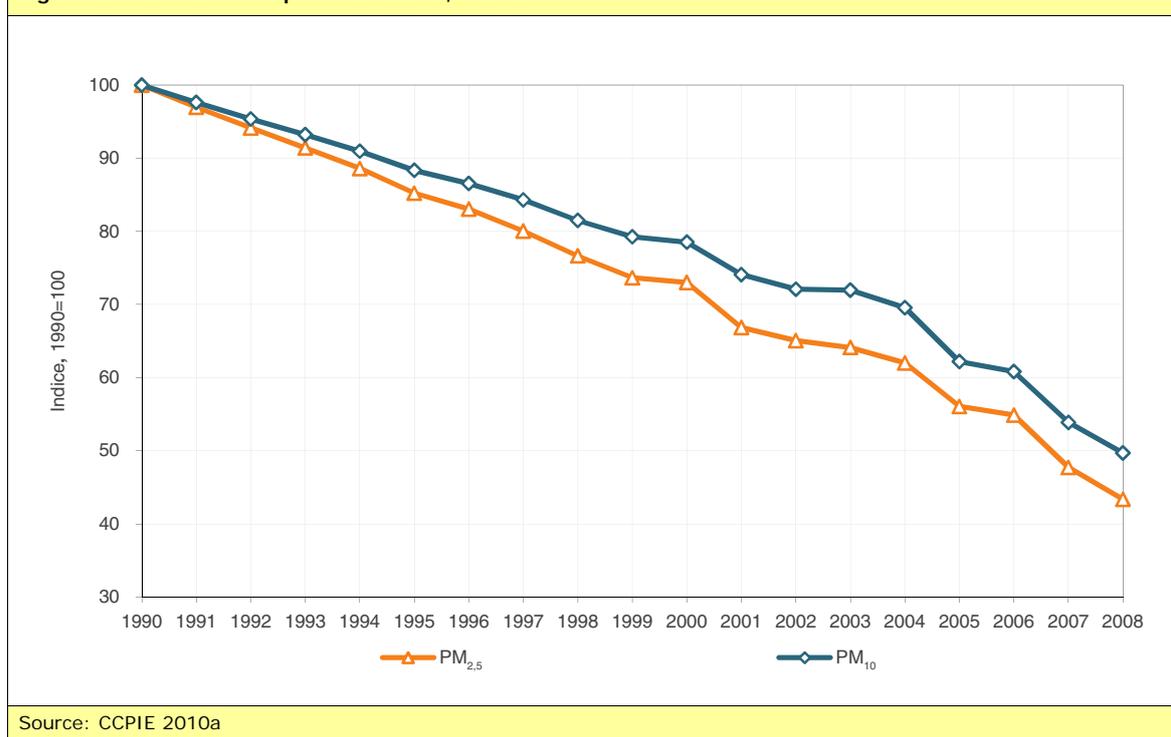
EVALUATION – Suivant les objectifs fixés dans le Protocole de Kyoto, les émissions de la Belgique entre 2008 et 2012 devaient être en moyenne inférieures ou égales à 134,8 Mt CO₂ éq. par an. Le niveau d'émission atteint en 2009 (124,4 Mt) est largement inférieur à cet objectif. Toutefois, comme expliqué au point 2.8.1.c, le niveau de l'objectif à atteindre devra être ajusté en fonction des échanges réalisés par les entreprises situées en Belgique sur le marché européen de permis d'émissions entre industries (secteur ETS). Il n'est donc pas pertinent de se prononcer actuellement sur la possibilité d'atteindre l'objectif fixé pour l'ensemble des secteurs. Par contre, il existe un objectif de limitation des émissions défini implicitement pour le secteur non-ETS. Celui-ci est de 76,3 Mt CO₂ éq. pour la période 2008-2012 en moyenne annuelle. La cinquième *Communication nationale sur les changements climatiques* (CNC 2009, p. 103) s'attend à ce que les émissions de GES des secteurs non-ETS dépassent de 3,6 Mt CO₂ éq. cet objectif.

Si ce dépassement avait effectivement lieu, il est prévu de le compenser par l'achat de permis d'émissions issus des mécanismes de flexibilité.

Au-delà des objectifs de réduction d'*émissions de GES* existant pour 2010 ou 2020, le débat est ouvert sur la nécessité d'objectifs à long terme beaucoup plus contraignants, dont la prise en compte implique des réductions supplémentaires. A l'horizon 2050, pour respecter l'objectif reconnu par les Nations unies de limiter le réchauffement global à 2°C, les *émissions de GES* devront en effet être bien plus fortement réduites. Selon le GIEC, ces émissions devraient encore être réduites pour atteindre un niveau entre 80 % et 95 % inférieur à celui de 1990, ce qui est nettement plus que ce qui est réalisé aujourd'hui (réduction de 14 % par rapport à 1990 en Belgique) ou prévu pour 2020 (IPCC 2007, Box 13.7, page 776).

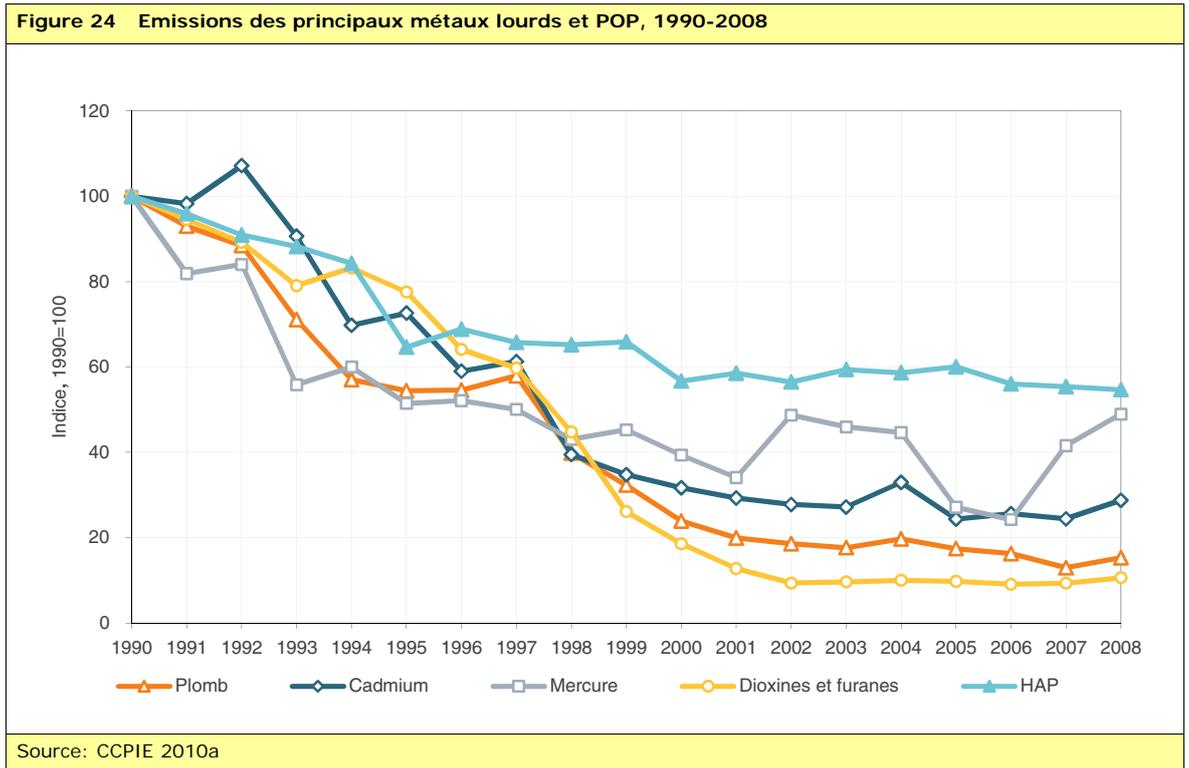
Émissions de polluants atmosphériques

Figure 23 Émissions de particules fines, 1990-2008



DESCRIPTION – Les *émissions de particules fines* sont en diminution régulière depuis 1990: de 57 % pour les PM_{2,5} et 50 % pour les PM₁₀ entre 1990 et 2008.

EVALUATION – Pour les émissions de particules fines (PM_{2,5} et PM₁₀), il n'existe pas encore d'objectif quantitatif. De tels objectifs sont en cours de discussion dans le cadre de la révision de la Directive NEC et du Protocole de Göteborg. Il existe toutefois des normes d'exposition de la population à ces polluants, exprimées en concentrations dans l'air. La tendance significativement à la baisse des émissions de particules fines va dans le sens du respect des objectifs d'émissions à venir et d'un meilleur respect de ces normes d'exposition.

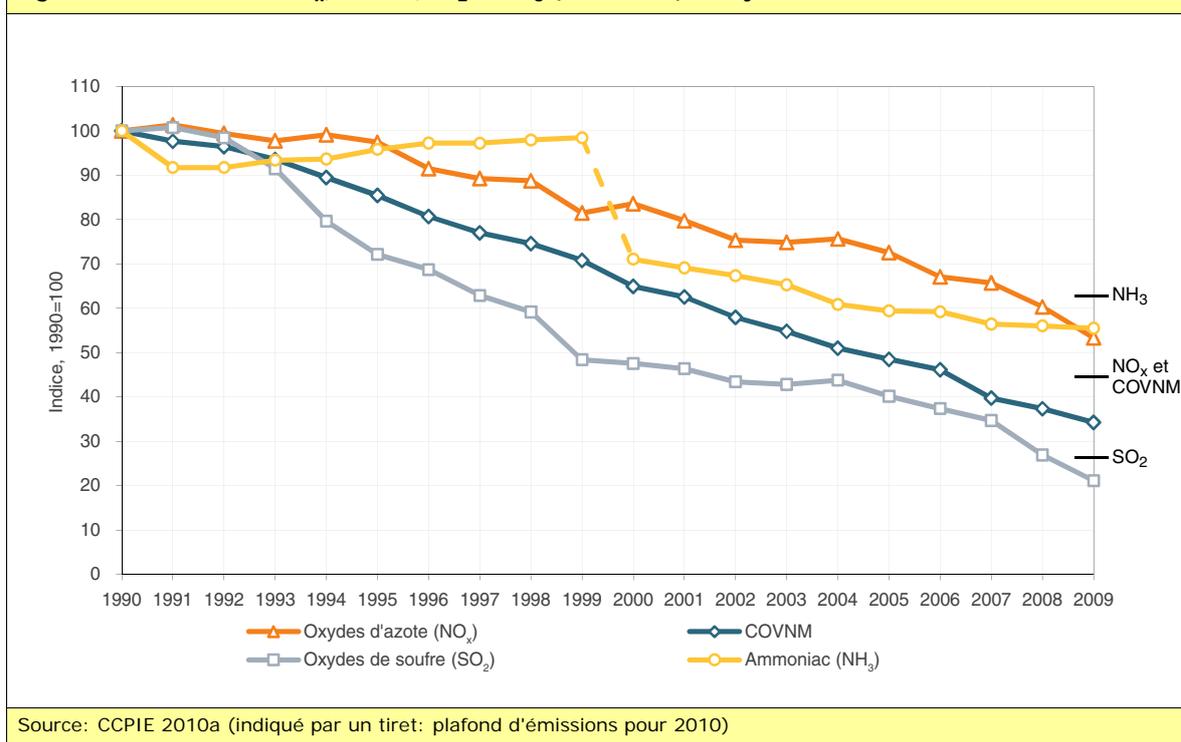


DESCRIPTION – Les émissions des métaux lourds et les émissions de POP repris dans la figure 24 ont très nettement diminué entre 1990 et 2008 (métaux lourds: plomb -85 %, cadmium -71 %, mercure -51 %; POP: dioxines et furanes -89 %, HAP hydrocarbures polycycliques aromatiques -45 %). L'essentiel de cette diminution a pris place durant les années nonante, période durant laquelle des restrictions de plus en plus fortes ont été imposées, et à la fin de laquelle ces substances ont été interdites de mise sur le marché en Europe (p. ex. disparition du plomb dans l'essence). Les émissions restantes des métaux lourds sont dues à certains produits importés qui en contiennent encore. Dans les années 2000, ces émissions sont relativement stables, sauf dans le cas du mercure.

EVALUATION – Il n'existe pas d'objectif quantitatif portant sur le niveau d'émission de ces polluants. Toutefois, la tendance est à une forte baisse. Il existe des normes d'exposition de la population à ces polluants, exprimées en concentrations dans l'air. La tendance significativement à la baisse des émissions de métaux lourds va dans le sens d'un meilleur respect de ces normes. Dans le cas du mercure, la variabilité du niveau des émissions est assez forte. Les émissions plus fortes de ces dernières années proviennent des secteurs de la production d'électricité (2002-2004) et des industries de l'acier et des métaux (2007-2008).

b Les plafonds nationaux d'émissions: NO_x, COVNM, SO₂ et NH₃

Figure 25 Emissions de NO_x, COVNM, SO₂ et NH₃ (1990-2009) et objectifs 2010



DESCRIPTION – Les émissions des polluants repris sur la figure 25 sont toutes en diminution régulière depuis 1990. Entre 1990 et 2009, les *émissions de NO_x* ont diminué de 47 %, les *émissions de COVNM* de 66 %, les *émissions de SO₂* de 79 % et les *émissions de NH₃* de 44 %. Dans le cas du NH₃, un changement de méthode de calcul a eu lieu en 2000, par le passage à une méthodologie spécifique aux émissions belges.

EVALUATION – Les plafonds d'émissions à ne pas dépasser en 2010 pour les 4 polluants couverts par la Directive européenne CE/2001/81 (UE 2001) sont indiqués par des tirets sur la figure 25. Les émissions de SO₂, COVNM et de NH₃ étaient déjà en 2009 inférieures aux plafonds autorisés pour 2010. Etant donné la tendance à la baisse de ces émissions depuis 1990, il est très probable que ces objectifs soient atteints en 2010. Pour le NO_x, les émissions de 2009 étaient de 18 % supérieures au plafond. La réduction restant à faire pour 2010 est bien plus élevée que les réductions annuelles observées précédemment. Il semble donc peu probable que l'objectif pour les NO_x soit atteint.

2.8.3 Politique pour respecter les plafonds nationaux d'émissions de NO_x, COVNM, SO₂ et NH₃

a Description

Le Plan 2000-2004 comprend plusieurs mesures pour réduire les émissions des polluants soumis au Protocole de Göteborg et à la Directive sur les plafonds d'émissions (CE/2001/81), soit les NO_x, COVNM, SO₂ et NH₃. Le tableau 32 donne l'état de mise en œuvre de ces mesures à la fin de 2009. La plupart des mesures proposées dans ce domaine ont été mises en œuvre. Cette problématique n'est plus abordée dans le Plan 2004-2008/2011.

Néanmoins, des plans thématiques ont été mis en œuvre sur ce sujet, comme par exemple le *Mesures structurelles de lutte contre l'acidification et l'ozone troposphérique* (SPF Santé publique 2004) et la *Contribution fédérale à la Lutte contre la Pollution de l'Air 2009-2012* (SPF Santé publique 2009). Le *Plan vague de chaleur et pics d'ozone* (2005) peut également être mentionné, même s'il est conçu pour traiter

les conséquences de la pollution par l'ozone plutôt que de la prévenir en réduisant les émissions de pré-curseurs d'ozone.

Les régions ont également été actives sur ce sujet, la compétence sur l'environnement leur étant principalement dévolue. Il n'entre cependant pas dans le cadre de cette section d'évaluer les politiques régionales.

Tableau 32 Mise en œuvre des mesures analysées en matière de respect des plafonds nationaux d'émissions (NO _x , COVNM, SO ₂ et NH ₃), fin 2009		
Plan	Mesure	Mise en œuvre
2000-2004	<i>"Le suivi de ces objectifs exprimés par l'indicateur des émissions de gaz à effet de serre, de gaz précurseurs d'ozone et de substances acidifiantes doit être complété par d'autres indicateurs comme les émissions de ces gaz à effet de serre par secteur et la concentration de ces gaz dans l'atmosphère au niveau mondial et régional. En matière de mesures apportées en réponse à ces problématiques, le Gouvernement suivra entre autre l'indicateur du nombre de projets de mise en œuvre conjointe, celui du nombre de projets CDM ainsi que les indicateurs cités dans les thèmes transport, énergie et agriculture"</i> (§495)	Exécution
	<i>"Un nouveau Plan fédéral 2000-2004 sur l'ozone doit être finalisé en l'an 2000"</i> (§498)	Monitoring
	<i>"Souscrire aux grands engagements internationaux, en ratifiant les Protocoles NO_x (Sofia, 1998), COV (Genève, 1991), d'une part, et en signant et ratifiant le Protocole mixte (Göteborg, 1999) de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, d'autre part"</i> (§500)	Non documenté
	<i>"Transposer les directives UE relatives aux émissions des transports"</i> (§501 et 502)	Exécution
	<i>"Soutenir le projet de directive COM(99)125 sur les concentrations d'ozone troposphérique"</i> (§503)	Exécution
	<i>"Transposition de la directive 99/13/CE sur la limitation des émissions de composants organiques volatils (COV) dues à l'utilisation de solvants organiques"</i> (§504)	Exécution
	<i>"La production et les importations d'engrais solides à base d'urée seront interdites"</i> (§508-01)	Caduc
	<i>"Des projets expérimentaux sur base biologique dans l'agriculture pour revenir à la fermeture des cycles et pour diminuer les inputs chimiques seront établis"</i> (§508-02)	Caduc
	<i>"Un plan d'action visant à réduire les émissions de COV résultant de la consommation de produits sera élaboré"</i> (§508-03)	Exécution
	<i>"Veiller à la réduction des émissions de NO_x causées par les installations de chauffage qui seront commercialisées"</i> (§508-04)	Préparation
	<i>"Dans le secteur des déchets, le Gouvernement préconise qu'il soit tenu compte, dans le choix des techniques de traitement, de leur impact sur les émissions de gaz à effet de serre, de gaz précurseurs et de gaz contribuant à l'acidification (compétences exclusivement régionales mais impliquant la nécessité de coopérer avec les autorités fédérales et de s'harmoniser avec les politiques européennes)"</i> (§509)	Sans suite
	<i>"Le Gouvernement va donner les signaux et impulsions adéquats en vue de promouvoir (...) un changement de comportement. Pour ce faire, il utilisera les instruments politiques appropriés (instruments économiques, de régulation, de communication et accords volontaires), après concertation avec les acteurs de la société"</i> (§510-1)	Préparation
	<i>"Le Gouvernement va donner les signaux et impulsions adéquats en vue de promouvoir le développement de nouvelles technologies (...). Pour ce faire, il utilisera les instruments politiques appropriés (instruments économiques, de régulation, de communication et accords volontaires), après concertation avec les acteurs de la société"</i> (§510-2)	Préparation
	<i>"La politique préventive et curative dans le domaine de la pollution atmosphérique doit adopter une approche intégrée des différentes formes de pollution atmosphérique. Il faut prévoir des structures de coordination adéquates à chaque niveau de pouvoir et entre ces niveaux. Cette coordination doit entre autre veiller à ce que les différents plans sectoriels montrent une certaine unité, à ce que la prise de conscience à tous les niveaux soit augmentée et à ce que les politiques climat, ozone et acidification soient intégrées dans toutes les autres politiques et réciproquement"</i> (§511)	Sans suite
<i>"Ces structures de coordination doivent disposer de moyens suffisants pour garantir la qualité de leur travail. Les mandats des différents groupes et membres doivent être précisés. Le Gouvernement réalisera un travail de redistribution ou d'augmentation des moyens financiers et humains, et reverra et adaptera le travail interne des groupes de coordination en fonction du contexte national et international changeant"</i> (§512-1)	Exécution	
<i>"Ces groupes de coordination doivent recevoir un soutien scientifique suffisant pour leur permettre de prendre des décisions documentées"</i> (§512-2)	Exécution	

Source: TFDD sur la base de données fournies par la CIDD et les services publics fédéraux

b Evaluation

Les politiques mises en place depuis les années 1990 ont permis de réaliser des réductions importantes des émissions considérées dans cette section, qu'il s'agisse de gaz à effet de serre, de polluants acidifiants ou de précurseurs d'ozone troposphérique, de métaux lourds ou de polluants organiques persistants. Les mesures du Plan 2000-2004 pour réduire les *émissions de NO_x, COVNM, SO₂ et NH₃* s'inscrivent dans cet ensemble de politiques. La plupart de ces mesures ont été mises en œuvre, comme l'indique le tableau 32.

L'évolution des émissions de polluants atmosphériques permet d'éclairer l'effectivité des politiques menées. Les émissions des quatre polluants atmosphériques considérés dans cette évaluation ont diminué entre 1990 et 2009. C'est le résultat souhaité par les politiques mises en place, même s'il est difficile de déterminer quelle est la part jouée par ces politiques dans cette évolution. Plus précisément, les objectifs de plafonds d'émissions (voir figure 25, p. 124) ont été atteints pour les COVNM, le SO₂ et le NH₃. Par contre, pour les NO_x, les émissions restent supérieures au plafond.

Il est intéressant d'analyser plus en détail les raisons pour lesquelles les *émissions de NO_x* restent largement supérieures aux plafonds de 2010. Le plafond d'émissions attribué à la Belgique pour les NO_x a été réparti, comme ce fût également le cas pour le SO₂ et les COVNM, entre les sources fixes (centrales électriques, industries, résidentiel, etc.) et les sources mobiles (transport) lors d'une concertation entre Régions et Etat fédéral (Conférence interministérielle de l'environnement du 16 juin 2000). La troisième colonne du tableau 33 donne cette répartition, décomposée entre les Régions pour les sources fixes, tandis que la deuxième colonne donne les émissions observées en 2009.

Ce sont les sources mobiles qui dépassent largement leur plafond. Ce dépassement est notamment lié à l'augmentation continue du trafic depuis 1990 (voir 2.4 *Transport*). Il est aussi lié à la diésélisation du parc automobile. Entre 1997 et 2008, la part des voitures diesels dans le parc automobile est montée de 36 % à 57 % (BFP, base de données transport). Or les voitures diesel, à puissance de moteur égale, si elles émettent moins de CO₂ au kilomètre que les voitures à essence, émettent par contre plus de NO_x. Cet exemple montre la difficulté de trouver un équilibre entre différents objectifs politiques.

Il faut noter que cette tendance pourrait s'inverser à l'avenir. Ainsi, dans l'APP 2009-2012, la mesure 2.3.8.2 propose l'égalisation des accises sur l'essence et le diesel. Cette mesure diminuerait l'attractivité des voitures diesel et donc pourrait avoir un impact sur les émissions de NO_x.

	Emissions de NO _x en 2009 (kt)	Plafond d'émissions de NO _x 2010 (kt)
Sources fixes, Région de Bruxelles-Capitale		3,0
Sources fixes, Région flamande		58,3
Sources fixes, Région wallonne		46,0
Sources fixes (3 régions)	98,6	117,3
Sources mobiles: transport (3 régions)	114,8	68,0
Total	213,4	175,3

Source: SPF Santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement 2009

Les politiques mises en place pour réduire les émissions de polluants peuvent être évaluées à partir du niveau des émissions, comme ci-dessus. Elles peuvent également être évaluées par l'évolution des impacts des pollutions. Si les émissions de polluants diminuent, la situation dans les domaines de l'ozone troposphérique, une conséquence des émissions de NO_x et de COV, et de l'acidification, une conséquence des émissions de SO₂, NO_x et NH₃, reste toutefois préoccupante.

- La *fréquence des pics d'ozone* ne diminue pas, bien que les émissions de gaz précurseurs d'ozone diminuent¹. Les deux indicateurs d'exposition à l'ozone ne montrent pas de tendance, ni à

1. Le lien entre la concentration d'ozone troposphérique (au niveau du sol) et les émissions de précurseurs est complexe. Il dépend notamment de la répartition des oxydes d'azote entre NO₂ et NO, du transport de ces précurseurs par les vents et des conditions météorologiques locales.

la baisse, ni à la hausse (TFDD 2009, p. 161). L'objectif de la Directive 2001/81 (voir 2.8.1.c) de diminuer de deux tiers la *charge d'ozone au sol dépassant le niveau critique pour la santé humaine* n'est donc pas en voie d'être réalisé.

- L'acidification des sols diminue, mais les résultats sont encore insatisfaisants. Dans son rapport MIRA 2010 sur les indicateurs (VMM 2010, p. 87), le VMM évalue négativement l'évolution des surfaces naturelles à une exposition supérieure au seuil critique d'acidification. Il faut toutefois noter que pour la Région flamande, le total de ces surfaces exposées à l'acidification a diminué de 47 % entre 1990 et 2007, ce qui est proche de l'objectif de 50 % de réduction à atteindre pour 2010.

L'ensemble des objectifs de réduction d'émission ou des interdictions de substances a été adopté dans le cadre de Conventions ONU ou de politiques européennes. Le *Plan fédéral de développement durable* ne semble donc pas jouer un rôle moteur dans ces processus. Il a toutefois permis, au début des années 2000, de proposer une série de mesures dans des domaines où les politiques sectorielles n'étaient pas encore suffisamment formalisées, par exemple concernant la problématique de l'ozone troposphérique, dont notamment la rédaction d'un plan ozone. Par la suite, le plan ozone est devenu l'élément central dans la politique concernant l'ozone troposphérique. Cette problématique n'est dès lors plus abordée dans le Plan 2004-2008/2011, ni dans l'Avant projet de plan 2009-2012, où elle n'est mentionnée que pour les interactions entre d'autres politiques et celles concernant l'ozone.

Le niveau des émissions de polluants atmosphériques régulés par le Protocole de Göteborg a diminué rapidement depuis 1990. Des réductions importantes restent toutefois nécessaires, car certaines situations restent préoccupantes, notamment:

- les épisodes de forte concentration d'ozone troposphérique restent trop fréquents;
- les émissions de NO_x sont supérieures au plafond autorisé;
- l'acidification des sols reste trop élevée.

En ce qui concerne les particules fines, les objectifs ne sont pas encore connus, mais la situation actuelle est préoccupante en termes d'effet sur la santé. Il faut dès lors s'attendre à des objectifs qui exigeraient une diminution des émissions actuelles de particules fines.

2.9 Diversité biologique

Cette section aborde la diversité biologique et met l'accent sur la nécessité d'assurer un partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques. La diversité biologique est indispensable à la survie de l'espèce humaine, par les nombreux services qu'elle lui rend (2.9.1), pourtant l'état de la diversité biologique continue à se détériorer, principalement parce que les pressions qui s'exercent sur elle continuent à s'accroître (2.9.2). La politique pour assurer un partage des avantages est fortement influencée par la politique internationale, mais l'adoption du protocole de Nagoya en octobre 2010 offre un levier à la Belgique pour améliorer ce partage (2.9.3).

2.9.1 *Diversité biologique et accès et partage juste et équitable des avantages dans une perspective de développement durable*

a Définitions

La **diversité biologique** comprend l'ensemble des espèces vivantes (micro-organismes, champignons, plantes et animaux). Une distinction est faite entre la diversité génétique (caractéristiques individuelles au sein d'une espèce), la diversité des espèces et la diversité des écosystèmes (variété d'habitats et de processus écologiques).

Les **services fournis par les écosystèmes** appartiennent à 4 catégories: "*les services de prélèvement tels que celui de la nourriture et de l'eau; les services de régulation comme la régulation des inondations, de la sécheresse, de la dégradation des sols, et des maladies; les services d'auto-entretien tels que la*

formation des sols, le développement du cycle nutritionnel; enfin les services culturels tels que les bénéfices d'agrément, les bénéfices d'ordre spirituel, religieux et les autres avantages non matériels" (MEA 2003).

L'**accès et le partage des avantages** désignent la manière dont il est fait usage des bénéfices découlant de l'utilisation des ressources génétiques et/ou des savoirs traditionnels associés: les avantages découlant de leur utilisation doivent être partagés équitablement entre, d'une part, les personnes ou les pays utilisant les ressources et, d'autre part, les personnes ou les pays qui les fournissent (CDB 2010c). Les fournisseurs de ressources génétiques offrent donc un accès à ces ressources aux utilisateurs qui les recherchent afin d'en retirer divers avantages (de la recherche scientifique fondamentale au développement de produits commerciaux) en contrepartie d'un partage équitable des avantages résultant de leur utilisation.

b Importance pour un développement durable

Diversité biologique

La préservation de la diversité biologique fait partie du 2^e objectif transversal de la Déclaration de Johannesburg: "*la protection et la gestion des ressources naturelles*". Les écosystèmes et les espèces formant ces écosystèmes sont indispensables à la survie de l'espèce humaine, par les nombreux services qu'ils lui rendent. Ils sont indispensables au développement durable et à la réalisation des *Objectifs du millénaire* en raison des liens étroits existant entre diversité biologique, sécurité alimentaire, connaissances traditionnelles, préservation de la qualité de l'air et de l'eau, décomposition des déchets, protection contre les inondations, etc.

Les disparitions d'espèces et d'habitats sont, de plus, irréversibles et sont donc susceptibles de priver les générations actuelles et futures de ressources nécessaires à la satisfaction de leurs besoins. Ces disparitions font partie intégrante du processus d'évolution, mais les activités humaines ont augmenté le taux d'extinction des espèces. La difficulté d'évaluer la valeur des services rendus par les écosystèmes (agriculture, biotechnologie, produits pharmaceutiques...) et le fait que ces services sont encore généralement considérés comme gratuits et illimités ne facilitent pas la préservation de la diversité biologique.

Partage juste et équitable des avantages

L'accès aux ressources génétiques et/ou les savoirs traditionnels associés et le partage des bénéfices découlant de leur utilisation sont des enjeux considérables. Ces ressources sont en effet utilisées pour développer une large gamme de produits et de services (médicaments, pratiques et techniques agricoles et environnementales, dérivés pour l'industrie agro-alimentaire, cosmétiques...). Elles peuvent également être une source d'information pour mieux comprendre le monde naturel. La compréhension actuelle de ces ressources est en grande partie basée sur les connaissances traditionnelles des communautés autochtones, accumulées et transmises de génération en génération (CDB 2010c).

"Dans le cas des pays en développement, l'ouverture de l'accès aux ressources génétiques en contrepartie d'avantages, monétaires ou non, pourrait contribuer de manière significative à lutter contre la pauvreté et à réaliser des avancées sur la voie du développement durable" (CDB 2010c). En effet, les entreprises protègent souvent les produits qu'ils développent par des droits de propriété intellectuelle. Jusqu'à présent l'instauration de ces droits pouvait entraîner des contraintes pour l'usage par les populations locales des ressources génétiques à l'origine de ces nouveaux produits, dans la plupart des cas sans qu'ils puissent en retirer de bénéfices.

c Objectifs de développement

Diversité biologique

La *Convention sur la diversité biologique* (CDB), signée en 1992 à la Conférence de Rio, porte à la fois sur la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments constitutifs et le partage juste et équitable des avantages qui découlent de l'utilisation des ressources génétiques (ONU 1992, Art. 1). Deux autres textes sont issus de la Conférence de Rio, qui contribuent également aux objectifs de

la *Convention sur la diversité biologique*: la *Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique* et la *Déclaration de principes pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts*.

En 2002, à Johannesburg, l'engagement d'"assurer d'ici à 2010 une forte réduction du rythme actuel de perte de diversité biologique aux niveaux mondial, régional et national à titre de contribution à l'atténuation de la pauvreté et au profit de toutes les formes de vie sur la planète" (CDB 2002) a été repris. L'Union européenne a rappelé cet objectif dans sa Stratégie de développement durable renouvelée en 2006, et en Belgique, ces objectifs ont été repris dans les *Plans fédéraux de développement durable*.

En 2010, de nouveaux engagements ont été pris à Nagoya (Japon). Une vision "Vivre en harmonie avec la nature" y a été définie "d'ici à 2050, la diversité biologique est valorisée, conservée, restaurée et utilisée avec sagesse, en assurant le maintien des services rendus par les écosystèmes, en maintenant la planète en bonne santé et en procurant des avantages essentiels à tous les peuples" (CDB 2010e, traduction BFP). Cette vision est concrétisée par 20 objectifs stratégiques pour 2020.

En 2010, le Conseil européen a également mis à jour l'objectif de sa Stratégie renouvelée de 2006: "à l'horizon 2050, la biodiversité dans l'Union européenne ainsi que les services écosystémiques qu'elle fournit – son capital naturel – seront protégés, évalués et rétablis de manière appropriée compte tenu de la valeur intrinsèque de la biodiversité et de sa contribution essentielle au bien-être de l'homme et à la prospérité économique et de façon à ce que les changements catastrophiques causés par la perte de la biodiversité soient évités" avec pour objectif principal d'"enrayer la perte de biodiversité et la dégradation des services écosystémiques dans l'UE d'ici à 2020, à assurer leur rétablissement autant que faire se peut, tout en renforçant la contribution de l'UE dans la prévention de la perte de biodiversité à l'échelle de la planète" (Conseil européen 2010 et Conseil de l'Union européenne 2010).

Partage juste et équitable des avantages

Les enjeux du partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation de ressources génétiques ont été définis dans le 3^e objectif de la CDB: "le partage juste et équitable des avantages qui découlent de l'utilisation des ressources génétiques, notamment grâce à un accès satisfaisant aux ressources génétiques et à un transfert approprié des techniques pertinentes, compte tenu de tous les droits sur ces ressources et aux techniques, et grâce à un financement adéquat". L'article 15 de la CDB explicite cet objectif en rappelant le droit souverain des Etats sur leurs ressources naturelles et en stipulant que l'accès aux ressources génétiques est soumis au consentement préalable, donné en connaissance de cause, de la partie contractante qui procure les dites ressources. De la même manière, l'article 8j de la CDB stipule que l'accès aux savoirs traditionnels associés aux ressources génétiques est soumis au consentement préalable, donné en connaissance de cause, des communautés indigènes et locales qui fournissent ledit savoir. Des conditions doivent être convenues d'un commun accord afin de garantir le partage des avantages découlant de l'utilisation commerciale de ces ressources et/ou du savoir traditionnel associé.

Avec l'adoption du *Protocole sur l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages* (dit Protocole de Nagoya) en octobre 2010 (CDB 2010d), les Parties de la CDB ont adopté un cadre international juridiquement contraignant. La ratification de ce Protocole oblige les Pays de prendre des mesures nationales contre les individus, les entreprises, les institutions... n'ayant pas respecté la législation d'un pays fournisseur de ressources génétiques.

2.9.2 Description et évaluation de la situation existante

a Diversité biologique

DESCRIPTION – A ce jour moins de 2 millions d'espèces ont été décrites, ce qui ne représente qu'une fraction des espèces existantes. Selon les estimations, seule une espèce marine sur 4 est connue (Costello *et al.* 2010) et pour les espèces vivant dans les sols, la part des espèces connues est encore plus petite alors qu'ils abriteraient plus d'un quart des espèces de la planète (EC 2010).

Malgré un accroissement des efforts de conservation, l'état de la diversité biologique continue à se détériorer, principalement parce que les pressions qui s'exercent sur la diversité biologique continuent à croître (CDB 2010a).

En Belgique, l'*indice d'abondance des populations d'oiseaux des champs*, fixé à 100 pour l'année 1990, est de 67,6 en 2005 (Eurostat 2009). Entre 1990 et 2005 ces populations d'oiseaux ont donc diminué d'environ un tiers. Ceci est dû à une diminution de la quantité et de la qualité des habitats. Par ailleurs, 25 % des espèces d'oiseaux sont menacées, quelle que soit la Région ou le biotope (INBO 2008; CEEW 2010; Weiserbs & Jacob 2007).

EVALUATION – Les informations disponibles montrent que l'objectif mondial "*d'assurer d'ici à 2010 une forte réduction du rythme actuel de perte de diversité biologique*" n'a pas été atteint. Les raisons de cette incapacité à atteindre l'objectif au niveau mondial sont doubles. D'une part, les mesures n'ont ni ciblé les causes de l'appauvrissement de la diversité biologique, ni visé à assurer la préservation des bénéfiques à long terme des services écosystémiques. D'autre part, les mesures ont rarement correspondu à l'ampleur des problèmes auxquels elles tentaient de remédier (CDB 2010a). En Belgique, l'objectif d'enrayer la perte de diversité biologique n'a pas non plus été atteint et l'*indicateur de populations d'oiseaux des champs* est en recul par rapport à l'objectif.

b Assurer un partage juste et équitable des avantages

A l'heure actuelle il n'existe encore aucun indicateur pour informer sur le partage juste et équitable des avantages. Dans le cadre du projet européen SEBI 2010 (*Streamlining European 2010 Biodiversity Indicators*) un indicateur global, le pourcentage de demandes de brevets européens pour des inventions basées sur des ressources génétiques, est en cours de développement. Il est probable que l'adoption du Protocole de Nagoya en octobre 2010 favorisera le développement de certains indicateurs afin de pouvoir en assurer le suivi.

2.9.3 Politique pour assurer un partage juste et équitable des avantages

a Description

La politique menée pour assurer un partage juste et équitable des ressources et des connaissances associées est analysée en se basant sur la mise en œuvre des mesures en la matière annoncées dans les *Plans fédéraux de développement durable 2000-2004* et *2004-2008/2011*. Il est à noter que suite au Plan 2000-2004 (§357) et au Plan 2004-2008/2011 (§31807) deux autres documents de décision politique ont été adoptés: une *Stratégie nationale de la Belgique pour la biodiversité 2006-2016* (CCPIE 2006) ainsi qu'un *Plan fédéral pour l'intégration de la biodiversité dans 4 secteurs fédéraux clés* (SPF environnement 2009). Tous deux abordent la question de l'accès et du partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques.

La présente analyse des mesures du Plan 2000-2004 porte sur la période 2000-2009. Le Plan 2000-2004 fixe deux objectifs pour participer à l'objectif défini par la CDB et les complète par un certain nombre de mesures. Le premier objectif concerne les droits de propriété intellectuelle, le deuxième se focalise spécifiquement sur la lutte contre la biopiraterie. Le tableau 34 résume la mise en œuvre des 6 mesures associées à ces deux objectifs, de même que la seule mesure prise dans ce cadre dans le Plan 2004-2008/2011.

Tableau 34 Mise en œuvre des mesures analysées en matière de partage juste et équitable des ressources et des connaissances, fin 2009		
Plan	Mesure	Mise en œuvre
2000-2004	"La coordination des travaux menés pour la CDB et pour l'OMC sera améliorée, en particulier pour la mise en œuvre et l'adaptation des accords sur les droits de propriété intellectuelle" (§373-6)	Préparation
	Prendre des "initiatives pour la reconnaissance internationale des droits de propriété intellectuelle collective des peuples indigènes et des communautés locales dans le cadre de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle" (§374-3)	Préparation
	"des actions en faveur des communautés locales et indigènes" seront menées (§373-4)	Exécution
	"le soutien des stratégies des populations indigènes pour la préservation de leurs territoires traditionnels et de restauration de leur contrôle sur la gestion de leur patrimoine naturel" (§374-2)	Exécution
	"des instruments légaux contre la biopiraterie seront développés" (§373-8)	Exécution
2004-2008/2011	"garantir, à partir de 2004, via le Point de Contact national ABS (Access and Benefit Sharing), une position nationale cohérente en matière d'accès et de partage équitable des bénéfices liés à l'exploitation de ressources génétiques" (§31816)	Exécution

Source: TFDD sur la base de données fournies par la CIDD et les services publics fédéraux

Pour atteindre le troisième objectif de la CDB, le Plan fixe un premier objectif en matière de droits de propriété intellectuelle: "*La communauté internationale doit créer une cohérence entre, d'une part, les dispositions de la Convention sur la diversité biologique visant à favoriser l'accès aux ressources génétiques et le partage des bénéfices découlant de l'utilisation de ces ressources et, d'autre part, les dispositions des accords sur les droits de propriété intellectuelle (accords ADPIC) adoptés lors des négociations du GATT*" (§350). Deux mesures du Plan 2000-2004 ont pour but de contribuer spécifiquement à la réalisation de cet objectif.

Pour certaines mesures (§373-6 et §374-3), des études préparatoires ont été réalisées. Ces études ont développé des outils permettant de définir les modalités d'application pratique des règles de la CDB et ont mis en place des catalogues et des bases de données relatives au patrimoine génétique, au folklore et au savoir-faire traditionnel, afin d'obtenir une protection optimale de la propriété intellectuelle (CIDD 2001b et CIDD 2004b). En parallèle, la Belgique participe aux travaux de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), en matière de propriété intellectuelle relative aux ressources génétiques, aux savoirs traditionnels, au folklore et à l'artisanat. Elle y soutient le processus de reconnaissance internationale des droits de propriété intellectuelle collective des communautés locales (CIDD 2002b).

Pour atteindre le troisième objectif de la CDB, le Plan fixe en deuxième objectif ciblé spécifiquement sur lutte contre la biopiraterie: "*lutter contre l'appropriation abusive des ressources biologiques dans le cadre de brevets (la "biopiraterie"), entre autres au détriment des individus, ou au détriment des pays en développement*" (§350). Trois mesures du Plan 2000-2004 visent la réalisation de cet objectif.

La Belgique finance de nombreux projets en faveur des communautés locales et indigènes (§373-4 et §374-2), que ce soit via le *Fonds belge de survie pour l'Afrique* et ses projets de soutien aux communautés locales dans divers pays Africains (CIDD 2004b) ou via le *Fonds pour le développement des peuples indigènes en Amérique latine et aux Caraïbes* et ses projets de soutien au processus d'auto-développement des populations indigènes de cette région (Reynaerts 2007).

En 2005, l'UE a remis à l'OMPI une proposition pour concilier les objectifs de la CDB et de l'OMPI (via un système international de divulgation obligatoire de l'origine des ressources génétiques). En Belgique, et en relation avec cette position Européenne, la mention obligatoire dans les demandes de brevets de l'origine géographique ou de la source de la matière vivante à partir de laquelle une invention est développée (§373-8) reste, selon la CIDD, en préparation depuis 2002 et ce jusqu'en 2009 (CIDD 2002b & 2004b). Pourtant cette mention obligatoire est exécutée au travers de la transposition de la directive européenne sur les inventions biotechnologiques¹. Cette mesure peut donc être considérée comme exécutée malgré le fait que la CIDD n'a pas inclus ces données dans ses rapports de suivi.

1. La Directive européenne 98/44/CE relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques a été transposée en droit belge dans la Loi du 28 avril 2005 modifiant la loi du 28 mars 1984 sur les brevets d'invention, en ce qui concerne la brevetabilité des inventions biotechnologiques (MB 2005) et dans l'Arrêté royal du 27 février 2007 portant modification de l'arrêté royal du 2 décembre 1986 relatif à la demande, à la délivrance et au maintien en vigueur des brevets d'invention (MB 2007).

Pour assurer une position nationale cohérente en matière d'accès et de partage équitable des bénéfices liés à l'exploitation de ressources génétiques (§31816) un groupe de coordination a été créé au sein du Comité de coordination de la politique internationale en matière d'environnement.

b Evaluation

Les deux premiers *Plans fédéraux de développement durable* contiennent 6 mesures consacrées au partage juste et équitable des avantages qui découlent de l'utilisation des ressources génétiques, dont quatre sont exécutées et deux en préparation (§374-1). Celles de ces mesures qui sont exécutées sont totalement du ressort du gouvernement fédéral et/ou appliquées à échelle locale (p. ex. des projets de coopération au développement). Par contre, les mesures préventives et celles visant à influencer les instances internationales sont en préparation; elles sont aussi plus difficiles à exécuter.

La plus grande part de ces mesures aurait pu avoir été mise en place même en l'absence des *Plans fédéraux de développement durable*, qu'il s'agisse du suivi des travaux menés au niveau de la CDB et de l'OMPI ou des projets de coopération développement, dont certains ont même débuté avant la mise en place du Plan 2000-2004. Les mesures prises dans le cadre des *Plans fédéraux de développement durable* sont dès lors essentiellement venues appuyer la politique générale menée en la matière.

Délimiter les effets des mesures dans le domaine du partage juste et équitable des ressources et des connaissances serait difficile. En effet, il s'agit d'un problème mondial complexe, pour lequel des mesures sont prises par de nombreux pays, et où la Belgique est contrainte par le cadre international instauré par l'OMC et les politiques européennes. Cela réduit fortement les possibilités d'action autonome d'un pays. Malgré cela, la Belgique agit là où elle a des leviers et elle a organisé en particulier dans le cadre de la présidence belge de l'Union européenne la coordination européenne pour la Conférence des parties de la Convention. C'est en effet un effort conjoint, accéléré par les efforts de la Belgique lors de la Présidence belge de l'Union européenne, qui a abouti en octobre 2010 à l'adoption du Protocole de Nagoya. Celui-ci est un élément crucial pour la réalisation du 3^e objectif de la CDB, le "*partage juste et équitable des avantages qui découlent de l'utilisation des ressources génétiques*".

Quoi qu'il en soit, la ratification du Protocole de Nagoya devrait donner de nouveaux leviers à la Belgique qui devra traduire les dispositions du protocole dans sa législation, par exemple via la coopération au développement ou via les institutions scientifiques de recherche non commerciale. Celles-ci peuvent renforcer les capacités et la coopération scientifique ou informer les utilisateurs belges de ressources génétiques d'origine étrangère de leurs obligations par rapport à la CDB. Par rapport au partage des avantages, l'adoption du Protocole de Nagoya offre des nouvelles perspectives et l'enjeu pour la Belgique sera non seulement de signer et de ratifier ce Protocole, mais surtout d'utiliser les leviers qu'il crée pour contribuer à la réalisation de ses objectifs.

2.10 Partenariat mondial

Cette section traite du partenariat mondial pour un développement durable et plus particulièrement de l'augmentation de l'aide publique au développement. Tout deux sont importants pour un développement durable et plusieurs objectifs en la matière sont repris dans les stratégies de développement durable (voir 2.10.1). La réduction de moitié de la pauvreté dans le monde à l'horizon 2015 en est un. Des progrès en la matière ont d'ores et déjà été engrangés au cours des deux dernières décennies. Augmenter l'aide au développement peut contribuer à réduire la pauvreté, mais de nombreux autres facteurs ont également une grande influence (voir 2.10.2). Au cours des dernières années, la Belgique a augmenté son aide publique sans toutefois atteindre l'objectif légal fixé pour 2010. Des facteurs autres que les *Plans fédéraux de développement durable* ont pesé davantage dans l'augmentation de cette aide (voir 2.10.3).

2.10.1 Partenariat mondial et l'augmentation de l'aide publique au développement dans une perspective de développement durable

a Définitions

Depuis le début des années '90, dans le cadre des Nations unies (ONU), les gouvernements cherchent à faire du développement durable un but commun à tous les pays du monde. Pour ce faire, les États doivent procéder à des changements internes, c'est-à-dire adapter leur propre développement, mais aussi se soucier de la dimension externe en contribuant au développement durable à l'échelle mondiale. À cette fin, les États coopèrent à la résolution des problèmes mondiaux et veillent à ce que leur propre politique n'ait pas de répercussions négatives sur d'autres pays. Le thème du **partenariat mondial pour le développement durable** est donc très vaste: il englobe non seulement la coopération au développement, mais aussi d'autres secteurs pouvant avoir une influence sur le développement des autres pays.

L'**aide publique au développement** (APD; voir OECD 2008) est l'ensemble des donations et des prêts (les donations doivent atteindre minimum 25 %) que transfère un Etat aux pays en développement et ayant pour principal objectif le développement économique et social de ces pays. L'APD comprend les flux financiers, l'aide technique et certaines contributions versées aux institutions internationales. Les statistiques sur l'aide au développement sont établies selon les règles fixées par le Comité d'aide au développement de l'OCDE (DAC; 23 pays, dont la Belgique, et la Commission européenne en sont membres; OCDE 2010b).

b Importance pour un développement durable

La responsabilité mondiale est un des principes du développement durable. Selon ce principe, tous les pays coopèrent au développement durable, chacun étant responsable dans une mesure différente. Les pays dits développés endossent en effet une plus grande responsabilité étant donné la pression qu'ils exercent sur l'environnement et les ressources financières et les techniques dont ils disposent (ONU 1992, principe 7).

Les pays développés sont conscients qu'en coopérant au développement, mais aussi en adoptant certaines mesures dans d'autres domaines, ils influencent les pays en développement. C'est pourquoi l'OCDE et l'UE veillent à la cohérence des politiques pour le développement (OCDE 2010b et UE 2005). En effet, les secteurs tels que le commerce, l'environnement, l'agriculture, la pêche, les transports, l'énergie... ont une incidence considérable sur le développement. Pour favoriser le développement durable à l'échelle mondiale, il convient donc d'éviter les effets négatifs. C'est pourquoi l'un des principaux défis du 21^e siècle est d'arriver à la cohérence entre les secteurs d'activité.

Les dépenses publiques consacrées à la coopération au développement visent à éliminer la pauvreté, un des trois objectifs généraux du développement durable. Cependant, la plupart des pays donateurs doivent considérablement revoir à la hausse le volume de leur aide, mais aussi améliorer sa qualité. En effet, l'aide doit non seulement réduire la pauvreté, mais aussi favoriser les modes de production et de consommation durables et protéger l'environnement.

c Objectifs de développement

Réduire de moitié la proportion de la population mondiale dont le revenu est inférieur à un dollar par jour, entre 1990 et 2015, est un objectif concret de la Déclaration du Millénaire de l'ONU (ONU 2000, §19; ONU 2002, entre autres §7a).

Il est évident que les stratégies de développement durable des différents niveaux de pouvoir poursuivent toute une série d'autres objectifs qui contribuent également à la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement durable.

Différents niveaux de pouvoir ont souscrit à l'objectif visant à consacrer 0,7 % du produit national brut (PNB) à l'aide publique au développement (APD). Au sein de l'ONU, les pays développés s'étaient déjà engagés en 1970 à augmenter progressivement leur APD et à fournir les efforts nécessaires pour y consacrer 0,7 % de leur PNB avant 1975 (ONU 1970, §43). Depuis, ils ont réitéré plusieurs fois leur engagement,

comme en témoigne le *Plan d'exécution du sommet mondial sur le développement durable* (ONU 2002, §85a). La nouvelle stratégie de développement durable de l'Union européenne prévoit de monter à 0,7 % la part de l'APD dans le PNB d'ici 2015; l'objectif intermédiaire est de 0,56 % à l'horizon 2010. Les pays qui ont adhéré à l'Union européenne après 2002 devront atteindre une part de 0,33 % d'ici 2015 (UE 2006, §13, p. 20). En Belgique, le *Plan fédéral de développement durable de 2000-2004* mentionne l'objectif de 0,7 % (§576 et 580), tandis que celui de 2004-2008/2011 réaffirme que le gouvernement s'engage à consacrer 0,7 % du PNB à la coopération internationale au plus tard en 2010 (§2207). Ce chiffre a d'ailleurs été inscrit dans une loi à la fin de l'année 2002 (MB 2002, art. 458).

2.10.2 Description et évaluation de la situation existante

a Partenariat mondial pour un développement durable

DESCRIPTION – En 2005, 1,4 milliard de personnes, soit un quart de la population vivant dans les pays à bas et moyens revenus, vivait sous le seuil d'extrême pauvreté, c'est-à-dire avec moins de 1,25 dollar par jour¹. En 1981, ils étaient encore 1,9 milliard, soit la moitié de la population de ces pays (Chen et Ravallion 2008). Au cours des vingt-cinq dernières années, la part de la population vivant dans l'extrême pauvreté a donc été réduite de moitié. Cette baisse significative s'explique surtout par les progrès réalisés par la Chine. L'Afrique subsaharienne et l'Asie du Sud sont encore très fortement touchées par l'extrême pauvreté: respectivement 50 et 40 % de leur population vivaient en 2005 avec moins de 1,25 dollar par jour.

La coopération au développement, mais aussi d'autres secteurs, influencent le développement des autres pays. L'*indice de l'engagement pour le développement* (ICD) tente d'évaluer cette influence. L'ICD a été conçu par le *Centre for Global Development*, une association sans but lucratif américaine qui étudie les politiques. Cet indicateur prend en compte sept domaines: l'aide au développement, le commerce international, les investissements étrangers, la migration, l'environnement, la sécurité et la technologie. Avec un score de 5,0, la Belgique est arrivée en 2009 quizième sur les vingt-deux pays riches pris en compte. La Suède a obtenu la note la plus élevée (7,0) et la Corée du Sud, la plus basse (2,8). La Belgique a ainsi vu son score augmenter de 0,7 depuis le premier classement réalisé en 2003 (Roodman *et al.* 2010).

ÉVALUATION – Entre 1990 et 2005, la proportion de la population vivant dans les pays en développement avec moins d'un 1,25 dollar par jour est passée de 46 à 27 %. Bien que cette baisse ait été entravée par la crise économique et financière mondiale, l'objectif de réduire de moitié la pauvreté dans le monde d'ici 2015 reste encore tout à fait faisable. Selon les prévisions, tous les pays en développement atteindront ce chiffre qui constitue le premier objectif du millénaire, excepté l'Afrique subsaharienne, l'Asie de l'Ouest et certaines régions de l'Europe de l'Est et de l'Asie centrale (ONU 2010, pp. 6-7).

L'indice de l'engagement pour le développement est un indicateur intéressant dans la mesure où il met en évidence les conséquences importantes qu'ont un grand nombre de secteurs d'activité sur le développement. Il est certes impossible d'évaluer la situation existante sur cette seule base, mais les données utilisées pour le calcul de cet indice fournissent des informations intéressantes. Par exemple, la Belgique obtient de bons résultats pour l'aide publique au développement (voir 2.10.2 et 2.10.3), mais les droits d'importation élevés et les subventions à l'agriculture importantes constituent ses points faibles (Roodman *et al.* 2010).

b Augmentation de l'aide publique au développement

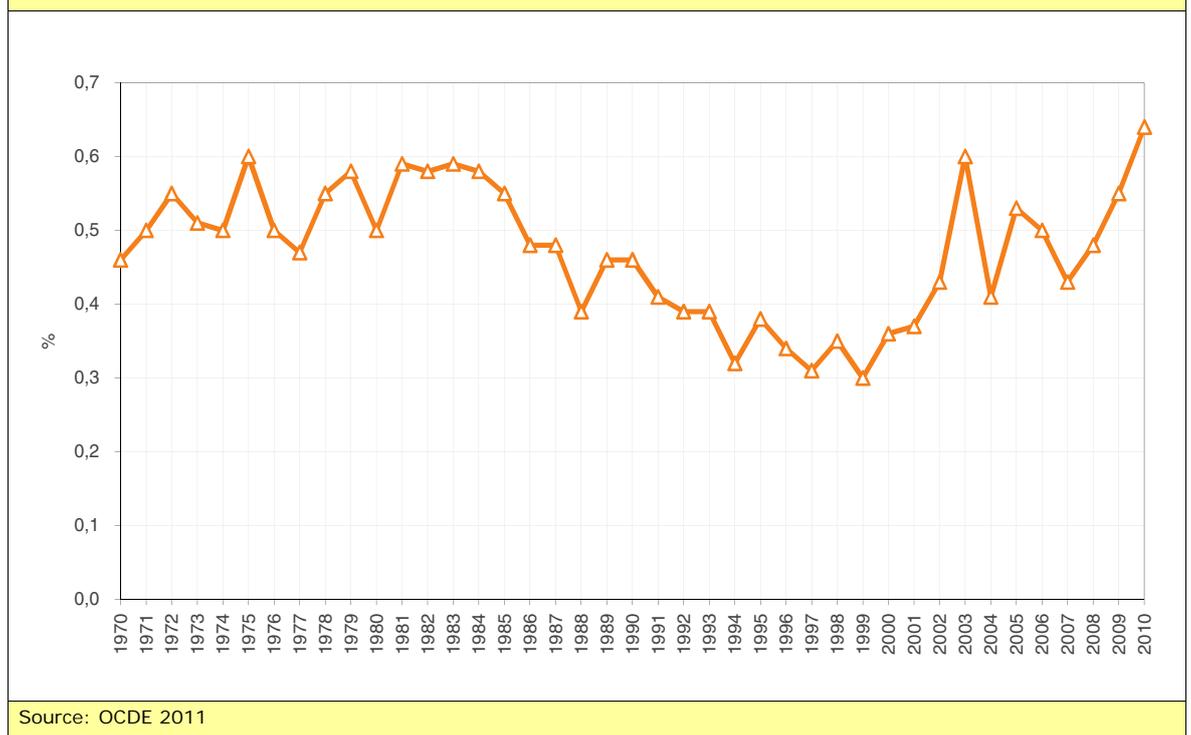
DESCRIPTION – En 2010, l'aide publique au développement de la Belgique s'élevait à 3 milliards de dollars, soit 0,64 % du RNB (OCDE 2011, chiffres provisoires). Dans les années 1970-1989, elle atteignait en moyenne 0,52 %. À partir du milieu des années 1980, l'APD a commencé à chuter, atteignant son niveau le plus bas en 1999 (0,30 % du PNB). Au cours de la période 1990-1999, elle s'élevait en moyenne à 0,37 % et de 2000 à 2010, à 0,48 %. La tendance à la baisse s'est donc infléchie.

1. Depuis 2008, le seuil est passé de 1 dollar à 1,25 dollar par jour, en parité du pouvoir d'achat (Chen et Ravallion 2008).

ÉVALUATION – Entre 1990 et 2000, l'aide publique belge au développement est passée de 0,46 à 0,36 % du RNB. Une évolution défavorable donc, puisque l'objectif visé est d'augmenter l'APD. Entre 2000 et 2010, l'aide est passée de 0,36 à 0,64 % du RNB. Ici, l'évolution est donc en progrès rapide vers l'objectif (pour la méthode d'évaluation voir le tableau 1, Partie A).

En atteignant une part de 0,64 % du RNB en 2010, l'APD belge est à 0,06 point de pourcentage des 0,7 % visé pour cette année-là. Le chiffre cible de 0,7 % a donc été presque atteint. Sur la base du budget de 2010, il était pourtant prévu que le chiffre cible de 0,7 % soit atteint, grâce notamment aux remises de dettes (Cour des comptes 2009, p. 33). Dans tous les cas, pour viser la norme légale de 0,7 %, il conviendra de compenser les remises de dettes par une augmentation structurelle des moyens financiers (Cour des comptes 2009, p. 34).

Figure 26 Aide publique au développement en part du revenu national brut, 1970-2010*



Source: OCDE 2011

* chiffre provisoire pour 2010

2.10.3 Politique pour augmenter l'aide au développement

a Description

Tableau 35 Mise en œuvre des mesures analysées en matière d'augmentation de l'aide au développement, fin 2009		
Plan	Mesure	Mise en œuvre
2000-2004	Le gouvernement "augmentera progressivement et de manière substantielle, sur base annuelle et à partir de 2001, les crédits publics fédéraux réservés à la coopération au développement" (§580)	Exécution
Source: TFDD sur la base de données fournies par la CIDD et les services publics fédéraux		

Le Plan fédéral de développement durable 2000-2004 précise que "le gouvernement augmentera progressivement et de manière substantielle, sur base annuelle et à partir de 2001, les crédits publics fédéraux réservés à la coopération au développement" (§580). En 2002, l'objectif visant à consacrer à partir de 2010 au moins 0,7 % du RNB à l'aide publique au développement a été fixé par une loi (MB 2002, art. 458). Un instrument spécifique a également été créé: une *Note de solidarité* accompagne le budget et permet au gouvernement de clarifier chaque année la manière dont il souhaite atteindre cet objectif (voir par exemple Chambre des représentants, 2009, pp. 105-107). Cette note, qui précise les moyens mis en œuvre pour

favoriser l'aide publique au développement, a été intégrée dans la loi sur la comptabilité de l'État. Elle est donc aujourd'hui un élément obligatoire de l'exposé général sur le budget.

L'APD belge a augmenté jusqu'en 2005, pour diminuer ensuite en 2006 et 2007. Les dépenses réelles étaient alors inférieures à ce qui avait été approuvé dans le budget, et les allègements de la dette étaient moins nombreux. En 2007, l'APD s'établissait encore à 0,43 % du RNB, soit un niveau équivalent à celui de 2002. Après 2007, la hausse considérable du budget a entraîné une augmentation de l'APD, qui a atteint 0,48 % en 2008, 0,55 % en 2009 et 0,64 % en 2010 (CIDD 2010, Chambre des représentants 2009, pp. 105-107, OCDE 2011). Malgré les efforts budgétaires de 2010 l'objectif de 0,7 % ne sera malgré tout pas atteint (Cour des comptes 2009, pp. 34 et OCDE 2011).

b Évaluation

La mesure du *Plan fédéral de développement durable 2000-2004* visant à "augmenter progressivement et de manière substantielle, sur base annuelle et à partir de 2001, les crédits publics fédéraux réservés à la coopération au développement" (§580) a été mise en œuvre. Elle a été appliquée dès le départ et a bénéficié d'un suivi constant (CIDD 2010, OCDE 2011).

Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral belge a considérablement revu à la hausse le budget consacré à la coopération au développement¹, ce qui a donné lieu à une appréciation positive du Comité d'aide au développement de l'OCDE. En 2010, la Belgique était le 6^e pays du CAD à avoir l'aide la plus élevée en pourcentage du RNB. Le Comité félicite aussi la Belgique pour les efforts qu'elle fournit dans le but d'atteindre les cibles convenues au niveau international. Les 0,7 % sont en effet atteignables, même si cette cible n'a pas été atteinte en 2010. L'OCDE loue également le fait que la Belgique concentre son aide sur les pays les plus pauvres (OCDE 2010a, pp. 14-16 et 2011).

Selon l'OCDE, l'inscription du chiffre cible dans une loi et l'obligation pour le gouvernement de rédiger chaque année une note de solidarité sont de bons moyens pour atteindre l'objectif (OCDE 2010a, pp. 14 et 45). Néanmoins, atteindre et maintenir une part de 0,7 % représente un défi de taille pour lequel des efforts supplémentaires sont nécessaires. C'est pourquoi l'OCDE recommande d'élaborer un plan à moyen terme (OCDE 2010a, p. 16).

L'objectif visant à consacrer 0,7 % du RNB à l'aide publique au développement existait déjà bien avant qu'il ne soit question de développement durable et de *Plans fédéraux de développement durable*. Cet objectif a été intégré dans les *Plans fédéraux de développement durable de 2000-2004* et *2004-2008/2011*, le plaçant ainsi dans un cadre de développement durable. Mais pour atteindre ce objectif, il fallait avant tout le fixer dans une loi et contraindre le gouvernement à incorporer une note de solidarité sur l'APD dans l'exposé général du budget.

2.11 Gestion publique

Cette section porte sur la gestion publique et en particulier sur l'étude d'impact des décisions sur le développement durable (EIDD) auquel toutes les politiques proposées au Conseil des ministres doivent être soumises afin d'évaluer leur durabilité (voir 2.11.1). Le gouvernement fédéral cherche à pratiquer une politique de développement durable, ce qui pourrait se faire de manière plus rapide et plus systématique. L'EIDD a été développée comme instrument dans ce but (voir 2.11.2). Les pouvoirs publics ont favorisé l'application de l'EIDD, mais son application pourrait être élargie et sa qualité pourrait être améliorée (en renforçant la transparence et l'indépendance) afin de rendre plus durables toutes les décisions politiques du Conseil des ministres (voir 2.11.3).

1. La plus grande partie de l'aide officielle au développement belge, environ 95 %, provient des autorités fédérales EN 2010, la part des Régions, des Communautés, des provinces et des communes formait moins de 4 % du total (DGD 2011, p. 5).

2.11.1 *Gestion publique et étude de l'impact des décisions sur le développement durable dans une perspective de développement durable*

a Définitions

Il existe de nombreuses définitions de la **gestion publique**, ou des pouvoirs publics, qui font souvent référence au mécanisme qui maintient l'ordre et qui prend ou impose des décisions (collectives) (Heywood 1997, p. 37; Bealey 1999, p. 147). Cette section ne met pas l'accent sur la politique ou sur ses décisions, mais sur la manière dont les pouvoirs publics agissent sur leur propre fonctionnement pour favoriser un développement durable. Ceci est fait en prenant l'exemple de l'étude de l'impact des décisions sur le développement durable. La politique transversale en matière de développement durable fait, quant à elle, l'objet de la partie B.

L'**étude d'impact des décisions sur le développement durable** (EIDD) est une méthode d'analyse des effets sociaux, environnementaux et économiques d'une politique en préparation. Elle analyse ces effets sur les générations actuelles et futures, ici et ailleurs dans le monde. La politique est ainsi confrontée à une information structurée concernant ses impacts potentiels.

L'EIDD d'une politique est une évaluation *ex ante*. Elle analyse, préalablement à la décision, quels effets une politique peut avoir sur d'autres domaines que celui sur lequel elle porte directement, selon une logique parallèle aux évaluations des incidences sur l'environnement. Mais l'EIDD prend en compte les effets sociaux, environnementaux et économiques ainsi que la perspective mondiale et la dimension temporelle, alors que l'évaluation des incidences sur l'environnement ne considère que les effets environnementaux.

b Importance pour un développement durable

Gestion publique

Les pouvoirs publics peuvent apporter une contribution importante à la réalisation des objectifs transversaux de développement durable issus du Sommet mondial pour le développement durable à Johannesburg: l'éradication de la pauvreté, la protection et la gestion des ressources naturelles et le changement des modes de consommation et de production non durables (ONU 2002). Ils peuvent y contribuer de plusieurs façons.

La façon dont les pouvoirs publics sont gérés a une grande influence sur les modes de consommation et de production de toute la société. En effet, ils ont un rôle d'exemple dans leur fonctionnement quotidien en achetant certains produits et services durables. Mais aussi, en tant qu'organisation de grande taille, ils développent ainsi le marché de ces produits et services. En 2009, la valeur des marchés publics belges indiquée dans le Journal officiel de l'Union européenne (série S) était de 4 % du PIB (Eurostat 2011).

Etude de l'impact des décisions sur le développement durable

Soumettre une politique en préparation à une EIDD est un exemple de moyen par lequel les pouvoirs publics peuvent mener une politique transversale en faveur d'un développement durable. En effet, quasi tous les dossiers qui passent au Conseil des ministres doivent être évalués quant à leurs effets sur un développement durable, même s'il s'agit d'une politique qui ne semble pas avoir d'effets importants en cette matière. L'objectif est de prendre en compte les différentes composantes du développement durable assez tôt dans le processus de décision politique. L'EIDD applique également le principe de précaution et réduit autant que possible les incertitudes sur les conséquences de la politique proposée¹.

1. La Déclaration de Rio définit le principe de précaution comme suit: " Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les Etats selon leurs capacités. 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" (ONU 1992a, principe 15).

c Objectifs de développement

Gestion publique

Le changement des modes de consommation et de production non durables est un thème important dans Agenda 21 (ONU 1992b). Le chapitre 4 *Modification des modes de consommation* comprend une partie *Elaboration de politiques et stratégies nationales visant à encourager la modification des modes de consommation insoutenables* met en évidence l'importance particulière des achats publics pour un développement durable¹. De même, le *Plan de mise en œuvre du sommet pour un développement durable* de Johannesburg veut "Encourager les autorités compétentes à tous les niveaux à prendre le développement durable en considération lorsqu'elles prennent des décisions, y compris celles ayant trait à la planification du développement à l'échelon national ou local, à l'investissement dans les infrastructures, au développement du commerce et aux marchés publics" (ONU 2002, §19).

La nouvelle *Stratégie de l'UE en faveur du développement durable* ne comprend pas de chapitre spécifique sur la gestion publique. L'objectif suivant est néanmoins inscrit dans *Consommation et production durable*: "S'efforcer d'atteindre d'ici 2010 un niveau moyen de marchés publics écologiques qui soit égal à celui atteint actuellement par les États membres les plus performants" (Conseil de l'Union européenne 2006, §13, p. 12).

Le *Plan fédéral de développement durable 2000-2004* énumère de nombreux objectifs en matière de gestion publique. Pour 2003, 4 % des achats alimentaires des pouvoirs publics devaient provenir de la production socialement responsable et 4 % des produits devaient être issus de l'agriculture biologique. Les cantines fédérales devaient également proposer quotidiennement un repas à base d'aliments biologiques (§§93-94). Entre 1999 et 2004, la consommation énergétique de tous les bâtiments de toutes les administrations fédérales devait avoir diminué de 10 % dans tous les bâtiments, la consommation d'eau devait avoir diminué de 6 m³ par fonctionnaire et la consommation de papier diminué de 25 % (§§98-100). La quantité de déchets non triés devait être réduite de 30 kg par fonctionnaire entre 1999 et 2003 (§101).

Le *Plan fédéral de développement durable 2004-2008/2011* comprend une action spécifique consacrée au *rôle d'exemple des autorités* (action 17). L'objectif est que pour 2007, tous les services publics fédéraux, services publics fédéraux de programmation et parastataux fédéraux soient dotés d'un système certifié de gestion environnementale (§31709; voir aussi 2.11.2a). La gestion publique est également abordée dans des actions qui ne portent pas sur celle-ci, comme l'action pour lutter contre l'abattage illégal (§31919) ou l'action en faveur des bâtiments écoénergétiques (§32309).

Le *Plan d'action fédéral marchés publics durables 2009-2011*, qui découle du Plan 2004-2008/2011, reprend l'objectif de la Commission européenne d'atteindre 50 % de procédures d'achat durables pour l'ensemble des marchés publics fédéraux (Commission européenne 2008, p. 10; Gouvernement fédéral belge 2009, p. 5). Cet objectif est plus ambitieux que les achats publics verts, car les procédures d'achats doivent non seulement prendre en compte des critères environnementaux, mais également des critères sociaux.

Etude de l'impact des décisions sur le développement durable

L'adoption par chaque pays d'une stratégie de développement durable est un objectif du chapitre 8: *Intégration du processus de prise de décisions sur l'environnement et le développement* d'Agenda 21 (ONU 1992b, §8.7). Pour ce faire, l'environnement et le développement doivent être intégrés dans la politique, la planification et la gestion; de plus un cadre légal et réglementaire doit être développé.

La *nouvelle Stratégie de l'UE en faveur du développement durable* consacre également beaucoup d'attention à la gouvernance. Dans cette stratégie, la *cohérence des politiques et gouvernance* et *l'intégration des politiques* sont deux principes directeurs des politiques (Conseil de l'Union européenne 2006, §6, p. 5). Le premier principe concerne la cohérence entre toutes les politiques de l'UE et entre les actions au niveau

1. "Les gouvernements eux-mêmes jouent également un rôle dans la consommation, notamment dans les pays où le secteur public représente une part importante de l'économie, et peuvent avoir une influence considérable tant sur les décisions des entreprises que sur les perceptions du public. Ils devraient donc réexaminer les politiques d'achat de fournitures de leurs organismes et départements afin d'améliorer si possible l'élément environnement de leurs procédures d'acquisition, sans préjudice des principes du commerce international" (ONU 1992b, §4.23).

local, régional, national et mondial. Le second principe concerne l'intégration des considérations sociales, environnementales et économiques dans la politique. Pour cela, il est important d'utiliser des instruments tels que l'étude d'impact et la consultation des personnes concernées. Tous ces points d'attention sont repris sous le titre *Meilleure élaboration des politiques* (§§10-12).

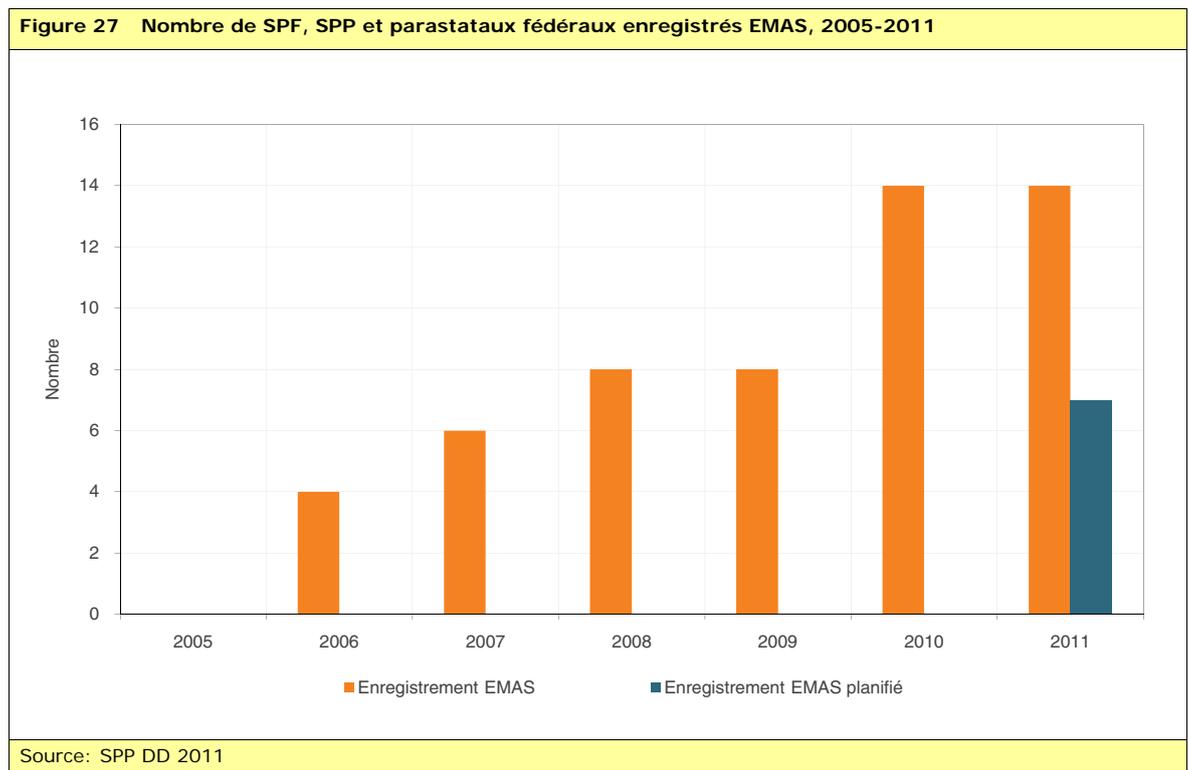
Au niveau fédéral belge, la stratégie fédérale de développement durable, dont les *Plans fédéraux de développement durable* sont l'instrument principal, est l'expression d'une politique transversale. Dans le Plan 2000-2004, la 5^e partie est entièrement consacrée à *10 lignes directrices pour la politique* et dans le Plan 2004-2008/2011, la 4^e partie forme un cadre transversal pour la mise en œuvre de ce Plan.

De plus, le Plan 2000-2004 comprend l'objectif d'intégrer le développement durable dans le processus décisionnel en développant l'EIDD (§§649-654). Pour réaliser cet objectif central, les objectifs suivants sont cités dans le Plan: créer une assise administrative, politique et sociétale; développer une méthode; prévoir le temps et les moyens nécessaires et enfin développer à terme une assise légale.

2.11.2 Description et évaluation de la situation existante

a Gestion publique

DESCRIPTION – Les autorités fédérales ont déjà pris de nombreuses initiatives pour améliorer la gestion des Services publics fédéraux (SPF), des Services publics de programmation (SPP) et des parastataux fédéraux. Ainsi, la Fedesco, une société de services énergétiques, a été créée pour améliorer les performances énergétiques des bâtiments publics (voir 2.3.3). Des mesures ont également été prises afin que tous les services publics obtiennent un enregistrement EMAS (*Eco-Management and Audit Scheme*). La figure 27 montre le nombre de SPF, SPP et parastataux fédéraux possédant un enregistrement EMAS.



La politique tient également compte des aspects sociaux. La Belgique a une législation sociale étendue avec représentation syndicale et portant attention au bien-être et à la protection sociale des travailleurs. Les autorités fédérales mènent aussi une politique d'égalité des chances et de diversité, en suivant le *Plan d'action diversité 2009-2010* et la *Charte de la diversité* (SPF Personnel et organisation 2008).

Le *Plan d'action fédéral marchés publics durables 2009-2011*, rédigé sous l'impulsion du groupe de travail Marchés publics de la CIDD, organise la politique d'achats publics fédéraux. Des circulaires quant à l'achat de bois, de divers produits et services et d'achats de voitures de service ont été publiées. Les autorités ont également développé le site *Guide des achats durables* (<www.guidedesachatsdurables.be>), qui aborde non seulement les critères environnementaux mais également sociaux, et des guides méthodologiques pour l'achat de véhicules motorisés et pour l'achat de matériel informatique, fax et photocopies.

EVALUATION – L'objectif de 2007 qui visait à ce que tout les SPF, SPP et parastataux fédéraux aient un système de management environnemental certifié n'est pas atteint. En 2007, seuls 6 organismes possédaient un enregistrement EMAS. Début 2011, ils étaient 14 et d'ici fin 2011, 7 autres devraient avoir obtenu l'enregistrement EMAS (voir figure 27). Cet objectif était irréaliste compte tenu du grand nombre de SPF, SPP et parastataux fédéraux et de l'importance du travail nécessaire à l'obtention d'un enregistrement EMAS pour les services possédant beaucoup de personnel et de nombreux bâtiments.

La Cour des Comptes a formulé quelques conclusions quant à la gestion environnementale des services publics dans son rapport sur la *coordination de la politique fédérale de développement durable*. Elle pointait la faiblesse des objectifs, l'absence d'un bilan initial ou le manque de coordination et constatait que "*les moyens alloués n'ont pas été proportionnés aux actions à entreprendre*" (Cour des Comptes 2005, §§220-243).

Les autorités peuvent donc encore améliorer leur propre gestion. Un premier pas pourrait être de fixer un ensemble d'objectifs clairs, par exemple dans les plans de gestion des présidents des SPF et des SPP. Actuellement il y a de nombreux objectifs, mais ils peuvent être rendus plus accessibles et plus visibles. La mesure dans laquelle ces objectifs sont atteints est actuellement très difficile à déterminer, car les indicateurs nécessaires ne sont pas d'accès aisé. Les pouvoirs publics pourraient aussi agir plus sur d'autres plans que la gestion environnementale et les achats durables, et améliorer la communication à ce sujet.

b Etude d'impact des décisions sur le développement durable

DESCRIPTION – En mettant en œuvre les mesures du Plan 2000-2004 et l'EIDD (voir 2.11.3), les pouvoirs publics fédéraux ont créé un instrument pour une politique durable. L'EIDD doit être appliquée à tous les dossiers présentés au Conseil des ministres.

La procédure d'EIDD prévoit 3 possibilités (SPP DD 2007).

- Si la mesure envisagée fait partie d'une catégorie de mesures bénéficiant d'*exemption* (nominations, décisions de nature purement formelle, questions urgentes, questions touchant à la sécurité de l'Etat...), il n'y a pas lieu de procéder à l'EIDD. Un formulaire d'exemption d'EIDD (formulaire A) suffit.
- Si la mesure envisagée est considérée comme n'ayant pas d'effets importants sur le développement durable, un *quick scan* est réalisé et le formulaire correspondant (formulaire B) est joint au dossier.
- Si la mesure envisagée a potentiellement des effets importants pour un développement durable, une *EIDD approfondie* est réalisée et un formulaire de résumé (formulaire C) est rempli, reprenant l'essentiel de l'EIDD (celle-ci est mise en annexe).

Le 19 janvier 2007, le Conseil des ministres a décidé qu'à partir de début mars tous les dossiers du conseil des ministres devaient être soumis à une procédure d'EIDD. Selon la loi du 5 mai 1997 *relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable*, modifiée le 30 juillet 2010, l'EIDD est devenue obligatoire. La procédure est un peu modifiée, car une étude préalable établit si l'impact des décisions doit être évalué. Tant l'étude préalable que l'étude d'impact sont organisées par le Conseil des ministres. Il n'y a donc plus de différence entre le *quick scan* et l'*EIDD approfondie*. La méthodologie de l'étude d'impact sera précisée dans un Arrêté royal (AR) encore à paraître.

Le tableau 36 donne un aperçu de la répartition des dossiers entre les 3 catégories d'EIDD lors de leur passage au Conseil des ministres, pour la période allant de mars 2007 à avril 2009.

Tableau 36 Pourcentage des dossiers passant au conseil des ministres, selon la catégorie d'EIDD, mars 2007-avril 2009			
Gouvernement (et période analysée)	Exemption	Quick scan	EIDD approfondie
Verhofstadt II (16/03/2007-07/12/2007)	97,7	2,1	0,2
Verhofstadt III (21/12/2007-19/03/2008)	96,6	3,4	0,0
Leterme I (20/03/2008-19/12/2008)	92,0	8,0	0,0
Van Rompuy (16/01/2009-01/05/2009)	86,8	13,2	0,0
Source: Chambre des représentants 2009, p. 103			

EVALUATION – Les données du tableau 36 montrent que tous les dossiers du Conseil des ministres sont classés dans une des trois catégories d'EIDD et donc qu'il a été établi pour tous si une EIDD était nécessaire. Le nombre de *quick scans* augmente au cours du temps: de 2,1 % en 2007 à 13,2 % lors des quatre premiers mois de 2009, ce qui est une évolution positive.

Ces données suggèrent que la contribution de l'EIDD à l'objectif stratégique de rendre la décision politique plus durable est faible. La grande majorité des dossiers est en effet exemptée, et sur cette période de deux ans, seul un EIDD approfondi a été réalisé; l'information sur la nature du dossier concerné n'est pas publiée. La modification de loi du 30 juillet 2010 rend ce chiffre moins pertinent, puisque la nouvelle législation supprime la différence entre *quick scan* et l'*EIDD approfondie*. Il est dès lors important que l'AR pour l'exécution de la loi incorpore des garanties suffisantes dans la méthodologie de l'étude d'impact pour rendre possible une évaluation *ex-ante* approfondie. Il faut aussi remarquer que l'EIDD est réalisée par le Ministre qui présente le dossier (ou par ses collaborateurs), ce qui fait que cet évaluateur est à la fois juge et partie.

2.11.3 Politique pour améliorer l'étude de l'impact des décisions sur le développement durable

a Description

Tableau 37 Mise en œuvre des mesures analysées en matière d'EIDD, fin 2009		
Plan	Mesure	Mise en œuvre
2000-2004	"Le Gouvernement souhaite développer les capacités nécessaires pour [...] l'EIDDD au sein des administrations" (§655-1)	Exécution
	"il convient, au préalable, d'organiser en leur sein des discussions et des formations pour les familiariser avec le développement durable et avec les évaluations ex ante" (§655-2)	Exécution
	"Les points suivants entre autres sont nécessaires à l'élaboration d'une méthode générale d'évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable: - le cadre de référence; - l'opportunité de déterminer, outre une méthode d'application générale contenant des critères sectoriels, certains critères spécifiques et, le cas échéant, préciser les critères qualitatifs et quantitatifs à définir; - les projets et intentions politiques devant obligatoirement être soumis à une EIDDD; - la phase du processus décisionnel où l'EIDDD sera appliquée; - les personnes qui la mettront en œuvre: les fonctionnaires ou les externes. Leur indépendance devant être garantie; - l'EIDDD sera dans tous les cas publique; - l'organisation d'un débat public sur l'EIDDD" (§656-663).	Exécution
	"La méthode doit être testée. Un ou plusieurs départements joueront le rôle de département test. Au terme de la période de test qui durera environ une année, on procédera à des évaluations et à d'éventuelles adaptations" (§664)	Exécution
2004-2008/ 2011	"La CIDD mettra au point, au moyen d'un groupe de travail pluridisciplinaire, la méthode d'évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable. Toutes les administrations seront associées à l'EIDDD. Pour la formation des fonctionnaires, il sera fait appel à l'Institut de formation de l'administration fédérale" (§665)	Exécution
	Les cellules de développement durable "apprécieront les effets en matière de développement durable de toutes les décisions importantes des autorités, sans que cela puisse mener à un ralentissement du processus décisionnel" (§4205-2)	Exécution
Source: TFDD sur la base de données fournies par la CIDD et les services publics fédéraux		

Les *Plans fédéraux de développement durable* comprennent de nombreuses mesures relatives à l'EIDD (voir tableau 37). Les mesures §655 à §665 du Plan 2000-2004 concernent l'exécution pratique de l'EIDD. Grâce à ces mesures, les services publics doivent se familiariser avec ce type d'évaluation, l'instrument lui-même doit être développé (pour lequel une série de points d'attention ont été mentionnés), la méthode doit être testée et finalement suivie par un groupe de travail. Le Plan 2004-2008/2011 confiait l'application de l'EIDD aux cellules de développement durable créées par l'AR du 22 septembre 2004¹.

Toutes ces mesures ont été exécutées. L'Institut de formation de l'administration fédérale a organisé une série de formations sur l'EIDD pour les fonctionnaires. Une méthodologie a été développée en plusieurs étapes et finalement le gouvernement a décidé le 19 janvier 2007 d'appliquer l'EIDD à tous les dossiers passant en Conseil des ministres.

Des mesures relatives à l'EIDD ont été prises, en sus de celles prévues par les *Plans fédéraux de développement durable*.

- Le Conseil des ministres du 25 janvier 2008 a décidé, sur proposition du Ministre Magnette, que chaque Ministre essaierait de soumettre trois dossiers à un *quick scan*, ce qui fait un total d'au moins 42 dossiers, afin d'acquérir de l'expérience en matière d'EIDD. Dans sa note de politique générale du 11 avril 2008, le Ministre expose que le test de durabilité est opérationnel mais que trop souvent, la procédure n'est appliquée que de manière formelle (Magnette 2008a). Dans cette note, le Ministre exprime également le souhait d'appliquer l'EIDD dès le début du processus décisionnel. Car en appliquant l'EIDD à un stade précoce – donc certainement avant la première réunion en intercabinets sur le sujet – la décision finale peut réellement être influencée. La décision du 25 janvier n'ayant pas été mise en œuvre, cette proposition est revenue au Conseil des ministres du 25 avril 2008, qui l'a confirmée.
- Les notes de politique générale du 12 novembre 2008 et du 3 novembre 2009 faisaient référence à la sélection des dossiers de chaque Ministre et au *help desk* organisé au SPP DD pour soutenir ceux qui réalisent les EIDD (Magnette 2008b et 2009).
- L'EIDD a reçu un ancrage légal (MB 2010) et sera obligatoire pour tous les dossiers passant au Conseil des ministres à partir du 1^{er} octobre 2011 (premier jour du 12^e mois après sa publication le 14 octobre 2010). la loi spécifie plus particulièrement que les avant-projets de lois, projets d'arrêtés royaux et projets de décisions du Conseil des ministres seront soumis à une analyse préalable concernant la nécessité d'effectuer une EIDD. Ce n'est donc pas le cas pour les projets de lois provenant des parlementaires.

b Evaluation

C'est sur la base des mesures du *Plan fédéral de développement durable 2000-2004* que l'EIDD a été développée. L'accord gouvernemental de 1999 n'abordait pas la question de l'EIDD. C'est donc bien un exemple d'impulsion que le *Plan fédéral de développement durable* peut donner. La politique proposée a, de plus, été mise en œuvre et toutes les mesures des Plans sont exécutées (voir tableau 37). D'autres mesures ont également été prises pour mieux intégrer l'EIDD dans la décision politique en effectuant des changements importants en matière de procédure et de méthodologie:

- environ un an après l'instauration de l'EIDD, le but était de réaliser trois *quick scans* par ministre. et ceci avant la première réunion en intercabinets. Le Ministre exposait dans sa note de politique générale du 11 avril 2008 que la procédure d'EIDD est réalisée tardivement dans le processus de décision politique et souvent de manière formelle. Il exprimait le souhait que les *quick scans* soient appliqués plus souvent et plus tôt;
- la révision de la loi du 30 juillet 2010 a rendu l'EIDD légalement obligatoire et un AR d'exécution de la loi est en cours de développement.

Néanmoins il n'est pas possible d'affirmer que l'objectif du Plan 2000-2004, c'est-à-dire l'intégration du développement durable dans la décision politique grâce à l'EIDD, est atteint. Il reste en effet divers problèmes. Jusqu'à présent seul une EIDD approfondie a été réalisée. Il est pourtant probable qu'au cours

1. C'est finalement le (cabinet du) Ministre qui présente un dossier au Conseil des ministres. Les cellules de développement durable jouent un rôle dans la mise en œuvre concrète de la procédure d'EIDD (qui leur a été confiée par la loi qui organise leur création – AR du 22/09/2004 – et par la mesure §4205-2 du Plan 2004-2008). Le *help desk* du SPP DD propose son soutien à ceux qui mette en œuvre la procédure d'EIDD (pour les questions procédurales plutôt que de contenu), jouant ainsi un rôle secondaire.

des 4 dernières années plus d'une décision pouvait avoir une influence importante sur un développement durable.

La transparence et l'indépendance de l'EIDD peuvent cependant encore être améliorées. La création d'un organe de surveillance qui veille à la qualité des EIDD effectués devrait y participer. La Commission européenne a ainsi un *Impact assessment board* qui analyse ses études d'impacts et qui évalue leur qualité (European Commission 2011). Il s'agit d'une étape importante pour intégrer les études d'impacts dans la décision politique et pour augmenter l'effectivité des politiques. Une surveillance accrue de l'EIDD pourrait en augmenter l'indépendance et le fait de rendre publiques et facilement disponibles les EIDD pourrait également augmenter leur transparence.



D Annexes

1 Engagements cadres du développement durable

Le concept de développement durable a émergé dans les années '80, en particulier avec la publication du rapport *Our Common future*, dit Rapport Brundtland, en 1987. Ce mouvement a abouti, en 1992, à la *Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement* de Rio de Janeiro et à l'adoption de plusieurs accords et conventions par la communauté internationale. Il s'agissait notamment de textes transversaux portant sur les concepts définissant le développement durable: la Déclaration de Rio, qui définit 27 principes de développement durable et Agenda 21 qui forme un plan d'action en 40 chapitres.

Trois Conventions et une déclaration thématique ont également été adoptées à Rio:

- la Convention-cadre sur les changements climatiques (CCCC);
- la Convention sur la diversité biologique (CBD);
- la Convention sur la lutte contre la désertification (CCD);
- la Déclaration de principes pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts.

1.1 La Déclaration de Rio 1992, Agenda 21, Johannesburg et Rio 2012

1.1.1 Enjeux

En 1992 deux textes fondateurs du développement durable ont été adoptés lors de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) à Rio de Janeiro: la Déclaration de Rio et Action 21, plus connu sous le nom d'«Agenda 21». La Déclaration de Rio adopte 27 principes de développement durable dans le but d'établir un partenariat mondial sur une base nouvelle et équitable, qui respecte les intérêts de tous et protège l'intégrité du système mondial de l'environnement et du développement (CNUED 1992).

Quant à Agenda 21, c'est à la fois un accord politique multilatéral très substantiel et un programme d'actions nationales ou communes à plusieurs nations (CNUED 1993):

- c'est un accord international sur l'urgence et l'interdépendance d'une série de problèmes d'environnement et de développement socio-économique, qui reconnaît la nécessité de préparer le monde aux nombreuses tâches qui l'attendent encore au cours du siècle prochain pour résoudre ces problèmes;
- c'est aussi un premier programme d'action extrêmement ambitieux accepté par chaque pays, qui énumère ces tâches dans une quarantaine de domaines d'intervention faisant une grande place aux institutions et aux moyens de mise en œuvre ainsi qu'à la participation de la société civile structurée en neuf grands groupes sociétaux.

Agenda 21 relève ainsi le défi contenu dans la définition du développement durable de la Commission Brundtland pour parvenir à «satisfaire les besoins humains fondamentaux et d'améliorer le niveau de vie pour tous, tout en protégeant et gérant mieux les écosystèmes et assurant un avenir plus sûr et plus prospère» en affirmant une vision volontariste de l'avenir à long terme. Il considère qu'un équilibre satisfaisant doit pouvoir être trouvé entre les besoins humains actuels et à venir (lesquels sont a priori illimités mais

une priorité est accordée aux besoins fondamentaux des plus démunis) et les capacités environnementales de répondre à ces besoins (lesquelles sont en tous cas limitées par l'état des techniques et de l'organisation sociétale).

1.1.2 Partenaires et lieux de négociations

La Commission du développement durable (CDD) a été créée en décembre 1992 afin d'assurer un suivi effectif des engagements pris lors de la CNUED de juin 1992 à Rio. Les membres de cette Commission, au nombre de 53, sont élus tout les 3 ans parmi les membres des Nations unies sur la base d'une distribution géographique équitable. Les membres de la Commission se réunissent en session annuelle une fois par an au quartier général de l'ONU à New York (dix-neuf sessions annuelles ont eu lieu depuis la CNUED) mais de nombreuses réunions intersessionnelles alimentent aussi ses travaux, ayant soit un statut intermédiaire entre deux sessions annuelles, soit un statut régional, au sens onusien des 5 grandes régions qui composent la planète.

1.1.3 Accords et dates clés

Les engagements d'Agenda 21 ont été renouvelés deux fois depuis 1992: dans une session spéciale de l'Assemblée générale des Nations unies également connue sous le nom de Rio+5 et dans le Plan d'application de Johannesburg (PAJ) où a eu lieu le Sommet du développement durable de 2002, également connu sous le nom de Rio+10.

Le but du PAJ adopté en 2002 n'a pas été de négocier des engagements de développement durable supplémentaires, mais de dynamiser la mise en œuvre des engagements déjà pris, comme le montrent les deux exemples suivants (ONU 2002):

- le troisième chapitre du PAJ avance dans la voie des engagements pris dans le chapitre 4 d'Agenda 21 en matière de modes de consommation et de production durables (MCPD) en lançant le projet d'un cadre décennal de Programmes concrets sur cette question;
- le dernier chapitre du PAJ confirme et développe les aspects de gouvernance institutionnelle du développement durable à plusieurs niveaux politiques, dont les prémices se trouvent dans le chapitre 8 d'Agenda 21.

Le but du PAJ est aussi d'accroître l'attention politique à l'égard des engagements de développement durables et la cohérence des autres engagements multilatéraux avec ces derniers. C'est ainsi que le Sommet de Johannesburg a intégré, dans une perspective de développement durable, les Objectifs du Millénaire pour le développement au sein du PAJ. Ces Objectifs font donc partie du projet de développement durable même s'ils n'en constituent pas les seuls objectifs politiques à moyen terme.

1.1.4 Développements récents

Une Conférence sur le développement durable (également connue sous le nom de Rio+20 ou Rio 2012) est en préparation par l'ONU pour 2012 à Rio. Cette Conférence a les trois objectifs suivants:

- *"susciter un engagement politique renouvelé en faveur du développement durable,*
- *évaluer les progrès réalisés et les lacunes restant à combler au niveau de la mise en œuvre des textes issus des grands sommets relatifs au développement durable et*
- *relever les défis qui se font jour"* (ONU 2010a).

La Conférence sera axée sur deux thèmes: l'économie verte dans le cadre du développement durable et de l'élimination de la pauvreté, et le cadre institutionnel du développement durable.

1.1.5 Engagements de la Belgique

La Belgique a la particularité d'avoir été membre de la CDD sans discontinuer depuis 1993, ce qui a impliqué un engagement particulier dans le travail de cette commission. Au cours des années '90, son en-

gagement a surtout été marqué sur la question des indicateurs de développement durable dont l'engagement est défini depuis 1992 dans le chapitre 40 d'Agenda 21. Etant pays pilote pour l'Union européenne en cette matière, elle a organisé et soutenu plusieurs activités multilatérales pour favoriser sa mise en œuvre.

Au Sommet de Johannesburg et dans la décennie qui l'a suivi, la Belgique a joué un rôle de pays pilote dans deux matières particulièrement neuves: d'une part sur les questions transversales, en particulier la question des MCPD, et d'autre part sur les questions institutionnelles, en particulier la question de la gouvernance environnementale internationale qui est le pilier le plus neuf de la gouvernance multilatérale de développement durable.

Quant aux niveaux politiques autres que le niveau multilatéral, l'engagement majeur de la Belgique dans le cadre d'Agenda 21 est d'avoir soutenu activement la stratégie européenne de développement durable et d'avoir lancé au niveau belge de nombreuses initiatives en faveur d'un développement durable. C'est ainsi qu'une stratégie fédérale belge a été créée par la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique sur le développement durable. Cette stratégie est analysée dans la partie B de ce Rapport et une série de politiques inscrites dans les Plans fédéraux de développement durable est étudiée dans la partie C.

1.1.6 Organisations scientifiques multilatérales de référence

Il n'y a pas d'organe scientifique multilatéral suffisamment transversal pour pouvoir être considéré comme centré sur les enjeux interactifs et interdépendants d'un développement durable à l'instar des travaux de la Commission Brundtland qui a précédé et alimenté les engagements de Rio en 1992. C'est la raison pour laquelle le fonctionnement de la Commission du développement durable prévoit depuis le PAJ deux sessions annuelles sur chaque thème : l'une d'examen et de rapportage sur l'état des questions posées sur le plan technico-scientifique, avec un rôle particulièrement important pour des panels d'experts invités, et l'autre de décision politique sur ces questions et les questions transversales. Mais ce fonctionnement est insatisfaisant parce que les délégations assistant à ces deux sessions sont les mêmes, c'est-à-dire qu'elles sont de type diplomatique et administratif et non centrées sur l'expertise scientifique permettant un approfondissement des questions posées (comme celle de l'IPCC mentionnée au 1.2.6 ou de l'IPBES mentionnée au 1.3.6) afin de proposer des décisions qui soient suffisamment innovantes pour les résoudre.

1.2 Convention-cadre sur les changements climatiques

1.2.1 Enjeux

Le réchauffement mondial est sans équivoque (GIEC 2007, p. 2). Durant les 100 dernières années, la température moyenne mondiale a augmenté de 0,74°C. Selon le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC; GIEC 2007, p. 5), la plus grande part de ce réchauffement est "*très probablement*" (c'est-à-dire, selon la terminologie du GIEC, avec une confiance supérieure à 90 %) due à l'augmentation observée des émissions de gaz à effet de serre (GES) émis par les activités humaines, qui entraînent une augmentation des concentrations de GES dans l'atmosphère. En l'absence de politiques de réduction de ces émissions, la poursuite de ce réchauffement entraînerait de dangereuses conséquences pour l'environnement et les activités humaines.

La Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCCC; ONU 1992a) a été créée pour coordonner au niveau mondial les politiques de lutte contre les changements climatiques provoqués par ce réchauffement et les politiques de réduction des émissions de GES. La convention est le processus intergouvernemental où se déroulent les négociations multilatérales sur le climat.

Son objectif ultime, défini dans l'article 2 de la Convention, est de "*stabiliser [...] les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique*". Cet article 2 de la Convention précise également le cadre dans lequel cette sta-

bilisation devra avoir lieu: "Il conviendra d'atteindre ce niveau dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable".

1.2.2 Partenaires et lieux de négociations

La conférence des parties (*Conference of the Parties* ou COP) est l'organe souverain de la Convention. Celle-ci regroupe 193 Etats et l'UE, soit tous les Etats du monde, à l'exception d'Andorre et du Vatican. La COP se réunit tous les ans dans un lieu *ad hoc*. Pour le protocole de Kyoto (ONU 1997), c'est la réunion des parties (*Meeting of the parties* ou MOP) qui en est l'organe souverain. Des signataires de la Convention, seuls les Etats-unis n'ont pas ratifié le PK et ne font donc pas partie de la MOP. La MOP se réunit en même temps et au même endroit que la COP. Des réunions intermédiaires entre les COP/MOP ont lieu suivant les besoins. Les travaux des COP et MOP sont notamment basés sur les rapports d'évaluation du GIEC, qui synthétisent l'état des connaissances sur le réchauffement climatique (voir 1.2.6).

1.2.3 Accords et dates clés

La Convention a été signée en 1992 au Sommet de la Terre à Rio de Janeiro. Elle est entrée en vigueur le 21 mars 1994. La Conférence des parties, l'organe souverain de la Convention, rassemble les 193 Etats et l'UE, soit tous les pays du monde sauf Andorre et le Vatican.

Le 11 décembre 1997 à Kyoto, lors de la COP 3, le Protocole de Kyoto (PK), a été signé. Il est entré en vigueur le 16 février 2005, et a depuis été ratifié par l'ensemble des Parties à la Convention, à la seule exception des Etats unis. Le PK fixe des réductions d'émissions de GES d'environ 5 % en moyenne pour les pays industriels entre 1990 et la période 2008-2012. Les accords de Marrakech, la COP de 2001 (CCCC 2001), complètent le PK en précisant sa mise en œuvre. La COP annuelle sert également de réunion des parties du PK.

Les négociations pour trouver un successeur au PK ont été initiées en 2005, à la COP 11 de Montréal. Elles n'ont pas encore abouti, mais ont donné lieu au Plan d'Action de Bali (CCCC 2007), qui organise les négociations, et à l'Accord de Copenhague (CCCC 2009), un accord politique qui ne fixe aucune obligation légale mais rassemble les objectifs que se sont fixés chaque pays. L'accord de Copenhague prévoit également une aide financière pour les pays en développements, qui démarre avec un fond *fast-start* de \$30 milliards sur la période 2010-2012, dont l'objectif est d'arriver à 100 milliards de USD par an en 2020, autant de sources publiques que privées.

1.2.4 Développements récents

Une des principaux résultats de la COP 16 à Cancun (CCCC 2010) est d'avoir intégré les éléments principaux de l'Accord de Copenhague, qui n'était jusque là qu'un accord politique non reconnu par l'ONU, en texte reconnu par la Convention. Un processus décidé par quelques chefs d'Etats a donc été réintégré dans le processus multilatéral habituel des Nations unies, où tous les Etats sont formellement traités sur un pied d'égalité.

En outre, dans les accords acceptés à Cancun (CCCC 2010), la Conférence des Parties:

- reconnaît l'objectif de limiter le réchauffement global à 2° C au-dessus des niveaux préindustriels, et établit un mécanisme de réévaluation régulière de cet objectif, en mentionnant la possibilité de l'abaisser à 1,5° C (§10, 138);
- établit un organisme pour aider au transfert de technologies vers les pays en développement (§117 et suivants);
- reconnaît l'engagement des pays développés à mobiliser 30 milliards USD sur la période 2010-2012, et d'arriver à 100 milliards USD par an en 2020, tant de sources publiques que privées, pour aider les pays en développement à lutter contre les changements climatiques (§98 et suivants), et établit un Fond vert pour le climat, par lequel transitera la majorité de cette aide (§102 et suivants);

- renforce les mécanismes de rapportage des pays développés et introduits de nouvelles procédures de rapportage (de manière non-intrusive, non-punitive et qui respecte la souveraineté nationale) pour les pays en développement;
- demande aux pays en développement d'établir, avec le soutien des pays développés, des stratégies ou des plans d'action nationaux pour réduire les émissions de la déforestation et d'autres activités liées aux forêts (§70 et suivants). Les mécanismes financiers soutenant ces activités restent toutefois à définir.

1.2.5 Engagements de la Belgique

Dans le cadre de la CCCC et du PK, la Belgique a souscrit à plusieurs engagements, outre celui de réduire les émissions de GES:

- préparer une *Communication nationale*, aux dates fixées par la COP, qui comprend notamment une description des politiques et des mesures adoptées et une estimation de l'impact de ces mesures sur les émissions de GES; la cinquième Communication nationale a été préparée en 2009 (CNC 2009);
- préparer annuellement un *Inventaire national des émissions de GES* (CNC 2011) réalisées sur le territoire belge;
- préparer et mettre régulièrement à jour un programme de politiques et de mesures pour atténuer les changements climatiques et pour faciliter l'adaptation à ces changements;
- établir un registre des émissions de GES sur le territoire national.

C'est la Commission nationale climat (CNC) qui est politiquement responsable de répondre à ces engagements. La CNC est composée de représentants des gouvernements des trois Régions du pays et de l'Etat fédéral.

La Belgique a remis en 2005 son Rapport sur les progrès démontrables réalisés pour atteindre les objectifs de réduction fixé par le PK (CNC 2005). En 2007, la Belgique a également remis un Rapport sur le calcul de la quantité attribuée, destiné à déterminer le montant précis des émissions autorisées pour la période 2008-2012 (CNC 2006).

En termes financiers, la Belgique a proposé de contribuer à hauteur de 150 millions d'euros¹ sur trois ans au fond *fast-start* pour la période 2010-2012, ce qui s'insère dans la proposition européenne de contribuer à hauteur de 7,2 milliards d'euros (Conseil européen 2010, §13.a).

Les Rapports, Inventaires et Communications mentionnés dans ce point sont disponibles sur le site <www.climat.be>.

1.2.6 Organisations scientifiques multilatérales de référence

En 1988, l'Organisation météorologique mondiale et le Programme des Nations unies pour l'environnement ont créé le Groupe intergouvernemental d'experts sur le climat (GIEC, en anglais IPCC). La mission du GIEC est d'évaluer l'état des connaissances scientifiques, techniques et socio-économiques sur les changements climatiques, leurs impacts et les stratégies d'adaptation à et d'atténuation de ces changements climatiques. Pour ce faire, le GIEC publie régulièrement des Rapports d'évaluation, le dernier datant de 2007 (GIEC 2007) et le prochain étant prévu pour 2014. Le GIEC fournit donc l'information scientifique sur laquelle sont basés les travaux politiques de la CCCC.

1. Ce montant est mentionné dans la contribution belge au *Monitoring Report* de l'UE à propos des contributions européennes au Consensus de Monterrey et à la Déclaration de Doha sur le financement de l'aide au développement.

1.3 Convention sur la diversité biologique

1.3.1 Enjeux

Les écosystèmes et les espèces formant ces écosystèmes sont indispensables à la survie de l'espèce humaine, par les nombreux services qu'ils lui rendent (alimentation, formation des sols...) (voir aussi B.2.8). Les Nations unies ont d'ailleurs déclarés l'année 2010 comme étant l'année internationale pour la diversité biologique, avec comme thème principal la diversité biologique pour le développement et la réduction de la pauvreté.

La Convention sur la diversité biologique (CDB), adoptée en 1992, a été conclue par la grande majorité des Etats qui s'engagent ainsi à maintenir l'équilibre écologique planétaire tout en allant vers le développement économique. La Convention fixe trois objectifs principaux: la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments constitutifs et le partage juste et équitable des avantages qui découlent de l'utilisation des ressources génétiques, à des fins commerciales et autres (ONU 1992b). Cette convention reconnaît pour la première fois que la conservation de la diversité biologique est une préoccupation commune à l'humanité et qu'elle fait partie intégrante du processus de développement.

1.3.2 Partenaires et lieux de négociations

La Conférence des parties (*Conference of the Parties* ou COP) est l'organe directeur de la Convention et celle-ci regroupe 193 parties. Seuls les Etats-Unis, le Vatican et Andorre n'ont pas ratifié la Convention sur la diversité biologique. Les COP ont lieu dans des endroits différents, réunissant à chaque fois des délégations *ad-hoc* de chaque Partie.

1.3.3 Accords et dates clés

La Convention sur la diversité biologique a été adoptée le 22 mai 1992 lors du Sommet de Rio et est entrée en vigueur le 29 décembre 1993 (ONU 1992b).

Tout les deux ans, la Conférence des Parties à la Convention adopte des décisions et/ou pose des jalons pour des décisions ultérieures afin d'assurer la réalisation des objectifs fixés. Avant 2010, deux accords particulièrement importants ont été adoptés:

- en 2000, à Montréal (Canada), la COP a adopté le *Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques* (CDB 2000). Ce Protocole traite du transfert, de la manipulation et de l'utilisation des organismes vivants modifiés (organismes vivants possédant une combinaison de matériel génétique inédite obtenue par recours à la biotechnologie moderne) qui peuvent avoir un effet défavorable sur la diversité biologique, en tenant compte de la santé humaine;
- en 2002, à La Haye (Pays-Bas), la COP a entre autres adopté le *Plan Stratégique de la Convention* avec l'objectif de réduire de manière importante le taux d'érosion de la diversité biologique d'ici 2010 (CDB 2002).

1.3.4 Développements récents

La dernière Conférence des Parties sur la diversité biologique s'est déroulée à l'automne 2010 à Nagoya au Japon. C'était l'événement majeur de l'Année internationale de la diversité biologique 2010. Plusieurs décisions y ont été prises, parmi lesquelles les plus importantes dans un cadre de développement durable:

- le *Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages*. Ce Protocole est un accord international dont l'objectif est d'assurer l'accès aux ressources génétiques et le partage équitable des bénéfices issus de l'utilisation de ces ressources (CDB 2010a);
- le *Plan stratégique 2011-2020 et objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique*. Ce Plan définit une vision " *Vivre en harmonie avec la nature*": " *d'ici à 2050, la diversité biologique est valorisée,*

conservée, restaurée et utilisée avec sagesse, en assurant le maintien des services fournis par les écosystèmes, en maintenant la planète en bonne santé et en procurant des avantages essentiels à tous les peuples" (CDB 2010 b), concrétisée par 20 objectifs stratégiques pour 2020;

- la *Stratégie de mobilisation des ressources à l'appui de la réalisation des trois objectifs de la Convention* avec pour objectif d'augmenter d'ici à 2020 les flux financiers annuels internationaux vers les pays en développement contribuant à la réalisation des trois objectifs de la Convention (CDB 2010c);
- création d'un *groupe d'experts sur la diversité biologique pour l'élimination de la pauvreté et le développement*, chargé d'étudier plus avant les liens entre les trois objectifs de la Convention et les processus d'élimination de la pauvreté et de développement (CDB 2010d);
- le *Code de conduite éthique Tkarihwaié:ri propre à assurer le respect du patrimoine culturel et intellectuel des communautés autochtones et locales* avec pour but de favoriser le respect du patrimoine culturel et intellectuel des communautés autochtones et locales qui présente un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique (CDB 2010e).

Cette conférence des Parties a été précédée de la 5^e réunion des Parties du Protocole de Carthagène. Lors de celle-ci le *Protocole additionnel de Nagoya - Kuala Lumpur sur la responsabilité et la réparation relatif au Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques* a été adopté. Ce protocole additionnel vise à contribuer à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique en fournissant des règles et des procédures internationales en matière de responsabilité et de réparation en cas de dommages résultant d'organismes vivants modifiés (CDB 2010f).

L'accent est également mis sur la coopération avec les autres conventions et les organisations et initiatives internationales. Des actions conjointes, entre autres en préparation de Rio+20, sont aussi envisagées.

1.3.5 Engagements de la Belgique

La *Stratégie nationale de la Belgique pour la biodiversité 2006-2016* a été développée en réponse à l'article 6 de la Convention sur la diversité biologique. Cette Stratégie présente un ensemble d'objectifs prioritaires pour empêcher et réduire les causes de la perte de diversité biologique en Belgique (CCPIE 2006). Elle a aussi pour but de mettre en œuvre la CDB; d'atteindre l'objectif fixé par l'Union Européenne d'arrêter la perte de diversité biologique en Europe d'ici l'année 2010; et de fournir une réponse nationale intégrée aux nombreux traités et accords sur la diversité biologique dont la Belgique fait partie. Il faut toutefois remarquer que la mise en œuvre en Belgique des traités internationaux et européens sur la diversité biologique est principalement une compétence régionale.

Les parties à la Convention doivent également élaborer, tous les 4 ans, des rapports nationaux de mise en œuvre de la CDB. Ces rapports synthétisent l'action nationale menée dans le cadre de la CDB et peuvent être complétés par des rapports thématiques en fonction des sujets abordés lors des COP. Le premier rapport national a été élaboré en 1998 et le quatrième en 2009. La Belgique a complété ceux-ci, entre 2001 et 2009, par 7 rapports thématiques (CHM 2011).

1.3.6 Organisation scientifique de référence

La *Plate-forme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques* (en anglais *Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, IPBES*) n'est pas encore formellement créée, même si plusieurs instances ont pris acte de sa création (ONU 2010b). Deux séances plénières (prévues pour fin 2011 et début 2012) réunissant les membres de l'IPBES sont, en effet, nécessaires afin que celle-ci soit pleinement opérationnelle. L'un des principaux rôles de cet organe sera de réaliser des analyses scientifiques poussées sur les découvertes scientifiques en matière de services fournis par les écosystèmes et de diversité biologique. L'objectif est de fournir des rapports couvrant non seulement l'état, le statut, et les tendances des écosystèmes dans le monde, mais également de donner un aperçu des options politiques possibles, des transformations nécessaires et des réponses à apporter face aux différentes problématiques abordées.

1.4 Convention sur la lutte contre la désertification

1.4.1 Enjeux

La désertification désigne la dégradation des terres arides, semi-arides et subhumides sèches, c'est-à-dire leur perte de productivité biologique et économique, suite à la surexploitation des sols, au surpâturage, au déboisement et à de mauvaises pratiques d'irrigation. "*Ces comportements sont souvent causés par les pressions économiques, écologiques et sociales, l'ignorance, la guerre et la sécheresse*" (CCD 2010). L'objectif de la Convention est de lutter contre la désertification et d'atténuer les effets de la sécheresse dans les pays particulièrement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique (ONU 1994). La Convention insiste particulièrement sur le principe de participation et l'implication des acteurs et des populations locales pour lutter contre la désertification. Elle est articulée autour de programmes d'action nationaux.

1.4.2 Partenaires et lieux de négociations

La Conférence des parties (COP) est l'organe souverain de la Convention. Celle-ci regroupe 193 Etats et l'UE, soit tous les Etats du monde, à l'exception de l'Estonie et du Vatican. La COP se réunit tous les deux ans dans un lieu *ad hoc*. Pendant COP-5 à Genève en 2001 le CRIC (Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la convention) a été installé pour revoir et évaluer la convention (CCD 2001). Le Mécanisme global (GM) coordonne la mobilisation des ressources financières multilatérales et bilatérales pour la lutte contre la désertification.

1.4.3 Accords et dates clés

La désertification est un problème reconnu depuis longtemps. Dès 1977, la Conférence des Nations unies sur la désertification avait adopté un plan d'action pour lutter contre ce phénomène. Malgré des succès locaux, la désertification s'est poursuivie dans les années qui ont suivi. La Conférence de Rio (1992), a lancé un processus de négociation qui a abouti en juin 1994 à la création de la *Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique*, en abrégé CCD, entrée en vigueur le 26 décembre 1996.

La COP-8 a adopté le Plan-cadre stratégique décennal à Madrid en 2007 (CCD 2007). Ce plan fixe des objectifs à long terme (plus de 10 ans) et à court/moyen terme (3 à 5 ans) pour guider les partenaires de la Convention dans leur action. Ce plan définit aussi des indicateurs pour suivre la réalisation des objectifs de long terme. La dernière COP a eu lieu en 2009 à Buenos Aires. Elle a notamment fait le point sur la mise en œuvre du Plan-cadre décennal. La prochaine COP aura lieu à l'automne 2011 en Corée du Sud.

1.4.4 Développements récents

La prochaine COP ayant lieu fin 2011, aucune décision importante n'est attendue d'ici là.

1.4.5 Engagements de la Belgique

La Belgique n'est pas directement concernée par la désertification et n'a pas d'engagement en la matière.

1.4.6 Organisations scientifiques multilatérales de référence

Le Comité pour la science et la technologie (CST) est un organe subsidiaire de la Convention. Composé de représentants des gouvernements, il conseille la COP dans les domaines scientifiques et techniques, assure la liaison entre la COP et le monde scientifique et encourage la coopération dans les domaines de la recherche et de l'observation. Jusqu'en 2007, date de la fin de sa mission, un Groupe d'experts a joué un rôle important auprès du CST, fournissant des informations sur les connaissances et les politiques envisageables.

1.5 Déclaration de principes pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts

1.5.1 Enjeux

En 1992, la Convention diversité biologique était essentiellement envisagée du point de vue de la protection de la diversité biologique, alors que les forêts, qui en font intégralement partie, revêtaient déjà un enjeu socio-économique important et ceci dans les pays en développement. Le sujet des forêts était d'ailleurs parmi les plus controversés lors du Sommet de Rio, c'est pourquoi la volonté d'aboutir à une convention forêts n'a pas pu aboutir. Le texte qui y a été adopté est dès lors une Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts.

1.5.2 Partenaires et lieux de négociations

Le Forum des Nations unies sur les forêts (FNUF) est un organe auxiliaire du Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC). Il est dès lors composé de tout les Etats membres des Nations unies. Les réunions ont lieu au quartier général de l'ONU à New York avec les représentants permanents des Etats membres de l'ONU.

1.5.3 Accords et dates clés

Les Forêts ont fait l'objet d'une *Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts* lors du Sommet de Rio en 1992 (ONU 1992c). Les principes repris dans cette déclaration ont essentiellement pour but de contribuer à la gestion, à la conservation et à l'exploitation écologiquement viable des forêts, et de prévoir les multiples fonctions et usages complémentaires de celles-ci.

Trois plates-formes de négociations ont été mises en place pour concrétiser ces principes:

- l'*Intergovernmental Panel on Forests* (IPF) de 1995 à 1997;
- l'*Intergovernmental Forum on Forests* (IFF) de 1997 à 2000;
- le *Forum des Nations unies sur les forêts* (FNUF) depuis 2000, créé par une résolution d'ECOSOC (ECOSOC Resolution/2000/35).

L'IPF/IFF a abouti à plus de 270 propositions d'actions pour une gestion durable des forêts. Le FNUF travaille sur la base d'un *Programme de travail multi-annuel* (2001-2005 et 2007-2015). Le deuxième programme de travail, adopté en 2006, a fixé quatre objectifs d'ensemble relatifs aux forêts pour lesquels il est convenu de s'employer à les réaliser d'ici à 2015: mettre fin à la perte de couverture forestière; renforcer les bienfaits économiques, sociaux et environnementaux liés aux forêts; accroître la superficie de forêts protégées et la proportion de produits forestiers provenant de forêts gérées écologiquement; et inverser la tendance à la baisse de l'aide publique au développement destinée à l'exploitation viable des forêts (UNFF 2007).

La septième session du FNUF a adopté un *instrument juridiquement non contraignant sur tous les types de forêts* qui a pour objectif de renforcer la volonté politique pour une gestion durable des forêts; de renforcer le rôle des forêts comme contribution à la réalisation d'autres objectifs tels que les objectifs du millénaire; et de fournir un cadre d'action national et de coopération international (UNFF 2007). Cet instrument a également été adopté par l'Assemblée générale des Nations unies en décembre 2007 (ONU 2007).

1.5.4 Développements récents

La dernière réunion du Forum des Nations unies sur les forêts s'est déroulée du 24 janvier au 4 février 2011 à New York. Cet événement a initié l'Année internationale des forêts 2011. Le FNUF y a adopté la *Resolution on Forests for People, Livelihoods and Poverty Eradication* avec pour objectif de promouvoir le rôle de la gestion durable des forêts pour l'éradication de la pauvreté dans les pays en développement (UNFF 2011).

1.5.5 Engagements de la Belgique

Les États membres peuvent, sur une base volontaire, établir des rapports nationaux bisannuels en préparations des sessions du FNUF. Le rapport pour la 10^e session (2013) devrait mettre l'accent sur la mise en œuvre de l'instrument juridiquement non contraignant concernant tous les types de forêts, un rapportage équilibré sur la mise en œuvre de la réalisation des quatre objectifs d'ensemble relatifs aux forêts.

La Belgique n'a préparé un tel rapport que dans le cadre de la préparation de la deuxième réunion du FNUF en 2001 (De Schepper *et al.* 2001).

1.5.6 Organisation scientifique de référence

Il n'y a pas d'organe scientifique multilatéral spécifique pour les forêts.

2 Annexes techniques

2.1 Origine des 25 indicateurs phares

Le tableau ci-dessous vient en annexe du point A.2 et informe sur l'historique des indicateurs faisant partie de la liste de 25 indicateurs phares. Pour chacun de ces indicateurs, il est indiqué:

- s'il faisait partie du tableau de 88 IDD présenté dans le RFDD 2009 (colonne RF5)
- s'il s'agit d'un indicateur issu de la stratégie EU 2020 (colonne EU 2020)
- si cet indicateur a été ajouté ou modifié et les justifications des changements opérés (colonne Remarques).

Tableau 1 Origine des 25 indicateurs phares				
	Nom de l'indicateur	RF5	EU 2020	Remarques
1	Revenu disponible des ménages			Voir A ci-dessous
2	Taux d'endettement des ménages	X		
3	Nombre de personnes présentant un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale	X	X	Voir B ci-dessous
4	Part de la population âgée de 18 à 24 ans ne suivant ni études ni formation et dont le niveau d'études ne dépasse pas l'enseignement secondaire inférieur	X	X	Voir C. ci-dessous
5	Taux de chômage des jeunes			Voir D. ci-dessous
6	Espérance de vie à la naissance répartie selon le genre	X		
7	Part de la population rapportant avoir souffert de maladies cardio-vasculaires	X		
8	Part de la population adulte en situation d'obésité	X		
9	Indice d'abondance de la population d'oiseaux des champs	X		Voir E. ci-dessous
10	Nombre d'espèces de poissons commerciaux dans la Mer du Nord et les eaux limitrophes, dont le stock est à l'intérieur des valeurs de précaution	X		
11	Quantité émise de gaz à effet de serre	X	X	
12	Quantité émise d'oxydes d'azote dans l'air	X		
13	Quantité émise d'azote dans l'eau	X		
14	Taux d'emploi des 15-64 ans	X	X	
15	Découplage entre le PIB et la consommation de matières	X		
16	Découplage entre le PIB et la consommation d'énergie primaire	X	X	
17	Découplage entre le PIB et le nombre de véhicules-km	X		
18	Part de la consommation d'énergie produite à partir des sources d'énergie renouvelables dans la consommation d'énergie primaire	X	X	Voir F. ci-dessous
19	Part modale de la route dans les déplacements de personnes sur le territoire belge	X		
20	Consommation apparente de viande	X		
21	Formation brute de capital fixe (FBCF) des entreprises et des administrations publiques	X		
22	Part des dépenses intérieures brutes de R&D financées par les entreprises et les pouvoirs publics dans le PIB	X	X	
23	Aide publique au développement en % du RNB	X		
24	Dette brute consolidée au sens du Traité de Maastricht en pourcentage du PIB	X		
25	Part des mesures des Plans fédéraux de développement durable exécutées et/ou évaluées	X		

A – INDICATEUR 1. REVENU DISPONIBLE DES MÉNAGES: suite aux recommandations de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi (Stiglitz *et al.* 2009), il a été décidé d'introduire dans cette liste de 25 indicateurs phares un indicateur sur le revenu disponible des ménages, qui a été préféré au PIB.

B – INDICATEUR 3. NOMBRE DE PERSONNES PRÉSENTANT UN RISQUE DE PAUVRETÉ OU D'EXCLUSION SOCIALE: suite à l'adoption de la stratégie EU 2020, l'indicateur *part de la population présentant un risque de pauvreté* a été remplacé par l'indicateur *nombre de personnes présentant un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale*. Deux changements importants ont ainsi été faits :

- l'indicateur est maintenant exprimé de façon absolue en nombre de personnes, et non plus de façon relative en part de la population;
- l'indicateur couvre maintenant trois risques de pauvreté (les revenus, le dénuement matériel et le chômage), et non plus le seul risque de pauvreté associés aux revenus.

C – INDICATEUR 4. PART DE LA POPULATION ÂGÉE DE 18 À 24 ANS NE SUIVANT NI ÉTUDES NI FORMATION ET DONT LE NIVEAU D'ÉTUDES NE DÉPASSE PAS L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE INFÉRIEUR: suite à l'adoption de la stratégie EU 2020, l'indicateur relatif à l'éducation des jeunes ne mesure plus la part des jeunes de 20 à 24 ans ayant atteint au moins un niveau d'éducation secondaire supérieur, mais bien la part des jeunes de 18 à 24 ans qui n'ont pas un niveau d'éducation supérieur et qui ne suivent ni étude ni formation.

D – INDICATEUR 5. TAUX DE CHÔMAGE DES JEUNES. L'indicateur *taux d'emploi des jeunes* présenté dans le RFDD 2009 a été remplacé par le *taux de chômage des jeunes* parce que celui-ci informe mieux sur la part des jeunes qui n'ont pas accès au marché du travail que le taux d'emploi des jeunes. En effet, parmi les jeunes qui n'ont pas d'emploi, certains suivent encore des études et ne sont donc pas demandeurs d'emploi.

E – INDICATEUR 9. INDICE D'ABONDANCE DE LA POPULATION D'OISEAUX DES CHAMPS: l'indicateur *Part des espèces menacées d'oiseaux* présenté dans le 5^e RFDD a été remplacé par l'*Indice d'abondance de la population d'oiseaux des champs*. L'indicateur *Part des espèces menacées d'oiseaux* n'est pas assez stable car le dénominateur varie d'année en année et ne permet donc pas de comparaison fiable dans le temps.

F – INDICATEUR 18. PART DE LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE PRODUITE À PARTIR DES SOURCES D'ÉNERGIE RENOUVELABLES DANS LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE PRIMAIRE. Dans la stratégie EU 2020, le dénominateur de l'indicateur relatif à la consommation d'énergie renouvelable est la consommation finale brute d'énergie (*part de la consommation d'énergie produite à partir des sources d'énergie renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie*). Comme des données pour cet indicateur ne sont disponibles qu'à partir de 2006, l'indicateur *Part de la consommation d'énergie produite à partir des sources d'énergie renouvelables dans la consommation d'énergie primaire* a été maintenu pour disposer d'une longue série temporelle. De plus, les données pour ces deux indicateurs ne sont pas très différentes et suivent depuis 2006 une évolution comparable.

2.2 Textes juridiques sur l'évolution de la stratégie fédérale de développement durable

Liste des textes juridiques relatifs à la Stratégie fédérale de développement durable décrite et évaluée au chapitre 1 de la Partie B.

Tableau 2 Loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable	
Date de publication Moniteur belge	Titre, avec date de promulgation
18/06/1997	Loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable
31/12/2001	Loi-programme du 30 décembre 2001
28/07/2006	Loi du 20 juillet 2006 portant dispositions diverses
28/12/2006	Loi-programme du 27 décembre 2006
14/10/2010	Loi du 30 juillet 2010 modifiant la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable.
14/10/2010	Loi du 30 juillet 2010 modifiant la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable en ce qui concerne l'évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable.
31/12/2010	Loi du 29 décembre 2010 portant dispositions diverses.
Source: Moniteur belge	

Tableau 3 Arrêtés royaux relatifs à d'autres acteurs et instruments	
Date de publication Moniteur belge	Titre, avec date de promulgation
23/09/1998	Arrêté royal du 10 août 1998 portant approbation du règlement d'ordre intérieur du Conseil fédéral pour le développement durable
05/03/2002	Arrêté royal du 25 février 2002 portant création du Service public fédéral de programmation Développement durable
06/10/2004	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.
07/12/2004	Arrêté royal du 8 octobre 2004 modifiant l'arrêté royal du 25 février 2002 portant création du Service public fédéral de programmation Développement durable
25/08/2006	Arrêté royal du 22 août 2006 exécutant l'article 352 de la loi du 20 juillet 2006 portant dispositions diverses
05/02/2007 et 07/02/2007 (errata)	Arrêté royal du 16 janvier 2007 modifiant 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.
Source: Moniteur belge	

Tableau 4 Arrêtés royaux organisant la CIDD	
Date de publication Moniteur belge	Titre, avec date de promulgation
22/12/1998	Arrêté Royal du 1er décembre 1998 fixant les règles générales relatives à l'organisation et de fonctionnement de la Commission interdépartementale du développement durable.
30/01/2004	Arrêté royal du 8 décembre 2003 modifiant l'Arrêté Royal du 1 septembre 1998 portant fixation des règles générales relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Commission Interdépartementale du développement durable.
28/03/2007 et 13/04/2007 (erratum)	Arrêté royal du 19 mars 2007 fixant les règles générales relatives à l'organisation et au fonctionnement de la CIDD.
Source: Moniteur belge	

Tableau 5 Arrêtés royaux relatifs aux Plans fédéraux et les consultations	
Date de publication Moniteur belge	Titre, avec date de promulgation
14/01/2000	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
14/01/2000	Arrêté royal van 9 janvier 2000 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
15/02/2000	(Autre décision) Comité d'accompagnement destiné à soutenir scientifiquement la consultation de la population sur l'Avant-projet de plan fédéral de développement durable - Nomination des membres
16/03/2000	Arrêté royal du 12 mars 2000 portant modification de l'arrêté royal du 9 janvier 2000 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
17/10/2000	(Communication officielle) Fixation du Plan fédéral de développement durable 2000-2004 (par l'arrêté royal du 19 septembre 2000)
11/04/2003	Arrêté royal du 2 avril 2003 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
04/12/2003	(Autre décision) Plan fédéral de développement durable 2000-2004. Fixation de la date de fin de la période couverte par le Plan en cours (par l'arrêté royal du 22 octobre 2003 portant modification de l'arrêté royal du 19 septembre 2000 portant fixation du Plan fédéral de développement durable 2000-2004)
17/12/2003	Arrêté royal du 11 décembre 2003 organisant l'octroi de subventions à des projets de diffusion d'informations et de séances d'information proposés par des associations et à des projets de reportage proposés par des médias dans le cadre de la consultation de la population sur l'Avant-projet de plan fédéral de développement durable 2004-2008
12/02/2004	(Communication officielle) Consultation de la population sur l'Avant-projet de plan fédéral de développement durable 2004-2008
13/05/2004	Arrêté royal du 31 mars 2004 modifiant l'arrêté royal du 11 décembre 2003 organisant l'octroi de subventions à des projets de diffusion d'informations et de séances d'information proposés par des associations et à des projets de reportage proposés par des médias dans le cadre de la consultation de la population sur l'Avant-projet de plan fédéral de développement durable 2004-2008
07/12/2004	(Communication officielle) Fixation du Plan fédéral de développement durable 2004-2008 (par l'arrêté royal du 28 octobre 2004)
23/04/2008 et 09/05/2008 (erratum)	(Communication officielle) Consultation de la population sur l'Avant-projet de plan fédéral de développement durable 2009-2012
09/05/2008	Arrêté royal du 24 avril 2008 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
Source: Moniteur belge	

2.3 Aspects techniques et méthodologiques de l'évaluation de la mise en œuvre des Plans

Ce chapitre présente la méthodologie utilisée pour l'évaluation de la mise en œuvre des Plans à la section 2.3. de la Partie B. L'ensemble des références bibliographiques utilisées dans ce texte sont reprises ci-dessous dans la section 3.2 *Partie B* de la bibliographie.

2.3.1 Suivi par la CIDD des politiques menées

La CIDD et ses membres ont pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre des Plans dans chaque administration et organisme public fédéral. Ce suivi accumule depuis 2000 des données sur cette mise en œuvre dans deux publications:

- les rapports des membres de la CIDD;
- la base de données *Suivi des mesures prises au fédéral*, créée par la CIDD au printemps 2008 comme annexe aux rapports des membres.

Les rapports des membres et la base de données présentent le bilan interne de la CIDD quant à la mise en œuvre des mesures des Plans 2000-2004 et 2004-2008. Ce suivi par la CIDD est effectué selon sa

propre classification, laquelle a été construite avec des termes proches mais différents de ceux de la méthodologie 2004 de la TFSD (CIDD 2006a).

C'est selon cette classification CIDD que les différents départements alimentent les rapports des membres et la base de données en fournissant eux-mêmes directement:

- des données brutes qualitatives, c'est-à-dire des descriptions d'actions entreprises pour mettre en œuvre la mesure;
- des données brutes quantitatives sur la base de la classification interne à la CIDD (qualifiées de "brutes" parce qu'interprétée de façon non homogène par les différents fonctionnaires chargés d'alimenter la banque).

2.3.2 Evaluation par la TFDD du BFP des politiques menées

Pour pouvoir remplir sa mission d'évaluation de la mise en œuvre des mesures des Plans, une méthode a été progressivement développée par la TFDD jusqu'en 2004. Elle a été publiée dans les travaux préparatoires au *Rapport fédéral sur le développement durable 2000-2004* (Delbaere *et al.* 2005; TFDD 2005, pp. 141-152). Elle classe et analyse les données récoltées dans les *Rapports des membres 2000 à 2004* de la CIDD. Depuis 2008, la TFDD remplit cette mission en utilisant tant les rapports des membres de la CIDD que la base de données de la CIDD.

Les données brutes, qualitatives et quantitatives, fournies par la CIDD sont examinées et confrontées les unes aux autres par la TFDD qui les transforme en données intégrées dans une classification homogène permettant d'appliquer la méthodologie ci-dessous.

Cette transformation est nécessaire, par exemple, lorsqu'une mesure est décrite par la CIDD comme Exécutée, sans autre information sur cette exécution. Cela ne permet pas de savoir ce qui a été mis en place pour appliquer la mesure. En l'absence d'information permettant d'attester de l'exécution réelle ou non de cette mesure, elle sera considérée dans les Rapports fédéraux de la TFDD comme Non documentée.

Cet exemple montre l'importance pour la CIDD de compléter la base de données en fournissant des informations qualitatives quant à la façon dont les mesures sont mises en œuvre. Il permet aussi de comprendre pourquoi seules les mesures classées Sans suite par la CIDD seront reprises dans la même classe par la TFDD, car c'est la façon dont un membre de la CIDD déclare que rien n'a été entrepris pour mettre en œuvre la mesure.

La méthodologie d'évaluation de la TFDD classe les mesures des Plans selon leur état de mise en œuvre, en intégrant les données qualitatives et quantitatives fournies par la CIDD, c'est-à-dire en les utilisant pour se valider mutuellement. Cet état de mise en œuvre classe toutes les mesures de chaque Plan selon qu'elles ont atteint trois étapes successives de mise en œuvre (Préparation, Exécution et Monitoring) et selon trois autres catégories (Sans suite, Caduque et Non documenté).

Par rapport aux évaluations effectuées dans les *Rapports fédéraux de développement durable 2005 et 2007*, certains regroupements ont été effectués: la nouvelle étape Exécution regroupe les anciennes étapes Décision, Exécution et Variable; la nouvelle étape Monitoring regroupe les anciennes étapes Monitoring et Evaluation; la nouvelle catégorie Caduque regroupe les anciennes catégories Caduque et Dénéfédéralisé (TFDD 2005, pp. 141-152 et TFDD 2007, pp. 202-222).

L'évaluation de la mise en œuvre est non seulement faite de manière globale pour l'ensemble des mesures du Plan, mais est aussi faite en subdivisant les mesures par thème concerné et par instrument impliqué. Les thèmes et instruments sont ceux qui sont également utilisés dans l'analyse du contenu des Plans.

Tableau 6 Etapes, catégories, thèmes et instruments**Etapes de la mise en œuvre et autres catégories**

1. "Préparation": choix du calendrier, des instruments et des objectifs intermédiaires. Cette étape dure jusqu'au moment où les objectifs et les instruments sont choisis et prêts à être repris dans un texte réglementaire.
2. "Exécution": formulation, approbation et publication des mesures, suivi de leur application et de leur contrôle.
3. "Monitoring": rassemblement de données sur l'exécution, menant éventuellement à des adaptations et, le cas échéant, à une évaluation scientifique ayant pour but d'orienter la politique, en apportant un avis sur le projet et son suivi.
4. "Sans suite": catégorie de mesures pour lesquelles aucune initiative n'a été prise afin de la mettre en œuvre.
5. "Caduque": catégorie de mesures rendues caduques par de nouvelles décisions (mesures régionalisées ou prises à d'autres niveaux de pouvoir).
6. "Non documenté": catégorie de mesures n'ayant fait l'objet d'aucun rapport et au sujet desquels aucune information n'est disponible. Lorsque des informations erronées ont été communiquées au sujet de certaines mesures, celles-ci ont également été affectées à cette catégorie.

Thèmes

- Modes de consommation et de production
- Pauvreté et exclusion sociale, surendettement, santé environnementale
- Agriculture, milieu marin, diversité biologique
- Energie, transports, ozone et changements climatiques
- Moyens d'exécution (politique internationale, politique internationale, politique fiscale et information pour la prise de décisions)
- Renforcement du rôle des grands groupes sociaux
- Dix lignes directrices de la politique de développement durable

Instruments

- Instruments de régulation: normes, licences, restrictions, etc.
- Instruments économiques: subventions, taxation, diminution des charges, etc.
- Instruments de communication: campagnes de sensibilisation, usage de différents canaux de communication, etc.
- Instruments volontaires: accords volontaires, etc.
- Instruments de suivi: indicateurs, rapports, etc.
- Instruments de programmation: planning et mesures à définir
- Instruments de recherche^a: études, etc.

- a) Dans les analyses précédentes (voir e.a. le troisième Rapport fédéral de développement durable, TFDD 2005) les instruments de communication et de recherche formaient un seul groupe d'instruments politique. Au vu de l'importance de cette catégorie, d'une part, et de la logique de filière (en amont la recherche comme base de la décision et en aval la communication afin d'informer par rapport à la décision prise), d'autre part, ce groupe a été subdivisé en deux.

3 Bibliographie

Comme les parties de ce Rapport portent sur des sujets différents, la bibliographie de chacune de ces parties est présentée séparément, quitte à ce qu'il y ait quelques répétitions. Dans la partie C, les références bibliographiques présentes dans chacune des 11 sections de même structure sont rassemblées au début. Les références bibliographiques spécifiques à chacune de ces 11 sections sont présentées séparément, par sujet.

3.1 Bibliographie de la Partie A

CDB (2010). *3ème édition des Perspectives mondiales de la diversité biologique*. Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique. <http://www.cbd.int/doc/publications/gbo/gbo3-final-fr.pdf> (consulté le 16/08/2010).

Commission européenne (2010). *Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*. Communication de la Commission. COM(2010) 2020 final.

Deuxième Conférence de la Mer du Nord: OSPAR (1987). *Déclaration de Londres*. http://www.ospar.org/html_documents/ospar/html/2nsc-1987_london_declaration.pdf (consulté le 31/08/2011).

Directive NEC 2001: *Directive 2001/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2001 fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques*. Journal officiel des Communautés européennes L 309/22 du 27/11/2001.

Eurostat (2009). *Sustainable development in the European Union. 2009 monitoring report of the EU sustainable development strategy*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Eurostat (2011). <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/> (consulté le 01/07/2011).

Gouvernement fédéral belge (2011). *Programme national de réforme. Belgique 2011*. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_belgium_fr.pdf (consulté le 27 juin 2011).

IPCC (2007). *Climate change 2007: Mitigation of climate change, contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the IPCC*. Cambridge University Press, www.ipcc.ch.

MB (1997). Loi du 5 mai 1997 *relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable*. Moniteur belge du 18/06/1997.

MB (2002). *Loi-programme (I) du 24 décembre 2002*. Moniteur belge 31/12/2002, pp. 58686-58797.

OCDE (2007). *Des emplois pour les jeunes – Belgique*. <http://www.oecd.org/dataoecd/36/55/38090801.pdf> (consulté le 28/06/2011).

OECD (2011). *Growing income inequality in OECD countries: what drives it and how can policy tackle it ?* OECD Forum on tackling inequality. Paris, Monday 2 May 2011.

ONU (1970). *Stratégie internationale du développement pour la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement*. Résolution 2626, 24/10/1970.

ONU (2002). *Plan de mise en oeuvre du Sommet mondial pour le développement durable*. Organisation des Nations unies. http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/French/POIToc.htm (consulté le 17/08/2009).

- PFDD 2004-2008/2011: Gouvernement fédéral belge (2004). *Plan fédéral de développement durable 2004-2008*. <http://www.cidid.be> (consulté le 26/02/2009).
- Protocole de Kyoto 1997: CCNUCC (1997). *Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*. http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php (consulté le 9 mars 2011).
- Stiglitz J.E., A. Sen et J-P. Fitoussi (2009). *Rapport de la Commission sur la Mesure de la Performance Économique et du Progrès Social*. http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_francais.pdf (consulté le 28/06/2011).
- Stratégie de Lisbonne: Conseil européen (2000). *Conclusions de la présidence du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000*. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00100-r1.f0.htm (consulté le 27/08/2009).
- TFDD (2009). *Indicateurs, objectifs et visions de développement durable. Rapport fédéral sur le développement durable 2009*. Bruxelles: Bureau fédéral du Plan.
- Traité de Maastricht 1992: UE (1992). *Traité sur l'Union européenne*. Journal officiel n° C 191 du 29 juillet 1992. <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> (consulté le 31/08/2011).
- UNEP (2004). *European Stakeholder Meeting on Sustainable consumption and production. Meeting Report and Co-chairs' Summary*. http://ec.europa.eu/environment/wssd/pdf/ostend_scp_report_final.pdf (consulté le 14 juin 2011).
- World Bank (2011). *The Changing Wealth of Nations: Measuring Sustainable Development for the New Millennium*. Washington: World Bank.

3.2 Bibliographie de la Partie B

- Action 21 ou Agenda 21: voir CNUED.
- Arnstein, S. R. (1969). *A Ladder of Citizen Participation* in: *Journal of American Institute of Planners*, Vol. 35, No. 4.
- Avant-projet de Plan fédéral de développement durable 2009-2012: voir CIDD (2008b).
- CCE (2001). *Développement durable en Europe pour un monde meilleur: stratégie européenne en faveur du développement durable*. Communication de la Commission. COM(2001) 264 final/2.
- CCE (2006). *Nouvelle stratégie de l'UE en faveur du développement durable*, adoptée par le Conseil européen lors de sa réunion des 15 et 16 juin 2006. Document 10917/06.
- CDO (2000). *Codering en verwerking van gegevens betreffende de reacties van de Belgische bevolking op het Voorontwerp van Federaal Plan voor Duurzame Ontwikkeling*. Rapport final du Project Consult/1-2000 par ordre du Secrétaire d'Etat à l'énergie et au développement durable (Project n°175A4500).
- CFDD (2000a). *Avis sur l'Avant-projet de plan fédéral pour un développement durable 2000-2003*. Conseil fédéral du développement durable. Document 2000a02f.
- CFDD (2000b). *Avis sur la révision de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable*. Conseil fédéral du développement durable. Document 2000a15f.
- CFDD (2003). *Avis sur la nécessité de développer une stratégie de consultation et recommandations pour la consultation sur l'avant-projet du 2e Plan fédéral de développement durable*. Conseil fédéral du développement durable. Document 2003a05f.

- CFDD (2004a). *Avis sur l'avant-projet de plan fédéral de développement durable 2004-2008*. Conseil fédéral du développement durable. Document 2004a04f.
- CFDD (2004b). *Rapport annuel 2003*. Conseil fédéral du développement durable. http://www.cfdd.be/DOC/pub/jv_ra/2003ra.pdf. (consulté le 08/06/2011).
- CFDD (2006). *Avis sur la note d'orientation pour le troisième plan fédéral de développement durable*. Conseil fédéral du développement durable. Document 2006a14f. http://www.cfdd.be/FR/publications_avis_2006.html (consulté le 11/07/2011).
- CFDD (2008). *Avis sur l'avant-projet de troisième plan fédéral de développement durable (2009-2012)*. Conseil fédéral du développement durable. Doc. 2008a03f.
- Chambre des représentants (1996). *Projet de loi relatif à la coordination de la politique fédérale de développement durable*. Document 834/1 - 96/97.
- Chambre des représentants (2000). *Questions et réponses écrites. Question écrite de Mme Frieda Brepoels du 3 mai 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*. 15/05/2000. Reference: QRVA 50 030, p.3556.
- Chambre des représentants (2003) *Compte rendu integral avec compte rendu analytique traduit des interventions*. Document CRIV 50 PLEN 356.
- Chambre des représentants (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.
- Chambre des représentants (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.
- Chambre des représentants (2007). *Proposition de loi modifiant la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable*. Document 52 0180/001.
- Chambre des représentants (2008a). *Proposition de loi modifiant la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable en ce qui concerne la vision à long terme*. Document 52 1655/001.
- Chambre des représentants (2008b). *Proposition de loi modifiant la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable en ce qui concerne l'évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable*. Document 52 1656/001.
- Chambre des représentants (2008c). *Echange de vues. Présentation du "Printemps de l'Environnement" et organisation du suivi parlementaire*. Document 52/1031/001.
- Chambre des représentants (2008d). *Rapport fédéral de développement durable, présentation de l'avant-projet de Plan fédéral de développement durable*. Document 52/1384/001.
- Chambre des représentants (2009a). *Projet de loi modifiant la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable*. Document 52 2238/001.
- Chambre des représentants (2009b). *Rapport fédéral développement durable - Vision à long terme 2050*. Document 52/1864/001.
- Chambre des représentants (2010). *Projet de loi modifiant la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable, proposition de loi modifiant la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable, Proposition de loi modifiant la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable en ce qui concerne la vision à long terme et proposition de loi modifiant la loi du 5 mai 1997 relative à la coor-*

- dination de la politique fédérale de développement durable en ce qui concerne l'évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable.* Rapport fait au nom de la commission de la santé publique, de l'environnement et du renouveau de la société par Mme Catherine Fonck. Document 52 2238/004.
- CIDD (2000a à 2007a). *Rapports 1999 à 2006 des membres de la Commission interdépartementale du développement durable.* Commission interdépartementale du développement durable. <http://www.cidd.be> (consultés le 06/07/2011).
- CIDD (2000b à 2007b). *Rapports de la Commission interdépartementale du développement durable 1999 à 2006.* Commission interdépartementale du développement durable. <http://www.cidd.be>(consultés le 31/08/2011).
- CIDD (2000c). *Projet de Plan fédéral pour un Développement durable 2000-2003 (Track changes).* Commission interdépartementale du développement durable. <http://www.cidd.be> (consulté le 06/07/2011).
- CIDD (2006c). *Note d'orientation pour construire l'avant-projet de PFDD 2009-2012, Avant-projet de Plan fédéral de développement durable 2009-2012: A quoi ressemblera-t-il? Comment le construire?* Commission interdépartementale du développement durable. <http://www.poddo.be/uploads/documentenbank/e3249974191bb2a2fb5e734ae844b262.pdf> (consulté le 31/08/2011).
- CIDD (2008a). *Rapport 2007.* Commission interdépartementale du développement durable. <http://www.cidd.be> (consulté le 31/08/2011).
- CIDD (2008b). *Avant-projet de Plan fédéral de développement durable 2009-2012.* Commission interdépartementale du développement durable. <http://www.plan2009.be> (consulté le 31/08/2011).
- CIDD (2009). *Rapport 2008.* Commission interdépartementale du développement durable. <http://www.cidd.be> (consulté le 31/08/2011).
- CIDD (2010a). *Base de données Suivi des mesures prises au fédéral.* Commission interdépartementale du développement durable. <http://www.icdo.be/suivi-opvolging/index.cgi> (consulté le 8/04/2010).
- CIDD (2010b). *Rapport 2009.* Commission interdépartementale du développement durable. <http://www.cidd.be> (consulté le 31/08/2011).
- CNUED (1993). *Action 21.* Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement. <http://www.un.org/french/events/rio92/agenda21/index.html> (consulté le 29/06/2011).
- Constitution belge (2008). *Constitution coordonnée.* <http://www.ejustice.just.fgov.be/loi/loi.htm> (consulté le 7/03/2011).
- Cour des comptes (2005). *La coordination de la politique fédérale de développement durable.* http://cour-descomptes.be/docs/reports/2005/2005_14_developpement_durable.pdf (consulté le 10 juillet 2008).
- Delbaere P., Dresselaers, P. et Gouzée, N. (2005). *La politique menée pour un développement durable.* Working Paper 1-05. Bruxelles: Bureau fédéral du Plan.
- ESDN (2011). *Basics of SD Strategies, Guidelines.* European Sustainable Development Network. <http://www.sd-network.eu/?k=basicsofSDstrategies> (consulté le 11/4/2011).
- Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de locale democratie.* Utrecht: Lemma; 264 p.
- Frère, JM. (2008). *Elementen van toekomstverkenning in de adviezen van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling van 2002 tot 2005. Analyse ter voorbereiding van het vierde Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling.* Working Paper 13-08. Bruxelles: Bureau fédéral du Plan.

- Gouvernement fédéral belge (2000). *Plan fédéral de développement durable 2000-2004*, <http://www.cidd.be> (consulté le 26/02/2009).
- Gouvernement fédéral belge (2004). *Plan fédéral de développement durable 2004-2008*. <http://www.cidd.be> (consulté le 26/02/2009).
- Gouvernement fédéral belge (2008). *Accord de gouvernement, signé par les négociateurs de CD&V, MR, PS, Open VLD et cdH le 18 mars 2008*. http://www.fedweb.belgium.be/fr/a_propos_de_l_organisation/administration_federale/politique/accord_de_gouvernement/index.jsp (consulté le 9/3/2011).
- Internet world Stats (2011). *Belgium - Internet usage, broadband and telecommunications reports*. <http://www.internetworldstats.com/eu/be.htm> (consulté le 31/05/2011).
- Loyens, K. & Van De Walle, S. (2006). *Participatie voor iedereen? Wenselijkheid en haalbaarheid van gelijke participatie in de consultatie over het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling*. Leuven: KUL. 150 p.
- Magnette (2008a). Note de politique générale *Climat et énergie*. Document 52 0995/011. <http://www.la-chambre.be/FLWB/PDF/52/0995/52K0995011.pdf> (consulté le 29/03/2011).
- Magnette (2008b). Note de politique générale *Climat et énergie*. Document 52 1529/022. <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/52/1529/52K1529022.pdf> (consulté le 29/03/2010).
- Magnette (2009). Note de politique générale *Climat et énergie*. Document 52 2225/005. <http://www.dekamer.be/FLWB/pdf/52/2225/52K2225005.pdf> (consulté le 20/10/2010).
- Magnette, P. (2010). *Clôture du Printemps de l'environnement: 80 % des actions prévues ont été réalisées (22 avril 2010)*. http://magnette.fgov.be/index.php?directory_normalized_name=Environnement-Climat.Printemps-de-lEnvironnement&content_normalized_title=Cloture-du-Printemps-de-lenvironnement--80-des-actions-prevues-ont-ete-realisees-22-avril-2010 (consulté le 10-12-2010).
- MB (1997). Loi du 5 mai 1997 *relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable*. Moniteur belge du 18/06/1997.
- MB (1998). AR du 1^{er} décembre 1998 *fixant les règles générales relatives à l'organisation et de fonctionnement de la Commission interdépartementale du développement durable*. Moniteur belge du 22/12/1998.
- MB (2001). *Loi-programme du 30 décembre 2001*. Moniteur belge du 31/12/2001.
- MB (2002). AR du 25 février 2002 *portant création du Service public fédéral de programmation Développement durable*. Moniteur belge du 3/5/2002.
- MB (2003). AR du 22 octobre 2003 *modifiant l'AR du 19 septembre 2000. Plan fédéral de Développement durable 2000-2004. Fixation de la date de fin de la période couverte par le plan en cours*. Moniteur belge 04/12/2003, p. 57942. Pour le texte de l'Arrêté royal du 22 octobre 2003 *modifiant l'arrêté royal du 19 septembre 2000 portant fixation du plan fédéral de développement durable 2000-2004*, voir CIDD, 2004b, p. 31.
- MB (2004a). AR du 8 décembre 2003 *modifiant l'Arrêté Royal du 1 septembre 1998 portant fixation des règles générales relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Commission Interdépartementale du développement durable*. Moniteur belge du 30/01/2004.
- MB (2004b). AR 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*. Moniteur belge du 6/10/2004.
- MB (2006a). Loi du 20 juillet 2006 *portant dispositions diverses*. Moniteur belge du 28/07/2006.
- MB (2006b). *Loi-programme du 27 décembre 2006*. Moniteur belge du 28/12/2006.

- MB (2007a). AR du 16 janvier 2007 *modifiant 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*. Moniteur belge du 5/2/2007.
- MB (2007b). AR du 19 mars 2007 *fixant les règles générales relatives à l'organisation et au fonctionnement de la CIDD*. Moniteur belge du 28/03/2007.
- MB (2010a). *Loi du 30 juillet 2010 modifiant la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable*. Moniteur belge du 14 octobre 2010.
- MB (2010b). *Loi du 30 juillet 2010 modifiant la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable en ce qui concerne l'évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable*. Moniteur belge du 14 octobre 2010.
- MB (2010c). *Loi du 29 décembre 2010 portant des dispositions diverses*. Moniteur belge du 31/12/2010.
- Plan 2000- 2004: voir Gouvernement fédéral belge 2000.
- Plan 2004-2008: voir Gouvernement fédéral belge 2004.
- Secrétariat de la CIDD (2004). *Survey Plan 2004-2008. Document de prise en considération*. <http://www.cidd.be> (consulté le 09/06/2011).
- SPP DD (2004 à 2010). *Rapports annuels 2003 à 2009*. <http://www.sppdd.be/FR/index.php?PHPSES-SID=3a70eef9f4792a3f07cb4d9cee8bec49&page=7> (consultés le 29/3/2011).
- SPP-DD (2004b). *Bulletin d'information du Service public fédéral Développement durable*. N° 2/2004.
- SPP DD (2008a). *Proposition des mesures du Plan fédéral de développement durable '00-'04 qui seront encore suivies par la CIDD dans la période 2009-2012*. http://www.plan2009.be/documents/liste_des_mesures_pfdd20002004.pdf (consulté le 31/03/2011).
- SPP DD (2008b). *Proposition des mesures du Plan fédéral de développement durable '04-'08 qui seront encore suivies par la CIDD dans la période 2009-2012*. http://www.plan2009.be/documents/liste_des_mesures_pfdd20042008.pdf, (01 sep 2010).
- SPP DD (2008c). *Consultation 2008*. Communication directe.
- TFDD (1999). *Sur la voie d'un développement durable ? Rapport fédéral sur le développement durable*. Bruxelles: Bureau fédéral du Plan.
- TFDD (2002). *Un pas vers un développement durable ? Rapport fédéral sur le développement durable*. Bruxelles: Bureau fédéral du Plan.
- TFDD (2005). *Comprendre et gouverner le développement. Rapport fédéral sur le développement durable 2000-2004*. Bruxelles: Bureau fédéral du Plan.
- TFDD (2007). *Accélérer la transition vers un développement durable*. Rapport fédéral sur le développement durable 2007. Bruxelles: Bureau fédéral du Plan.
- UN (2009). *National Sustainable Development Strategies*. UNDESA - Division of Sustainable Development. http://www.un.org/esa/dsd/dsd_aofw_nsd/nsds_index.shtml (consulté le 02/12/2010).

3.3 Bibliographie de la Partie C

3.3.1 Références générales de la partie C

Action 21 ou Agenda 21: voir CNUED

CIDD (1999a à 2010a). *Rapports de la Commission interdépartementale de développement durable 1998 à 2009*. http://www.cidd.be/FR/publications/rapports_annuels (consulté le 16/08/2010).

CIDD (1999b à 2010b). *Rapports des membres de la Commission interdépartementale de développement durable 1998 à 2009*. http://www.cidd.be/FR/publications/rapports_annuels (consulté le 16/08/2010).

CIDD (2010c). *Base de données - Suivi des mesures prises au niveau fédéral*. <http://www.icdo.be/suivi-opvolging/index.cgi> (situation en date du 08/04/2010).

CNUED (1992). *Déclaration de Rio de Janeiro sur l'environnement et le développement*. http://www.plan.be/websites/ferado/pdf/rio_f.pdf (consulté le 29/06/2011).

CNUED (1993). *Action 21*. <http://www.un.org/french/events/rio92/agenda21/index.html> (consulté le 05/09/2011).

CCE (2002) *Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social et au comité des régions - Vers un partenariat mondial pour un développement durable*. Commission des communautés européennes. COM(2002) 82 final/2

Conseil européen (2000). *Conclusions de la présidence du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000*. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00100-r1.f0.htm (consulté le 27/08/2009).

Conseil européen (2001). *Conclusions de la présidence du Conseil européen de Göteborg du 15 et 16 juin 2001*. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00200-r1.f1.pdf (consulté le 27/08/2009)

Conseil européen (2006). *Nouvelle stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable*. Adoptée par le Conseil européen lors de sa réunion des 15 et 16 juin 2006. Document 10917/06.

EU 2020: Commission européenne (2010). *Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*. Communication de la Commission. COM(2010) 2020 final.

Gouvernement fédéral belge (2000). *Plan fédéral de développement durable 2000-2004*, <http://www.cidd.be> (consulté le 26/02/2009).

Gouvernement fédéral belge (2004). *Plan fédéral de développement durable 2004-2008*. <http://www.cidd.be> (consulté le 26/02/2009). MB (1997). Loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable. Moniteur belge du 18/06/1997. pp. 16270-16274.

MB (2010). Loi du 29 décembre 2010 portant des dispositions diverses. Moniteur belge du 31/12/2010.

ONU (2002a). *Déclaration de Johannesburg sur le développement durable*. Organisation des Nations unies. Document A/CONF.199/20. http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/French/POI_PD.htm (consulté le 17/08/2009).

ONU (2002b). *Plan de mise en œuvre du sommet mondial pour le développement durable*. Organisation des Nations unies. http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/French/POIToc.htm (consulté le 17/08/2009).

Plan 2000-2004: voir Gouvernement fédéral belge (2000).

Plan 2004-2008/2011: voir Gouvernement fédéral belge (2004).

Stratégie de Lisbonne: voir Conseil européen (2000).

Stratégie de Göteborg: voir Conseil européen (2001) et CCE (2002).

Stratégie de développement durable renouvelée en 2006: voir Conseil européen (2006).

TFDD (2005). *Comprendre et gouverner le développement. Rapport fédéral sur le développement durable 2000-2004*. Bruxelles: Bureau fédéral du Plan.

TFDD (2007). *Accélérer la transition vers un développement durable. Rapport fédéral sur le développement durable 2007*. Bruxelles: Bureau fédéral du Plan.

TFDD (2009). *Indicateurs, objectifs et visions de développement durable. Rapport fédéral sur le développement durable 2009*. Bruxelles: Bureau fédéral du Plan.

3.3.2 Références spécifiques des onze thèmes de la partie C

a Références spécifiques de 2.1. Changements démographiques

Les références des textes de base utilisés dans chaque section sont au point **a. Références générales de la partie C**.

Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (2010). *La traite et le trafic des être humains. Rapport annuel 2009*. <http://www.diversite.be> (consulté le 10/06/2011).

Conseil européen (2001). *Conclusions de la présidence, Conseil européen de Stockholm*. <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions.aspx?lang=fr> (consulté le 6/09/2011).

Conseil européen (2002). *Conclusions de la présidence, Conseil européen de Barcelone*. <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions.aspx?lang=fr> (consulté le 6/09/2011).

Conseil européen (2010). *Conclusions de la présidence, Conseil européen de Bruxelles*. <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions.aspx?lang=fr> (consulté le 6/09/2011).

Eurostat (2011). <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>.

Frère, J.-M. (2004). *Duurzame ontwikkeling en bestaansmiddelen voor oudere inactieven: een verkenning*. Working Paper 17-04, Brussel, Federaal Planbureau.

Gouvernement fédéral belge (2005). *Développement durable*. Communiqué de presse du Conseil des ministres du 24 juin 2005. (www.presscenter.org/archive/20050624/106772/?lang=nl&prLang=fr, consulté le 14/06/2011).

MB (2005). Loi du 23 décembre 2005 *relative au pacte de solidarité entre les générations*. Moniteur belge du 30/12/2005.

Truwant, V. & De Grootte P. (2003). *Demografie en Samenleving*. Leuven: Universitaire Pers.

b Références spécifiques de 2.2 Modes de consommation et de production

Les références des textes de base utilisés dans chaque section sont au point **a. Références générales de la partie C**.

Commission des communautés européennes (2008). *Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions - Plan d'action pour une consommation et une production durables et pour une politique industrielle durable*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0397:FIN:fr:PDF> (consulté le 07/02/2011).

- Eurostat (2010). *Electricity consumption of households*. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdpc310> (consulté le 16/08/2010).
- Eurostat (2011a). *Domestic material consumption*. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdpc230&plugin=1> (consulté le 20/10/2011).
- Eurostat (2011b). *Taux d'emploi des 15 à 64 ans*. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=fr&pcode=tsiem010&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1> (consulté le 20/10/2011).
- Gouvernement fédéral belge (2009a). *Plan fédéral produits (volet environnemental) 2009-2012*. <http://www.health.belgium.be/eportal/Environment/Products/productplan/index.htm?fodnlang=fr> (consulté le 16/08/2010).
- Gouvernement fédéral belge (2009b). *Contribution fédérale à la lutte contre la pollution de l'air 2009-2012*. http://www.belgium.be/fr/publications/publ_federale-bijdrage-strijd-luchtvervuiling.jsp (consulté le 7/10/2011).
- MB (1999). *Loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé*. Moniteur belge du 10 février 1999. pp. 3986-3998.
- SPF Economie (2010). *Budget des ménages 2000-2008*. http://statbel.fgov.be/fr/modules/publications/statistiques/marche_du_travail_et_conditions_de_vie/budget_des_menages.jsp (consulté le 16/08/2010).
- SPF Economie - DGSIE (2011a). *Agriculture bio en Belgique, 1987-2009*. <http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/economie/agriculture/biologique/> (consulté le 16/06/2011).
- SPF Economie - DGSIE (2011b). *Exploitations agricoles et horticoles*. <http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/economie/agriculture/exploitations/> (consulté le 16/06/2011).
- SPP Ingération sociale (2011). *Le lable social*. <http://www.labelsocial.be/be-fr/economie-sociale/le-label-social-belge> (consulté le 19/07/2011).
- SPF Santé et environnement (2011). *Ecolabels* (Communication directe, DG environnement).

c Références spécifiques de 2.3 Energie

Les références des textes de base utilisés dans chaque section sont au point **a. Références générales de la partie C.**

- Bureau fédéral du Plan (2011). *Base de données HERMES*.
- EU (2002). *Directive 2002/91/CE du parlement européen et du conseil du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments* Journal officiel des Communautés européennes L 1/65 du 4.1.2003.
- EU (2008). *Communication de la commission. Efficacité énergétique: atteindre l'objectif des 20 %*. COM(2008) 772.
- EU (2010a). *Directive 2010/31/UE du Parlement européen et du conseil du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments (refonte)*. Journal officiel de l'Union européenne L 153/13 du 18.6.2010.
- EU (2010b). *Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions. Énergie 2020 Stratégie pour une énergie compétitive, durable et sûre*. COM(2010) 639 .

Eurima (2007). *U-values in Europe: sustainable buildings*. <http://www.eurima.org/u-values-in-europe/> (consulté le 17/05/2011).

Eurostat (2011a). *Europe 2020 indicators, Share of renewables in gross final energy consumption*. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (consulté le 10/03/2011).

Eurostat (2011b). *Statistics, Energy, Main tables, Energy statistics – Quantities*. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (consulté le 10/03/2011).

MB (2004). *Arrêté Royal du 27 décembre 2004 confiant à la Société fédérale d'Investissement une mission au sens de l'article 2, § 3, de la loi du 2 avril 1962 relative à la Société fédérale d'Investissement et aux sociétés régionales d'investissement*. Moniteur belge du 29 décembre 2004.

MB (2005). *Loi-programme du 27 décembre 2005*. Moniteur belge du 30 décembre 2005.

VITO-Econotec (2009). *Reduction of emissions resulting from policies and measures taken by the Federal Government for the period 2008-2012*. Study commissioned by the Federal Public Service of Public Health, Food chain Safety and Environment on behalf of the National Climate Commission.

d Références spécifiques de 2.4 Transport

Les références des textes de base utilisés dans chaque section sont au point **a. Références générales de la partie C.**

Bureau fédéral du Plan (2011a). *Base de données HERMES*.

Bureau fédéral du Plan (2011b). *Base de données Transport*. (http://www.plan.be/databases/database_det.php?lang=fr&TM=30&IS=60&DB=TRANSP&ID=14).

Chambre des représentants (2010). *Questions et réponses écrites. Session 2009-2010, 20 avril 2010, question 21*. Document QRVA 52 103.

CNC (2011). *Inventaire national d'émissions de GES 2009*. Commission Nationale Climat. www.climat.be/spip.php?article299 (consulté le 5/09/2011).

EU (2001). *Directive 2001/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2001 fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques*. Journal officiel n° L 309 du 27/11/2001 p. 0022 - 0030.

EU (2009). *Règlement (CE) N°443/2009 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 établissant des normes de performance en matière d'émissions pour les voitures particulières neuves dans le cadre de l'approche intégrée de la Communauté visant à réduire les émissions de CO2 des véhicules légers*. Journal officiel des Communautés européennes L 140/1 du 5/06/2009, pp.1-15.

FEBIAC (2011). *Datadigest 2010*. <http://www.febiac.be/public/statistics.aspx?FID=23&lang=FR> (consulté le 9 mars 2011).

MB (2007). *Loi-programme du 27 avril 2007*. Moniteur belge du 08/05/2007.

MB (2009a). - *Loi portant des dispositions fiscales et diverses (1) du 22 décembre 2009*. Moniteur belge du 31/12/2009.

MB (2009b). *Loi-programme du 23 décembre 2009 (1)*. Moniteur belge du 30/12/2009 (Ed. 1).

MB (2009c). *Circulaire 307quinquies. - Acquisition de véhicules de personnes destinés aux services de l'Etat et à certains organismes d'intérêt public* du 13 juillet 2009. Moniteur belge du 03/08/2009.

Sénat de Belgique (2011). *Question écrite 5-1574, session 2010-2011*. www.senate.be (consulté le 6/04/2011).

SPF Santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement (2011). *Site internet*. www.energivores.be/auto (consulté le 9 mars 2011).

e Références spécifiques de 2.5 Alimentation

Les références des textes de base utilisés dans chaque section sont au point **a. Références générales de la partie C.**

Awada *et al.* (2007). *Livre blanc - La prise en charge du cancer en Belgique: relever les défis de demain*. http://www.sante-environnement.be/IMG/pdf__05_livreblanc.pdf (consulté le 6/7/2011).

Bonnewyn, S., Debourse, X. & Dochy, S. (2005). *Publivores avertis ou téléotages? Test-Achats n° 484*. Février 2005.

CFDD (2010). *Avis relatif à un système alimentaire durable*. Demandé par le Ministre du Climat et de l'Energie, M. Magnette, dans une lettre datée du 28 octobre 2008. Approuvé par l'assemblée générale du 26 mars 2010. http://www.cfdd.be/DOC/pub/ad_av/2010/2010a03f.pdf (consulté le 18/11/2010).

Conseil central de l'économie (2006). *Etude sur la compétitivité et l'emploi dans l'industrie alimentaire*. Bruxelles: Conseil central de l'économie.

Cox B., Debacker N., De Vriese S., Drieskens S., Huybrechts I., Moreau M., Temme L., Van Oyen H. (2006). *Food Consumption Survey, Belgium 2004. Food Consumption Survey Interactive Analysis (NUTRIA)*. Unit of Epidemiology, Scientific Institute of Public Health, Brussels, Belgium. <http://www.iph.fgov.be/nutria/NUTRIA.htm> (consulté le 19/08/2010).

Doughan L. et Laquiere I. (2010) *Plan National Nutrition Santé 2010-2015: Nouvelles dimensions, nouveaux moyens d'action*. Séminaire 8 octobre. <http://www.etopia.be/IMG/ppt/1-Isabelle-Laquiere.ppt> (consulté le 19/11/2010).

Drewnowski A. (2009). *Pour des recommandations nutritionnelles réalistes: intégrer la densité nutritionnelle et le prix des aliments*. Choléd-doc numéro 113, mai-juin 2009. <http://www.cerin.org/uploads/media/113-recommandations-nutritionnelles-realistes-choledoc.pdf> (consulté le 15/09/2010).

Duquesne, B. (2008). *Prix de l'alimentation: une hausse sans faim?* <http://eg.fsagx.ac.be> (consulté le 19/11/2010).

Fevia (2005). *Code de publicité pour les denrées alimentaires*. Fédération de l'industrie alimentaire. http://www.jep.be/media/pdf/code_sectoriel/FEVIA_fr.pdf (consulté le 16/09/2010).

Gisle L., Hesse E., Drieskens S., Demarest S., Van der Heyden J., Tafforeau J. (2008). *Enquête de santé, 2008. Rapport II – Style de Vie et Prévention*. Direction Opérationnelle Santé publique et surveillance, 2010, Bruxelles, Institut Scientifique de Santé Publique. ISSN : 2032-9180 – Numéro de dépôt. D/2010/2505/14 – IPH/EPI REPORTS N° 2010/008.

Gouvernement fédéral belge (2005). *Plan national nutrition et santé pour la Belgique 2005 –2010 – Plan opérationnel*. <http://www.health.belgium.be/internet2Prd/groups/public/@public/@dg4/@consumerproducts/documents/ie2divers/19062358.pdf> (consulté le 16/08/2010).

IAASTD (2008). *Agriculture at a Crossroads - Résumé à l'Intention des Décideurs Rapport Global. Évaluation Internationale des Connaissances, des Sciences et des Technologies Agricoles pour le Développement*. [http://www.agassessment.org/reports/IAASTD/FR/Agriculture%20at%20a%20Crossroads_Global%20Summary%20for%20Decision%20Makers%20\(French\).pdf](http://www.agassessment.org/reports/IAASTD/FR/Agriculture%20at%20a%20Crossroads_Global%20Summary%20for%20Decision%20Makers%20(French).pdf) (consulté le 18/11/2010).

IPTS/ESTO (2006). *Environmental Impact of Products (EIPRO) - Analysis of the life cycle environmental impacts related to the final consumption of the EU-25*. http://ec.europa.eu/environment/ipp/pdf/eipro_report.pdf (consulté le 18/11/2010).

ISP (2011). Contact personnel.

- JEP (2010). *Codes / Règles*. Jury d'éthique publicitaire. <http://www.jep.be/fr/codes-regles> (consulté le 16/09/2010).
- MB (2005). Arrêté royal du 25 février 2005 *relatif au premier programme de réduction des pesticides à usage agricole et des biocides*. Moniteur belge du 11/03/2005. pp. 10174-10370.
- Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (2005). *Prix à la production et à la consommation dans le secteur agroalimentaire*. Diagnostics Prévisions et Analyses Economiques, N° 59, janvier 2005.
- Nichèle, V. (Ed.), Andrieu, E., Boizot-Szantai, C., Caillavet, F., Darmon, N. (2007). *La consommation d'aliments et de nutriments en France. Evolution 1969-2001 et déterminants socio-économiques des comportements*. Document de travail n°05-07. Ivry-sur-Seine: INRA; Laboratoire de recherche sur la consommation.
- OBCD (2007). *15 mars 2007: un bon jour pour informer le consommateur sur l'offre locale et de saison en fruits et légumes, Tableau des prix des fruits et légumes*. Bruxelles: Observatoire bruxellois de la consommation durable.
- OMS-Europe (2011). *Cancer et mauvaise alimentation vont de pair*. <http://www.euro.who.int/fr/what-we-do/health-topics/disease-prevention/sections/news/2011/02/cancer-linked-with-poor-nutrition> (consulté le 6/07/2011).
- Petit Robert (1993). *Nouveau petit Robert – Dictionnaire de la langue française*.
- PNNS (2005). *Plan national nutrition et sante pour la Belgique 2005 –2010*. <http://www.health.belgium.be/eportal/Myhealth/Healthylife/Food/FoodandHealthPlan/Informationforprofessionals/index.htm> (consulté le 16/08/2010).
- PNUD (1998). *Rapport sur le développement humain 1998*. Programme des Nations unies pour le développement. New-York: Economica.
- SPF économie - DGSIE (2008). *Superficie agricole: données 1980-1997* (communication directe).
- SPF économie - DGSIE (2010). *Statistiques Agriculture et assimilés, généralités: Recensement agricole et horticole (1998-2009)*. http://www.statbel.fgov.be/figures/d50_fr.asp (consulté le 01/08/2010).
- SPF santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement (2009). *Livre blanc au sujet du marketing sur les produits alimentaires et les boissons non alcoolisées auprès des enfants*. <http://www.health.belgium.be/internet2Prd/groups/public/@public/@dg4/@consumerproducts/documents/ie2divers/19062367.pdf> (consulté le 16/09/2010).
- SPF santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement (2010). *Ventes de pesticides 2003-2005* (communication directe).
- WCRF et AICR (2007). *Food, Nutrition, Physical Activity, and the Prevention of Cancer: a Global Perspective*. - World Cancer Research Fund / American Institute for Cancer Research. Washington DC.
- WHO (2004). *The Atlas of Heart Disease and Stroke*. World Health Organization Geneva: WHO.

f Références spécifiques de 2.6 Santé publique

Les références des textes de base utilisés dans chaque section sont au point **a. Références générales de la partie C**.

- Bossuyt N. et Van Oyen H. (2001). *Espérance de vie en bonne santé selon le statut socio-économique en Belgique*. <http://www.iph.fgov.be/epidemiologie/epifr/index000.htm> (consulté le 13/12/2010).
- Commission européenne (2010). *Coordination de la sécurité sociale dans l'Union européenne*. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=850> (consulté le 13/12/2010).

- CRIOC (2009). *Farde documentation tabac. Edition 2009*. Centre de recherche et d'information des organisations de consommateurs. www.oivo-crioc.org (consulté le 13/12/2010).
- Eurostat (2011). Tableau *Nombre d'années de vie en bonne santé et espérance de vie à la naissance*. <http://ec.europa.eu/eurostat> (consulté le 20/07/2011).
- Gouvernement fédéral belge (1999). *Déclaration du gouvernement fédéral*. Documents parlementaires 50 20/1 - 1999 (SE).
- Gouvernement fédéral belge (2003). *Une Belgique créative et solidaire. Du souffle pour le pays. Accord de gouvernement*. Documents parlementaires 51 0020/001.
- IBSR (2010). *Analyse des accidents 2008*. <http://bivvweb.ipower.be/Observ/FR/Analyse%20des%20accidents%202008.pdf> (consulté le 27/10/2010).
- INAMI (2010). *Le Maximum à facturer fait diminuer les frais médicaux pour de nombreux ménages*. Communiqué de presse 23 juillet 2010.
- ISSP (2008). *Enquête de santé. Banque de données: Belgian Health Interview Survey - Interactive analysis*. <http://www.iph.fgov.be/epidemio/hisia/index.htm> (consulté le 29/10/2010).
- KCE (2008). *Évaluation des effets du maximum à facturer sur la consommation et l'accessibilité financière des soins de santé*. KCE reports 80B.
- Lambrecht M. (2004). *Le vieillissement démographique: nature causes et perspectives*. Note ADDG6511. Bruxelles: Bureau fédéral du Plan.
- Olshansky *et al.* (2005). *A Potential Decline in Life Expectancy in the United States in the 21st Century*. *New England Journal of Medicine*, 2005, nr. 352, pp. 1138-1145.
- OMS (1946). *Préambule à la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé, tel qu'adopté par la Conférence internationale sur la Santé, New York, 19-22 juin 1946*; signé le 22 juillet 1946 par les représentants de 61 Etats. 1946; (Actes officiels de l'Organisation mondiale de la Santé, n°. 2, p. 100) et entré en vigueur le 7 avril 1948.
- OMS (2010). *Glossaire*. <http://www.who.int/peh-emf/publications/glossaire.pdf> (consulté le 13/12/2010).
- SPP Intégration Sociale (2011). *Baromètre interfédéral de la pauvreté. Report ou annulation de soins pour raisons financières*. http://enquete.mi-is.be/armoedebarmeter/pages_fr/2_1_uitstel.html (consulté le 11/03/2011).
- SPF Santé publique (2010). *Evolution de la prévalence tabagique, des ventes et du prix en Belgique depuis 2002*. <http://www.health.belgium.be/eportal/Myhealth/HealthyLife/Tobacco/Documentationandstatistics/index.htm> (consulté le 11/03/2011).
- SPF Sécurité sociale (2010). *La sécurité sociale en un clin d'œil: Chiffres clés 2008*. <http://www.socialsecurity.fgov.be/docs/fr/publicaties/brochure-kerncijfers-2010-fr.pdf> (consulté le 13/12/2010).
- Van Oyen *et al.* (2010). *Réduire les inégalités socio-économiques en santé en Belgique (2005-2009)*. <http://www.belspo.be/belspo/fedra/proj.asp?l=fr&COD=TA/00/15> (consulté le 30/09/2011).

g Références spécifiques de 2.7 Pauvreté

Les références des textes de base utilisés dans chaque section sont au point **a. Références générales de la partie C**.

Fonds de traitement du surendettement (2006). *Avis du comité d'accompagnement sur l'organisation et le fonctionnement du Fonds de traitement du surendettement*. Communication directe.

- Fonds de traitement du surendettement (2008). *Avis du comité d'accompagnement sur l'organisation et le fonctionnement du Fonds de traitement du surendettement*. Communication directe.
- Fonds de traitement du surendettement (2009). *Avis du comité d'accompagnement sur l'organisation et le fonctionnement du Fonds de traitement du surendettement*. Communication directe.
- Banque Nationale (2007). *Statistiques. Centrale des crédits aux particuliers - 2006*. Bruxelles: Banque Nationale de Belgique.
- Banque Nationale (2010). *Statistiques. Centrale des crédits aux particuliers - 2009*. Bruxelles: Banque Nationale de Belgique.
- Banque Nationale (2011). *Statistiques. Centrale des crédits aux particuliers - 2010*. Bruxelles: Banque Nationale de Belgique.
- Conseil européen (2000). *Conclusions de la présidence du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000*. <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions.aspx?lang=fr> (consulté le 6/09/2011).
- Conseil européen 2006. *Conclusions de la présidence du Conseil européen extraordinaire de Bruxelles*. <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions.aspx?lang=fr> (consulté le 6/09/2011).
- Conseil européen (2010). *Conclusions du Conseil européen du 17 juin 2010*. <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions.aspx?lang=fr> (consulté le 29/06/2011).
- Duvivier, N. et Van Kerrebroeck (2010). *Overmatige schuldenlast: de maatregelen, oorzaken en linken met armoede*. In: Dierckx, Van Herck en Vranken (eds.). *Armoede in België*. Leuven: Acco; pp. 126-153.
- EC (2008). *Towards a common operational European definition of over-indebtedness*. European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Inclusion, Social Policy Aspects of Migration, Streamlining of Social Policies Unit. ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5093&langId=en (consulté le 6/09/2011).
- Eurostat (2011). *Revenu et conditions de vie*. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/data/main_tables (consulté le 09/06/2011).
- MB (2001a). Loi du 7 janvier 2001 *modifiant la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation*. Moniteur belge du 25/01/2001.
- MB (2001b). Loi du 10 août 2001 *relative à la Centrale des Crédits aux Particuliers*. Moniteur belge du 25/09/2001.
- MB (2002a) Arrêté royal du 9 août 2002 *réglementant le fonctionnement du Fonds de Traitement du Surendettement*. Moniteur belge du 6/09/2002.
- MB (2002b). Loi du 4 septembre 2002 *visant à confier aux centres publics d'aide sociale la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies*. Moniteur belge du 28/09/2002.
- MB (2003). Loi du 24 mars 2003 *instaurant un service bancaire de base*. Moniteur belge du 15/05/2003.
- MB (2004). Arrêté royal du 23 juin 2004 *modifiant l'arrêté royal du 9 août 2002 réglementant le fonctionnement du Fonds de traitement du Surendettement*. Moniteur belge du 15/07/2004.
- MB (2005a). Loi du 13 décembre 2005 *portant des dispositions diverses relatives aux délais, à la requête contradictoire et à la procédure en règlement collectif de dette*. Moniteur belge du 21/12/2005.
- MB (2005b). Loi du 13 décembre 2005 *modifiant les articles 81, 104, 569, 578, 580, 583, 1395 du Code judiciaire*. Moniteur belge du 21/12/2005.

- MB (2010a) Loi du 10 décembre 2009 *relative aux services de paiement*. Moniteur belge du 15/01/2010.
- MB (2010b) Loi du 21 décembre 2009 *relative au statut des établissements de paiement, à l'accès à l'activité de prestataire de services de paiement et à l'accès aux systèmes de paiement*. Moniteur belge du 19/01/2010.
- MB (2010c) Loi du 22 décembre 2009 *modifiant la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers et instaurant l'action en cessation des infractions à la loi du 10 décembre 2009 relative aux services de paiement*. Moniteur belge du 19/01/2010.
- MB (2010d) Loi du 6 avril 2010 *relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur*. Moniteur belge du 12/04/2010.
- PANincl (2003). *Le plan d'action national d'inclusion sociale (PANincl) 2003-2005*. <http://www.luttepauvrete.be/pan1.htm> (consulté le 6/09/2011).
- PANincl (2008). *Le plan d'action national inclusion sociale (PANincl) 2008-2010*. <http://www.luttepauvrete.be/publicationsautresgeneral.htm> (consulté le 6/09/2011).
- OCE (2009). *Rapport général sur la consommation et le crédit aux particuliers 2008*. Observatoire du Crédit et de l'Endettement. www.observatoire-credit.be (consulté le 6/09/2011).
- ONPES (2010). *Observing poverty and sociale exclusion for ten years: an assessment in a time of crisis. Report 2009-2010*. Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. http://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/Onpes_2010_GB_BAT2_Rapport_chap_1.pdf (consulté le 09/06/2011).
- Ruelens, N. (2002). *Hulp op krediet. Schuldbemiddeling in de Vlaamse OCMW's en CAW's*. Leuven: KU Leuven, HIVA.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2011). *Des faits et des chiffres*. http://www.luttepauvrete.be/chiffres_surendettement.htm (consulté le 29/06/2011).
- SPF Economie (2011). Communication directe 04/02/11.
- SPP Intégration sociale (2006). *Plan d'Action National Inclusion 2006-2008*. <http://mi-is.be/sites/default/files/doc/Nationaal%20Actieplan%202006-2008%20FR.pdf> (consulté le 29/06/2011).
- SPP Intégration sociale (2008), *Plan d'Action National Inclusion 2008-2010*. http://www.luttepauvrete.be/publications/layout_PANincl_2008-2010.pdf (consulté le 29/06/2011).
- SPP Intégration sociale, lutte contre la pauvreté et économie sociale (2011). *Baromètre interfédéral de la pauvreté*. http://enquete.mi-is.be/armoedebarmeter/pages_fr/startMenu.html (consulté le 29/06/2011).
- Vlaams Centrum voor Schuldbemiddeling (2010). *Eerste Hulp Bij Schulden. Cahier Schuldenlast*. Brussel: Politea.
- Vranken J., Campaert G., De Boyser K., Dewilde C. et Dierckx D. (2008). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2008*. Leuven: Acco.

h Références spécifiques de 2.8 Atmosphère

Les références des textes de base utilisés dans chaque section sont au point **a. Références générales de la partie C.**

- BFP (2011). *Base de données Transport*. Bureau fédéral du Plan. http://www.plan.be/databases/database_det.php?lang=fr&TM=30&IS=60&DB=TRANSP&ID=14 (consulté le 10/03/2011).
- CCNUCC (1997). *Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques*. http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php (consulté le 9 mars 2011).

- CCPIE (2010a), *CLRTAP/EMEP Emission inventory status report 2010*. <http://rod.eionet.europa.eu/> (10 mars 2011).
- CCPIE (2010b), *National emission inventories and emission projections (Directive 2001/81/EC)*. <http://rod.eionet.europa.eu/> (10 mars 2011).
- CNC (2004). *Plan national d'allocation 2008-2012*. Bruxelles, 2004. www.climat.be (consulté le 10/03/2011).
- CNC (2009). *5^e communication nationale sur les changements climatiques, SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement*. Bruxelles, décembre 2009. www.climat.be (consulté le 10/03/2011).
- CNC (2011). *Inventaire national d'émissions de GES 2009*. www.climat.be/spip.php?article299 (consulté le 6/09/2011).
- IPCC (2007). *Climate change 2007: Mitigation of climate change, contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the IPCC*. Cambridge University Press. www.ipcc.ch (consulté le 6/09/2011).
- ONU (1992). *Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques*, <http://www.unfccc.int> (consulté le 13/07/2011).
- SPF Santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement (2004). *Mesures structurelles de lutte contre l'acidification et l'ozone troposphérique (2004-2007)*. http://www.health.belgium.be/internet2Prd/groups/public/@public/@dg5/documents/ie2law/785346_fr.pdf (consulté le 21/09/2011).
- SPF Santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement (2009). *Contribution fédérale à la Lutte contre la Pollution de l'Air 2009-2012*, mai 2009. <http://www.health.belgium.be/eportal/Environnement/Airetchangementsclimatique/Ozone/WhatdoesBelgiumdo/Federalplanonairquality2009201/index.htm> (consulté le 10/03/2011).
- UE (2001). Directive 2001/81/CE *fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques*. Journal officiel de l'Union européenne, L 309/22.
- UE (2003). Directive 2003/87/CE *établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil*, Journal officiel de l'Union européenne, L 275/32.
- UNECE (1979). *Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance* <http://www.unece.org/env/lrtap/> (consulté le 9 mars 2011).
- UNECE (1999). *Protocole à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique*. http://www.unece.org/env/lrtap/multi_h1.htm (consulté le 9 mars 2011).
- UNFCCC (2010). *Décision 1/CP.16, les Accords de Cancun*, http://unfccc.int/meetings/cop_16/cancun_agreements/items/6005.php (consulté le 20 juin 2010)
- VMM (2010). *MIRA Indicatortrapport 2010*. www.milieurapport.be.

i Références spécifiques de 2.9 Diversité biologique

Les références des textes de base utilisés dans chaque section sont au point **a. Références générales de la partie C.**

- CCPIE (2006). *Stratégie nationale de la Belgique pour la biodiversité 2006-2016*. Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement. <http://www.health.belgium.be/eportal/Environnement/BiodiversityandGMO/Biodiversity/Strategiebiodiversite20062016/index.htm> (consulté le 16/08/2010).

- CDB (2002). *Plan stratégique pour la convention sur la diversité biologique. Décisions adoptées par la conférence des parties à la convention sur la diversité biologique à sa sixième réunion, La Haye, du 7 au 19 avril 2002*. <http://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-06/official/cop-06-20-fr.pdf> (consulté le 21/02/2011).
- CDB (2010a). *3^e édition des Perspectives mondiales de la diversité biologique*. Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique. <http://www.cbd.int/doc/publications/gbo/gbo3-final-fr.pdf> (consulté le 16/08/2010).
- CDB (2010b). *Accès et partage des avantages: Communication d'une proposition de Protocole en vertu de l'Article 28, paragraphe 3 de la Convention sur la diversité biologique*. Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique. SCBD/SEL/LG/71198. www.cbd.int/doc/notifications/2010/ntf-2010-066-abs-fr.pdf (consulté le 16/08/2010).
- CDB (2010c). *Introduction à l'accès et au partage des avantages*. Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique. <http://www.cbd.int/abs/infokit/all-files-fr.pdf> (consulté le 15/09/2010).
- CDB (2010d). *Access to genetic resources and the fair and equitable sharing of benefits arising from their utilization*. Conference of the parties to the Convention on biological diversity. UNEP/CBD/COP/10/L.43. <http://ictsd.org/downloads/2010/11/abs-protocol.pdf> (consulté le 17/11/2010).
- CDB (2010e). *COP 10 Decision X/2. Plan stratégique 2011-2020 et objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique*. <http://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-02-fr.pdf>. (consulté le 07/02/2011).
- CEEW (2010). *Tableau de bord de l'environnement wallon 2010*. SPW-DGARNE-DEMNA-DEE. Cellule Etat de l'environnement wallon. <http://etat.environnement.wallonie.be/index.php?page=le-tableau-de-bord-2010> (consulté le 16/08/2010).
- Conseil européen (2010). *Conclusions. Adoptées par le Conseil européen lors de sa réunion des 25 et 26 mars 2010*. EUCO 7/10. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/113602.pdf (consulté le 13/01/2011).
- Conseil de l'Union européenne (2010). *Biodiversité: L'après-2010 - Vision et objectifs de l'UE et au niveau mondial, et régime international d'accès et de partage des avantages - Conclusions du Conseil. Adoptées par le Conseil environnement lors de sa réunion du 15 mars 2010*. 7536/10. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/10/st07/st07536.fr10.pdf> (consulté le 13/01/2011).
- Costello M.J., Coll M., Danovaro R., Halpin P., Ojaveer H., et al. (2010). *A Census of Marine Biodiversity Knowledge, Resources, and Future Challenges*. PLoS ONE 5(8): e12110. <http://www.ploscollections.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0012110;jsessionid=431B1F5BCCB59B352F0C79A7910F6300.ambra02> (consulté le 30/10/2010).
- EC (2010). *Soil biodiversity: functions, threats and tools for policy makers*. <http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/1%20Exec%20Summ.pdf> (consulté le 30/09/2010).
- Eurostat (2009). *Sustainable development in the European Union - 2009 monitoring report of the EU sustainable development strategy*. <http://ec.europa.eu/eurostat/sustainabledevelopment> (consulté le 30/09/2010).
- INBO (2008). *Natuurindicatoren, 2008 - Rode Lijst broedvogels*. Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek . www.natuurindicatoren.be (consulté le 16/08/2010).
- IUCN (2011). *2010 IUCN Red list of threatened species*. International Union for the Conservation of Nature. http://www.iucnredlist.org/documents/summarystatistics/2010_1RL_Stats_Table_1.pdf (consulté le 16/08/2010).
- Kew (2010). *Plants at risk*. Kew's Royal Botanic Gardens. <http://www.kew.org/science-conservation/kew-biodiversity/plants-at-risk/index.htm> (consulté le 30/09/2010).

- MB (2005) Loi du 28 avril 2005 *modifiant la loi du 28 mars 1984 sur les brevets d'invention, en ce qui concerne la brevetabilité des inventions biotechnologiques*. Moniteur belge du 13/05/2005.
- MB (2007). Arrêté royal du 27 février 2007 portant modification de l'arrêté royal du 2 décembre 1986 relatif à la demande, à la délivrance et au maintien en vigueur des brevets d'invention. Moniteur belge du 19/03/2007.
- MEA (2003). *Les écosystèmes et le bien-être de l'Homme: Un cadre d'évaluation*. Millennium Ecosystem Assessment. <http://www.millenniumassessment.org/documents/document.6.aspx.pdf>. (consulté le 17/08/2009).
- MEA (2005a). *Rapport de synthèse de l'évaluation des Ecosystèmes pour le Millénaire*. Millennium Ecosystem Assessment. <http://www.millenniumassessment.org/documents/document.447.aspx.pdf> (consulté le 24/08/2009).
- MEA (2005b). *Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis*. Millennium Ecosystem Assessment. <http://www.maweb.org/documents/document.354.aspx.pdf> (consulté le 13/01/2011).
- ONU (1992). *Convention sur la diversité biologique*. Organisation des Nations unies. <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-fr.pdf> (consulté le 17/08/2009).
- ONU (2002). *Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable*. Organisation des Nations unies. http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/French/POIToc.htm (consulté le 17/08/2009).
- Jan Reynaers (2007). *Le Fondo Indígena*. DIMENSION 3 Le journal de la coopération belge, Coopération technique belge. Périodique bimestriel de la Direction générale de la Coopération au Développement, http://diplomatie.belgium.be/fr/binaries/dms3_2007_3_fr_tcm313-79134.pdf (consulté le 03/08/2010).
- SEBI (2010). *Percentage of European patent applications for inventions based on genetic resources*. European Biodiversity Clearing House Mechanism. <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/patent-applications-based-on-genetic-resources> (consulté le 30/09/2011).
- SPF environnement (2009). *Plan fédéral pour l'intégration de la biodiversité dans 4 secteurs fédéraux clés*. SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement. http://www.biodiv.be/implementation/laws-policies/policies/federal/biodiv-plan/BIODIV_PLAN_ANNEX_FR.pdf (consulté le 13/01/2011).
- Weiserbs A. & Jacob J.P. (2007). *Oiseaux nicheurs de Bruxelles, 2000-2004: répartition, effectifs, évolution*. Aves. ISBN 978-2-9600748-0-2.

j Références spécifiques de 2.10 Partenariat mondial

Les références des textes de base utilisés dans chaque section sont au point **a. Références générales de la partie C**.

- Chambre des représentants (2009). *Budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2010. Exposé général*. Document 52 2221/001, 06/11/2009.
- Chen, S. et Ravallion, M. (2008). *The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty*. World Bank, Policy Research Working Paper 4703.
- Cour des Comptes (2009). *Commentaires et observations sur les projets de budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2010*. 23/11/2009. Bruxelles: Cour des Comptes.
- DGD (2011). *Coopération belge au développement. Chiffres*. http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation_au_developpement/ (consulté le 26/08/2011).

- Eurostat (2007). *Measuring progress towards a more sustainable Europe. 2007 monitoring report of the EU sustainable development strategy*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- MB (2002). *Loi-programme (I) du 24 décembre 2002*. Moniteur belge 31/12/2002.
- OCDE (2010a). *Belgique, Comité d'aide au développement, Examen par les pairs*. Paris: OCDE.
- OCDE (2010b). *Direction de la coopération pour le développement (DCD-CAD)*. http://www.oecd.org/departement/0,3355,fr_2649_33721_1_1_1_1_1_1,00. (consulté le 12/07/2011).
- OCDE (2011). *Base de données sur les données annuelles agrégées des membres du CAD: CAD en ligne*. OECD.Stat (consulté le 28/04/2011).
- OECD (2008). *Is it ODA? Factsheet*. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf> (consulté le 12/07/2011).
- ONU (1970). *Stratégie internationale du développement pour la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement*. Résolution 2626, 24/10/1970.
- ONU (2000). *Déclaration du Millénaire*. Résolution adoptée par l'Assemblée générale, A/RES/55/2, 08/09/2000.
- ONU (2010). *Objectifs du Millénaire pour le développement. Rapport 2010*. New York: United Nations.
- Roodman, D., Prieto, C. et Lazarus, E. (2010). *Commitment to Development Index 2009. Belgium Country Report*. Washington DC: Center for Global Development.
- UE (2005). *Cohérence des politiques au service du développement. Accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement*. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen. Bruxelles: Commission des Communautés européennes, COM(2005) 134.

k Références spécifiques de 2.11 Gestion publique

Les références des textes de base utilisés dans chaque section sont au point **a. Références générales de la partie C**.

- Bealey, F. (ed.) (1999). *The Blackwell dictionary of political science: a user's guide to its terms*. Wiley, Blackwell.
- Chambre des représentants (2009). *Question n°31 du 30 avril 2009 sur les Tests effectués dans le cadre de décisions politiques*. Dans: *Questions et réponses écrites*. QRVA 52 63, 02/06/2009, pp. 98-104.
- Commission des Communautés européennes (2008). *Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions relative à des marchés publics pour un environnement meilleur*. COM(2008) 400 final, 16/07/2008. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0400:FIN:FR:PDF> (consulté le 29/06/2011).
- Cour des comptes (2005). *La coordination de la politique fédérale de développement durable*. Bruxelles: Cour des comptes.
- European Commission (2011). *Impact Assessment*. http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm (geraadpleegd op 01/04/2011).
- Eurostat (2011). *Marchés publics. Valeur des marchés publics passés selon la procédure ouverte, en pourcentage du PIB*. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=fr&pcode=tsier090&plugin=1> (consulté le 29/06/2011).

- Gouvernement fédéral belge (2009). *Plan d'action fédéral Marchés publics durables 2009-2011*. Conseil des Ministres 03/07/2009. http://www.gidsvoorduurzameaankopen.be/sites/default/files/file/20090307_Plan_D_Overheidsopdrachten_FINAL_FR.pdf (consulté le 29/06/2011).
- Heywood, A. (1997). *Politics*. Houndmills, London: Macmillan.
- Magnette, P. (2008a). *Note de politique générale du ministre du Climat et de l'Énergie*. Document de la Chambre 52 0995/011 du 11 avril 2008. <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/52/0995/52K0995011.pdf> (consulté le 10/12/2010).
- Magnette, P. (2008b). *Note de politique générale du ministre du Climat et de l'Énergie*. Document de la Chambre 52 1529/022 du 12 novembre 2008. <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/52/1529/52K1529022.pdf> (consulté le 10/12/2010).
- Magnette, P. (2009). *Note de politique générale Climat et de l'Énergie*. Document de la Chambre 52 2225/005 du 3 novembre 2009. <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/52/2225/52K2225005.pdf> (consulté le 10/12/2010).
- MB (2010). Loi du 30 juillet 2010 *modifiant la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable en ce qui concerne l'évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable*. Moniteur belge du 14 octobre 2010, pp. 61444-61445.
- SPF Peronnel et Organisation (2008). *A propos de l'organisation > A propos de l'administration fédérale > Mission, vision, valeurs > Egalité des chances et diversité*. http://www.fedweb.belgium.be/fr/a_propos_de_l_organisation/administration_federale/mission_vision_valeurs/Egalite_des_chances_et_diversite/ (consulté le 29/06/2011).
- SPP DD (2007). *EIDDD. Le "test de durabilité": mode d'emploi (lundi 19 février 2007)*. <http://www.sppdd.be/FR/index.php?PHPSESSID=7f4c1503eefc10eb3e046cb1f02a2a50&page=392&detail=166> (consulté le 29/06/2011).
- SPP DD (2011). *SPF, SPP et parastataux possédant un enregistrement EMAS*. Communication directe 08/02/2011.

3.4 Bibliographie de la Partie D

3.4.1 Références de 1 Engagements cadres du développement durable

- CCCC (1997). *Décision 1/CP.3, Adoption du Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*. <http://www.unfccc.int> (consulté le 13/07/2011).
- CCCC (2001). *Décisions 2/CP.7 à 24/CP.7, Accords de Marrakech*. <http://www.unfccc.int> (consulté le 13/07/2011).
- CCCC (2007). *Décision 1/CP.13, Plan d'action de Bali*. <http://www.unfccc.int> (consulté le 13/07/2011).
- CCCC (2009). *Décision 1/CP.15, Accords de Copenhague*. <http://www.unfccc.int> (consulté le 13/07/2011).
- CCCC (2010). *Décision 1/CP.16, Accords de Cancun*. <http://www.unfccc.int> (consulté le 13/07/2011).
- CCD (2001). *Décision 1/CP.5, Procédures ou mécanismes institutionnels supplémentaires pour faciliter l'examen de la mise en œuvre de la Convention*. <http://www.unccd.int/cop/officialdocs/cop5/pdf/11add1fre.pdf#page=3> (consulté le 13/07/2011).
- CCD (2007). *Décision 3/CP.8, Plan-cadre stratégique décennal visant à renforcer la mise en œuvre de la Convention*. <http://www.unccd.int> (consulté le 13/07/2011).

- CCD (2010). *Fiche d'information*. <http://www.unccd.int/publicinfo/factsheets/fre.php> (consulté le 10/01/2011).
- CCPIE (2006). *Stratégie nationale de la Belgique pour la biodiversité 2006-2016*. Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement. <http://www.health.belgium.be/eportal/Environment/BiodiversityandGMO/Biodiversity/Strategiebiodiversite20062016/index.htm> (consulté le 16/08/2010).
- CDB (2000). *Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique*. <http://bch.cbd.int/database/attachment?id=10697> (consulté le 13/07/2011).
- CDB (2002). *Conférence des parties de la Convention sur la diversité biologique. COP VI décision VI/26 Plan stratégique sur la Convention sur la diversité biologique*. La Haye 7-19 avril 2002. <http://www.cbd.int/decisions/?m=COP-06&ID=7200> (consulté le 27/01/2009).
- CDB (2010a). *Access to genetic resources and the fair and equitable sharing of benefits arising from their utilization*. Conference of the parties to the Convention on biological diversity. UNEP/CBD/COP/10/L.43. <http://ictsd.org/downloads/2010/11/abs-protocol.pdf> (consulté le 17/11/2010).
- CDB (2010b). *COP 10 Decision X/2. Plan stratégique 2011-2020 et objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique*. <http://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-02-fr.pdf> (consulté le 07/02/2011).
- CDB (2010c). *COP 10 Decision X/3. Stratégie de mobilisation des ressources à l'appui de la réalisation des trois objectifs de la Convention*. <http://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-03-fr.pdf> (consulté le 13/07/2011).
- CDB (2010d). *COP 10 Decision X/6. Intégration de la biodiversité dans l'élimination de la pauvreté et le développement*. <http://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-06-fr.pdf> (consulté le 13/07/2011).
- CDB (2010e). *COP 10 Decision X/42. Code de conduite éthique Tkarihwaï:ri propre à assurer le respect du patrimoine culturel et intellectuel des communautés autochtones et locales*. <http://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-42-fr.pdf> (consulté le 13/07/2011).
- CDB (2010f). *Protocole additionnel de Nagoya – Kuala Lumpur sur la responsabilité et la réparation relatif au Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques*. <http://bch.cbd.int/database/attachment?id=11065> (consulté le 13/07/2011).
- CHM (2011). *National reports, thematic reports and CBD notifications*. Belgian Clearing House Mechanism. <http://www.biodiv.be/implementation/docs/reports> (consulté le 13/07/2011).
- CNC (2005). *Rapport sur les progrès démontrables*. Commission nationale climat. <http://www.climat.be/spip.php?rubrique87&fs=> (consulté le 13/07/2011).
- CNC (2006). *Rapport pour le calcul de la quantité attribuée*. Commission nationale climat. <http://www.climat.be/spip.php?article261> (consulté le 13/07/2011).
- CNC (2009). *5ème Communication nationale sur les changements climatiques*. Commission nationale climat. <http://www.climat.be/spip.php?article322> (consulté le 13/07/2011).
- CNC (2011). *Inventaire belge des émissions de gaz à effet de serre (1990-2009)*. Commission nationale climat. <http://www.climat.be/spip.php?article334> (consulté le 13/07/2011).
- CNUED (1992). *Déclaration de Rio de Janeiro sur l'environnement et le développement*. http://www.plan.be/websites/ferado/pdf/rio_f.pdf (consulté le 29/06/2011).
- CNUED (1993). *Action 21*. <http://www.un.org/french/events/rio92/agenda21/index.html> (consulté le 29/06/2011).

- Conseil européen (2010). Conclusions du Conseil européen des 25 et 26 mars 2010. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/10/st00/st00007.fr10.pdf> (consulté le 21/10/2011).
- De Schepper C., Goyvaerts K., André J.-Y., Laurent C., Lejeune X. (2001). *Voluntary report by Belgium on the implementation of the IPF/IFF action proposals in the framework of the preparation for the 2nd session of the United Nations Forum on Forests (UNFF)*. http://www.un.org/esa/forests/pdf/national_reports/unff2/report_2002_belgium.pdf. (consulté le 13/07/2011).
- GIEC (2007). *Bilan 2007 des changements climatiques. Contribution des Groupes de travail I, II et III au quatrième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*. Équipe de rédaction principale, Pachauri, R.K. et Reisinger, A. (publié sous la direction de-). GIEC, Genève, Suisse. 103 pages.
- ONU (1992a). *Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques*, <http://www.unfccc.int> (consulté le 13/07/2011).
- ONU (1992b) *Convention sur la diversité biologique*. <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-fr.pdf> (consulté le 13/07/2011).
- ONU (1992c) *Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts*. <http://www.un.org/french/events/rio92/aconf15126vol3f.htm> (consulté le 13/07/2011).
- ONU (1994). *Convention internationale sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique*. Assemblée générale de l'ONU, 12 septembre 1994. <http://www.unccd.int/convention/text/pdf/conv-fre.pdf> (consulté le 13/07/2011).
- ONU (2002). *Plan de mise en oeuvre du Sommet mondial pour le développement durable*. Organisation des Nations unies. http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/French/POIToc.htm (consulté le 17/08/2009).
- ONU (2007). *Instrument juridiquement non contraignant concernant tous les types de forêts*. Résolution adoptée par l'Assemblée générale. A/RES/62/98.
- ONU (2010a). *Mise en oeuvre d'Action 21, du Programme relatif à la poursuite de la mise en oeuvre d'Action 21 et des textes issus du Sommet mondial pour le développement durable*. Résolution adoptée par l'Assemblée générale. A/RES/64/236.
- ONU (2010b). *Rapport du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement sur les travaux de sa onzième session extraordinaire*. Résolution adoptée par l'Assemblée générale. A/RES/65/162.
- UNFF (2007). *United Nations Forum on Forests Report of the seventh session (24 February 2006 and 16 to 27 April 2007)*. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/349/31/PDF/N0734931.pdf?OpenElement> (consulté le 13/07/2011).
- UNFF (2011). *UNFF9 Resolution on Forests for People, Livelihoods and Poverty Eradication*. http://www.un.org/esa/forests/pdf/session_documents/unff9/Adopted%20resolution%20at%20530PM%20%204%20Feb%202011.pdf. (consulté le 13/07/2011).

3.4.2 Références de 2.1 Origine des 25 indicateurs phares

Voir bibliographie de la partie A.

3.4.3 Références de 2.2 Aspects techniques et méthodologiques de l'évaluation de la mise en œuvre des Plans

Voir bibliographe de la Partie B.

4 Abréviations

Sigle	Signification
APD	Aide publique au développement
APP	Avant-projet de Plan fédéral de développement durable
AR	Arrêté royal
BAU	<i>Business as usual</i>
BFP	Bureau fédéral du Plan
CAD	Comité d'aide au développement
CCD	Convention sur la lutte contre la désertification (<i>Convention to combat desertification</i>)
CBD	Convention sur la diversité biologique
CCCC	Convention cadre sur les changements climatiques
CCP	Centrale des crédits aux particuliers
CCPIE	Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement
CDD	Commission du développement durable
CDM	<i>Clean Development Mechanism</i> (mécanisme de développement propre)
CIDD	Commission interdépartementale du développement durable
CFDD	Conseil fédéral du développement durable
CH ₄	Méthane
CNDD	Conseil national du développement durable
CNUED	Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement
CO	Oxyde de carbone
CO ₂	Dioxyde de carbone
COP	Conférence des parties (<i>Conference of parties</i>)
COV	Composés organiques volatils
COVNM	Composés organiques volatils, non méthane
CPAS	Centre public d'aide sociale
DAC	<i>Development Assistance Committee</i> (Comité d'aide au développement)
DD	Développement durable
DGSIE	Direction générale statistique et information économique
EIDD	Etude d'impact des décisions sur le développement durable
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme
ESDN	European Sustainable Development Network
ETS	Emissions trading system (système communautaire d'échange de quotas d'émissions)
EU	European union
EU 2020	Stratégie européenne à 2020: <i>Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive</i>
EU SILC	European Statistics on Income and Living Conditions
EUR	Euro
FBCF	Formation brute de capital fixe
FNUF	Forum des Nations unies sur les forêts

Sigle	Signification
FRCE	Fonds de réduction du coût global de l'énergie
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat
GWh	gigawatt-heure
ha	hectare
HAP	hydrocarbures polycycliques aromatiques
ICD	Indice de l'engagement pour le développement
IDD	Indicateurs de développement durable
IFF	<i>Intergovernmental Forum on Forests</i>
IPBES	<i>Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services</i>
IPCC	<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i>
IPF	<i>Intergovernmental Panel on Forests</i>
k	kilo (10 ³)
km	kilomètre
kt	kilotonne
LRATP	Long range transboundary air pollution
M	Méga (million, 10 ⁶)
m ²	mètre carré
MAF	Maximum à facturer
MB	Moniteur belge
MCPD	Modes de consommation et de production durable
MOP	Réunion des parties (<i>Meeting of parties</i>)
N ₂ O	Protoxyde d'azote
NEC	National Emissions Ceilings
NH ₃	Ammoniac
NO _x	Oxydes d'azote
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OD	Objectif de développement
ODD	Objectif de développement durable
OIT	Organisation internationale du travail
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des nations unies
p. ex.	par exemple
P1	Plan fédéral de développement durable 2000-2004
P2	Plan fédéral de développement durable 2004-2008/2001
PAJ	Plan d'application de Johannesburg
PANincl	Plan d'action nationale d'inclusion sociale
PEB	Performance énergétique des bâtiments
PFDD	Plan fédéral de développement durable

Sigle	Signification
PIB	Produit intérieur brut
PM _{2.5}	Particules fines (diamètre aérodynamique inférieur à 2,5 µm)
PM ₁₀	Particules fines (diamètre aérodynamique inférieur à 10 µm)
PNB	Produit national brut
PNNS	Plan national nutrition santé
POP	Polluants organiques persistants
R&D	Recherche et développement
RFDD	Rapport fédéral de développement durable
RNB	Revenu national brut
SMART	<i>Specific, measurable, achievable, realistic and time-bound</i>
SO ₂	Dioxyde de soufre
SPF	Service public fédéral
SPP	Service public de programmation
SPP DD	Service public de programmation Développement durable
tep	tonne équivalent pétrole
TFDD	Task force développement durable
UE	Union européenne
UE 27	Union européenne à 27 Etats membres
vkm	véhicules-kilomètres
W	Watt
