

A stylized graphic in the background shows a hand with fingers spread, holding a globe. The hand and globe are rendered in light gray tones. The globe is partially obscured by the hand's fingers.

# **Un pas vers un développement durable ?**

Rapport fédéral sur le  
développement durable 2002

Task force développement durable





## Le Bureau fédéral du Plan

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

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

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

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

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

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

## Internet

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

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

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

Editeur responsable: Henri Bogaert

Dépôt légal: D/2002/7433/36

---





# Table des Matières

Avant-propos	1
<b>1 Opportunités et problèmes de développement</b>	<b>3</b>
1.1 Développement	3
1.1.1 Opportunités et problèmes de développement	3
1.1.2 Système sociétal, capitaux et composantes du développement	6
1.1.3 Réponses d'une société aux tendances du développement	7
1.2 Développement durable	9
1.2.1 Interaction des capitaux et des composantes du développement	10
1.2.2 Finalités ou objectifs ultimes de développement durable	12
1.2.3 Principes de développement durable	13
1.2.4 Politiques publiques de développement durable	18
1.2.5 Politiques publiques et stratégies de développement durable	19
1.2.6 Stratégie fédérale belge de développement durable	22
1.2.7 Modèles de développement durable	24
1.3 Dix problématiques de développement durable	25
1.3.1 Stratégies de production des entreprises	27
1.3.2 Financement éthique des entreprises	28
1.3.3 Économie sociale	30
1.3.4 Utilisation des technologies de l'information et de la communication	31
1.3.5 Pêche et diversité biologique en milieu marin	33
1.3.6 Utilisation des plantes génétiquement modifiées	34
1.3.7 Production et consommation d'énergie	36
1.3.8 Mobilité et transport des personnes	37
1.3.9 Santé au travail	38
1.3.10 Consommation de tabac	40
1.4 Synthèse	41
<b>2 Indicateurs pour un développement durable</b>	<b>43</b>
2.1 Méthodologie	43
2.2 Pressions	47
2.2.1 Production et consommation d'énergie: évolution dans le monde	48
2.2.2 Consommation et production d'énergie, mobilité et transport des personnes: relation avec le PIB en Belgique	50

---

2.2.3	Mobilité et transport des personnes: inégalités sociales et environnementales en Belgique	54
2.2.4	Consommation de tabac: évolution en Belgique et dans le monde	56
2.2.5	Pêche et diversité biologique en milieu marin: évolution en mer du Nord et dans le monde	58
2.2.6	Utilisation de plantes génétiquement modifiées: évolution en Belgique et dans le monde	60
2.2.7	Utilisation des technologies de l'information et de la communication: évolution en Europe et dans le monde	62
<b>2.3</b>	<b>État des stocks de capitaux</b>	<b>65</b>
2.3.1	Atmosphère: évolution des concentrations de gaz à effet de serre et réchauffement climatique dans le monde	66
2.3.2	Atmosphère: évolution des concentrations de précurseurs d'ozone et pics d'ozone en Belgique	68
2.3.3	Biodiversité: espèces menacées en Belgique et dans les pays de l'OCDE	70
2.3.4	Santé: évolution de l'espérance de vie en Belgique et dans le monde	72
2.3.5	Santé: évolution des maladies respiratoires en Belgique	74
2.3.6	Santé au travail: évolution des maladies et des décès liés à l'amiante en Belgique	76
2.3.7	Pauvreté: évolution des aspects liés aux revenus en Belgique et dans le monde	78
2.3.8	Pauvreté: évolution de différentes situations d'exclusion en Belgique	80
2.3.9	Capital physique: évolution du stock d'équipements et d'infrastructure en Belgique	82
<b>2.4</b>	<b>Les réponses de la société</b>	<b>85</b>
2.4.1	Financement éthique des entreprises: évolution en Belgique et en Europe	86
2.4.2	Stratégies de production des entreprises: prise en compte de l'environnement dans ces stratégies en Belgique et en Europe	88
2.4.3	Économie sociale: place de l'économie sociale d'insertion en Belgique	90
<b>2.5</b>	<b>Synthèse</b>	<b>92</b>
<b>3</b>	<b>Politique fédérale de développement durable</b>	<b>95</b>
<b>3.1</b>	<b>Présence du développement durable dans les notes de politique générale entre 1998 et 2002</b>	<b>96</b>
3.1.1	Méthodologie	96
3.1.1.1	Question	96
3.1.1.2	Contexte	96
3.1.1.3	Sources	96
3.1.1.4	Méthode	98
3.1.1.5	Influences indépendantes du développement durable	98
3.1.2	Évaluation selon cinq principes de développement durable	99
3.1.2.1	Responsabilité	99
3.1.2.2	Double équité	99
3.1.2.3	Intégration	100

---

	3.1.2.4	Précaution	101
	3.1.2.5	Participation	101
	3.1.3	Influence du Plan fédéral de développement durable	101
	3.1.4	Conclusion	102
<b>3.2</b>		<b>Objectifs politiques pour les dix problématiques</b>	<b>103</b>
	3.2.1	Méthode d'évaluation	103
	3.2.1.1	Évaluation des objectifs	103
	3.2.1.2	Documents politiques examinés	103
	3.2.2	Objectifs politiques fédéraux et supranationaux pour chaque problématique	104
	3.2.2.1	Stratégies de production des entreprises	104
	3.2.2.2	Financement éthique des entreprises	105
	3.2.2.3	Économie sociale	105
	3.2.2.4	Utilisation des technologies de l'information et de la communication	106
	3.2.2.5	Pêche et diversité biologique en milieu marin	106
	3.2.2.6	Utilisation de plantes génétiquement modifiées	107
	3.2.2.7	Production et consommation d'énergie	107
	3.2.2.8	Mobilité et transport des personnes	108
	3.2.2.9	Santé au travail	108
	3.2.2.10	Consommation de tabac	109
	3.2.3	Évaluation des objectifs politiques fédéraux	109
	3.2.3.1	Cohérence entre les niveaux et les domaines politiques	109
	3.2.3.2	Tensions et conflits	110
	3.2.3.3	Nombreuses priorités	111
	3.2.4	Conclusion	112
<b>3.3</b>		<b>Évaluation des processus politiques sur base de onze études de cas</b>	<b>112</b>
	3.3.1	Méthodologie	112
	3.3.1.1	Question	112
	3.3.1.2	Contexte	112
	3.3.1.3	Sources	114
	3.3.1.4	Méthode	114
	3.3.2	Présentation des études de cas	114
	3.3.2.1	Préparation d'une politique intégrée de produits	114
	3.3.2.2	Dialogue sur l'économie sociale	116
	3.3.2.3	Certificats d'électricité verte négociables	119
	3.3.2.4	Désignation d'aires marines protégées	122
	3.3.2.5	Information relative aux substances et préparations en matière de sécurité et de santé des travailleurs	124
	3.3.2.6	Incidants fiscaux pour un transport moins polluant	126
	3.3.2.7	Label pour une production socialement responsable	128
	3.3.2.8	Accès public à Internet	131
	3.3.2.9	Interdiction de la publicité pour le tabac	133
	3.3.2.10	Réglementation de la dissémination d'organismes génétiquement modifiés	135
	3.3.2.11	Inventaire des émissions de gaz à effet de serre	137
	3.3.3	Évaluation des politiques menées dans les études de cas d'après cinq principes de développement durable	139
	3.3.3.1	Problèmes rencontrés lors de l'étape de préparation	139
	3.3.3.2	Problèmes rencontrés lors de l'étape de décision	141
	3.3.3.3	Problèmes rencontrés lors de l'étape d'exécution	142
	3.3.3.4	Solutions trouvées dans les études de cas	143
<b>3.4</b>		<b>Synthèse</b>	<b>146</b>
	3.4.1	Processus politique	146
	3.4.2	Cinq principes de développement durable	147

<b>4</b>	<b>Prospective pour un développement durable</b>	<b>149</b>
<b>4.1</b>	<b>Approche plurielle d'un développement durable</b>	<b>149</b>
4.1.1	Incertitudes, perception des risques et perspectives fondant l'action	149
4.1.2	Éléments pour construire les visions du monde	151
4.1.2.1	Utilisation du modèle triangulaire	151
4.1.2.2	Substitutions entre stocks de capital	152
4.1.2.3	Gestion des stocks de capital	153
4.1.3	Description des trois visions du monde	153
4.1.4	Traduction des visions du monde en visions politiques	155
4.1.5	Déterminants: bras de levier pour les politiques	156
4.1.5.1	Déterminants économiques	157
4.1.5.2	Déterminants technologiques et scientifiques	157
4.1.5.3	Déterminants géographiques	158
4.1.5.4	Déterminants psychosociaux	158
4.1.5.5	Déterminants sociaux	159
4.1.5.6	Déterminants institutionnels	159
<b>4.2</b>	<b>Élaboration des trois visions du monde</b>	<b>160</b>
4.2.1	Vision du monde "Utiliser"	160
4.2.1.1	Description générale	160
4.2.1.2	Application aux problématiques	161
4.2.1.3	Dans quelle mesure les 5 principes de développement durable sont-ils pris en compte dans la vision du monde "Utiliser" ?	163
4.2.2	Vision du monde "Gérer"	164
4.2.2.1	Description générale	164
4.2.2.2	Application aux problématiques	164
4.2.2.3	Dans quelle mesure les 5 principes de développement durable sont-ils pris en compte dans la vision du monde "Gérer" ?	166
4.2.3	Vision du monde "Transformer"	166
4.2.3.1	Description générale	166
4.2.3.2	Application aux problématiques	167
4.2.3.3	Dans quelle mesure les 5 principes de développement durable sont-ils pris en compte dans la vision du monde "Transformer" ?	169
<b>4.3</b>	<b>Élaboration des visions politiques: 3 scénarios</b>	<b>170</b>
4.3.1	Scénario pour la vision politique "Utiliser"	170
4.3.1.1	Stratégies de production des entreprises	171
4.3.1.2	Pêche et biodiversité en milieu marin	172
4.3.1.3	Utilisation de plantes génétiquement modifiées	173
4.3.1.4	Production et consommation d'énergie	173
4.3.1.5	Santé au travail	175
4.3.1.6	Utilisation des technologies de l'information et de la communication	175
4.3.1.7	Financement éthique des entreprises	176
4.3.1.8	Économie sociale	177
4.3.1.9	Mobilité et transport des personnes	178
4.3.1.10	La consommation de tabac	179
4.3.2	Scénario pour la vision politique "Gérer"	179
4.3.2.1	Stratégies de production des entreprises	180
4.3.2.2	Pêche et biodiversité en milieu marin	181
4.3.2.3	Utilisation des organismes génétiquement modifiés	182
4.3.2.4	Production et consommation d'énergie	182
4.3.2.5	Santé au travail	183

4.3.2.6	Utilisation des technologies de l'information et de la communication	184
4.3.2.7	Financement éthique des entreprises	184
4.3.2.8	Économie sociale	185
4.3.2.9	Mobilité et transport de personnes	186
4.3.2.10	Consommation de tabac	187
4.3.3	Scénario pour la vision politique "Transformer"	188
4.3.3.1	Stratégie de production des entreprises	188
4.3.3.2	Pêche et biodiversité en milieu marin	190
4.3.3.3	Utilisation des organismes génétiquement modifiés	190
4.3.3.4	Production et consommation d'énergie	191
4.3.3.5	Santé au travail	192
4.3.3.6	Utilisation des technologies de l'information et de la communication	193
4.3.3.7	Financement éthique des entreprises	193
4.3.3.8	Économie sociale	195
4.3.3.9	Transport et mobilité des personnes	195
4.3.3.10	Consommation de tabac	196
4.3.4	Dans quelle vision politique situer les études de cas ?	197
4.3.4.1	Études de cas et vision politique "Gérer"	199
4.3.4.2	Étude de cas et vision politique "Transformer"	200
4.4	Synthèse	200
<b>5</b>	<b>Un pas vers un développement durable ?</b>	<b>203</b>
5.1	De la responsabilité mondiale à la responsabilité fédérale	204
5.1.1	Responsabilité politique des membres du gouvernement	204
5.1.2	Responsabilité des départements	206
5.2	Vision à long terme	206
5.2.1	Recensement des objectifs ultimes et traduction en objectifs intermédiaires	207
5.2.2	Adéquation entre objectifs et moyens	208
5.2.3	Apprentissage de la décision à long terme	209
5.3	Intégration	210
5.3.1	Objectifs et mise en œuvre des politiques	210
5.3.2	Intégration des composantes	212
5.3.3	Intégration sur le plan méthodologique	213
5.4	Reconnaissance des incertitudes scientifiques	214
5.4.1	Reconnaissance des incertitudes scientifiques	214
5.4.2	Outils d'objectivation des risques	215
5.4.3	Renforcement de la base scientifique des décisions	216
5.5	Approche participative	217
5.5.1	Mise en cohérence des avis et représentations des grands groupes sociaux	217
5.5.2	Efforts d'information	217
5.5.3	Dimension participative dans le processus décisionnel	218

5.6	Un pas vers un développement durable ?	219
5.6.1	De la responsabilité mondiale à la responsabilité fédérale	219
5.6.2	Vision à long terme	220
5.6.3	Intégration	220
5.6.4	Reconnaissance des incertitudes scientifiques	221
5.6.5	Approche participative	222

	<b>Annexe: liste des sigles utilisés dans le rapport</b>	<b>223</b>
--	----------------------------------------------------------	------------

---



## Avant-propos

Le deuxième *Rapport fédéral sur le développement durable* reprend la question posée en 1999 dans le premier Rapport: "la Belgique est-elle sur la voie d'un développement durable?". Ce Rapport y répond pour la période 1998-2001 en examinant plus précisément dix questions ou problématiques de développement. Il concrétise ainsi la notion de développement durable. Ces dix questions portent non seulement sur des problèmes à résoudre mais aussi sur des opportunités à saisir pour réaliser un développement durable. Est-il, par exemple, possible de continuer à pêcher tout en préservant la diversité biologique ? Comment faire en sorte que l'accès aux technologies de l'information et de la communication aide les gens à sortir d'une situation de pauvreté ? Les stratégies de production des entreprises peuvent-elles améliorer simultanément leurs performances sociales, environnementales et économiques ? Le Rapport montre l'intérêt de l'approche du développement durable pour traiter de telles questions en faisant intervenir simultanément plusieurs disciplines scientifiques (sciences de la nature, sociologie, économie...). Il peut aider les décideurs, que ce soit ceux de la société civile ou du monde politique, à élaborer des réponses à ces défis.

Le lecteur peut utiliser le Rapport d'au moins trois façons différentes:

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

La première partie du Rapport rappelle les notions de base du développement (voir 1.1) puis d'un développement durable (voir 1.2). Elle situe aussi dans le cadre du développement durable les dix problématiques choisies (voir 1.3). Dans ses trois parties centrales (parties 2, 3 et 4), le Rapport remplit les trois missions qui lui sont attribuées par la loi. La partie 2 traite la situation existant en Belgique, en relation avec les développements au plan international. Un tableau d'indicateurs pour un développement durable présente les pressions (voir 2.2), l'état des ressources (voir 2.3) et les réponses de la société (voir 2.4). La partie 3 est consacrée à la politique menée en matière de développement durable à partir de mi-1998. Elle l'étudie sous trois angles différents: les principes ou valeurs (voir 3.1) les objectifs (voir 3.2) et les processus de décision (voir 3.3). La partie 4 trace les développements prévisibles selon que les politiques actuelles sont inchangées ou changées suivant des hypothèses per-

tinentes pour un développement durable. La présentation de trois scénarios d'avenir (voir 4.2) est suivie de celle des politiques et mesures possibles (voir 4.3). La partie 5 traduit la matière du Rapport en une série de conclusions concises et orientées vers l'action.

L'élaboration d'un tel rapport implique certains choix dans l'étendue de la matière couverte. La politique fédérale de développement durable étant, par définition, très englobante, aucun rapport ne parviendrait à couvrir tous ses thèmes et toutes les décisions prises ou envisagées sur chaque thème. Le choix des dix problématiques a été guidé par des critères d'ordre institutionnel et techniques (voir 1.1.1). En outre, des choix méthodologiques ont déterminé la profondeur de la recherche menée dans chaque partie du Rapport (voir 2.1, 3.1.1, 3.2.1, 3.3.1 et 4.1).

Les Rapports fédéraux sur le développement durable ont l'ambition d'être à la fois fondés sur le plan scientifique et utiles à la politique fédérale de développement durable. Ils apportent une information sur la vie en société, sur le passé et le présent ainsi que sur différentes visions d'avenir. Ces rapports et leurs résumés exécutifs sont donc des documents de référence pour tout débat entre les autorités publiques et la société civile relatif au développement durable. Ils s'adressent tant aux représentants du monde politique (gouvernement, parlement, partis politiques...) qu'à ceux de la société civile (grands groupes sociaux, conseils consultatifs...), aux services publics belges et internationaux et aux médias. Le contenu de ces rapports est évidemment aussi destiné au grand public, chacun étant concerné par le développement durable. Un effort particulier a donc été fait pour que ce second Rapport puisse jouer un rôle de sensibilisation auprès de ce public. Une brochure est disponible qui permet d'en assurer la publicité la plus large. Les versions électroniques de cette brochure et des rapports fédéraux sont accessibles sur [www.plan.be/fr/theme/sustdev](http://www.plan.be/fr/theme/sustdev).

Conformément à la loi programme du 30 décembre 2001, ce Rapport a été rédigé pour le 31 décembre 2002. Il a été réalisé par la Task force développement durable du Bureau fédéral du plan. Les auteurs ont bénéficié des informations et conseils de leurs collègues, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Bureau fédéral du plan. Les différentes parties de ce Rapport ont été soumises à la relecture de nombreuses personnes, issues pour la plupart de la communauté scientifique et des pouvoirs publics belges et internationaux, en particulier des administrations principalement concernées par les sujets traités. Ont ainsi contribué à améliorer les méthodologies, les connaissances relatives aux problématiques et la lisibilité du Rapport: Ioannis Atanasiou, Tim Benijts, Sandra Greeuw, Steve Jacob, Erik Laes, Pieter Leroy, Herwig Peeters, Michel Pettiaux, Pascale Morand, Claude Rolin, Jan Rotmans, Sébastien Storme, Pierre Valette, Marjolein van Asselt, Frédéric Varone, Jo Versteven.

Le Bureau fédéral du plan remercie tous ceux qui ont collaboré à l'élaboration du Rapport. Il assume naturellement, dans cette entreprise, toute la responsabilité des éventuelles erreurs ou imperfections liées au fait que ce Rapport traverse les frontières entre disciplines scientifiques et terrains politiques. Les auteurs accepteront avec gratitude toute remarque et suggestion relatives à leur approche. Ils espèrent aussi que ce Rapport sera largement utilisé et pourra contribuer à aider la Belgique fédérale à faire un pas supplémentaire dans la voie d'un développement durable.

Henri Bogaert



# 1 Opportunités et problèmes de développement

Les trois chapitres de cette première partie sont consacrés respectivement au développement, au développement durable et aux problématiques de développement durable. Le chapitre 1.1 présente dix questions de développement dont les réponses semblent aujourd'hui particulièrement difficiles à trouver. Elles posent en effet autant de problèmes qu'elles n'offrent d'opportunités nouvelles au développement de la société. Le chapitre 1.2 présente ensuite l'approche du développement durable pour résoudre de telles questions. Le chapitre 1.3 explique comment chacune d'entre elles peut concerner les objectifs d'un développement durable. Il montre comment l'application de principes de développement durable permet de prendre des décisions concernant les aspects problématiques de ces questions.

## 1.1 Développement

Après avoir rappelé la définition du concept de *développement* adoptée dans le premier Rapport fédéral, ce chapitre présente la dizaine de questions de développement sur laquelle est ciblé ce deuxième Rapport (voir 1.1.1). Chacune de ces questions touche à différents aspects de la vie en société. Chacune permet de concrétiser les notions de capital et de composante économique, sociale et environnementale du développement (voir 1.1.2). Ces dix questions concernent un large éventail de secteurs différents. Elles contiennent chacune certaines opportunités mais aussi certains problèmes de développement.

Pour répondre à de telles questions, il faut disposer d'institutions capables de prendre des décisions relatives à ces opportunités et à ces problèmes (voir 1.1.3). C'est le chapitre 1.2 qui examinera sous quelles conditions ces réponses peuvent éventuellement être "durables". Ce chapitre-ci se limite à rappeler quel est le cadre général du *développement* d'une société. Il ne traite donc pas encore des finalités et contraintes spécifiques d'un *développement durable*.

### 1.1.1 Opportunités et problèmes de développement

Le premier *Rapport fédéral sur le développement durable* définit le développement d'une société comme suit: "*le développement d'une société est la transformation de ses conditions de vie en interaction avec ses possibilités de décision et d'action, notamment politiques*"<sup>1</sup>.

1. Task force développement durable (1999). *Rapport fédéral sur le développement durable. Sur la voie d'un développement durable ?* Bruxelles: Bureau fédéral du plan. p. 27.

Ce deuxième Rapport reprend cette approche et met l'accent sur:

- le fait que les questions de développement ne concernent pas seulement les pays pauvres mais bien tous les pays y compris ceux dits "développés";
- les possibilités qu'ont les "acteurs" d'orienter le développement d'une société vers des objectifs précis au moyen de leurs décisions et autres actions;
- le besoin de connaissances en général et de sciences en particulier (autant de sciences humaines que de sciences exactes et naturelles), pour mieux définir ces possibilités d'orientation du développement;
- les leviers que peuvent utiliser les "décideurs" en agissant sur les "déterminants" qui exercent une influence sur les objectifs poursuivis;
- la notion de "progrès" qui oriente le développement vers la réalisation de certains "objectifs ultimes", à très long terme;
- la possibilité de tracer la voie vers ces objectifs ultimes en adoptant des "objectifs intermédiaires" à court ou à moyen terme.

Les dix questions de développement traitées dans ce rapport sont énumérées au tableau 1.1 ci-contre. Elles sont généralement considérées soit comme économiques (par exemple: énergie, transports, entreprises), soit comme sociales (par exemple: santé, pauvreté, exclusion), soit comme environnementales (par exemple: diversité biologique, changements climatiques). Elles peuvent en effet être reliées, deux par deux, aux cinq grands thèmes de développement suivants: gestion et production des entreprises (1, 2), lutte contre la pauvreté et l'exclusion (3, 4), gestion et conservation des ressources naturelles (5, 6), énergie et transports (7, 8), santé et pollution de l'air (9, 10). Ce Rapport mettra cependant en évidence le fait que leurs solutions concernent l'ensemble de la vie en société. Il ne les traite donc pas de façon sectorielle ou limitée à la gestion du domaine considéré mais de façon transversale.

La plupart de ces dix questions ne sont pas nouvelles. Bon nombre d'entre elles ont été posées en dehors du cadre des accords de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de Rio. Elles ne sont donc généralement pas abordées dans les publications sur le développement durable. Une originalité de ce Rapport est de montrer leur importance non seulement pour le développement en général, comme au tableau 1.1, mais aussi, en particulier, pour un développement durable (voir 1.3).

Ces dix questions de développement ont été choisies selon différents critères: relever au moins en partie de compétences fédérales, porter sur des secteurs dans lesquels des travaux scientifiques existent et des compétences suffisantes ont pu être acquises au sein de l'équipe ayant élaboré le Rapport et recouvrir ensemble suffisamment de secteurs d'activité différents, tout en assurant l'équilibre entre aspects économiques, sociaux et environnementaux du développement. Outre l'application de ces critères, il reste inévitablement une part d'arbitraire dans le choix des questions de développement particulières ciblées par chaque Rapport.

Il s'agit de véritables "questions" qui sont encore en quête de "réponses". Bien qu'anciennes, certaines d'entre elles sont en effet particulièrement difficiles à gérer. C'est le cas, par exemple, de celles liées à la consommation de tabac ou à la mobilité des personnes. D'autres touchent à l'utilisation de nouvelles tech-

nologies. D'autres encore, comme l'économie sociale ou le financement éthique des entreprises, apportent des réponses encore incomplètes à des problèmes posés depuis longtemps. Le tableau 1.1 donne des exemples d'opportunités mais aussi de problèmes de développement concernant chacune de ces questions. Il ne traite donc pas encore des aspects spécifiquement reliés au développement durable.

**Tableau 1.1 - Exemples d'opportunités et de problèmes relatifs aux questions de développement ciblées par le deuxième Rapport fédéral**

1.	Stratégies de production des entreprises (SPE) Opportunités: l'amélioration des profits à long terme grâce aux anticipations des SPE Problèmes: l'incertitude quant à l'évolution future des réglementations sociales, environnementales et économiques
2.	Financement éthique des entreprises Opportunités: la demande d'épargnants pour des produits financiers éthiques Problèmes: la difficulté de satisfaire aux critères des produits financiers éthiques
3.	Économie sociale Opportunité: l'amélioration de situations de pauvreté et d'exclusion Problèmes: l'incertitude sur le rôle de l'économie sociale et son absence de pérennité
4.	Utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) Opportunités: l'accélération apportée par les TIC au développement Problèmes: le risque d'accroître les inégalités sociales via la fracture numérique
5.	Pêche et diversité biologique en milieu marin Opportunités: les importantes ressources alimentaires en milieu marin Problèmes: les menaces pesant sur la diversité biologique en milieu marin
6.	Utilisation des plantes génétiquement modifiées (PGM) Opportunités: les avantages possibles des PGM en termes de rendements agricoles Problèmes: les effets possibles des PGM sur la santé, l'environnement, l'éthique économique...
7.	Production et consommation d'énergie Opportunités: la possibilité de répondre à la demande d'énergie finale à partir de l'énergie primaire, notamment d'origine fossile et nucléaire Problèmes: les effets de pollution de ces filières de production et de consommation d'énergie et les limites aux améliorations de leur efficacité énergétique
8.	Mobilité et transport des personnes Opportunités: la croissance de la mobilité individuelle des personnes Problèmes: la part croissante des modes de transports ayant les coûts sociaux les plus élevés
9.	Santé au travail Opportunités: la croissance des activités, de l'emploi et du niveau de vie Problèmes: les risques pour la santé liés aux polluants sur les lieux du travail
10.	Consommation de tabac Opportunités: la demande des fumeurs, les emplois et les profits du secteur du tabac Problèmes: les effets du tabac sur la santé des fumeurs actifs et passifs

## 1.1.2 Système sociétal, capitaux et composantes du développement

Des questions comme celles définies au point précédent concernent toutes le "système sociétal" qui rassemble tous les éléments d'une société. Elles sont pourtant souvent traitées sans être reliées entre elles, comme si elles correspondaient à des conceptions différentes du développement:

- le *développement humain* (centré sur la transformation de la population<sup>1</sup>);
- le *développement écologique* (centré sur la transformation de l'environnement);
- le *développement économique* (centré sur la transformation de l'économie).

Ces différents concepts de développement ont servi à formaliser différentes approches scientifiques, diverses théories et séries d'indicateurs relatifs aux états et tendances du développement. Ils sont respectivement centrés sur trois aspects différents de la richesse et du potentiel de développement d'une société. A l'instar de nombreux travaux scientifiques, ce Rapport propose de les appeler "capitaux" d'une société. Il distingue formellement les formes de capitaux suivants:

- le *capital humain*<sup>2</sup>: santé (y compris santé génésique), capacités et connaissances, formation, culture et expérience des populations;
- le *capital environnemental*: environnement (y compris diversité biologique) et réserves de ressources naturelles, distinguant les ressources épuisables des ressources renouvelables;
- le *capital (technico-)économique*: capital physique ou matériel (infrastructures techniques, machines et bâtiments) et financier.

Voir ce mot "capital" associé ici à des valeurs humaines<sup>3</sup> ou naturelles peut choquer. Mais puisque ce mot signifie à la base ce qui est essentiel, fondamental, primordial, il serait encore plus surprenant de le voir réservé aux seules valeurs économiques de la société. La transformation à long terme d'une société dépend au moins autant de l'accumulation de son capital humain et environnemental que de l'accumulation de son capital économique.

L'évolution, la transformation de chacun de ces trois capitaux est donc une "composante" du développement. Certains ajoutent, à ces principales richesses de base qui sont nécessaires au développement d'un pays, une quatrième composante basée sur la notion de capital institutionnel (voir 1.1.3).

---

1. PNUD (2001). *Rapport mondial sur le développement humain 2001. Mettre les nouvelles technologies au service du développement humain*. Paris, Bruxelles: De Boeck & Larcier s.a. p. 44: "La véritable richesse des Nations, ce sont leurs habitants".

2. L'expression "capital social" a été évitée ici, notamment parce qu'elle se réfère, en langage courant, au capital financier des entreprises. Une notion assez floue, également appelée "capital social" ou "capital sociétal", regroupe les capitaux humain et institutionnel. Elle est donc évitée aussi pour ne pas favoriser les tendances qui confondent la composante sociale du développement avec sa composante institutionnelle.

3. Un autre concept qui n'a pas été retenu ici est le "capital d'origine humaine" (*man-made capital*); il désigne conjointement le capital matériel et le capital humain. Il n'est pas utilisé ici pour que la notion de capital humain reste bien distincte des aspects technico-économiques.

### 1.1.3 Réponses d'une société aux tendances du développement

Le développement d'une société peut être observé au moyen d'indicateurs sur ses capitaux humain, environnemental et économique. Il s'agit de données indiquant, par exemple, l'état des stocks et les tendances des flux de ces capitaux. Ces indicateurs permettent de décrire, d'analyser et d'évaluer les tendances d'un développement.

Lorsque ces tendances posent des problèmes ou bien lorsqu'elle aperçoit de nouvelles opportunités, la société a éventuellement la possibilité de prendre des décisions pour orienter différemment l'évolution de ses capitaux. Elle peut en effet souhaiter orienter cette évolution vers une série d'objectifs sociaux, environnementaux ou économiques qu'elle a déterminés elle-même.

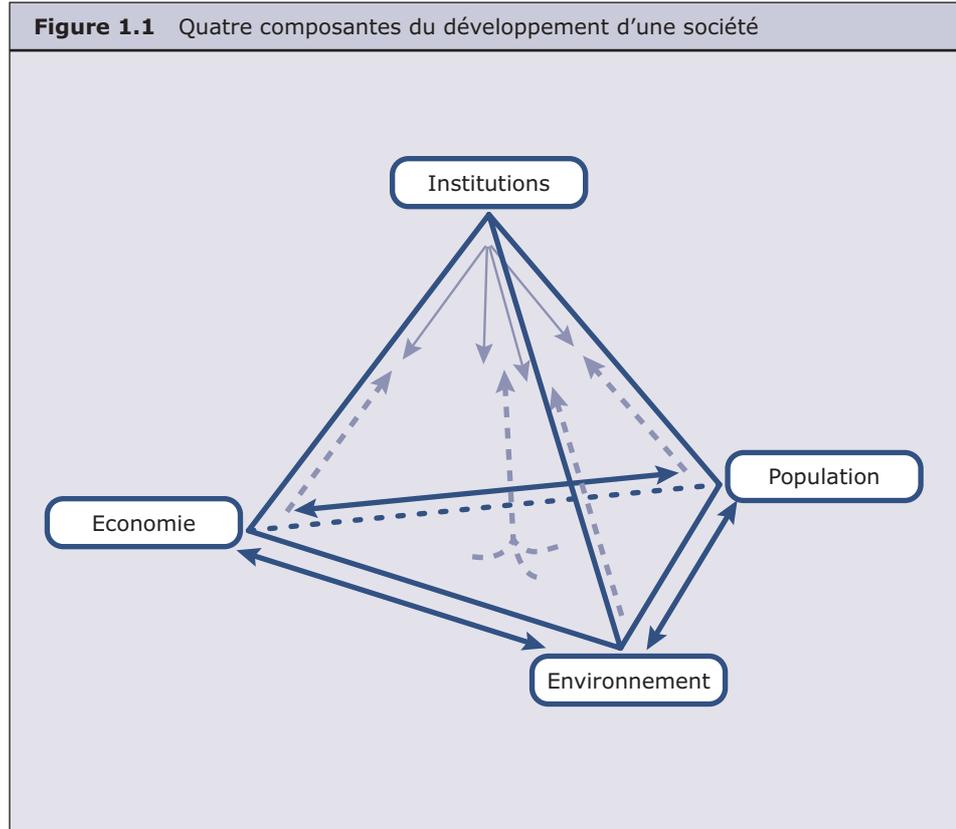
Cette capacité d'orienter un développement vers des objectifs choisis a priori dépend des institutions dont dispose la population. Les réponses seront meilleures si ses institutions politiques sont de bonne qualité. La société dispose en effet d'une quatrième catégorie de capitaux: ses coutumes, ses lois, ses différentes catégories d'organismes institutionnalisés à plusieurs niveaux de pouvoir. C'est par le moyen de ce capital qu'elle peut organiser et structurer ses interventions sur les trois capitaux de base du développement:

- le *capital institutionnel* est l'ensemble des structures organisationnelles, légales, sociétales caractérisant la gouvernance d'un pays et déterminant les possibilités d'engagement civique, de résolution des conflits<sup>1</sup>...

Il est possible de représenter les trois capitaux définis plus haut (voir 1.1.2) comme les trois pointes d'un triangle, qui s'influencent mutuellement. Ce triangle est à la base de la figure 1.1. Lorsqu'il est tenu compte de la quatrième catégorie de capitaux, le triangle se transforme en pyramide, dont la pointe représente les institutions de la société, notamment ses institutions politiques. Cette quatrième composante est celle de la prise de décision. Il est dommage qu'elle soit souvent omise dans les analyses du développement parce qu'elle place clairement le triangle des capitaux économique, humain et environnemental dans une perspective de développement "actif" (et non passif).

---

1. Bartelemus, P. (1994). *Environment, Growth and Development. The concepts and strategies of sustainability*. London: Routledge. p. 63.



Ces "décisions" prises dans les institutions de la société peuvent être définies comme la somme des "réponses" qu'apportent les différents acteurs – politiques notamment - aux opportunités et problèmes concernant son développement. Pour répondre à certaines questions, il s'agira, par exemple, de réaliser certains types d'investissement ou de modifier certaines formes de fiscalité. La figure 1.1 montre que les informations relatives à la transformation des capitaux de la population (capital humain), de l'environnement (capital environnemental) et de l'économie (capital technico-économique) alimentent les décisions relatives aux orientations futures du développement. Ces informations montent à partir de leurs sources selon les flèches de la figure 1.1 vers les institutions où se préparent et se prennent des décisions. Des flèches redescendent alors en direction du triangle parce que les décisions prises modifient l'état de la population, de l'économie et de l'environnement ainsi que les "substitutions" entre ces trois capitaux (voir 1.2.1).

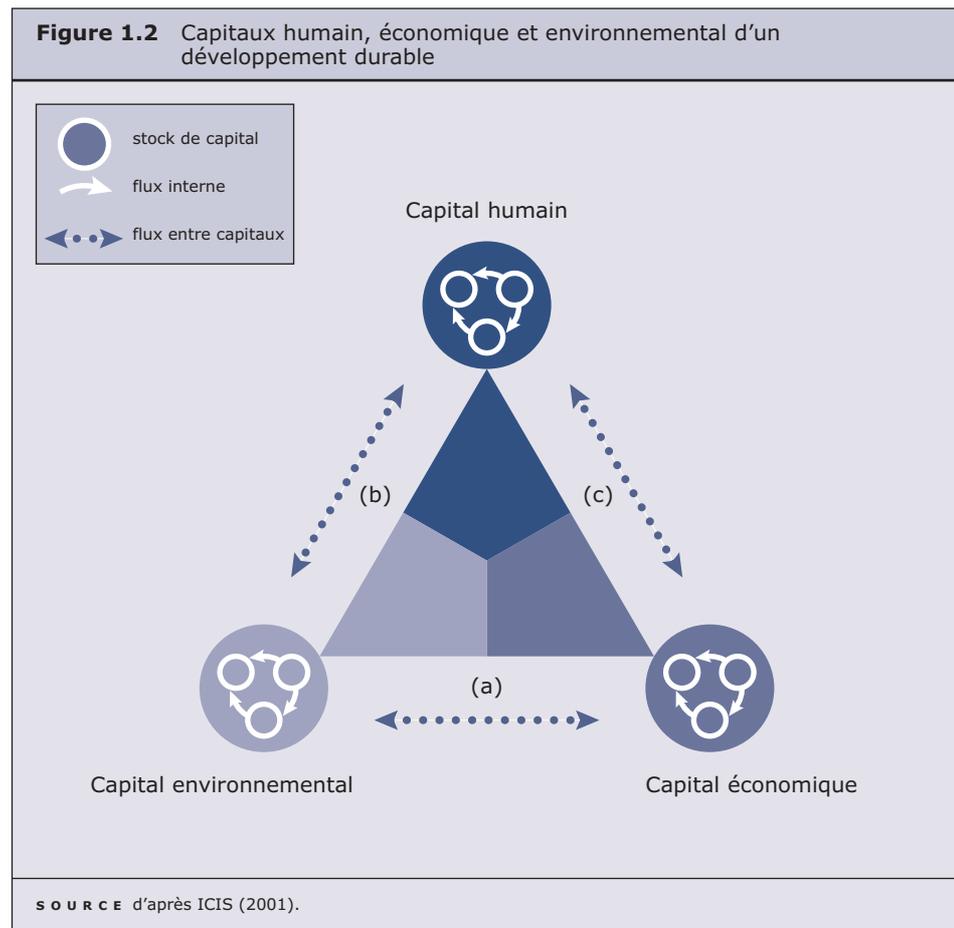
La figure 1.1 schématise donc la façon dont les quatre composantes d'une société s'influencent mutuellement au cours de son développement. Ses flèches se situent à l'intérieur de la pyramide pour insister sur le fait que les institutions ont une capacité "endogène", c'est-à-dire venant de l'intérieur du système sociétal, de modifier l'évolution de ces transformations. La société est évidemment influencée par les évolutions du reste du monde, à l'extérieur du système sociétal. Mais cela n'a pas été représenté dans la figure 1.1 pour éviter de la surcharger. Il importe de pouvoir évaluer correctement la force des influences exogènes, d'éviter de la sous-estimer ou de la surestimer. Une prise de conscience du potentiel endogène du développement est particulièrement importante pour un pays comme la Belgique. L'impression fataliste que le destin des citoyens est principalement décidé en dehors de ses frontières y prévaut trop souvent.

Un pays, fût-il petit, peut acquérir une conscience forte de son potentiel de développement endogène, de même que de l'impact effectif et potentiel de son développement national sur le reste de la planète et sur les générations futures. Cette prise de conscience, liée au débat sur la mondialisation, est particulièrement nécessaire dans les pays riches. Leurs modes de production et de consommation ont en effet des impacts plus importants que ceux des pays pauvres sur le développement du reste de la Communauté internationale. Le chapitre suivant rassemble une série d'outils existants qui permettent de formaliser cette nouvelle approche du développement.

## 1.2 Développement durable

Après avoir montré que des *interactions* existent dans le triangle à la base de la pyramide de la figure 1.1 entre les capitaux humains, environnementaux et économiques du développement (voir 1.2.1), ce chapitre rappelle les *finalités* ou *objectifs ultimes* d'un développement durable (voir 1.2.2). Cinq grands *principes* de développement durable extraits de la Déclaration de Rio sont ensuite rappelés (voir 1.2.3), qui permettent de guider la société vers la réalisation de ces objectifs. La section suivante montre que les *politiques publiques* peuvent intervenir à différents stades du développement, tant sur la réorientation des activités que sur la correction de leurs impacts (voir 1.2.4). Ces politiques doivent progressivement pouvoir s'intégrer dans des *stratégies de développement durable*. Celles-ci doivent être mises en place à tous les niveaux et devenir plus cohérentes (voir 1.2.5). C'est dans ce contexte que prend place la *stratégie fédérale belge de développement durable* (voir 1.2.6). La dernière section définit les *modèles* de développement durable simplifiés utilisés dans les différentes parties du Rapport (voir 1.2.7).

## 1.2.1 Interaction des capitaux et des composantes du développement



Les trois premières catégories de capitaux (humain, environnemental et économique) sont représentées ci-dessus dans le cadre conceptuel du modèle<sup>1</sup> dit "triangulaire". Ce modèle, proposé par l'ICIS<sup>2</sup> de l'Université de Maastricht, représente en fait de façon plus détaillée la base de la pyramide de la figure 1.1. Il met l'accent sur les influences mutuelles entre les trois points du triangle. Chaque capital est caractérisé par des *stocks* et des *flux*. Chaque capital subit au cours du temps des transformations qui le modifient tant en *quantité* qu'en *qualité*, en *fonctionnalité* et qui changent aussi sa *répartition géographique*. Le petit rond situé sur chacune des trois pointes du triangle donne une image agrandie des *flux internes* à chacune des trois catégories de capitaux. Ces flux internes caractérisent l'évolution et la régulation du capital telle qu'étudiée par une discipline scientifique particulière. Le rond situé sur la pointe économique du triangle représente donc, par exemple, l'évolution et la régulation des nombreux flux économiques. Mais la figure présente aussi les trois capitaux comme fortement interdépendants les uns des autres puisqu'elle tient tout autant compte des *flux entre capitaux* que des flux internes à chaque catégorie de capital.

Ce modèle dit d'*analyse systémique intégrée* de l'ICIS illustre ainsi le fait que, de façon continue, les transformations de ces trois différentes formes de capital s'influencent mutuellement au sein du système sociétal. Toute approche de dé-

1. Un modèle est une représentation plus ou moins simplifiée des relations existant entre les éléments d'un système. Le modèle utilisé ici est également inspiré par Bossel, H. (1998). *Earth at a crossroads. Paths to a Sustainable Future*. Cambridge: Cambridge University Press.
2. International Centre for Integrative Studies.

veloppement durable s'intéresse tout particulièrement à ces relations d'interdépendance et aux paramètres qui les influencent. Tel est son principal intérêt par rapport aux approches internes à une seule discipline. Les flèches d'interdépendance de la figure 1.2 sont illustrées<sup>1</sup> au tableau 1.2 sur base de quelques exemples simples liés aux questions choisies dans ce Rapport.

**Tableau 1.2 - Exemples d'interdépendance entre capitaux économiques, environnementaux et humains du développement**

Entre capitaux économique et environnemental:

- effets de l'environnement sur l'économie, comme facteur de production (matières premières) ou comme réceptacle des flux de pollutions liées aux activités économiques;
- effets de l'économie sur l'environnement via les pressions qu'elle exerce sur les stocks de patrimoine environnemental commun ou via les investissements dans la protection de l'environnement ou encore via les droits de propriétés sur les ressources naturelles.

Entre capitaux environnemental et humain:

- effets d'un environnement amélioré ou dégradé sur le bien-être de l'individu, y compris sa santé et sa sécurité dans un contexte caractérisé par plus ou moins de justice écologique;
- effets de la composition et de la structure des familles sur l'environnement ou effet de la culture et du niveau de formation des populations sur les comportements à l'égard de l'environnement;

Entre capitaux économique et humain:

- effets du développement humain sur l'économie, par la variation des quantités et de la qualité de la main-d'œuvre sur le marché du travail ou encore par l'information des consommateurs sur l'origine des produits consommés;
- effets de l'économie sur le bien-être de la vie en société via création d'emplois décents et le financement de la sécurité sociale ou bien via des formes de croissance génératrices de coûts sociaux traduits par un accroissement de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Les interactions entre les trois composantes représentées à la figure 1.2 et illustrées au tableau 1.2 peuvent être influencées par divers mécanismes. L'un de ces mécanismes est la "substitution" entre les évolutions de ces différents stocks et flux dans le temps. La substitution peut résulter soit de décisions d'agir, soit de décisions de "laisser-faire". Ce mécanisme joue un rôle particulièrement important dans les choix de société relatifs aux modes de développement (voir partie 4). Les décideurs peuvent en effet "substituer" volontairement ces trois catégories de capitaux les uns aux autres, par exemple en transformant du capital économique (via les dépenses publiques) en capital humain (via l'éducation et la formation) ou environnemental (via la création d'espaces verts). La substitution se fait dans l'autre sens au sein des entreprises puisque c'est du capital humain et environnemental qui y est transformé en production de biens et de services.

Le tableau 1.2 montre que les effets des interactions entre les différentes catégories de capitaux peuvent être très positifs mais aussi qu'ils sont loin de l'être toujours. Le développement de chaque composante du développement requiert donc des "réponses" sous la forme de décisions prises par des acteurs pour influencer ces interactions. Ces réponses concernent la gestion interne de ces stocks et de ces flux de capitaux, autant que celle des flux existant entre eux. Pour réaliser un développement durable, ces décisions auront comme but

1. Voir notamment: OCDE (2001). *Développement durable: les grandes questions*. Paris: OCDE. p. 36 et 37.

la réalisation de certaines finalités particulière et appliqueront des principes de développement spécifiques à ce type de développement. Les finalités et principes de développement durable sont décrits dans les deux sections suivantes.

### 1.2.2 Finalités ou objectifs ultimes de développement durable

Les engagements souscrits par la Belgique au plan international ont guidé le gouvernement lorsqu'il a décidé d'accepter dans le Plan fédéral de développement durable (PFDD) les trois catégories de *finalités* ou *objectifs ultimes* repris ci-dessous. Ceux relatifs aux besoins du *présent*, au partage des moyens financiers et des ressources naturelles, à la priorité à accorder aux besoins essentiels des plus démunis ont été souvent proposés comme priorités politiques depuis le début du xx<sup>e</sup> siècle. Par contre, l'adoption d'objectifs relatifs aux besoins des générations  *futures*, au respect de limites dans la gestion des ressources naturelles et au changement des modes de consommation et de production de façon à pouvoir répondre aux besoins essentiels de l'humanité, sont des objectifs plus récents dans l'histoire:

- *"les objectifs économiques d'un développement durable apportent surtout une réponse aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre à leurs propres besoins. Ceci implique notamment l'adoption de modes de consommation et de production capables de réduire la pression sur l'environnement et de répondre aux besoins essentiels de l'humanité (Action 21;4.7)" (PFDD § 64);*
- *"les objectifs sociaux d'un développement durable sont non seulement envisagés au sein des communautés mais aussi entre celles-ci. Ils doivent organiser non seulement le partage des moyens financiers mais aussi celui des ressources naturelles et l'intégration culturelle. Ces objectifs doivent, en particulier, accorder la plus grande priorité aux besoins essentiels des plus démunis. Les efforts entrepris doivent permettre à ceux-ci de participer dans la plus grande mesure possible au monde du travail" (PFDD § 65);*
- *"les objectifs environnementaux d'un développement durable visent surtout le respect de limites dans la gestion des ressources naturelles, en tenant compte du développement technologique et des structures institutionnelles. (...) Simultanément, ces objectifs tiennent compte du fait que les capacités de l'environnement sont limitées, tant pour fournir de l'énergie et des matières premières que pour assimiler les déchets et les émissions polluantes" (PFDD § 66).*

Le but de satisfaire les besoins humains tant aujourd'hui que demain est central dans ces trois objectifs. La notion de "limite" est implicitement<sup>1</sup> ou explicitement présente pour tous les capitaux. Ce but est donc extrêmement ambitieux. La notion de besoins humains est en effet beaucoup moins restrictive que la notion économique de "demande solvable", c'est-à-dire la demande de produits par un consommateur disposant des moyens financiers nécessaires pour les acquérir.

---

1. Les exemples cités plus haut montrent qu'il y a aussi, par exemple, des limites aux capacités et possibilités d'exploitation du capital humain. Mais cette notion de limite n'est généralement précisée que pour le capital environnemental parce qu'elle est l'objet d'une prise de conscience et de travaux scientifiques plus récents, comme par exemple ceux sur le concept d'"espace environnemental". Ce concept se réfère aux droits égaux de chaque citoyen du monde d'utiliser une partie du patrimoine environnemental commun.

La notion de besoin recouvre tout d'abord une série de *besoins humains essentiels* liés aux trois composantes du développement: produits alimentaires de première nécessité, accès à l'eau potable et installations sanitaires, santé publique, éducation, nourriture, énergie, logement, vêtements. Elle recouvre aussi les autres besoins humains à satisfaire pour assurer le "bien-être" de ceux qui aspirent à la dignité, l'épanouissement individuel, l'intégration dans la société..., dont la définition est beaucoup moins aisée.

### 1.2.3 Principes de développement durable

Les finalités d'un développement définies au chapitre précédent esquissent les grandes lignes du *contenu* de ce type de développement une fois qu'il serait "atteint". Mais il ne suffit pas de décrire un avenir radieux, encore faut-il savoir comment agir pour y parvenir. Une partie importante, quoique moins connue, des engagements de la communauté internationale à Rio porte donc sur les changements à apporter au *processus* de décisions. Les vingt-sept principes fondamentaux formulés dans la Déclaration de Rio<sup>1</sup> sont autant de consignes adoptées par la communauté internationale en 1992 pour rendre possible l'"opérationnalisation" du développement durable. L'idée de base est qu'une série de nouveaux *principes d'action* doivent être appliqués, y compris par les décideurs, puisque les principes appliqués jusque là ne suffisaient pas à rendre le développement durable.

En Belgique, c'est sur cette base qu'une définition plus opérationnelle que théorique du développement durable a été construite. Le premier Rapport fédéral a extrait de cette Déclaration ses cinq principes les plus novateurs, les plus caractéristiques et les plus englobants, pour en faire les cinq principales dimensions d'un développement durable. Cette approche a ensuite été reprise dans le Plan fédéral de développement durable<sup>2</sup>. Cette définition a donc le double avantage d'être directement reliée à la fois au cadre de référence international et aux décisions déjà prises dans le cadre fédéral belge de la loi de mai 1997.

Dans ce Rapport, ces cinq principes sont appelés par le nom le plus simple possible (*principes de responsabilité, de double équité, d'intégration, de précaution* et de *participation*) parce qu'ils y sont souvent évoqués. Les applications de chacun de ces cinq principes - ou leurs non applications - ont déjà été utilisées comme critère d'évaluation dans le premier Rapport; ces critères définissent les qualités requises pour les processus de décision visant un développement durable (*qualité de conscience planétaire, de vision à long terme, d'intégration des composantes, de reconnaissance des incertitudes scientifiques* et *d'approche participative et responsable*).

Ces critères, dérivés de grands principes, peuvent aussi être considérés comme "les cinq dimensions" des actions ou décisions de développement durable. Les utiliser simultanément, sans les hiérarchiser, permet de ne pas privilégier a priori certaines dimensions d'un développement durable par rapport à d'autres

- 
1. La déclaration de Rio est le document politique le plus synthétique adopté à cette Conférence des Nations unies. Il introduisit le processus de développement durable (et pas seulement le concept) sur la scène internationale.
  2. Secrétariat d'État à l'Énergie et au Développement durable (2000). *Plan fédéral de développement durable 2000-2004*. Bruxelles. § 19 à 31.

(par exemple: ne pas privilégier l'équité par rapport à la participation, ou l'inverse).

Ces principes et critères sont expliqués ci-dessous tout d'abord en référence à leur énoncé strict en tant que principe dans la Déclaration de Rio. Les autorités se sont en effet engagées à Rio à appliquer ces principes et pas seulement à les prendre en considération<sup>1</sup>. Ensuite, l'approche proposée élargit systématiquement cette vision, de façon à disposer d'un critère qui accorde une importance égale à chacune des composantes du développement. Cela n'était pas toujours le cas dans la Déclaration de Rio.

### **Responsabilité mondiale dans l'évolution du développement**

*Les États doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre. Étant donnée la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial les États ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent.*

Ce principe de *responsabilité* traite des responsabilités communes de la communauté internationale à l'égard de l'environnement mondial. Mais il s'agit d'une responsabilité "différenciée" parce que portant plus lourdement sur les pays développés. Le fait que des pays en développement ne soient pas encore en état de prendre une série de mesures relatives au climat ou à la diversité biologique, par exemple, ne peut donc pas constituer un prétexte à l'arrêt de tels efforts par les pays développés.

Dans un sens plus large, cette qualité de conscience planétaire ou de conscience de l'interdépendance entre n'importe quel pays et le reste de la communauté internationale crée un contexte nouveau, dans lequel les décideurs peuvent prendre l'initiative de mener des politiques belges ayant des retombées économiques, sociales et environnementales positives sur le reste du monde et pas seulement sur la Belgique. Ceci fournit un premier critère pour apprécier le caractère durable d'une décision de développement.

### **Équité, entre les générations actuelles et envers les générations futures**

*Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures.*

Il s'agit d'un principe de *double équité* du développement, puisqu'il joint une exigence d'équité intragénérationnelle à une exigence d'équité intergénérationnelle. L'équité entre générations successives – ou intergénérationnelle – est également présente dans la plus célèbre des nombreuses définitions du développement durable fournies par le rapport de la Commission Brundtland<sup>2</sup>. Mais l'équité entre les générations présentes – ou intragénérationnelle – n'est pas clairement présente dans cette définition. Le principe d'équité cité ci-dessus et figurant dans la Déclaration de Rio écrite cinq ans après le Rapport Brundtland

---

1. En langage diplomatique, prendre un principe "en considération" signifie accepter de l'examiner avec attention sans, pour autant, prendre l'engagement de l'appliquer.  
2. *Le développement durable répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre à leurs propres besoins.* Définition citée notamment dans le premier Rapport fédéral: Task force développement durable (1999). *Rapport fédéral sur le développement durable. Sur la voie d'un développement durable ?* Bruxelles: Bureau fédéral du plan. p. 30.

fait l'objet d'un accord politique négocié au niveau international, ce qui n'est pas le cas du Rapport Brundtland.

Ce deuxième critère rejoint donc le critère classique d'équité sociale<sup>1</sup>, sans réduire sa portée mais, au contraire, en l'élargissant considérablement en direction des générations futures. Dans un sens plus large, cette qualité de *vision à long terme* crée donc un contexte nouveau dans lequel les décideurs ont à examiner les implications à long terme des actions et décisions, tant sur le plan environnemental que sur les plans social et économique. Cette approche de la décision doit évidemment être combinée à une bonne vision à court terme des effets d'une décision. Quant à la notion de "besoin humain" (voir 1.2.2), elle renvoie à des réalités observables mais aussi à des jugements de valeur sur le présent et l'avenir. Elle est donc partiellement subjective. Il y aura cependant toujours avantage à examiner la façon dont une décision peut satisfaire équitablement aux besoins des générations présentes et à venir, ne fût-ce que pour apprendre à déceler les obstacles prévisibles.

### **Intégration des différentes composantes du développement**

*Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement<sup>2</sup> et ne peut être considérée isolément.*

Ce principe d'*intégration* suppose au départ l'intégration de l'environnement dans toutes décisions sectorielles de développement. Il met fin à l'approche qui considérait que la politique d'environnement devait être menée à l'écart des autres politiques et se borner à en corriger les effets. Mais ce principe s'est rapidement élargi et conforté dans les approches du développement durable développées par diverses institutions internationales depuis Rio. Les textes issus de la Session spéciale de l'Assemblée générale des Nations unies de Rio+5 ainsi que du Sommet de Johannesburg (Rio+10) parlent clairement de trois composantes du développement durable interdépendantes et se soutenant mutuellement<sup>3</sup>. Ce principe d'intégration consiste donc à traiter chaque composante sociale, environnementale ou économique comme partie intégrante du processus de développement.

Ce critère d'intégration des composantes du développement suppose donc une gestion intégrée des différentes formes de capitaux. Ceci implique, notamment, que la préparation d'une décision politique relative à l'une des trois composantes du développement tienne compte désormais de ses impacts *ex ante* (anticipés) sur les deux autres. C'est pourquoi les études d'impacts intégrés deviendront à terme indissociables du processus de décision pour un développement durable, de même qu'aujourd'hui les études d'incidence environnementale sont devenues indissociables de la prise de décision en matière d'environnement.

- 
1. Pour satisfaire au critère d'équité sociale, il faut que chacun dispose des mêmes chances au départ. "L'équité ne doit pas être confondue avec l'égalité. L'équité implique que chacun dispose des mêmes atouts. L'égalité qu'il en fasse le même usage." Clerc, D. (1997). *Dictionnaire des Questions Économiques et Sociales*. Paris: Les Éditions de l'Atelier/Éditions Ouvrières. p. 56.
  2. Dans le contexte des Nations Unies, ce mot "développement" concerne autant l'évolution sociale que celle de l'économie.
  3. Action 21, de juin 1992: <http://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/>. Programme relatif à la poursuite de la mise en oeuvre d'Action 21, de juin 1997: [gopher://gopher.un.org:70/00/ga/docs/S-19/plenary/AS19-29.FR](http://gopher://gopher.un.org:70/00/ga/docs/S-19/plenary/AS19-29.FR). Rapport du sommet pour le développement durable de Johannesburg, de septembre 2002: <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/636/94/PDF/N0263694.pdf?OpenElement>.

La possibilité de respecter rigoureusement ce critère dépend donc des progrès de la "transdisciplinarité" des travaux relatifs au développement durable. Comme l'indique le préfixe "trans", la transdisciplinarité concerne ce qui *est entre* les disciplines, *à travers* les disciplines et *au-delà* de toute discipline<sup>1</sup>. Tout en s'appuyant sur des résultats scientifiques, la transdisciplinarité a pour priorité de dynamiser l'évolution de l'ensemble des connaissances et des sciences en les reliant entre elles pour mieux les orienter, au-delà de l'étude, vers la décision et l'action. Il s'agit de "*fournir aux décideurs individuels ou collectifs une capacité de prise en compte de toutes les données d'un problème avant de décider*"<sup>2</sup>. Une telle approche de la décision a aussi pour effet de relier entre eux les trois critères classiques de la prise de décision (*efficacité économique*<sup>3</sup>, *équité sociale* et *résilience écologique*<sup>4</sup>). Ce rapprochement permet de créer de nouveaux concepts les reliant entre eux comme l'efficacité écologique<sup>5</sup> ou l'équité écologique<sup>6</sup>.

**Précaution face aux risques graves et nécessité d'actions de prévention**

*Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leur capacité. 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.*

Adopter ce principe de *précaution* s'est avéré nécessaire dans une société appelée souvent la "société du risque", qui a tendance à accorder a priori plus de valeur aux attitudes de prises de risques qu'aux attitudes de précaution. Mais ce principe est tout le contraire d'un principe d'immobilisme introduisant partout "le maléfice du doute". Il s'agit d'une forme de vigilance active pour protéger l'environnement. Son adoption est fort récente car la première reconnaissance juridique de ce principe remonte à 1987. Il n'est applicable au sens strict que dans deux conditions. Lorsqu'il y a incertitude scientifique (ne pouvant pas être levée par une enquête ou une recherche) qui affecte l'appréhension du risque et lorsqu'il y a risque de dommage *grave ou irréversible* du capital environnemental. Il n'est donc pas applicable à toute situation qui relève de la gestion et de la prévention des risques, comme par exemple la gestion de la fièvre aphteuse en 2001.

Cette qualité de "*prise de conscience de l'inévitable incertitude produite par la progression même de nos connaissances*"<sup>7</sup> est pourtant requise pour la gestion d'autres capitaux que le capital environnemental. Toute décision de développement durable devrait prendre en compte l'incertitude relative aux conséquences lointaines des décisions et actions actuelles dans tous les domaines, par exemple en utilisant plusieurs modèles de prévision différents lorsqu'il s'agit d'explorer l'avenir. Ce quatrième critère de développement durable requiert donc une meilleure interaction de la politique de recherche scientifique et de la recherche elle-même, avec les autres actions de

1. Georges Thill et Françoise Warrant (1998) *Plaidoyer pour des universités citoyennes et responsables*. Presses universitaires de Namur. p. 98, citant Basarab Nicolescu. Selon les mêmes: *la pluri- ou multidisciplinarité* est l'étude d'un objet commun dans plusieurs disciplines au même moment et *l'interdisciplinarité* établit une coopération entre des disciplines scientifiques autonomes.
2. Source: Nicolescu B. (1996) cité page 428 du précédent rapport fédéral.
3. L'efficacité économique est l'allocation des facteurs de production apportant la plus grande utilité possible à tous les producteurs et consommateurs.
4. La résilience écologique est la capacité d'un écosystème à retrouver son état initial (sa forme) après avoir subi un choc; ou la capacité de régénération et de résistance aux pressions.
5. L'efficacité écologique est aussi appelée éco-efficacité.
6. L'équité écologique est la situation dans laquelle chacun dispose du même droit à utiliser une partie du patrimoine environnemental commun.
7. D. Bourg. (2002) *Principe de précaution, mode d'emploi*. Revue Sciences humaines, Dossier Société du risque: fantasmes et réalité. N° 124, 2/2002. p. 28.

développement, notamment politiques. Cette amélioration de l'"interface" entre chercheurs et décideurs politique ne doit pas seulement fournir de meilleures réponses aux risques de dommages apportés aux capitaux. Elle doit tout autant favoriser les opportunités d'un développement durable dans tous les domaines (par exemple le choix de nouvelles technologies) en améliorant la prévisibilité du cadre institutionnel à long terme, pour que les acteurs puissent y faire eux-mêmes des projets de développement durable.

### **Participation des citoyens**

*La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leur collectivité et avoir la possibilité de participer au processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant des informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré.*

Ce principe de *participation* est un principe de démocratie environnementale dont les trois grandes parties sont l'accès à l'information, la participation au processus décisionnel et l'accès à la justice (pour réparations et recours) en matière d'environnement. Sa mise en œuvre est assurée notamment via l'application de la Convention d'Aarhus dont la Belgique fut, en juin 1998, l'un des premiers trente-cinq signataires<sup>1</sup>. Il est important de noter que dans l'article 2 de cette Convention, la notion d'"information(s) sur l'environnement" est décrite de façon telle qu'elle concerne aussi très largement le développement. Outre une série d'"états d'éléments de l'environnement", il s'agit en effet de toute information portant sur "des facteurs tels que les substances, l'énergie, le bruit et les rayonnements et des activités ou mesures, y compris des mesures administratives, des accords relatifs à l'environnement, des politiques, lois plans et programmes qui ont, ou risquent d'avoir des incidences sur ces éléments de l'environnement". Le même article inclut également (dans la notion d'"information sur l'environnement") une série d'informations relatives au capital humain, puisqu'elles concernent, en relation avec ce qui précède, "l'état de santé de l'homme, sa sécurité et ses conditions de vie (...)".

La qualité d'une décision fondée sur la *participation* doit tenir compte de l'ensemble des matières de développement durable. Les mécanismes de participation englobent notamment la concertation avec les parties les plus concernées par la décision considérée, ou la consultation de conseils représentatifs, ou encore la consultation ou les enquêtes publiques directes faites auprès de l'ensemble de la population. Or la Belgique possède une tradition de consultation et de concertation sociale particulièrement forte qui participe à son stock de capital institutionnel. La gestion de ce stock doit être faite selon une *bonne gouvernance*, terme recouvrant une série d'exigences contemporaines relatives au fonctionnement des institutions, en ce compris la participation. L'Union européenne offre un bon exemple des risques que peuvent représenter pour la démocratie la tendance à apporter aux problèmes de société des réponses politiques d'origine technique élaborées sans la participation des populations concernées. C'est pourquoi, selon le Livre blanc sur la gouvernance européenne, des améliorations devraient être apportées aux institutions pour

1. Le texte de la Convention d'Aarhus est sur: <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43f.pdf>.

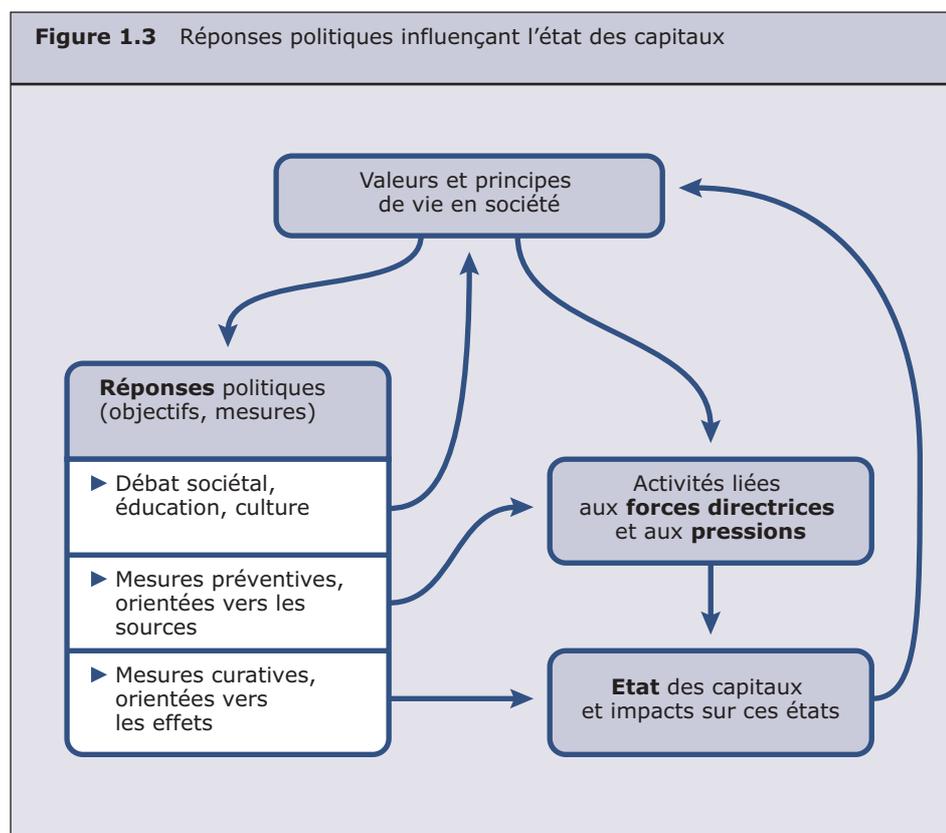
mieux assurer leur fonctionnement démocratique selon les lignes suivantes: *ouverture (transparence), participation (confiance), responsabilité, efficacité et cohérence*<sup>1</sup>.

### 1.2.4 Politiques publiques de développement durable

Quelles sont les actions qui appliqueront les principes décrits au point 1.2.3 ? Et quelles sont celles qui favoriseront les interactions entre capitaux du développement (voir 1.2.1) qui sont susceptibles de réaliser les objectifs de développement durable (voir 1.2.2) ? Il va de soi que n'importe quel acteur public ou privé peut agir en ce sens s'il le souhaite. Certaines des questions étudiées dans la suite de ce Rapport traitent, par exemple, des réponses de type "privé" aux problèmes de développement apportées par les entreprises ou par l'économie sociale.

La mission principale confiée par la loi au Rapport fédéral concerne cependant les réponses de type "public", qui sont apportées par les politiques fédérales pour appliquer ces principes et réaliser ces objectifs de développement durable.

C'est pourquoi la figure 1.3 reproduite ci-dessous ne détaille que la partie politique du sommet de la pyramide de la figure 1.1. Elle met en évidence l'existence de différents types de réponses politiques à divers problèmes relatifs aux capitaux social, environnemental et économique.



1. UE (2001). *La gouvernance européenne. Livre blanc*. Luxembourg: Office des publications officielles des communautés européennes.

Ce que montre surtout la figure 1.3, c'est que les politiques menées peuvent intervenir directement, soit de façon préventive sur les activités en société et les pressions exercées par celles-ci sur différentes formes de capitaux, soit de façon curative sur l'état de ces derniers.

Les politiques environnementales dites "curatives" menées dans les années '70 et '80 se bornaient à agir, par exemple, en fin de filière (*end of pipe*) sur les impacts de type déchets, eaux usées ou autres pollutions. Un exemple de politiques curatives est aussi celui des mesures relatives aux soins médicaux pour l'asthme ou celui de la canalisation de rejets aqueux pollués vers la mer. De telles actions diminuent l'impact immédiat considéré comme négatif sur la population ou l'environnement considéré. Mais ces politiques resteront souvent à portée plus limitée (de court terme) que celles agissant plus en amont. Des politiques dites "préventives" agissent, par contre, directement sur les activités liées aux pressions sur l'état de la société, de l'économie ou de l'environnement. Ces politiques visent, par exemple, à accroître la qualité ou à diminuer le volume de la production ou de la consommation de biens dont les impacts dégradent l'une ou l'autre forme de capital.

Une politique peut aussi intervenir en amont des pressions, et avoir une influence en modifiant les valeurs qui guident la société dans le choix de ses activités. Ces valeurs peuvent évoluer via l'éducation, l'information, les débats sociétaux, etc. Elles peuvent aussi être influencées par l'adoption, au niveau international, de nouveaux principes d'action, comme ceux de la Déclaration de Rio. Mais la figure 1.3 montre aussi que ces valeurs, qui influencent la formulation des politiques, peuvent elles-mêmes évoluer sans intervention politique. C'est le cas lorsque des prises de conscience d'une société sont causées par les impacts de ses propres activités. Pour prendre deux exemples récents, l'impact de la pollution causée par l'Erika et le Prestige peuvent avoir plus d'effet sur le changement de valeurs de référence en Europe occidentale que plusieurs années de débats sur l'énergie et les transports. Mais il va de soi que la responsabilité des pouvoirs publics est d'accompagner le changement des mentalités, sans attendre des situations catastrophiques, pour adopter les politiques publiques de développement durable.

### 1.2.5 Politiques publiques et stratégies de développement durable

Les politiques publiques de développement durable peuvent porter sur tous les secteurs d'activité de la société et viser les capitaux social, environnemental et économique. Le fait de les intégrer dans des stratégies politiques a l'avantage d'en offrir régulièrement une vue d'ensemble et de rendre ainsi possible un débat sur les priorités que se donne la société.

C'est pourquoi chaque pays du monde avait pris, dès 1992 dans le Plan d'Action 21 adopté à la Conférence de Rio, *"l'engagement d'adopter une stratégie nationale de développement durable qui concrétise, notamment, les décisions prises à la Conférence et en particulier en ce qui concerne l'action 21. Il avait alors été décidé que cette stratégie devrait être inspirée des différents plans et politiques sectorielles, économiques, sociaux et écologiques appliqués dans le pays et les fonder en un ensemble cohérent. (...) Cette stratégie devrait avoir pour objectif d'assurer un progrès économique équitable sur le plan social, tout en préservant la base de ressources et l'environnement pour les*

*générations futures. Elle devrait être élaborée avec la participation la plus large possible et s'appuyer sur une évaluation détaillée de la situation et des tendances actuelles" (A21; 8.7).*

Certains pays, dont l'État fédéral belge, ont donc adopté, suite à cet engagement de 1992, une série de dispositions instaurant un cadre stratégique destiné à améliorer l'intégration de leur processus de décision en faveur d'un développement durable (voir 1.2.6). Cet engagement international fut encore précisé au niveau de l'ONU lors du premier bilan de la mise en œuvre d'Action 21 en juin 1997. Ce Sommet de "Rio+5" fixa en effet une échéance à l'an 2002 pour élaborer ou améliorer une telle stratégie dans chaque pays. C'est dans ce contexte que l'Union européenne (EU) décida, lors du Sommet de Göteborg en juin 2001<sup>1</sup>, de mettre en œuvre une stratégie de développement durable<sup>2</sup>. Cette stratégie, qui comprend un volet interne et un volet externe, a fait partie de la contribution de l'UE au Sommet de Johannesburg de 2002.

Une stratégie de développement durable peut être définie comme un mécanisme de démocratie représentative, délibérative et participative qui traduit les objectifs et aspirations sociales, environnementales et économiques d'une population en actions et décisions concrètes, y compris politiques, de développement durable. C'est un processus itératif et interactif de pensées et d'actions qui sont coordonnées de façon à atteindre les trois catégories d'objectifs de développement durable (voir 1.2.2) et à améliorer constamment les institutions pour mieux les atteindre. Ce processus doit donc:

- a) rendre cohérentes les visées des différents départements actifs à un même niveau de pouvoir (sur chacune des lignes de la figure 1.4);
- b) rendre complémentaires les politiques menées à des niveaux différents (dans chacune des colonnes de la figure 1.4);
- c) réaliser simultanément des combinaisons d'instruments politiques efficaces (ce qui constitue une troisième dimension de l'espace d'intégration de la figure 1.4).

La figure 1.4 représente l'espace dans lequel s'opère la double intégration de la politique de développement durable. Il illustre en effet deux des trois types de difficultés techniques à surmonter pour élaborer et mettre en œuvre une politique cohérente de développement durable. Chacune de ses lignes concerne la cohérence entre les politiques des différents départements. Et chacune de ses colonnes concerne la cohérence entre les décisions politiques prises à différents niveaux de pouvoirs. Chaque stratégie doit donc pouvoir intégrer les décisions politiques figurant sur les lignes et dans les colonnes d'un tel tableau. La stratégie de l'Union européenne s'insère, par exemple, sur la ligne "UE" de la figure 1.4, à la sixième ligne des différents niveaux stratégiques de la décision en matière de développement durable. La stratégie fédérale belge prend place sur la cinquième ligne. Elles doivent présenter respectivement une cohérence interne entre les actions des différents ministères ou des multiples directions générales, mais elles doivent aussi être mutuellement cohérentes.

C'est ainsi que la mise en œuvre de la loi de mai 1997 (voir 1.2.6) sort du cadre strictement fédéral, puisqu'elle doit s'intégrer dans l'ensemble des niveaux de décision politique portés au tableau 1.3 p. 22. Les autres niveaux de (préparation des) décisions sont à la fois internationaux (ONU, UE, OCDE...) et

1. Les textes issus de ce sommet peuvent être trouvés sur: <http://www.europarl.eu.int/summits/previous.htm>.  
2. Elle peut être consultée sur: [http://europa.eu.int/comm/environment/eussd/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/eussd/index_fr.htm).

intranationaux (Communautés, Régions, Provinces, Villes, Communes...). Cette question est plus que jamais d'actualité depuis la fin du Sommet de Johannesburg (septembre 2002). L'article 145(b) du Plan mondial adopté à ce Sommet de Rio+10 confirme en effet les engagements de Rio et de Rio+5 sous la forme suivante: "*Prendre immédiatement des mesures pour progresser dans la formulation et l'élaboration de stratégies nationales de développement durable et commencer à les mettre en œuvre avant 2005.(...)*". L'intégration verticale des politiques est également un défi à relever pour chaque Etat membre de l'Union européenne afin d'assurer une mise en œuvre de la stratégie européenne de développement durable.

Chacune de ces stratégies doit intégrer non seulement des politiques sociales, environnementales, économiques et institutionnelles mais aussi une gamme d'instruments de types très différents. Ces "instruments politiques" sont soit de type culturel, d'éducation et de sensibilisation, soit de type réglementaire et de régulation au sens strict, soit encore des instruments économiques faisant intervenir les effets de prix et autres mécanismes de marché. Certains instruments et procédures, comme les évaluations d'impacts<sup>1</sup> (*impact assessment*), introduits par la stratégie européenne visent à vérifier de manière préalable (*ex-ante*) que les impacts sociaux, environnementaux et économiques des politiques proposées sont compatibles avec un développement durable. Il va de soi que le calibrage et l'assemblage d'une telle gamme d'instruments au service des objectifs poursuivis ne peut être réussi du premier coup, même s'il ne s'agissait que d'un problème purement technique. Atteindre une cohérence horizontale, verticale et instrumentale, tout en appliquant les principes de développement durable (voir 1.2.3) est donc une tâche extrêmement difficile. Le niveau sans précédent de cette difficulté explique en partie la lenteur des progrès observés dans la mise en œuvre des engagements de développement durable (voir 1.2.6).

**Figure 1.4** Intégration politique des stratégies de développement durable

Niveaux de décision politique		Politiques contenues dans la stratégie			
		Politiques sociales	Politiques environnementales	Politiques économiques	Politiques institutionnelles
Pouvoirs locaux	Villes et communes				
	Provinces				
National	Régions	Espace politique de l'intégration des stratégies de développement durable			
	Communautés				
	Fédéral				
International	UE				
	OCDE				
	ONU				

1. EU (2002). *Communication from the Commission on impact assessment*. COM(2002)276 final.

## 1.2.6 Stratégie fédérale belge de développement durable

La loi belge de mai 1997 instaure une boucle d'apprentissage pour l'amélioration progressive des politiques fédérales de développement durable. Cette boucle est représentée à la figure 1.5 p. 24. Le point de départ de la boucle est la réalisation d'un premier Rapport pour mieux connaître la situation, la politique et la prospective au niveau fédéral en ce qui concerne un développement durable. Cette phase de *reporting* ou rapportage est suivie d'une phase de *planning* et de *consultation* de la population et d'organes représentatifs. Ceux-ci donnent des avis, lesquels, traduits sous forme d'*amendements*, sont incorporés tant que possible<sup>1</sup> dans le texte du futur *Plan fédéral de développement durable*. Vient alors une délibération suivie d'une *décision* du gouvernement qui adopte le plan. Celui-ci doit alors être *mis en œuvre* et soumis à un *monitoring* (une surveillance de son application). Chaque étape de la boucle fait intervenir une ou plusieurs institutions différentes, le Plan concernant l'ensemble de la société.

Le principe de base de la loi est que l'évaluation des politiques contenue dans les Rapports doit aider à faire le prochain Plan fédéral, lequel à son tour sera évalué dans un nouveau Rapport fédéral au cycle suivant, etc. Il s'agit d'un cadre légal qui donne une limite de temps à chaque étape du cycle et qui organise l'enchaînement des opérations. Le premier cycle de la loi va de 1998 à 2002. Sa réalisation peut être considérée comme une contribution importante du gouvernement de la Belgique à l'engagement stratégique auquel il a souscrit dans le Plan d'Action 21 à la Conférence de Rio en 1992 (voir 1.2.5). Au cours de ce cycle, cinq phases de la politique de développement durable contenue dans cette stratégie se trouvent définies telles que résumées au tableau 1.3.

**Tableau 1.3 - L'élaboration de la politique de développement durable selon la loi de mai 1997**

1. Évaluation des performances de la période précédente (rétrospective) et des perspectives de la période suivante (basée sur la prospective)
2. Préparation sur base participative et délibérative des politiques de la période suivante, rendues cohérentes par le Plan fédéral de développement durable
3. Décision d'adoption de ces politiques dans ce Plan fédéral
4. Mise en œuvre de ces politiques grâce au Plan fédéral
5. Monitoring de ces politiques et du Plan fédéral.

La première phase du cycle d'apprentissage 1998-2002 a donc consisté à élaborer le premier Rapport fédéral. Avant de rappeler ses principaux résultats, il est utile de faire deux remarques relatives au rôle de tout Rapport fédéral de développement durable dans le cycle d'apprentissage du développement durable au niveau fédéral.

1. Une consultation publique de deux mois et les avis remis par une série de conseils consultatifs ont abouti à une modification d'environ un tiers du texte initialement proposé par l'administration.

Tout d'abord, comme le montre le tableau 1.3, l'évaluation par le Rapport des performances de la période précédente en matière de développement durable doit porter sur les étapes 2 à 5 énumérées ci-dessus. Mais cette évaluation des politiques fédérales menées ne doit pas se limiter aux politiques contenues dans le Plan. Le Rapport doit évaluer le Plan qui constitue le catalyseur de la politique fédérale de développement durable mais toute cette politique ne passe pas pour autant par ce Plan. Il va aussi de soi qu'il lui est impossible d'évaluer chaque politique et mesure de développement durable, qu'elle soit reprise ou non dans le Plan. Une évaluation des étapes 2 à 5 pourra donc être faite en ciblant les objectifs politiques des dix questions choisies (voir 1.1.1) et en choisissant une série de mesures politiques type, ou études de cas (voir partie 3). La valeur d'exemple de ces problématiques particulières et de ces études de cas contribuera au processus d'apprentissage de la politique de développement durable en général et du Plan fédéral en particulier.

D'autre part, le rôle de cette évaluation réalisée par le Rapport n'est en aucun cas de servir de réquisitoire en vue d'un "jugement". Elle est un outil qui doit pouvoir contribuer au débat démocratique. *"Ce qui doit caractériser l'évaluateur par rapport aux actions ou aux fonctions évaluées, c'est la modestie de sa démarche et non un rapport conflictuel avec ses interlocuteurs - lequel débouchera toujours sur un échec de l'évaluation"*<sup>1</sup>. Une évaluation doit donc respecter le statut et la dignité des responsables concernés: *The most important purpose of evaluation is not to prove but to improve.*

Quant aux principaux résultats du premier Rapport sur la politique de développement durable menée au cours des années 1992 à 1998, les cinq déficits suivants avaient été identifiés dans la mise en œuvre des principes de développement durable exposés au point 1.2.3:

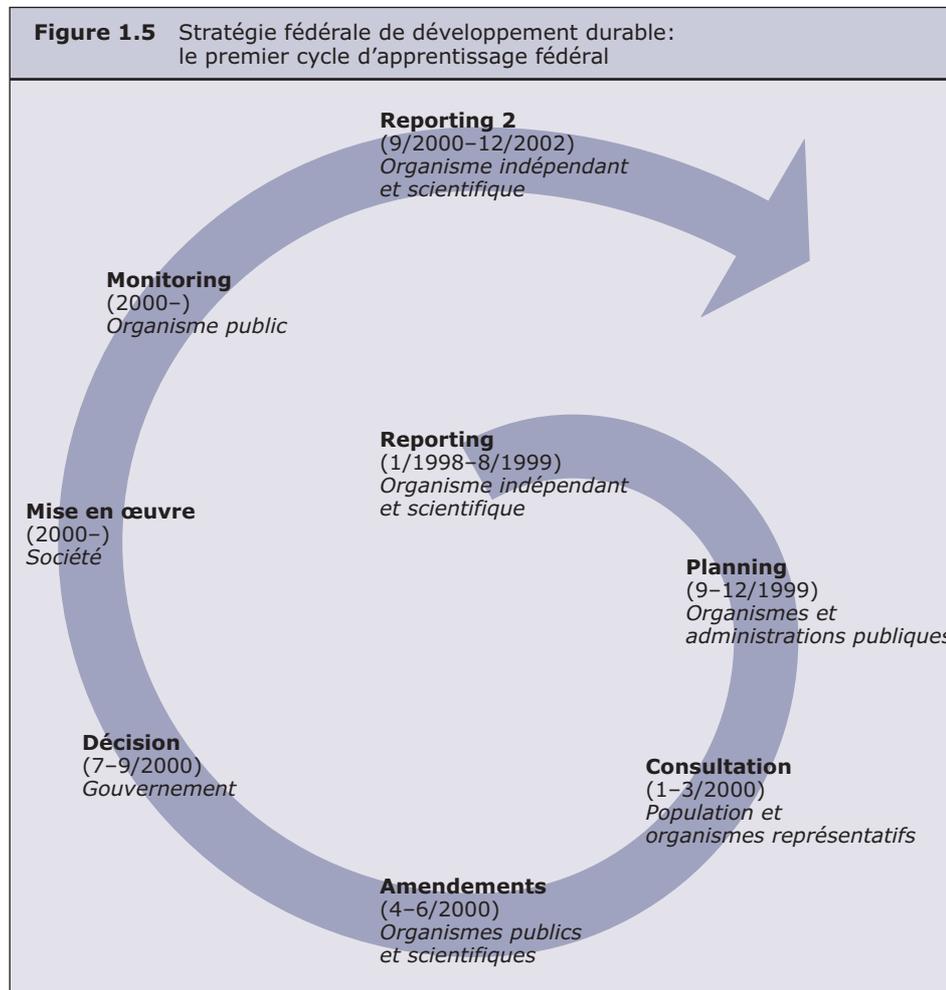
- faible inscription de la politique fédérale belge dans les enjeux d'un développement durable de la planète;
- manque d'objectifs (de vision) à long terme et de moyens pour la mise en œuvre;
- segmentation des composantes sociale, environnementale et économique d'un développement durable par manque de coordination et d'intégration, notamment dans la politique, la recherche et la concertation;
- non prise en compte des incertitudes relatives aux retombées du développement actuel;
- peu d'effort pour clarifier les enjeux du développement durable sur base participative.

Il appartient au deuxième Rapport fédéral belge<sup>2</sup> d'actualiser les conclusions du premier pour savoir dans quelle mesure elles sont encore valables trois ans plus tard. Mais force est de constater que la Belgique n'est seule à encourir un diagnostic aussi sévère. Dans le cadre des travaux préparatoires au Sommet de Johannesburg, le Secrétaire général des Nations unies a fait rapport en 2002 sur la mise en œuvre d'Action 21 par la Communauté internationale depuis Rio<sup>3</sup>. Ce rapport mondial fait un constat dont il est frappant de constater

---

1. Société Wallonne de l'évaluation et de la prospective, *Charte fondatrice* adoptée lors de son Assemblée générale du 29 avril 2000. Point 2.2  
 2. Conformément à la loi programme du 30 décembre 2001, ce Rapport a été rédigé pour le 31 décembre 2002.  
 3. *Implementing Agenda 21. Report of the Secretary-General*. 19 décembre 2001. E/CN-17/2002/PC.2/7. 69 pages.

combien les grandes lignes sont semblables à celles des conclusions du Rapport fédéral belge de 1999. Il constate en effet un manque de cohérence des politiques dû à la fragmentation du processus de décision et une prépondérance du court terme sur le long terme due à un système de valeur qui privilégie notre mode de vie actuel au détriment des générations futures.



### 1.2.7 Modèles de développement durable

Les "modèles" sont des représentations plus ou moins simplifiées des relations existant entre les éléments d'un système.

Le Rapport utilise en fait trois types de modèles différents.

- La partie 2 du Rapport met l'accent sur certaines relations de cause à effet entre indicateurs d'un développement durable. Elle utilise un modèle simplifié<sup>1</sup> qui classe les flux et stocks de capitaux en trois catégories: les "pressions", les "états" et les "réponses". Des *réponses* sont en effet apportées par la composante institutionnelle pour arbitrer les effets des *pressions* qui sont exercées par les activités de la société sur

1. Il s'agit d'une simplification du modèle DPSIR (initiales anglaises des mots *Forces directrice, Pression, État, Impact, Réponse*) utilisé notamment dans le premier rapport fédéral.

les *états* des stocks de capitaux. Les liens entre ces concepts sont représentés sur la figure 1.3 de la partie 1 ainsi qu'au début de la partie 2.

- Le rôle des institutions pour apporter des réponses est illustré de façon générale par la pyramide de la figure 1.1. Pour décrire de façon détaillée le fonctionnement de la composante institutionnelle fédérale, le modèle adopté dans la partie 3 du Rapport décompose l'élaboration de la politique fédérale de développement durable (voir 1.2.6) en cinq étapes (voir tableau 1.3).
- Quant à la partie 4 du Rapport, elle se réfère à un modèle d'*analyse systémique intégrée* portant sur la gestion durable des stocks de capitaux. Ce modèle triangulaire, illustré par la figure 1.2, permet de cadrer des scénarios alternatifs de substitutions entre ces stocks. Il aide le lecteur à explorer les futurs possibles en fonction de la pluralité des visions d'avenir existant parmi les acteurs d'un développement durable. Ces visions sont la base de décisions reflétant les différentes sensibilités humaines aux risques encourus par les trois formes de capitaux. Ces scénarios mettent en scène différents types de décision qui influencent leur évolution future et leurs relations de substitution.

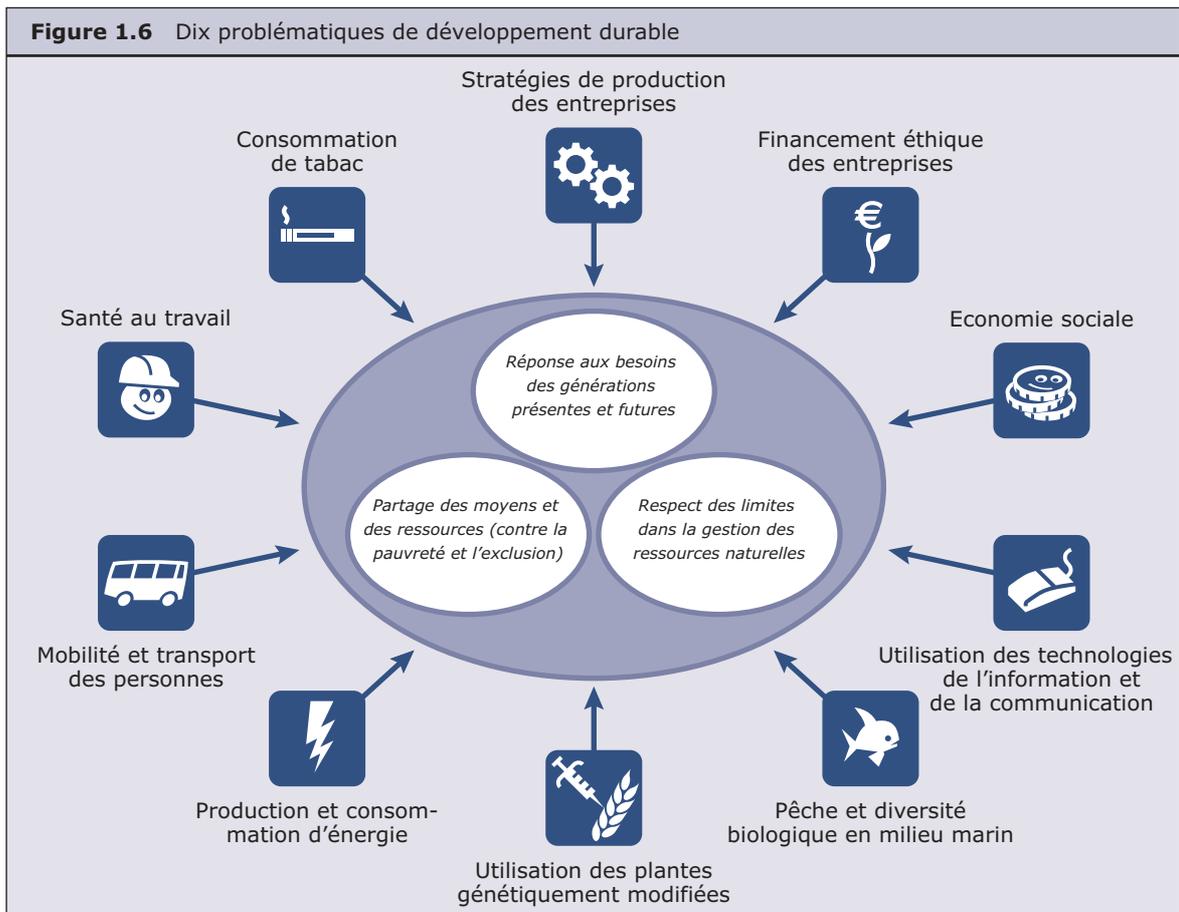
Aucun de ces modèles n'est évidemment considéré comme "le meilleur". Leur intérêt se situe dans leur complémentarité donnant une image globale de l'articulation entre les différentes questions de développement durable, tant pour le passé que pour l'avenir. Ces différents modèles devront d'ailleurs à l'avenir être intégrés dans un *cadre d'analyse systémique global*. Celui-ci n'a pas encore vu le jour mais leur combinaison dans ce Rapport esquisse déjà les contours des travaux futurs de l'équipe dans ce domaine.

### 1.3 Dix problématiques de développement durable

A première vue, les dix questions de développement énumérées au premier chapitre ne sont pas toutes pertinentes pour évaluer si la Belgique est dans la voie d'un développement durable. Le développement durable est plus souvent étudié en rapport avec l'environnement et les générations futures, les changements climatiques et la perte de diversité biologique... qu'avec les technologies de l'information, le tabac, le financement des entreprises et la santé sur les lieux de travail. Ces dix questions sont pourtant toutes reliées aux enjeux d'un développement durable de deux façons au moins:

- elles comportent une grappe d'opportunités et de problèmes non résolus du développement d'une société; ceux-ci nécessitent des arbitrages quand des objectifs différents entrent en conflit;
- elles sont des champs d'application des grands principes d'un développement durable et concernent ses objectifs ultimes.

C'est pourquoi elles sont appelées dans ce rapport *problématiques de développement durable*.



**Objectifs ultimes et conflits d'objectifs**

L'étude de ces dix problématiques peut contribuer à guider la réalisation progressive des *objectifs ultimes* mentionnés dans le Plan (voir 1.2.2). Ces objectifs concernent la satisfaction des besoins et la priorité à accorder aux besoins essentiels des plus démunis tant pour les générations actuelles que futures. Ils concernent aussi le respect des limites des ressources non renouvelables. La présentation des dix problématiques faite dans ce chapitre mettra l'accent sur les "arbitrages à faire, voire les conflits à court terme entre les objectifs sociaux, environnementaux et économiques d'un développement durable" (PFDD § 67).

**Champ d'application des principes**

Pour chacune de ces dix problématiques, l'application des cinq *principes* de développement durable rappelés au chapitre 1.2.2 permet de prendre des décisions répondant aux problèmes posés et exploitant les opportunités existantes. Ces principes balisent les voies que peut emprunter une société pour bâtir un développement durable. Ils font partie d'un plus large ensemble de principes qui ont été adoptés par la communauté internationale dans la Déclaration de Rio. Les réponses des politiques publiques seront donc systématiquement confrontées à ces cinq principes tout au long du rapport. Cela permettra de voir si, et comment, elles contribuent à réaliser les objectifs rappelés ci-dessus en étant gérées selon les principes suivants :

- responsabilité globale dans l'évolution du développement;
- équité entre les générations actuelles et envers les générations futures;
- intégration des différentes composantes du développement;

- précaution face aux risques graves et nécessité d'actions de prévention;
- participation des citoyens.

C'est pourquoi chacune de ces dix problématiques du rapport fait ici l'objet d'une présentation selon la structure suivante.

- **Définition:** de quoi s'agit-il ? En quoi ce sujet est-il "problématique" ?
- **Exemple de conflits:** d'un point de vue de développement durable, quels sont les opportunités et les problèmes qui nécessitent des arbitrages lorsque différents objectifs entrent en conflit dans cette problématique ?
- **Exemples de principes de développement durable:** quels sont, parmi les principes cités ci-dessus, ceux qui interviennent fréquemment dans les réponses de développement durable à cette problématique ?

### 1.3.1 Stratégies de production des entreprises

#### Définition



Les perspectives de croissance dans les pays industrialisés, l'augmentation attendue de la population dans les pays en développement et leur adoption progressive des modes de consommation et de production occidentaux<sup>1</sup> indiquent que la demande mondiale de biens et services va continuer à croître. Cette augmentation attendue de la demande mondiale risque d'être couplée à la croissance des pressions exercées sur l'environnement. Actuellement, les stratégies de production se souciant de l'environnement sont essentiellement basées sur le concept d'éco-efficacité, ce qui signifie qu'elles cherchent à réduire les impacts environnementaux par unité produite au cours du cycle de vie des produits. Elles cherchent aussi à répondre à la demande en augmentant les quantités produites et en améliorant les caractéristiques des produits. Les effets de cette augmentation en volume de la production annulent, pour certains polluants, les gains réalisés en matière d'éco-efficacité (voir Exemple de conflits). Sans nier l'importance de ce type de stratégies, d'autres stratégies se développent qui visent à éviter cet effet d'annulation. La stratégie d'utilité finale (*sufficiency strategy* en anglais) poursuit cet objectif. Elle consiste à repenser la réponse à apporter aux besoins des êtres humains et à vendre, dans cette nouvelle optique, la performance (la fonction) d'un produit en lieu et place du produit lui-même. Il s'agit par exemple de vendre la performance "nettoyage", avec un contrat de service, au lieu de vendre individuellement la machine et les produits détergents qui permettent de nettoyer. L'attention est ici centrée sur le besoin à satisfaire avant de se porter sur le produit et son processus de production. L'augmentation de la demande à laquelle répond ce type de stratégie devrait être satisfaite principalement via des services et une production matérielle plus limitée. Étant donné cette moindre croissance de la production matérielle, les gains réalisés en matière d'éco-efficacité ne devraient pas être entièrement annulés par l'augmentation de la demande<sup>2</sup>.

#### Exemple de conflits

Actuellement l'augmentation de la valeur ajoutée produite par les entreprises contribue dans une certaine mesure à la qualité de la vie mais elle s'accompagne d'une croissance, voire d'une accélération des pressions sur l'environnement qui met en danger la résilience de l'environnement. Pour ré-

1. OECD (2001). *OECD Environmental Outlook*. Paris: OECD.

2. Research Directorate-General (2001). *Sustainable Production. Challenges and Objectives for EU Research Policy*. Bruxelles: European commission.

soudre le conflit d'objectifs entre maximisation de la production de l'entreprise, satisfaction des besoins et respect des limites environnementales, il faut notamment opérer un découplage entre croissance économique et pressions exercées sur l'environnement grâce au développement de stratégies intégrées. Au niveau mondial, les entreprises situées dans les pays industrialisés ont tendance à se concentrer sur la conception des produits et la "recherche et développement" tout en délocalisant les activités vers les pays disposant d'un potentiel de main d'œuvre bon marché et dont les normes environnementales sont moins exigeantes. De telles pratiques privilégient les objectifs de rentabilité de l'entreprise au détriment des objectifs sociaux et environnementaux d'un développement durable des pays qui accueillent ces activités. Elles n'apportent pas non plus de solutions aux conflits rencontrés dans les pays que ces activités quittent.

### Exemple de principes de développement durable

**Principe d'intégration:** ce principe suppose l'adoption d'une approche verticale partant de l'extraction des matières premières, passant par l'utilisation de main d'œuvre et le développement de connaissances nécessaires pour la fabrication du produit, se poursuivant par la distribution et se terminant par l'élimination du produit par les consommateurs et le traitement des déchets. Cette approche est à la base d'une politique intégrée de produits (voir partie 3). Elle exige notamment un dialogue entre les différents services (marketing, production, finance, distribution etc.) responsables du produit à chaque phase de son cycle de vie. Dans cette optique, une meilleure coordination et intégration entre les différentes compétences et expertises présentes au sein de l'entreprise doit être mise en place de même que des mécanismes impliquant la collaboration effective des employés<sup>1</sup>. La stratégie d'utilité finale va encore plus loin dans cette exigence d'intégration, puisqu'elle fait appel à la fois aux compétences relatives à la composante sociale pour l'identification des besoins de la population, au potentiel de changement de comportement des producteurs et des consommateurs et au know-how économique et technologique permettant de transformer un produit en un service et d'améliorer ainsi ses qualités environnementales.

## 1.3.2 Financement éthique des entreprises

### Définition



Les produits financiers éthiques sont des produits financiers proposés par certains intermédiaires financiers aux épargnants. Ces intermédiaires financiers récoltent leurs capitaux et les utilisent pour financer des projets ou des prêts à des entreprises en tenant compte de certains critères éthiques. Les "placements éthiques" servent donc à financer des projets ou des entreprises satisfaisant simultanément à des critères sociaux (emploi, relation avec la communauté locale, relation avec les pays en voie de développement, risques pour la santé, etc.), environnementaux (pollution de l'air, pollution de l'eau, etc.) ainsi qu'à des critères financiers classiques de rendement et de risque. Ces produits financiers permettent ainsi sur une base volontaire d'inciter les entreprises à mieux respecter les ressources humaines et environnementales et de sensibiliser les épargnants au développement durable.

1. "So prevention is a more comprehensive and socially complex process than compliance, necessitating significant employee involvement, cross disciplinary coordination and integration, and forward-thinking managerial style". (Fouts A. P., Russo V. M. (1997). *A resource-based perspective on corporate environmental performance and profitability*. Academy of Management Journal 1997, Vol 40, N°3, 534-559). Traduction: "La prévention est un processus global et complexe sur le plan sociétal nécessitant une implication effective des employés, une intégration et coordination entre les disciplines et un système de gestion basé sur la pensée prospective".

Deux catégories de produits financiers éthiques doivent être distinguées: les produits solidaires et les fonds de placement éthiques. Les produits solidaires sont des produits d'épargne qui permettent de financer des projets à plus-value sociale. Les fonds de placement éthiques permettent quant à eux de financer, via l'achat de titres, des entreprises cotées en bourse qui respectent certains critères éthiques. Il existe toute une gamme de fonds de placement éthiques qui tiennent compte de critères, pouvant aller d'un extrême à l'autre. Les uns se basent uniquement sur des critères négatifs puisqu'ils excluent des entreprises sur la base de certains principes, ou selon un ensemble limité de critères positifs, les autres se basent sur des critères très larges, déterminés en partenariat avec l'entreprise et les parties prenantes et dont le respect est systématiquement contrôlé par une organisation indépendante.

Mais toute éthique n'est pas nécessairement une éthique de développement durable et tout critère éthique n'est donc pas nécessairement orienté vers la réalisation d'un développement durable. La question suivante reste donc posée: comment garantir que ces fonds éthiques reposant sur des critères très différents les uns des autres contribuent à un développement durable ?. Des politiques et des mesures adéquates pourraient vraisemblablement inciter les *épargnants* à intégrer des critères à la fois sociaux, environnementaux et économiques dans leurs choix de placement. Elles pourraient également inciter les *entreprises* à orienter leurs activités vers un développement durable via une demande pour des produits financiers éthiques<sup>1</sup>.

### Exemple de conflits

Les choix de placement de la plupart des épargnants sont principalement guidés par les rendements et les risques financiers afin de maximiser leurs revenus. Ils ne connaissent généralement pas les entreprises qui bénéficient des capitaux qu'ils ont placés et ils s'intéressent généralement peu à leurs qualités sociales et environnementales. De plus, ils cherchent à maximiser leurs gains à court terme et ne sont pas toujours prêts à attendre les gains potentiels à long terme d'une stratégie de développement durable qu'entreprendrait l'entreprise financée. De telles stratégies impliquent en effet souvent des investissements coûteux à court terme (par exemple: importants efforts de recherche et développement pour promouvoir des produits plus respectueux de l'environnement), qui pourraient avoir dans un premier temps des répercussions négatives sur la rentabilité du placement financier de l'épargnant, ce qui suggère la présence d'un conflit entre intérêt individuel et éthique collective. Toutefois, s'il est vrai qu'au début du développement des produits de placement éthiques ceux-ci offraient des rendements inférieurs à la moyenne du marché, des études récentes montrent qu'actuellement les rendements offerts par ces placements ne sont pas inférieurs aux moyennes observées sur les marchés<sup>2</sup>. Malgré le risque actuellement plus élevé des placements éthiques, leurs bonnes performances en matière de rendement supprime un frein de taille à l'investissement dans ces produits et montre que la rentabilité financière n'est pas incompatible avec la prise en compte de critères sociaux et environnementaux dans la gestion d'une entreprise.

- 
1. Cette thématique n'est pas abordée dans Action 21, ni dans le plan fédéral belge de développement durable.
  2. Exemple: une étude menée par la CBC comparant 3 indices éthiques, dont un indice constitué sur le registre d'investissement d'Ethibel, à leur benchmark montre que "le rendement moyen des investissements durables a été significativement plus élevé pendant la période 1996-2000. Le surplus de rendement que les indices durables présentent par rapport à leur benchmark respectif s'est cependant accompagné d'un risque plus élevé."

### Exemple de principes de développement durable

**Principe de responsabilité:** les marchés des capitaux ayant actuellement une dimension mondiale, le développement de produits financiers éthiques peut avoir des répercussions positives sur les activités d'entreprises situées tant en Belgique qu'à l'autre bout de la planète. Comme l'aide octroyée aux pays en développement provient actuellement majoritairement de flux de capitaux privés, et dans une moindre importance de prêts bilatéraux et/ou multilatéraux, une plus grande transparence dans l'affectation de ces capitaux privés pourrait servir de levier à un développement durable dans ces pays. Les décideurs devraient donc inciter les épargnants à s'intéresser aussi aux qualités sociales et environnementales des entreprises dans leurs choix de placement, tant dans leur propre pays qu'à l'étranger.

**Principe d'équité:** le marché des actions est essentiellement influencé par les perspectives de profit à court terme. Or, ce marché sert à financer des projets à longue durée de vie qui produiront leurs effets sur plusieurs années, voire décennies ou siècles. Une analyse de leurs impacts potentiels (économiques, sociaux ou environnementaux), à moyen et long terme doit donc recevoir plus d'attention que ce n'est le cas actuellement. Un contexte international favorisant les stratégies de développement durable dans les entreprises pourrait donc faire en sorte que les acteurs financiers assument leurs responsabilités par rapport aux orientations du développement mais aussi que le risque financier associé à ces investissements soit moins élevé que pour d'autres investissements ne favorisant pas un développement durable.

## 1.3.3 Économie sociale

### Définition



L'économie sociale est un secteur d'économie autonome et privée qui crée des emplois répondant aux besoins des exclus du marché du travail et qui s'emploie à satisfaire les besoins auxquels ni les pouvoirs publics ni le marché ne répondent. Il lui arrive de faire des profits, saisissant cette opportunité d'un autofinancement partiel mais tel n'est pas son principal objectif. L'économie sociale met aussi l'accent sur l'appartenance à une communauté, sur des formes de gestion démocratiques et autonomes et sur la prééminence des personnes et du facteur travail sur le capital dans la répartition des bénéfices. Ces caractéristiques de l'économie sociale n'excluent pas une coopération avec les pouvoirs publics ou d'autres acteurs privés. En Belgique, deux modes de travail se sont profilés dans l'économie sociale:

- l'économie d'insertion sociale offre du travail aux participants défavorisés (par exemple des personnes peu qualifiées ou des chômeurs de longue durée) soit par un emploi à part entière, soit par un emploi combiné à une formation. L'objectif majeur est de renforcer l'intégration de la personne concernée dans le marché du travail, compte tenu du fait que ce mode de travail peut offrir des produits ou des services répondant aux besoins nouveaux de la société. En 2000, 52 000 personnes étaient intégrées sur le marché du travail de cette façon;
- l'économie sociale, les pouvoirs publics, des organisations privées à but lucratif ou des coopérations mutuelles peuvent aussi mettre l'accent principal sur la fourniture de services de proximité. Les services fournis répondent à des besoins individuels ou collectifs. Ils sont délimités géographiquement ou se basent sur une proximité figurée, ce qui souligne la relation entre le fournisseur de services et l'utilisateur. Bien qu'ils puissent y contribuer, la finalité principale n'est pas l'insertion sociopro-

fessionnelle des groupes cible mais surtout la satisfaction de nouveaux besoins individuels ou sociaux.

### Exemple de conflits

L'apparition de l'économie sociale a été favorisée par une série de facteurs caractérisant la composante sociale du développement: le vieillissement de la population (avec une augmentation des dépenses de sécurité sociale et une plus grande demande de services spécifiques), la généralisation du modèle de ménage à double revenu (avec diverses conséquences pour la combinaison ménage/travail) et le taux d'emploi global peu élevé. Ces facteurs concourent à un changement culturel dans lequel il est de plus en plus reconnu qu'un travail rémunéré selon d'autres normes que celles du marché peut créer des plus-values pour la société. Cette reconnaissance favorise l'émergence de projets d'économie sociale. Mais les objectifs de l'économie sociale qui visent à augmenter la participation au monde du travail d'une série de personnes défavorisées peuvent entrer en conflit avec l'objectif d'une amélioration de l'efficacité économique via l'amélioration de la productivité du travail.

### Exemple de principes de développement durable

**Principe de participation:** les organisations de l'économie sociale sont idéalement placées pour enrichir le dialogue avec les pouvoirs publics, d'autres organisations et avec les citoyens eux-mêmes. Leur expérience concrète à propos de l'apparition de nouveaux besoins sociaux et l'exclusion de certaines catégories sociales leur a donné des connaissances qui sont de précieux apports dans la préparation des politiques publiques dans ces domaines. Ces connaissances sont d'autant plus nécessaires au calibrage de ces politiques que c'est à long terme que s'observent les impacts de telles politiques sur le capital humain. Elles peuvent aider à l'identification de groupes cibles particuliers et de besoins sociaux nouveaux ou latents.

**Principe d'intégration:** ces politiques doivent veiller à favoriser la contribution de l'économie sociale à l'équité écologique et à la création de plus-values pour le capital environnemental. Sans ces politiques, les conflits d'objectifs relevés plus haut entre efficacité économique, équité sociale, voire même protection de l'environnement, ne seront pas résolus spontanément. Pour répondre à ce défi, la participation des acteurs de terrain peut aider les autorités à saisir et définir les opportunités, tout en résolvant les problèmes posés<sup>1</sup>.

## 1.3.4 Utilisation des technologies de l'information et de la communication

### Définition



Les nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) renvoient ici à l'ensemble des technologies informatiques, de télécommunication, d'applications de l'électronique et des médias qui permettent à l'utilisateur de communiquer et de s'informer (par exemple via Internet). Les domaines d'application et les possibilités des TIC sont très diverses et les innovations apparaissent à un rythme élevé. Les TIC, en permettant un accès à plus d'information, plus rapidement, peuvent favoriser des processus de production plus efficaces, l'amélioration du bien-être individuel et de la société et des comportements plus conscients de l'environnement, et la gestion de l'environnement. Les TIC peuvent aussi aider à rendre la prestation de services du gouvernement plus transparente et plus accessible dans de nombreux domaines. Elles peu-

1. Le secteur de la récupération de déchets offre déjà à cet égard des enseignements intéressants.

vent, de plus, accroître les possibilités de participation des individus et des groupes sociaux à la recherche de solutions pour les problèmes sociétaux actuels.

Dans la société dite "de la connaissance", les TIC font partie du mode de vie habituel, ce qui est appelé "digitalisation du mode de vie". Tous leurs utilisateurs actuels ont intérêt à ce qu'il y ait un nombre aussi élevé que possible de nouveaux utilisateurs. Il existe cependant une "fracture numérique", c'est-à-dire qu'une partie de la population mondiale n'a pas ou peu accès à cette technologie. De tous les utilisateurs d'Internet, 65,3% se trouvent en Europe et aux États-Unis. Mais à l'intérieur de l'UE aussi, il existe des inégalités au niveau des utilisateurs. Les femmes, les personnes ayant de petits revenus et les plus âgées utilisent moins souvent Internet que les personnes qui s'intègrent mieux au marché du travail et les cadres. Le budget disponible constitue le facteur explicatif principal de la diffusion de ces innovations au sein des différents groupes démographiques, le second facteur étant les connaissances nécessaires à la maîtrise de ces technologies. Pour ces raisons, la fracture numérique suit les mêmes lignes de rupture que celles qui séparent les pays industrialisés des pays en développement et qui séparent les catégories sociales suivant les inégalités déjà connues.

### **Exemple de conflits**

Que ce soit au sein d'un même pays ou au niveau mondial, et comme c'est le cas pour toute nouvelle technologie, la diffusion des TIC aboutira à une réallo- cation du facteur travail. Les vieilles industries seront restructurées, ce qui mènera à des pertes d'emploi dans certaines régions tandis que dans d'autres secteurs ou régions la demande de travailleurs hautement qualifiés en TIC, notamment dans les services, augmentera. Sans système adéquat de protection sociale, un conflit peut survenir entre les conséquences négatives en liaison avec la redistribution du facteur travail et les avantages déjà décrits ici de l'uti- lisation des TIC.

Les TIC n'influencent pas seulement les processus de production économiques. Il y a risque de conflit entre, d'une part, l'importance accordée aux objectifs de pénétration rapide des TIC et, d'autre part, la mesure dans laquelle certaines catégories sociales ou certains pays ont accès à ces nouveautés en matière de TIC et peuvent suivre. Il y a un risque que la fracture numérique devienne un cercle vicieux renforçant les inégalités sociales existant déjà. Cela est dû au fait que certaines catégories (par exemple les personnes dont le niveau de forma- tion est peu élevé) ou certains pays (par exemple les pays en développement) n'ont pas ou peu d'accès aux TIC. Combinée à la vitesse à laquelle les nouveauté- s en matière de TIC se suivent et définissent de plus en plus notre mode de vie, cette situation représente un désavantage comparatif pour s'approprier les technologies, pour être au courant des nouveautés en matière de TIC et pour profiter des avantages qu'ils apportent. Inversement les personnes ayant un ni- veau de formation élevé et les pays développés ont un avantage comparatif en cette matière.

### **Exemple de principes de développement durable**

**Principe de participation:** les TIC permettent à chacun (citoyens, groupes so- ciaux, pouvoirs publics et partenaires privés), disposant des connaissances et du matériel nécessaires, de s'informer sur la situation globale de la Terre et d'entreprendre des actions locales afin d'améliorer le bien-être général et individuel.

**Principe de responsabilité:** les TIC peuvent aussi contribuer au "leapfrogging", ce qui signifie qu'elles pourraient offrir au développement de tous les pays utilisateurs la possibilité d'avoir directement et rapidement accès aux données, à l'information et aux techniques les plus modernes en sautant "au-dessus" de certains investissements coûteux, notamment de recherche, relatifs à ces technologies. Mais pour assumer cette responsabilité globale, les décideurs ont à gérer les lignes de ruptures relatives aux TIC en appliquant les principes de développement durable pour les supprimer.

### 1.3.5 Pêche et diversité biologique en milieu marin

#### Définition



La diversité biologique (ou biodiversité) est définie comme la variété et la variabilité des gènes, des espèces, des populations et des écosystèmes. Sa préservation fait partie des objectifs d'un développement durable. Beaucoup de produits et de services essentiels offerts par notre planète en dépendent. La dégradation de cette biodiversité, qui est en cours, est essentiellement la conséquence de l'activité humaine. Elle se manifeste par des disparitions d'espèces, un appauvrissement du patrimoine génétique et un appauvrissement des écosystèmes. Depuis quelques années, un plafonnement des prises de poisson à l'échelle mondiale est constaté. Trois-quarts des pêcheries marines sont surexploitées ou proches de l'être, ce qui se traduit par des stocks de poisson fortement diminués ou sortant lentement d'un état d'effondrement. Les disparitions d'espèces ont un caractère irréversible et sont donc susceptibles de priver les générations actuelles et futures de ressources importantes, qu'elles soient connues ou inconnues à ce jour. Les appauvrissements du patrimoine génétique et des écosystèmes sont susceptibles de diminuer les possibilités d'adaptations et la résilience des écosystèmes culturels et sauvages. Cette évolution peut mettre gravement en péril le développement humain. Les menaces auxquelles est exposée la biodiversité en milieu marin en sont un exemple. Elle est menacée, entre autres, par la surexploitation des ressources de pêche. Les impacts de telles pratiques peuvent directement ou indirectement modifier le rôle du milieu marin. Or ce milieu joue un rôle essentiel dans le système écologique permettant la vie sur Terre (rôle dans les flux biogéochimiques globaux, rôle dans les mécanismes climatiques).

#### Exemple de conflits

Il y a manifestement conflit d'objectifs entre les impacts décrits ci-dessus dans l'énoncé de la problématique et la réalisation des grandes potentialités que présente ce système pour un développement durable. Cette question fait partie du débat sur les besoins de base d'une population mondiale en croissance face aux problèmes posés par des ressources naturelles limitées. Tant la surpêche que les disparitions d'espèces sont le résultat de mécanismes mettant en œuvre des contradictions entre les objectifs à court terme des composantes sociale, environnementale, économique et institutionnelle du développement. Ces évolutions peuvent, dans certains cas, être largement endogènes à l'une de ces composantes (c'est par exemple, le cas d'une pollution environnementale entraînant la disparition de une ou de plusieurs espèces). Mais dans le cas le plus fréquent, il y a interaction entre ces composantes (par exemple, lorsque des incitants économiques encouragent des pratiques qui sont à la fois non respectueuses de l'environnement et déstructurantes pour le tissu social des communautés indigènes).

### Exemple de principes de développement durable

**Principe d'intégration:** l'importance des liens qui existent entre les composantes économique, sociale, environnementale et institutionnelle rend inopérante, voire nuisible, toute approche qui ne les prendrait pas en compte de manière conjointe. Les mesures à concevoir pour combattre la surpêche doivent en effet considérer les implications sociales, environnementales et économiques des modifications envisagées dans la conduite des activités de pêche.

**Principe de responsabilité:** ces mesures doivent aussi être conçues avec une évaluation de leurs impacts sur l'ensemble de la planète dans la mesure où une bonne partie des ressources de pêche ne respectent pas les délimitations des eaux territoriales ou des zones économiques exclusives (stocks migrateurs et chevauchants). Il est aussi indispensable que les systèmes de gestion de pêche, qu'ils soient nouveaux ou qu'ils découlent de systèmes existants, puissent être appliqués de manière cohérente et coordonnée sans être compartimentés par les limites territoriales des États. En ce qui concerne la politique européenne commune de la pêche, une prise en compte du critère de responsabilité globale permettrait de répondre au problème de l'adéquation de la capacité de pêche et des stocks de poissons dans les eaux européennes aux ressources de pêche de pays tiers. Une politique plus responsable de la part de l'Union européenne éviterait d'avoir, comme c'est le cas actuellement, un rôle déstructurant pour les économies côtières de ces États. Cette évaluation doit aussi porter sur le long terme. Le souci de rentabiliser à court terme les investissements consentis, en particulier au travers des régimes de subsidiation du secteur, ne peut pas être invoqué comme raison pour postposer la nécessaire refonte du mode actuel de gestion des pêches, que ce soit à l'échelle mondiale ou à l'échelle européenne.

## 1.3.6 Utilisation des plantes génétiquement modifiées

### Définition



A son apparition dans les années '70, la biologie moléculaire fut perçue comme porteuse de possibilités importantes pour s'attaquer aux grands problèmes du développement. Parmi les objectifs annoncés des biotechnologies figuraient l'amélioration des soins de santé, l'augmentation de la productivité agricole, l'utilisation d'une énergie moins polluante et la protection de l'environnement. Les biotechniques offrent donc des opportunités qui, gérées selon des principes de développement durable, peuvent servir de base à un tel développement. Les plantes génétiquement modifiées font partie des "organismes vivants modifiés" (OVM) définis comme "*tout organisme vivant possédant une combinaison de matériel génétique<sup>1</sup> inédite obtenue par recours à la biotechnologie moderne*"<sup>2</sup>. Un organisme transgénique est un organisme obtenu par l'insertion d'un matériel génétique étranger à l'organisme de départ (par exemple le maïs obtenu par l'insertion d'un gène provenant d'une bactérie). La biotechnologie se distingue en effet des méthodes classiques de sélection utilisées depuis longtemps en agriculture. Les méthodes dites classiques recourent à des méthodes telles que le croisement de plantes pour produire des variétés disposant de propriétés particulières jugées intéressantes et qui peuvent être

1. C'est à dire le matériel d'origine végétale, animale, microbienne ou autre, contenant des unités fonctionnelles de l'hérédité.
2. Définition du *Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques* (<http://www.biodiv.org/biosafety/protocol.asp?lg=2>). Selon ce même protocole, la "Biotechnologie moderne" se définit comme l'application:
  - i) "*de techniques in vitro aux acides nucléiques, y compris la recombinaison de l'acide désoxyribonucléique (ADN) et l'introduction directe d'acides nucléiques dans des cellules ou organites,*"
  - ii) "*de la fusion cellulaire d'organismes n'appartenant pas à une même famille taxonomique, qui surmontent les barrières naturelles de la physiologie de la reproduction ou de la recombinaison et qui ne sont pas des techniques utilisées pour la reproduction et la sélection de type classique.*"

transmises aux générations ultérieures. Ces méthodes ne permettent pas, à l'inverse des biotechnologies modernes, de transférer un gène entre des espèces éloignées, pas plus qu'elles ne permettent le transfert d'un seul caractère à la fois.

### *Exemple de conflits*

De meilleurs rendements agricoles, la résistance aux virus, à la sécheresse... sont souvent présentées comme des opportunités liées au recours aux OGM en agriculture. Ces qualités seraient susceptibles d'améliorer la satisfaction des besoins de base d'une population mondiale en croissance sans épuiser inutilement des ressources naturelles limitées et sans poursuivre la dégradation de l'environnement. Les OGM offriraient des perspectives pour établir un équilibre entre les besoins de développement et de conservation de l'environnement. Le recours à ces organismes serait donc porteur de solutions pour les problèmes actuels et pour ceux des générations futures.

Mais les impacts de la biotechnologie moderne sur la santé, ses incidences sociales, environnementales et économiques font l'objet de préoccupations importantes, y compris dans les milieux scientifiques. Ils sont aussi le sujet de débats importants sur le plan éthique. Ces préoccupations se concentrent habituellement sur les risques directs pour la santé humaine. Les autres impacts des OGM tant sur l'environnement que sur le développement reçoivent moins d'attention. Pourtant les risques écologiques peuvent être irréversibles. De même, la généralisation de ces techniques pourrait entraîner des modifications importantes du développement social ou économique dont l'appréciation doit être prise en compte dans les choix collectifs relatifs à l'adoption de ces technologies. Les débats actuels sur le recours aux biotechnologies, notamment en ce qui concerne leur utilisation à des fins agricoles, mettent donc surtout en évidence deux de leurs aspects:

- l'importance des attentes, notamment de la part des entreprises qui ont investi dans ces technologies, ce qui tend à forcer leur rythme d'adoption;
- la force des résistances qui tendent à compromettre la rentabilité des investissements dans ces technologies.

Ces deux dynamiques opposées sont souvent nourries de considérations irrationnelles. Ces débats font en effet apparaître les importantes carences en connaissances qui permettraient de fonder les choix sur une évaluation correcte des risques éventuels et des avantages potentiels. La variété et la complexité des enjeux y sont donc mal prises en compte.

### *Exemple de principes de développement durable*

**Principe de précaution:** une perspective de développement durable mettra particulièrement l'accent sur les précautions à prendre face aux incertitudes scientifiques. Si certains dangers environnementaux découlant de la mise en culture de plantes transgéniques ne sont pas contestables, il reste en effet très difficile, voire impossible, d'évaluer leur probabilité et donc d'objectiver les risques. La méconnaissance du fonctionnement des écosystèmes handicape les évaluations des bénéfices et des risques potentiels associés à l'utilisation de plantes génétiquement modifiées. La capacité actuelle de prévision des impacts écologiques, économiques et sociaux (surtout à long terme) de l'utilisation des plantes génétiquement modifiées est donc imprécise et basée sur des données limitées, y compris par exemple celles relatives à la répartition du pouvoir.

**Principe de participation:** les changements liés au développement de ces technologies concernent en effet l'influence du secteur privé sur la décision politique (concentration de la connaissance et de l'expertise au sein de quelques entreprises), les relations entre les différents groupes sociaux et entre les classes sociales, entre les petites et les grandes compagnies (agricoles) et, à ne pas oublier, entre les pays en développement et les pays industrialisés. Une participation tenant compte des préoccupations sociales, environnementales et économiques est donc nécessaire pour pouvoir fonder les choix de société.

### 1.3.7 Production et consommation d'énergie

#### Définition



L'énergie est un facteur clé du développement social et économique. Elle répond tant à une série de besoins humains essentiels qu'à la demande liée à l'adoption des modes de vie dits "occidentaux" (qualité de vie, confort matériel...) auxquels la plupart des populations de la planète aspirent à accéder. Mais sous ses aspects de ressource rare, de source de nuisances et de pollution, l'énergie est à l'origine de pressions sur l'environnement, par exemple par les émissions de CO<sub>2</sub>, les pluies acides et les déchets nucléaires. La généralisation des modes de production et de consommation occidentaux combinée à la croissance démographique contribuerait donc non seulement à raréfier certaines ressources énergétiques non renouvelables mais aussi à faire pression sur les capacités d'absorption d'une série de systèmes écologiques. La production d'énergie à partir de sources renouvelables telles le soleil, le vent, l'eau et la biomasse peut remplacer en partie la production d'énergie à partir de carburants fossiles et nucléaires et contribuer à une réduction des pressions correspondantes sur l'environnement.

#### Exemple de conflits

Le mode de développement des pays industrialisés est associé à une consommation d'énergie élevée, dont l'impact économique à court et moyen terme s'est, jusqu'ici, avéré positif. Il a notamment permis la croissance de la production et de l'emploi dont l'effet social fut largement positif, via l'élévation du niveau de vie d'une grande partie de la population et l'accroissement du confort matériel. Cependant son impact écologique est en grande partie négatif (pollution de l'air, pollution nucléaire, marées noires...), ce qui peut aussi être le cas de la consommation d'énergie renouvelable domestique (l'usage de foyers ouverts pour la cuisine et le chauffage a des effets négatifs sur l'environnement et la santé). Il y a donc clairement, surtout pour les pays industrialisés, un conflit entre objectifs environnementaux et socio-économiques. Ce conflit est d'autant plus difficile à résoudre qu'une solution pouvant être considérée comme équilibrée à court terme ne le sera pas nécessairement à long terme. En effet les impacts écologiques les plus néfastes de la consommation énergétique élevée seront subis par les générations futures alors que les mesures de précaution sont perçues comme une restriction de la qualité de vie pour une partie des générations actuelles. Les changements climatiques, les risques de pollution par les déchets nucléaires... et leur cortège de conséquences à long terme sur la perturbation des écosystèmes peuvent avoir des impacts sociaux et économiques, comme la perte de logement (réfugiés environnementaux) et la fragilisation des conditions de vie, surtout des plus démunis.

#### Exemple de principes de développement durable

**Principe d'équité:** les principaux impacts des modes de production et de consommation d'énergie actuels (liés à la gestion des déchets nucléaires et au réchauffement climatique) posent surtout des problèmes à long terme. Les générations présentes font peser un risque sur le bien-être des générations à

venir en reportant sur elles la gestion des déchets et des effets des émissions de CO<sub>2</sub> liés à leur consommation actuelle d'énergie. La résilience écologique est donc à prendre en compte au moins autant que les critères de décision économiques et sociaux dans les décisions d'investissements et de régulation relatifs à l'énergie, car ces décisions engagent l'avenir.

**Principe de responsabilité:** ce sont naturellement les pays bénéficiaires de cette industrialisation qui consomment le plus d'énergie non renouvelable par tête. Et dans chaque pays, ce sont les ménages les plus aisés qui en consomment le plus. La concentration de gaz à effet de serre (voir 2.3.1) menace la stabilité climatique partout dans le monde. Or l'instabilité climatique est particulièrement dommageable aux pays dont la plus grande partie des terres est quasi au niveau de la mer et soumis aux intempéries, pays dont la majorité a une population pauvre sans accès aux moyens lui permettent de se protéger.

### 1.3.8 Mobilité et transport des personnes

#### Définition



La possibilité de se déplacer à sa guise est généralement considérée comme positive pour le bien-être. Jamais la mobilité des personnes n'a été aussi élevée qu'elle ne l'est aujourd'hui. Tant le nombre que la longueur des déplacements individuels ne cessent de croître (voir 2.2.2). Les individus ont en effet un choix de destinations possibles de plus en plus large, qui leur permettent d'accéder à des biens, des services, des relations humaines... Les modes de déplacements individuels les plus confortables (comme la voiture individuelle) et les plus valorisés en société (par la publicité, notamment) se sont implantés au détriment des moins polluants (comme les transports en commun) et des plus sains (comme le vélo ou la marche). La voiture et l'avion contribuent tout particulièrement aux problèmes de pollution locaux et globaux liés à la consommation d'énergie. Certains de ces polluants affectant la qualité de la vie locale (pics d'ozone) sont en diminution (SO<sub>2</sub>) ou font l'objet d'interventions précises pour les maîtriser. Mais d'autres, en augmentation très rapide (CO<sub>2</sub>), ont un impact planétaire et à long terme.

#### Exemple de conflits

Le mode de développement actuel de la mobilité contribue à la problématique de l'ensemble de la consommation d'énergie. Quoique répondant à une série de besoins actuels, il participe à l'accumulation d'une dette environnementale et sociale croissante à l'égard de ceux qui en subissent et subiront l'impact. L'évolution de la technologie prévisible à court ou moyen terme ne suffira pas à inverser cette tendance. La généralisation de l'usage de la voiture entre aussi en conflit avec des objectifs sociaux. En effet, outre le problème croissant des congestions, auquel sont plus sensibles les automobilistes, le problème de l'accessibilité de nombreux biens et services, voire même de fonctions sociales (emploi) se pose plus fréquemment pour les individus ne possédant pas de voiture<sup>1</sup>. C'est le cas des personnes les plus fragiles (jeunes, personnes âgées, personnes à mobilité réduite...) ou à faibles revenus. De plus, la mobilité motorisée a entraîné un affaiblissement des liens sociaux de voisinage, occasionnant de nouvelles formes d'exclusion des personnes moins mobiles. Enfin, la mobilité en voiture occasionne non seulement des problèmes de congestion mais aussi, particulièrement en Belgique, un nombre de victime très important (1 500 tués par an et quelques dizaines de milliers de blessés).

1. EEA (2000). *Are we moving in the right direction ? Indicators on transport and environmental integration in the EU. TERM 2000*. Copenhagen: EEA.

L'évolution du nombre des victimes d'accidents montre aussi une importante tendance à la hausse liée à la croissance (observée et prévue) du trafic aérien.

L'objectif de réduction des impacts sociaux du transport des personnes et de la dette léguée aux générations futures entre donc ici en conflit avec celui de maximisation du bien-être d'une partie des individus aujourd'hui. Et la question particulière est posée de savoir dans quelle mesure cette mobilité peut être limitée pour réduire ces impacts et cette dette.

### **Exemple de principes de développement durable**

**Principe de participation:** la solution du conflit entre les aspects positifs et négatifs des transports ne peut pas être trouvée exclusivement par voie scientifique ou technologique. Il s'agit d'une question fondamentalement politique impliquant des arbitrages entre les personnes concernées notamment pour déterminer les investissements à faire dans le cadre d'un meilleur aménagement du territoire ou d'une amélioration des modes de déplacements. Une politique cohérente et stable de transport des personnes nécessite donc une forte participation des populations concernées, tant pour l'élaboration de la stratégie à adopter que pour sa mise en œuvre.

**Principe d'intégration:** la stratégie de remplacement d'un déplacement en voiture par un service (stratégie d'utilité finale) pourrait, en théorie, infléchir la tendance. Mais une telle stratégie se heurte à des valeurs favorables à la mobilité "motorisée" bien ancrées dans la société et à certaines représentations sociales des transports. Appliquer le principe d'intégration à la prise de décision en matière de transports demande donc de repenser globalement la place que peut occuper cette activité dans la société.

## 1.3.9 Santé au travail

### **Définition**



La "santé environnementale" est un nouveau concept créé pour pouvoir tenir compte du fait que la dégradation de l'environnement est responsable du quart des maladies survenant dans le monde. Ces maladies auraient pu être largement évitées grâce à des actions de prévention. L'un des exemples de santé environnementale quelque peu documentés est celui de la santé au travail. Les pathologies liées à la pollution de l'air sur les lieux du travail illustrent les relations complexes existant entre santé, production et consommation. Ses effets sur la santé des travailleurs sont liés à la fois aux processus de production et aux moyens de prévention et de protection utilisés. Certains produits sont utilisés alors que leurs effets sur la santé ne sont pas encore connus. Dans certains cas, ces effets sont connus sur le plan scientifique, mais ils sont ignorés des travailleurs exposés.

### **Exemple de conflits**

Lorsque les dangers sont connus et que des technologies ou des produits alternatifs existent, la protection des travailleurs dépend encore de la volonté des employeurs de les mettre en œuvre et de la capacité des gouvernements à établir et faire respecter des normes. Mais la perception de cette problématique et les conflits d'intérêts en jeu sont différents selon les acteurs.

- Pour la collectivité, l'existence d'une sécurité sociale assurant la compensation des maladies professionnelles a pour effet d'éviter que les coûts encourus par les travailleurs malades ne retombent sur ceux-ci et leurs familles et de réduire la probabilité de mettre en route un cycle de précarisation. Mais la sécurité sociale, dont la couverture varie forte-

ment d'un pays à l'autre et d'un type d'emploi à l'autre, a par ailleurs un coût collectif de plus en plus important. De meilleures conditions de santé de travail peuvent aider à réduire les coûts collectifs correspondant aux maladies professionnelles y compris ceux de santé environnementale.

- Pour le secteur privé des entreprises, les coûts liés à la maladie d'un travailleur sont fort variables. Les coûts de précaution et de protection (réorganisation du poste de travail, augmentation éventuelle des assurances...) sont donc des investissements dont les retours au niveau de l'entreprise ne sont pas toujours connus ou calculables à l'avance.
- Pour les travailleurs, les maladies professionnelles touchent différemment les populations concernées. Les différentes catégories socioprofessionnelles auront donc un intérêt variable pour cette question, en fonction de leurs capacités à gérer les dangers auxquels elles ont à faire face, de leur possibilité d'accès à des soins médicaux de qualité et au remboursement éventuel de ceux-ci.

Des problèmes d'arbitrage entre objectifs sont donc posés, qui sont d'autant plus sensibles que les milieux les plus démunis sont plus durement touchés par cette question que les milieux aisés.

### *Exemple de principes de développement durable*

**Principe d'équité:** l'amélioration des conditions de travail est un investissement à long et très long terme. Les effets de l'exposition à certaines substances se font en effet sentir 40 ans plus tard, les problèmes de santé des parents sont des freins au développement des enfants. Quant aux enfants utilisés sur le marché du travail dans les pays en développement, exposés durant leur croissance aux pollutions de l'air sur les lieux de ce travail, la dégradation de leur état de santé compromet à la fois le développement de leur propre génération et de celles qui suivent. A long terme, dans les pays dont les travailleurs sont mal ou pas protégés, un grand nombre de personnes malades constitue d'ailleurs un handicap pour l'ensemble de la collectivité.

**Principe de précaution:** ce principe demande que les produits dont les dangers ne sont pas encore connus ne soient pas utilisés ou ne le soient qu'en utilisant des moyens de protection. La précaution face aux incertitudes implique aussi l'amélioration de l'information des travailleurs (sur les dangers et sur les moyens de les éviter ou de les réduire) et des industriels (sur les bénéfices des investissements favorables à la santé des travailleurs). Du côté des pouvoirs publics, peuvent également y contribuer des aides à l'investissement dans des technologies plus sûres du point de vue des conditions de travail ainsi que des mesures de compensation équitables pour les travailleurs qui tombent malades.

**Principe de participation:** le risque existe que les problèmes de santé des travailleurs soient exportés vers des pays où les syndicats étant plus faibles, l'information des travailleurs moins bonne et les droits sociaux moins respectés, les travailleurs sont moins aptes à organiser leur participation aux processus de prise de décision. Pour que la santé des travailleurs soit protégée, tout en maintenant une activité économique compétitive, les informations sur les processus de production auxquels ils participent doivent leur être accessibles (étiquetage), les points de vue et les problèmes de chaque acteur doivent être connus et pris en compte, de même que les apports intellectuels des scientifiques et des techniciens (recherche technologique et médicale).

### 1.3.10 Consommation de tabac

#### Définition



La nicotine présente dans le tabac est une drogue créant une dépendance particulièrement forte du consommateur. Le tabac est reconnu comme la cause connue ou probable de 25 maladies. En moyenne, la vie des non-fumeurs est de 8 ans plus longue que la vie des fumeurs. La consommation de tabac est en croissance dans le monde, cette croissance se portant principalement sur les consommateurs les plus pauvres (ceux qui sont les plus pauvres dans un pays riche et ceux qui vivent dans les pays les plus pauvres), ainsi que sur les femmes et les jeunes. Ces derniers commencent à fumer de plus en plus tôt. La proportion de fumeurs est ainsi plus élevée dans les parties les plus pauvres de la population belge. Ceux-ci allouent à leurs dépenses en tabac et en soins de santé une part proportionnellement plus élevée de leurs revenus. Sponsoring de manifestations publiques, publicités visant les jeunes, distributions gratuites, manipulation des données scientifiques et de l'information sur les dangers de la consommation de tabac<sup>1</sup> sont les méthodes utilisées par les compagnies de tabac pour attirer de nouveaux consommateurs et leur cacher les dangers qu'ils courent.

#### Exemple de conflits

Les intérêts économiques de la consommation de tabac entrent en conflit avec les intérêts sociaux et environnementaux. La consommation de tabac a en effet trois composantes. La composante sociale est, d'une part, le plaisir de fumer mais aussi, d'autre part, la dégradation de la santé. La composante économique de cette problématique touche à la fois aux activités du secteur du tabac (production et distribution), de la santé et aux finances publiques. La consommation de tabac profite non seulement au secteur producteur mais aussi aux recettes de l'État via la fiscalité indirecte, alors que des effets économiques en sens divers sont observés, notamment sur la sécurité sociale, suite aux maladies et décès. Quant à la composante environnementale, elle concerne les impacts de la consommation de tabac sur les conditions de vie (à la maison, au travail, dans les lieux publics) des non-fumeurs. La consommation de tabac sous forme de cigarette nuit en effet à la santé de l'entourage des fumeurs à cause des produits toxiques dégagés par la combustion de tabac.

#### Exemple de principe de développement durable

**Principe d'équité:** une vision à long terme montre que les coûts du tabagisme actuels seront largement supportés par la génération suivante puisque le délai d'apparition des maladies est de 25 à 30 ans, y compris pour les personnes vivant avec les fumeurs. Les nouveaux fumeurs, que la publicité présente comme plus adultes, modernes et sensuels que les non-fumeurs, contribuent au fonctionnement actuel du capital économique mais sont responsables de prélèvements à venir sur les capitaux économiques publics (sécurité sociale) et privés (familles, entreprises). Dans le cas des familles aux faibles revenus, les dépenses en tabac et en soins de santé liées aux maladies et/ou à la mort des fumeurs ont un impact sur la part du budget familial allouée à la nourriture, l'éducation et la santé de leurs enfants. De tels coûts sociaux collectifs et individuels peuvent ainsi se propager de génération en génération. Parvenir à assurer plus d'équité intra- et intergénérationnelle via des modifications dans la consommation de tabac est donc un travail de longue haleine. L'aide au sevrage, les campagnes de sensibilisation, les modifications de la fiscalité, l'arrêt de la publicité n'ont qu'à long terme des effets sur la santé publique.

1. WHO (2000). Site de la Tobacco Free initiative. "Indeed, the documents reveal industry subversion of not only the scientific but also the political process all over the world." <http://www5.who.int/tobacco/page.cfm?pid=48>.

## 1.4 Synthèse

Cette première partie définit le but du Rapport et présente aux lecteurs les questions de développement et les outils conceptuels qui seront utilisés dans la suite pour les traiter dans une optique de développement durable. La première originalité du rapport est en effet de poser une dizaine de questions de développement fournissant des exemples concrets des interactions entre les composantes sociale, environnementale et économique du développement. Ce rapport permet de comprendre que les réponses à de telles questions peuvent contribuer effectivement à la réalisation d'un développement durable pour autant que les objectifs et les principes de développement durable soient continuellement arbitrés et appliqués.

Tout développement d'une société rencontre une série de problèmes dont les réponses impliquent des choix de société. Si les composantes de ces choix restent compartimentées en trois approches distinctes du développement (le social, l'environnemental et l'économique), les conflits d'objectifs ne peuvent être résolus de façon durable et la conduite des politiques risque d'être au moins en partie un jeu à somme nulle, où les progrès réalisés sur un domaine se traduisent en recul sur un ou deux autres domaines (par exemple: progrès en confort matériel traduits en dégradation environnementale ou progrès sur le plan de l'environnement traduit en accroissement de la dette publique). Les concepts assemblés dans les deux premiers chapitres du Rapport montrent que l'"intégration", la "transversalité", la "transdisciplinarité", défis central d'un mode de développement durable, ne sont pas des exigences purement théoriques. Ce sont les ingrédients indispensables d'une capacité stratégique de "penser globalement" l'action à tous les niveaux avant d'agir et d'améliorer continuellement cette stratégie en tenant compte des informations et évaluations reçues sur ses impacts.

Le présent Rapport a pour fonction de participer à un apprentissage dans le cadre de la stratégie fédérale belge de développement durable. Ses parties suivantes mettent l'accent sur trois modèles différents de ce processus. Chacun des trois s'appuie sur des concepts présentés dans la partie 1. Ces trois parties centrales décrivent, analysent et évaluent respectivement des aspects différents de la situation, d'abord avec des indicateurs (partie 2), ensuite en examinant les politiques menées (partie 3), enfin au moyen de prospective des avènements possibles selon des scénarios alternatifs (partie 4). Le travail présenté dans ce rapport assure l'enchaînement cohérent de ces trois approches méthodologiques des indicateurs, de la politique et de la prospective. Il s'agit d'une contribution à la tâche de longue haleine de construction d'un cadre systémique global d'analyse et de prospective politique pour un développement durable.





## Indicateurs pour un développement durable

Comme le demande la loi du 5 mai 1997 *relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable*, la partie 2 de ce rapport décrit, analyse et évalue au moyen d'indicateurs la situation existante pour les 10 problématiques retenues dans ce rapport (voir partie 1). Elle est construite sous la forme d'un tableau de bord qui met en évidence la situation et les tendances en cours les plus pertinentes dans la perspective d'un développement durable pour ces 10 problématiques<sup>1</sup>. Comme l'ont fait différents pays européens ou institutions internationales, cette partie identifie ainsi un ensemble d'indicateurs qui informe et soutient la politique de développement durable.

### 2.1 Méthodologie

Cette partie est riche de 66 indicateurs. Ces indicateurs sont généralement présentés sous forme de séries temporelles pour décrire l'évolution de la situation en Belgique et la mettre en relation, lorsque cela est possible, avec la situation d'autres pays ou de groupes de pays.

Ces indicateurs ont été sélectionnés en prenant au mieux en compte des critères classiques de qualité des indicateurs (qualité et disponibilité des données, etc.) et des critères relatifs au développement durable (indicateurs montrant des liens entre les composantes sociales, environnementales et économiques, montrant la répartition au sein de la population, etc.). De plus, ils ont été choisis de façon à illustrer le cadre d'analyse *Pressions, Etat, Réponse* utilisé pour structurer la présentation des indicateurs (voir ci-dessous).

Ces 66 indicateurs sont regroupés dans 19 fiches homogènes, chacune relative à l'une des problématiques de ce rapport. Chaque fiche comprend donc plusieurs indicateurs donnant un aperçu chiffré de la problématique et est structurée selon un schéma standard comprenant les 5 rubriques suivantes:

- *résumé*: résume en 2 à 3 lignes la situation et l'évolution des indicateurs présentés;
- *définition*: définit les concepts utilisés et fournit des explications relatives aux limites éventuelles des données utilisées;
- *situation et tendance*: interprète les figures et les tableaux, à savoir qu'y sont décrites la situation et la tendance en cours sur base des données quantitatives des figures et tableaux;

1. Néanmoins, il ne constitue pas le tableau de bord de développement durable pour la Belgique étant donné qu'il ne reprend que des indicateurs relatifs aux 10 problématiques de ce Rapport.

- *pertinence pour un développement durable*: explique en quoi les situations et tendances mises en avant par les indicateurs sont inquiétantes ou encourageantes pour orienter la société vers un développement durable;
- *objectif politique*: mentionne le ou les objectif(s) politique(s), au(x)quel(s) se rattachent les indicateurs présentés et précise quand des objectifs quantifiés existent. Cette rubrique cite notamment les objectifs du *Plan fédéral de développement durable 2000-2004* (PFDD) quand il en existe. Elle est liée au chapitre 3.2 qui décrit et analyse plus en détail les objectifs politiques relatifs aux 10 problématiques.

Afin d'illustrer sur base des 10 problématiques les relations à l'intérieur et entre les capitaux économique, humain et environnemental d'un développement durable (voir figure 1.2), le cadre P-E-R (Pression-État-Réponse), issu des travaux de l'OCDE<sup>1</sup>, a été utilisé. Ce cadre distingue trois pôles: les pressions, les états et les réponses et associe à chacun de ces pôles des indicateurs: les indicateurs de pression, les indicateurs d'état et les indicateurs de réponse.

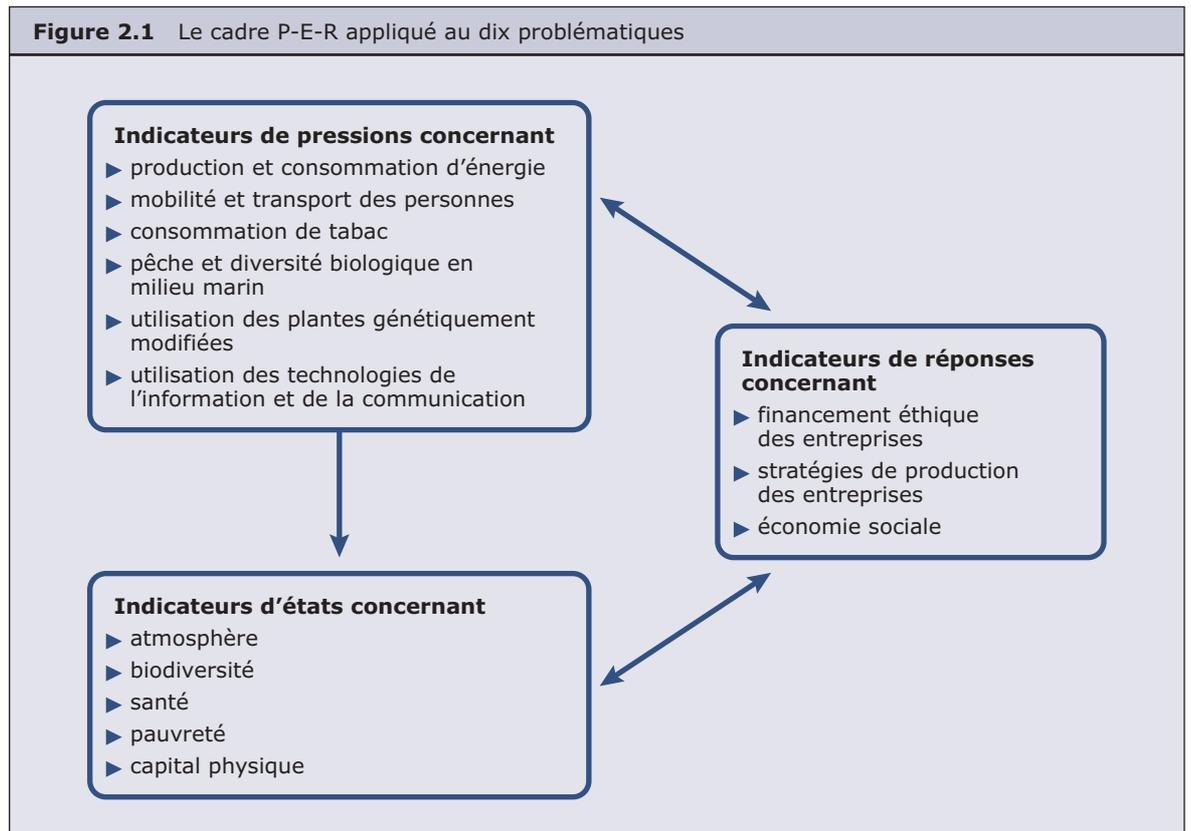
- Les pressions recouvrent les activités humaines qui ont une influence indirecte ou directe sur les capitaux humain, environnemental et économique du développement<sup>2</sup>. Les indicateurs de pression décrivent ces activités et sont donc étroitement liés aux modes de consommation et de production.
- Les états sont relatifs à la quantité, la qualité, les fonctions et la répartition géographique des stocks de capitaux humain, environnemental et économique (voir 1.1.2). Ils sont influencés par les pressions. Ce sont des indicateurs d'état qui décrivent la situation de ces stocks de capitaux.
- Les réponses reflètent quant à elles les interventions faites par la société pour (ré)orienter les tendances observées vers un développement durable en agissant au niveau des flux et/ou des stocks de capitaux. Les réponses qu'elle formule viennent ainsi modifier les pressions et l'état des capitaux. Ces sont des indicateurs de réponse qui sont utilisés pour informer sur ces réponses.

Ce cadre offre une représentation simplifiée des relations entre les flux et les stocks de capitaux, essentiellement basée sur des relations de cause à effet. Il est appliqué aux problématiques de ce rapport, comme le montre le tableau ci-dessous. Ce sont des indicateurs de pressions et des indicateurs de réponse qui décrivent les problématiques. Les indicateurs d'état illustrent quant à eux l'état des 3 stocks de capitaux sur lesquels agissent les problématiques. Il s'agit d'indicateurs relatifs aux questions de développement liées à l'atmosphère et la biodiversité pour le capital environnemental, d'indicateurs relatifs à la santé et à la pauvreté pour le capital humain, et d'indicateurs relatifs au stock de capital économique pour le capital physique.

---

1. OECD (1999). *Sustainable development and its economic, social, environmental indicators. OECD overview*. ENV/EPOC/CONF(99)7. Ce cadre a été repris par la Commission du Développement durable sous la forme "driving-force/state/response" voir Nations unies: <http://www.un.org/esa/sustdev/isd.htm>.

2. Exemple de pression ayant une influence directe: les émissions de polluants. Exemple de pression ayant une influence indirecte: la consommation d'énergie. Les pressions ayant une influence indirecte correspondent aux forces directrices dans le cadre FD-P-E-I-R (Forces directrices, pressions, états, impacts, réponses) issu du cadre P-E-R.



Ce cadre permet non seulement de décrire la situation et les tendances pour les problématiques analysées, mais aussi de montrer les relations entre elles. Ces relations sont illustrées au début des trois chapitres de cette partie. Elles apparaissent également dans la description des indicateurs qui mentionnent des renvois vers d'autres indicateurs.

Cette partie 2 offre ainsi une vision concrète, diversifiée et structurée d'un ensemble d'indicateurs pertinents pour évaluer si la société s'oriente vers un développement durable. Elle permet de rattacher l'analyse et l'évaluation de la politique faite dans la partie 3 à certaines tendances en cours. Elle soutient également les scénarios de la partie 4, lesquels sont entre autres construits sur les tendances observées et quantifiées dans cette partie 2.

**Figure 2.2** Liste des fiches regroupant les indicateurs de développement durable

**INDICATEURS DE PRESSIONS (P)**

- 2.2.1 **Production et consommation d'énergie:**  
évolution dans le monde
- 2.2.2 **Production et consommation d'énergie, mobilité et transport des personnes:**  
relation avec le PIB en Belgique
- 2.2.3 **Mobilité et transport des personnes:**  
inégalités sociales et environnementales en Belgique
- 2.2.4 **Consommation de tabac:**  
évolution en Belgique et dans le monde
- 2.2.5 **Pêche et diversité biologique en milieu marin:**  
évolution en mer du Nord et dans le monde
- 2.2.6 **Utilisation des plantes génétiquement modifiées:**  
évolution en Belgique et dans le monde
- 2.2.7 **Utilisation des technologies de l'information et de la communication:**  
évolution en Europe et dans le monde

**INDICATEURS D'ÉTATS (E)**

- 2.3.1 **Atmosphère:**  
évolution des concentrations de gaz à effet de serre et réchauffement climatique dans le monde
- 2.3.2 **Atmosphère:**  
évolution des concentrations de précurseurs d'ozone et pics d'ozone en Belgique
- 2.3.3 **Biodiversité:**  
espèces menacées en Belgique et dans les pays de l'OCDE
- 2.3.4 **Santé:**  
évolution de l'espérance de vie en Belgique et dans le monde
- 2.3.5 **Santé:**  
évolution des maladies respiratoires en Belgique
- 2.3.6 **Santé au travail:**  
évolution des maladies et des décès liés à l'amiante en Belgique
- 2.3.7 **Pauvreté:**  
évolution des aspects liés aux revenus en Belgique et dans le monde
- 2.3.8 **Pauvreté:**  
évolution de différentes situations d'exclusion en Belgique
- 2.3.9 **Capital physique:**  
évolution du stock d'équipement et d'infrastructure en Belgique

**INDICATEURS DE RÉPONSE (R)**

- 2.4.1 **Financement éthique des entreprises:**  
évolution en Belgique et en Europe
- 2.4.2 **Stratégies de production des entreprises:**  
prise en compte de l'environnement dans ces stratégies en Belgique et en Europe
- 2.4.3 **Economie sociale:**  
place de l'économie sociale d'insertion en Belgique

## 2.2 Pressions

Ce chapitre est consacré aux pressions illustrées par les problématiques de la production et de la consommation d'énergie, de la mobilité et du transport des personnes, de la consommation de tabac, de la pêche et la diversité biologique en milieu marin, de l'utilisation de plantes génétiquement modifiées et de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC). Les pressions décrivent les activités et processus économiques, sociaux et environnementaux qui viennent modifier directement ou indirectement les stocks de capitaux. Elles constituent des flux de capitaux humain, environnemental et économique qui augmentent ou diminuent dans le temps et sont répartis plus ou moins équitablement entre les êtres humains.

Une série de tendances ressortent de l'ensemble des indicateurs présentés dans ce chapitre.

La consommation d'énergie et la mobilité des personnes (voir 2.2.2) sont en augmentation en Belgique. La consommation de tabac se maintient à un haut niveau dans les pays à revenu élevé, dont la Belgique (voir 2.2.4) et augmente dans les pays à revenu faible ou moyen. Les prises mondiales de poisson continuent de croître (voir 2.2.5). Ces pressions n'ont en général pas pu être suffisamment maîtrisées ou modifiées au cours des dernières années pour limiter les impacts excessifs qu'elles exercent sur la santé et l'environnement. Certaines exceptions existent néanmoins, comme dans le cas des précurseurs d'ozone (voir 2.2.2).

L'utilisation des TIC se répand rapidement au niveau mondial (voir 2.2.7). Les cultures des plantes génétiquement modifiées se développent aussi à un rythme soutenu dans le monde (voir 2.2.6). Cependant, le développement rapide de ces deux problématiques reste entouré d'un certain nombre d'incertitudes sur leurs conséquences sociales, économiques et environnementales. Cela explique qu'en Belgique, les cultures d'OGM soient encore au stade de l'expérimentation.

Comme le montrent certains indicateurs relatifs à l'énergie (voir 2.2.1), aux transports (voir 2.2.3) et aux TIC (voir 2.2.7), certains flux de capitaux économiques profitent davantage aux pays les plus riches et au sein de ces pays aux classes de revenus les plus élevées. Néanmoins, les indicateurs relatifs à la consommation d'énergie (voir 2.2.1) et de tabac (voir 2.2.4) dans le monde montrent que certains pays en développement, comme la Chine, adoptent progressivement les mêmes modes de consommation que les pays industrialisés. A politique inchangée, le recours croissant à l'énergie fossile et la consommation accrue de tabac risquent fort de se répercuter négativement sur l'état des capitaux humain, environnemental et économique de la planète.

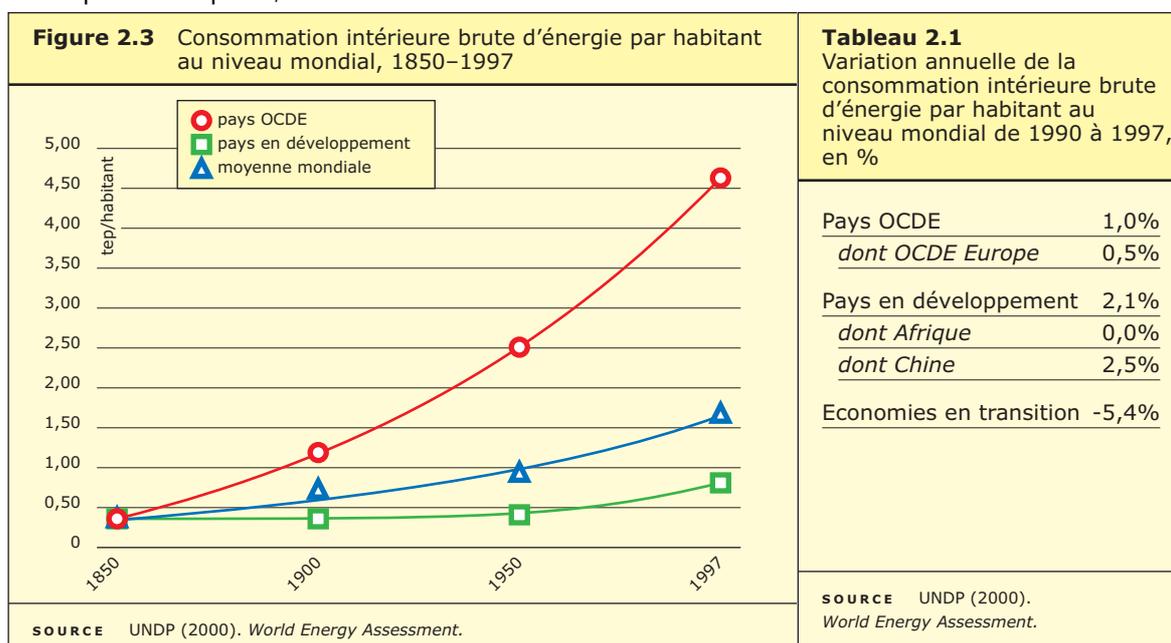
D'autres pressions viennent aussi modifier l'état des stocks de capitaux humain, environnemental et économique. Les phénomènes de surpêche (voir 2.2.5) portent atteinte à la biodiversité marine. Le développement des biotechnologies (voir 2.2.6) pourrait également affecter la biodiversité (voir 2.3.3). Les consommations d'énergie et de transports ainsi que l'utilisation croissante des TIC modifient l'état de l'atmosphère (voir 2.3.1 et 2.3.2) étant donné qu'elles reposent encore principalement sur l'utilisation de combustibles fossiles. Les pollutions atmosphériques, ainsi que la consommation de tabac provoquent quant à elles des maladies respiratoires (voir 2.3.5).

## 2.2.1 Production et consommation d'énergie: évolution dans le monde

Au niveau mondial, la consommation intérieure brute d'énergie par habitant augmente en moyenne depuis 1850. La croissance de cette pression a principalement eu lieu dans les pays occidentaux, générant des écarts de consommation très importants avec les pays en développement. Cette croissance de la consommation mondiale d'énergie est essentiellement basée sur le charbon et le pétrole.

### Définition

La consommation intérieure brute d'énergie correspond à la somme de la production primaire (toute extraction d'énergie puisée dans la nature) et des importations nettes d'énergie (importations-exportations). La figure 2.3 fournit la consommation intérieure brute par tête en tep (tonnes équivalent pétrole). La figure 2.4 représente la consommation intérieure brute des différentes sources d'énergie en gigatep (Gtep)<sup>1</sup>. Les données entre 1850 et 1950 sont des estimations réalisées par des experts, au niveau international<sup>2</sup>.



### Situation et tendance

La consommation intérieure brute d'énergie par habitant a considérablement augmenté au niveau mondial au XX<sup>e</sup> siècle, passant de 0,72 tep/habitant en 1900 à 1,67 tep/habitant en 1997. Cependant, alors que la consommation d'énergie intérieure brute par habitant a été multipliée par 4 entre 1900 et 1997 dans les pays de l'OCDE, elle n'a que doublé dans les pays en développement. La consommation intérieure brute d'énergie par habitant dans les pays de l'OCDE est actuellement plus de 6 fois supérieure à celle des pays en développement. La hausse de la consommation par tête dans les pays en développement depuis 1950 cache elle aussi des inégalités: augmentation considérable de la consommation dans certains pays asiatiques, comme la Chine, qui accèdent progressivement aux modes de consommation et de production des pays industrialisés, mais stabilisation depuis 1990 de la consommation par tête en Afrique.

La croissance au niveau mondial de la consommation d'énergie primaire a principalement reposé sur le charbon à partir de 1850 et sur le pétrole à partir de 1900. Ces sources d'énergie fossile représentent actuellement respectivement 25,8% et 62,4% de la consommation mondiale d'énergie primaire. Le nucléaire et l'hydroélectricité sont apparus après 1950 et représentent actuelle-

1. giga=10<sup>9</sup>.

2. UNDP (2000). *World Energy Assessment: energy and the challenge of sustainability*. USA: UNDP.

ment 9,7% de cette consommation mondiale. Les sources d'énergie renouvelables traditionnelles qui représentaient 50% de la consommation mondiale en 1900 ne représentent plus que 10% de la consommation mondiale et sont essentiellement utilisées dans les pays en développement.

### Pertinence pour un développement durable

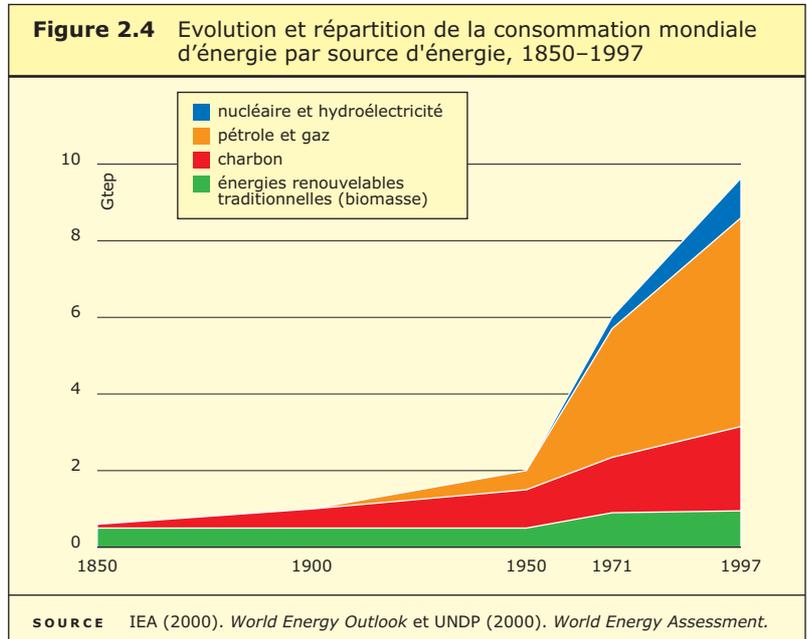
L'inégalité dans la répartition de la consommation d'énergie mise en évidence par la figure 2.3 signifie que les impacts positifs en terme d'amélioration de la qualité de vie (confort domestique, mobilité croissante, communication, etc.- voir 2.2.2 et 2.2.7) dus à la consommation d'énergie ne sont pas partagés par tous. L'ensemble des indicateurs présentés dans les figures 2.3 et 2.4 montre de plus que les modes de consommation et de production des pays industrialisés reposent sur une consommation énergétique très importante, basée sur

des énergies exerçant des pressions élevées sur l'environnement. Les formes d'énergie les plus répandues que sont le charbon, le pétrole, le gaz et le nucléaire ne sont pas renouvelables et/ou présentent des risques élevés (par exemple: stockage des déchets radioactifs), et/ou posent de graves problèmes environnementaux (voir 2.3.1 sur le réchauffement climatique).

Les énergies renouvelables moins répandues peuvent également affecter l'environnement (exemple: déboisement, impact de la construction de grands barrages sur l'équilibre des bassins des grands fleuves) et présenter des risques (exemple: irrégularité de la production). L'augmentation de la consommation d'énergie dans les pays industrialisés et la généralisation aux pays en développement des modes de consommation et de production très énergivores des pays industrialisés sont par conséquent inquiétantes.

### Objectif

De nombreux gouvernements ont fixé des objectifs directs ou indirects au secteur énergétique pour résoudre les problèmes posés par la consommation d'énergie. Afin de réduire les effets négatifs sur l'atmosphère, des réglementations internationales ont été prises, telles la Convention cadre sur les changements climatiques, suivie du protocole de Kyoto (voir 2.2.2 et 2.3.1) ainsi que le traité LRTAP<sup>1</sup> (§ 494 du PFDD). Afin de réduire la ponction sur les réserves énergétiques et la dépendance aux importations, une directive européenne prévoit que la production d'électricité provienne en partie de ressources renouvelables<sup>2</sup>. En Belgique, le gouvernement fédéral s'est engagé dans le PFDD à atteindre 2% de sa consommation intérieure brute d'énergie au moyen de ressources renouvelables (§ 395 du PFDD). Enfin, pour réduire les risques et les déchets de l'industrie énergétique nucléaire, la Belgique s'est inscrite dans un scénario au terme duquel la désactivation des centrales nucléaires sera entamée dès qu'elles auront atteint l'âge de 40 ans (§ 396 du PFDD).



1. *Long Range Transboundary Air Pollution* (pollution de l'air transfrontière à longue distance).

2. La Directive 2001/77/CE prévoit que la production d'électricité provienne pour 22% de sources d'énergies renouvelables d'ici 2010.

## 2.2.2 Consommation et production d'énergie, mobilité et transport des personnes: relation avec le PIB en Belgique

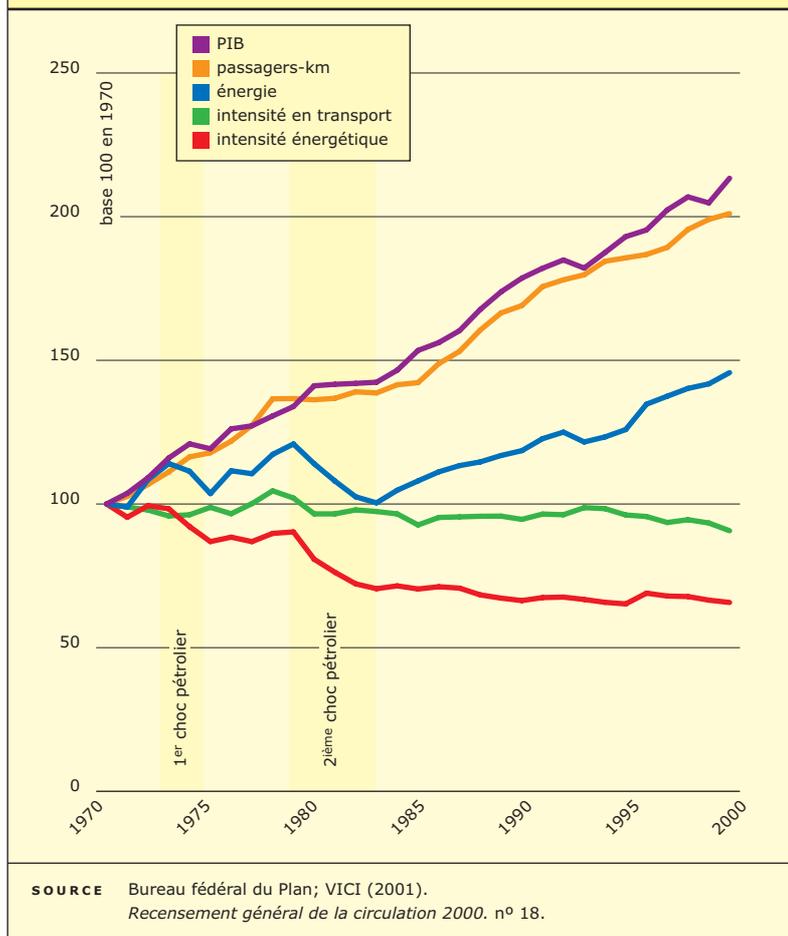
En dehors des chocs pétroliers, la consommation d'énergie et le transport de personnes ont augmenté en Belgique à un rythme proche, bien qu'inférieur, à celui du produit intérieur brut. Les pressions directes liées à ces consommations ont évolué différemment. Les émissions de CO<sub>2</sub> dues à la consommation ont continué de croître quand le produit intérieur brut augmentait. Les émissions de précurseurs d'ozone ont quant à elles pu être stabilisées.

### Définition

La figure 2.5 présente simultanément l'évolution dans le temps du produit intérieur brut (PIB), de la consommation intérieure brute d'énergie exprimée en tep (voir 2.2.1), du transport des personnes en nombre de km parcourus ou km-passagers<sup>1</sup> correspondant au nombre de km effectués par personne, passager ou conducteur, pendant un an, quel que soit le mode de déplacement. A ces indicateurs s'ajoutent l'intensité énergétique (rapport entre la consommation intérieure brute d'énergie et le PIB) et l'intensité en transport des personnes (rapport entre le nombre de km-passagers et le PIB). La figure 2.6 présente les mêmes informations sous une forme graphique différente. Elle montre respectivement, par année, la quantité d'énergie consommée et de kilomètres parcourus en Belgique en fonction du PIB de l'année considérée. Elle permet de mettre mieux en évidence la relation qui lie le PIB aux con-

sommations d'énergie et au transport des personnes. La figure 2.7 relie la quantité de gaz carbonique (CO<sub>2</sub>) provenant de la consommation d'énergie à l'évolution du PIB. Le CO<sub>2</sub> provient en effet en majeure partie (+/-90%) de l'énergie fossile consommée. La figure 2.8 met en relation les émissions de précurseurs d'ozone provenant de l'ensemble des activités économiques et le PIB. Les précurseurs d'ozone sont le monoxyde de carbone (CO), les composés organiques volatils - non méthaniques (COV-NM), le méthane (CH<sub>4</sub>) et les oxydes d'azote (NO<sub>x</sub>). Ils sont en partie issus de la consommation d'énergie, mais également de l'agriculture et des solvants. Ces matières émises dans l'air favorisent, avec l'action du soleil, l'apparition d'ozone troposphérique, un agent agressif pour les êtres humains et les plantes (voir 2.3.2).

**Figure 2.5** Evolution temporelle du PIB, de la consommation d'énergie, du transport des personnes en nombre de km-passagers, de l'intensité énergétique et de l'intensité en transport en Belgique, 1970-2000



1. Estimation faite à partir d'enquêtes et de comptages menés notamment par le ministère des Communications et de l'infrastructure.

## Situation et tendance

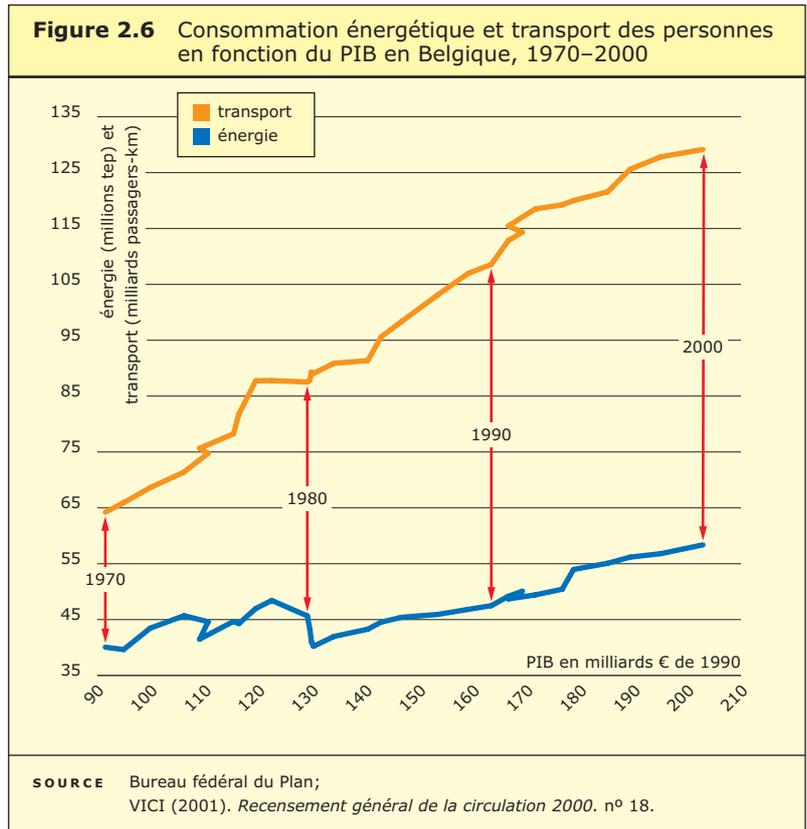
Après une longue période tant de croissance économique que de consommation énergétique, les chocs pétroliers ont temporairement réduit la consommation énergétique et ralenti la croissance. Le contre-choc pétrolier, ramenant les prix de l'énergie à un niveau bas, a été suivi d'une nouvelle croissance économique et d'une reprise des consommations d'énergie et du transport des personnes.

La figure 2.5 montre que l'intensité énergétique et l'intensité en transport des personnes tendent en moyenne à diminuer (bien que moins nettement pour le transport) depuis le second choc pétrolier.

Cette tendance s'explique par une croissance du PIB supérieure à la croissance de la consommation intérieure brute d'énergie et au nombre de km-passagers. Comme le montre d'ailleurs la figure 2.6, depuis 1990, toute augmentation d'un pourcent du PIB s'est accompagnée en moyenne d'une augmentation de 0,96% de la consommation d'énergie, et de 0,8% des km-passagers parcourus. La demande d'énergie a principalement été satisfaite par l'utilisation d'énergie fossile (voir 2.2.1) et la demande de transport des personnes s'est réalisée grâce à la voiture, alimentée par l'énergie fossile.

Par conséquent, toute augmentation d'un pourcent du PIB s'est accompagnée

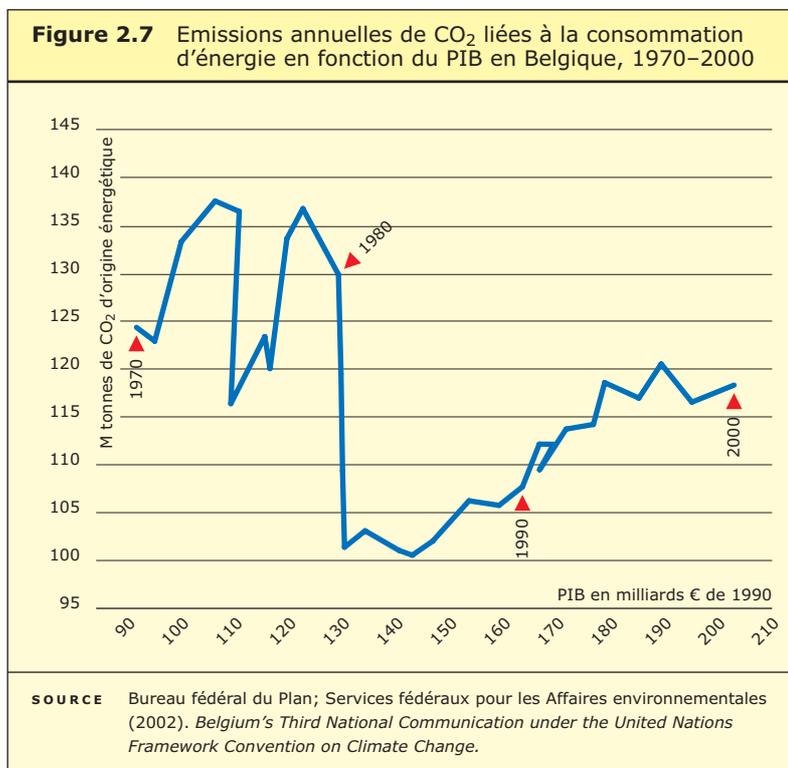
en moyenne d'une augmentation de 0,34% des émissions de CO<sub>2</sub> (provenant de la combustion d'énergie fossile) depuis 1990. D'autres polluants liés à la consommation d'énergie fossile comme les précurseurs d'ozone ont vu leurs émissions stabilisées ou réduites principalement grâce au progrès technologique, alors que le PIB augmentait.



## Pertinence pour un développement durable

Ces indicateurs permettent d'apprécier la relation entre, d'une part, la croissance du PIB et, d'autre part, la consommation d'énergie et le transport de personnes, mais aussi entre la croissance du PIB et certaines pressions occasionnées par la consommation d'énergie et le transport des personnes, en particulier les émissions de CO<sub>2</sub> et celles de COV.

Toute augmentation du PIB a entraîné, au cours des 20 dernières années, une augmentation importante de la consommation d'énergie et du transport des personnes. Cette tendance pose problème dans la mesure où ces consommations sont basées sur des énergies polluantes ou présentant des risques (exemple: nucléaire). Pour le CO<sub>2</sub>, seul un découplage faible est observé depuis la fin du second choc pétrolier. Étant donné les prévisions pour les 20 prochaines années qui tablent, à politique inchangée, sur une croissance économique annuelle moyenne de 2,2% entre 1995 et 2010 et de 1,5% de 2010 à 2020 dans les pays de l'OCDE<sup>1</sup>, les émissions de CO<sub>2</sub> continueront d'augmenter<sup>2</sup>. Cette tendance contribuera alors au réchauffement climatique (voir 2.3.1).



Si, dans le cas des émissions de COV, des progrès technologiques ont permis de parvenir à un découplage fort<sup>3</sup> entre les émissions de COV et la croissance du PIB, cela n'a pas encore été le cas pour le CO<sub>2</sub> depuis la fin du second choc pétrolier.

1. OECD (2001). *OECD Environmental Outlook*. Paris: OECD. p. 59.

2. Les projections de l'OCDE montrent que les émissions des pays de l'OCDE devraient augmenter d'environ 33% entre 1995 et 2020. OECD (2001). *OECD Environmental Outlook*. Paris: OECD. p. 157.

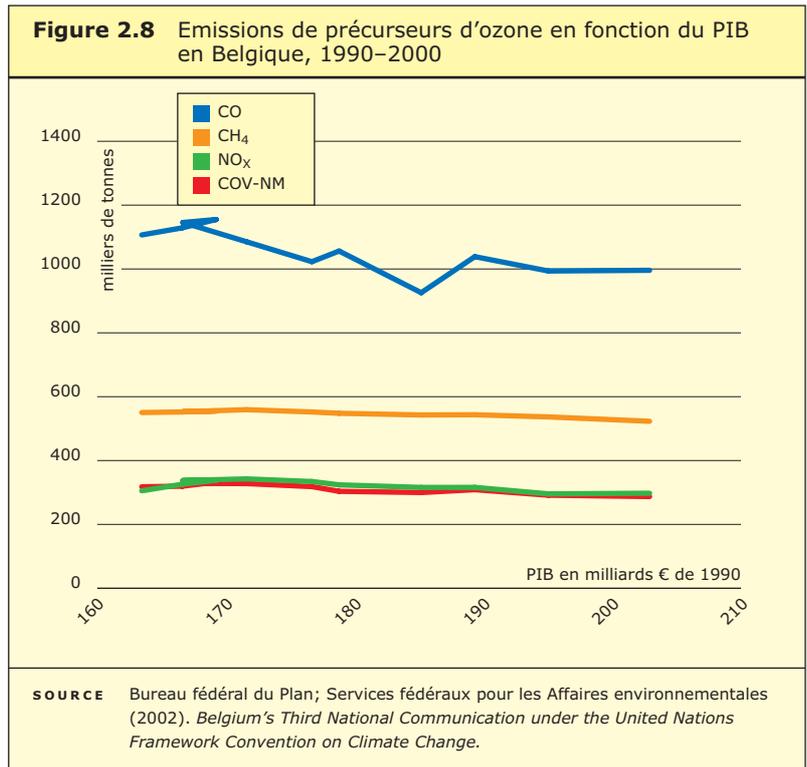
3. Le concept de découplage dans la perspective d'un développement durable fait référence aux évolutions comparées du produit intérieur brut (PIB) et des atteintes portées à l'environnement par les modes de consommation et de production. Découpler ces deux variables consiste à creuser l'écart entre le taux de croissance des atteintes à l'environnement et celui du PIB. Ce concept se mesure par l'élasticité entre ces deux variables. Un découplage fort correspond à une élasticité inférieure à 0. Un découplage faible correspond à une élasticité comprise entre 0 et 1.

Les effets irréversibles sur l'environnement (par exemple: réchauffement climatique dû aux émissions de CO<sub>2</sub> - voir 2.3.1) et les problèmes de santé des êtres humains dus aux différents polluants liés à la combustion de combustibles fossiles pourraient mettre en péril la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins.

### Objectif

L'objectif de réduction des impacts anthropiques sur l'atmosphère pour la Belgique est encadré par divers engagements internationaux: ceux issus du protocole de Kyoto (-7,5% de réduction des émissions de gaz à effet de serre entre 2008 et 2012 par rapport à

1990), ceux issus du Traité LRTAP et plus particulièrement du protocole de Göteborg concernant l'acidification et l'ozone dans l'air (exemples de substances dont il faut réduire les émissions: COV: -56% entre 1990 et 2010, NO<sub>x</sub> -47% entre 1990 et 2010). Ces objectifs sont repris dans le PFDD (voir aussi 3.2).



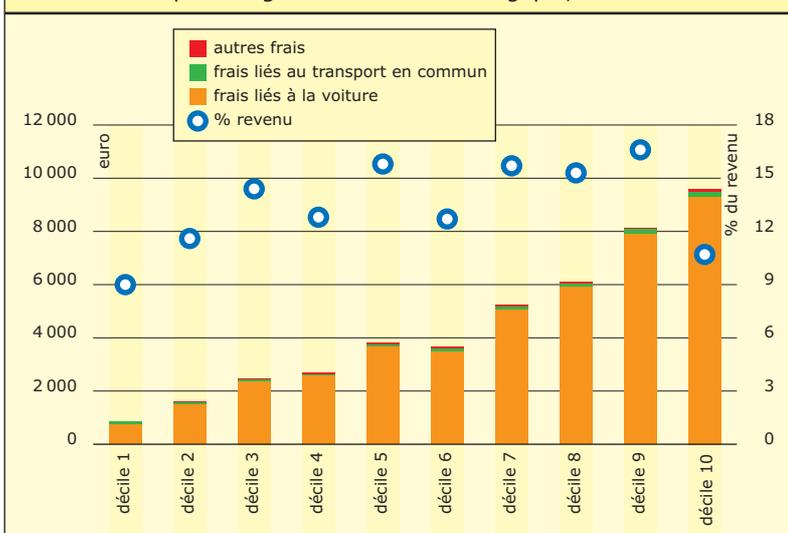
## 2.2.3 Mobilité et transport des personnes: inégalités sociales et environnementales en Belgique

Les transports font partie des principales pressions économiques. En Belgique, les ménages aux revenus les plus élevés dépensent en valeur absolue dix fois plus pour les transports que ceux aux revenus les plus bas. Ce sont les ménages aux revenus les plus hauts, qui recourent le plus à la voiture, qui souffrent le moins des nuisances sonores occasionnées par la circulation routière, et inversement.

### Définition

Les deux figures expriment respectivement les dépenses en matière de transports et les nuisances liées au bruit dû à la circulation routière par catégorie de revenus disponibles exprimée en déciles<sup>1</sup>. Chaque décile représente 10% des ménages. Le décile 1 représente les 10% des ménages ayant les revenus les plus bas et le décile 10 les 10% des ménages ayant les revenus les plus élevés. Comme les données proviennent d'enquêtes différentes faites à des dates différentes, les déciles ne correspondent pas exactement aux mêmes catégories de revenus dans les deux figures. La dépense globale en matière de transports présentée dans la figure 2.9 se décompose en frais pour la voiture (achat, entretien, carburant, assurance), en frais de transports en commun et en d'autres frais. Les frais d'avion lorsqu'ils sont payés en même temps que les vacances et les frais de voiture lorsque les ménages disposent d'une voiture de société - frais profitant surtout aux revenus les plus élevés - ne sont pas repris dans ce relevé.

**Figure 2.9** Répartition des dépenses des ménages pour le transport par catégorie de revenu en Belgique, 2000



SOURCE INS (2000). Enquête de budget des ménages.

**Figure 2.10** Proportion des ménages souffrant dans leur logement du bruit provoqué par la circulation routière en région wallonne, 1996



SOURCE Région wallonne. Direction générale de l'aménagement du territoire, logement et patrimoine. Enquête sur la qualité de l'habitat en Wallonie 1996.

1. Le pourcentage des ménages souffrant dans leur logement du bruit occasionné par la circulation routière en Région wallonne est un indicateur d'impact dans le cadre FD-P-E-I-R (forces directrices-pressions-états-impacts-réponse), issu du cadre P-E-R (voir 2.1). Il a néanmoins été choisi de l'insérer dans cette section pour montrer directement le lien avec l'indicateur précédent (voir figure 2.9).

## Situation et tendance

La proportion du budget des ménages consacrée aux transports se situe en moyenne autour de 14% pour la plupart des ménages, à l'exception des ménages situés aux extrêmes, c'est dire les ménages aux revenus les plus faibles et ceux aux revenus les plus élevés. Ceux-ci allouent une proportion plus faible de leur budget aux transports. Cette situation implique que les montants consacrés aux transports varient fortement en fonction des revenus des ménages. Les ménages aux revenus les plus bas dépensent en moyenne une somme d'argent environ dix fois plus faible pour les transports que ceux aux revenus les plus élevés, respectivement 842,8 EUR/an et 9 593,5 EUR/an.

Quelle que soit la catégorie de revenu, la quasi totalité des dépenses pour les transports est consacrée à la voiture, essentiellement l'achat, l'entretien et l'assurance des voitures. Les dépenses pour les transports en commun sont marginales: en moyenne 3,6% des dépenses pour les transports<sup>1</sup>. Néanmoins, celles-ci sont proportionnellement plus élevées chez les ménages aux plus faibles revenus, où elles représentent 10% de leurs dépenses pour les transports.

Quant au pourcentage de ménages qui souffrent dans leur logement du bruit provenant de la circulation routière, il tend à diminuer quand les revenus de ces ménages augmentent. Les données disponibles pour la Région wallonne montrent donc que ce sont les ménages aux revenus les plus faibles qui souffrent le plus des nuisances sonores occasionnées par la circulation routière.

## Pertinence pour un développement durable

La mise en parallèle de ces 2 indicateurs met en évidence l'accumulation de 2 types d'inégalités frappant les ménages les plus pauvres:

- des inégalités socio-économiques: ces ménages ont un budget plus faible à consacrer à la voiture et aux transports en commun et ont par conséquent une mobilité réduite. Or, la satisfaction des besoins des individus, correspondant aux modes de vie généralement acceptés (emploi, école, culture, etc.), nécessite le plus souvent de se déplacer. C'est la voiture qui est souvent la plus utilisée et qui est considérée comme le moyen le plus commode pour accéder aux lieux permettant de satisfaire ces besoins;
- des inégalités environnementales: ce sont aussi les ménages les plus pauvres qui souffrent le plus des nuisances sonores causées par la circulation routière.

Le développement des transports, et notamment du transport routier, a donc des conséquences plus particulièrement défavorables pour les ménages aux revenus les plus faibles.

## Objectif

Au niveau fédéral, le gouvernement s'est engagé à rendre le transport en chemin de fer financièrement plus accessible aux personnes à faible revenus, mais aussi aux jeunes de moins de 12 ans, aux pensionnés, aux moins valides (§ 450 et 468 du PFDD). Le gouvernement fédéral s'est également engagé à réduire les nuisances sonores des trains et avions (§ 463, 475 et 476 du PFDD). Néanmoins, il n'a pris aucun engagement relatif aux nuisances sonores du transport routier et aux nuisances sonores subies par les ménages disposant de faible revenus.

---

1. Ce chiffre doit être nuancé par le fait que les dépenses de transports en commun sont largement subsidiées par le gouvernement et que les employeurs en supportent une partie.

## 2.2.4 Consommation de tabac: évolution en Belgique et dans le monde

La consommation totale de tabac fait partie des pressions qui affectent directement la santé. Dans le monde, elle diminue dans les pays à revenu élevé, mais augmente dans les pays à revenu faible ou moyen. En Belgique, le pourcentage de fumeurs est le plus élevé parmi les personnes les plus pauvres.

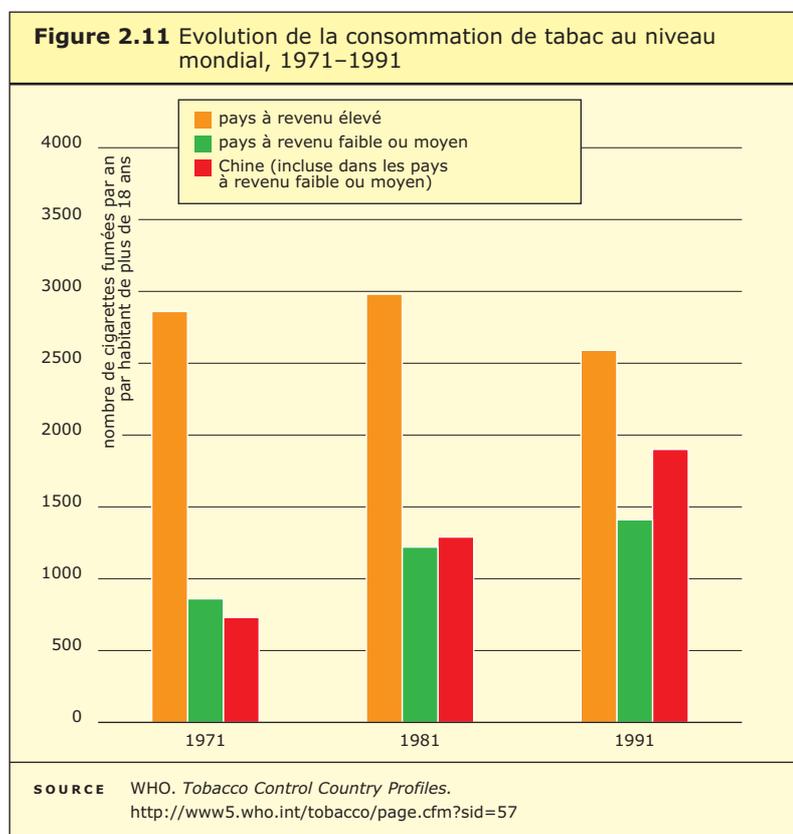
### Définition

La figure 2.11 décrit l'évolution de la consommation de tabac en fonction des revenus moyens de leurs habitants dans les pays à revenu élevé, dans les pays à revenu faible ou moyen, et en Chine, exemple d'un pays qui accède progressivement aux modes de vie occidentaux. La consommation de cigarettes par habitant est calculée comme le nombre de cigarettes achetées pendant une année, divisé par le nombre de personnes de plus de 18 ans que compte le pays. Ni les enfants qui fument, ni la contrebande, qui s'élèverait à 1/3 du commerce officiel, ne sont repris dans ces chiffres<sup>1</sup>. Aucune donnée de qualité plus récente que 1991 et permettant

une comparaison au niveau mondial n'est actuellement disponible auprès des institutions internationales officielles. Les données présentées dans la figure 2.12 sont issues de l'enquête de santé publique réalisée en Belgique en 1997. Elle montre la répartition du comportement tabagique en fonction du niveau de revenus mensuels des ménages<sup>2</sup>. Les différentes colonnes montrent le pourcentage de fumeurs dans chacune des catégories de revenus.

### Situation et tendance

C'est dans les pays à revenu élevé que la consommation de cigarettes est la plus élevée. Néanmoins, cette consommation tend à y diminuer légèrement depuis 1981. Elle diminue principalement parmi les hommes des classes socio-économiques les plus élevées, alors qu'elle augmente encore chez les femmes<sup>3</sup>. Les pays aux revenus faibles et moyens sont quant à eux caractérisés par une consommation de tabac se situant à un niveau plus bas que dans les pays riches mais augmentant à rythme élevé. Par exemple en Chine, la consommation de tabac a explosé: elle a été multipliée par 2,5 en 20 ans.



1. Le fait que les exportations mondiales de cigarettes sont supérieures de 350 milliards d'unités aux importations donne une mesure de la contrebande. WHO (1999c). *Plans for international convention to control tobacco move ahead*. Bulletin of the World Health Organization. Vol 77, n°3.
2. Le revenu mensuel d'un ménage est calculé comme la somme de tous les revenus nets disponibles au sein du ménage, corrigée en fonction de la taille et de la composition de celui-ci. Cela permet de pouvoir comparer les revenus des ménages ayant des tailles et des compositions différentes. ISSP (1997) *La santé en Belgique, ses communautés et ses régions. Résultats de l'Enquête de Santé par Interview*, 1997. ISSP: Bruxelles. p. 16.
3. OMS (2001). *La pauvreté et la santé. Données disponibles et action menée dans la Région européenne de l'OMS*. EUR/RC51/8 + EUR/R51/conf.Doc./6.

En Belgique, les plus grandes proportions de fumeurs se situent dans les catégories des revenus les plus bas (de 495,79 à 743,68 EUR), comme le montre la figure 2.12. Les personnes gagnant moins de 495,79 EUR fument un peu moins que celles de la catégorie de revenu immédiatement supérieure. La plus petite proportion de fumeurs se trouve quant à elle dans la catégorie de revenus la plus élevée au-dessus de 1487,36 EUR. Des données récentes de l'INS confirment cette situation: en moyenne les frais pour le tabac représentent 2% du budget des ménages pauvres contre 0,8% du budget d'un ménage moyen<sup>1</sup>.

Des études ont également

montré une relation négative entre le niveau d'instruction et la consommation de tabac, à savoir que le tabagisme est plus élevé chez les personnes ayant un faible niveau d'instruction. Ces inégalités ont également été démontrées dans d'autres pays<sup>2</sup>.

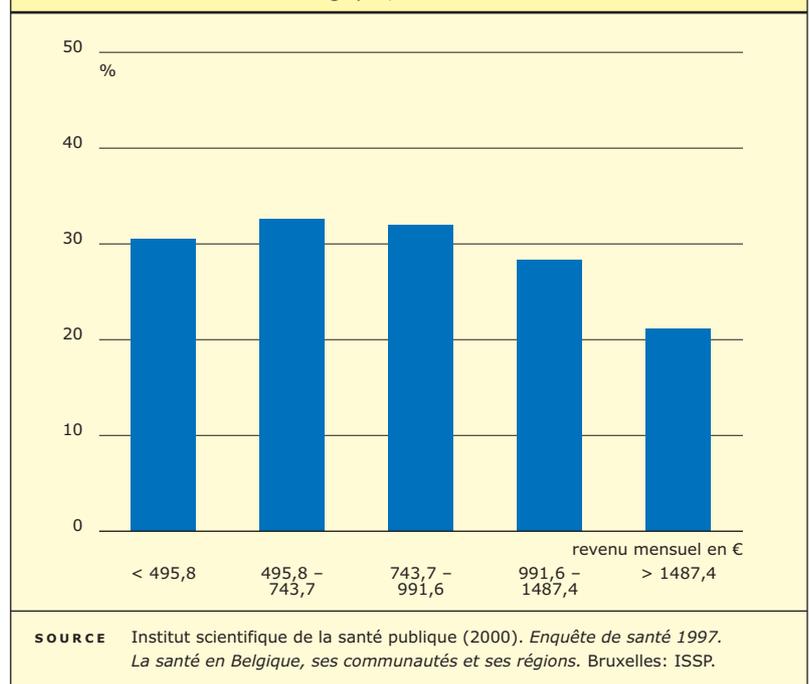
### Pertinence pour un développement durable

La situation et l'évolution mises en évidence par ces indicateurs sont inquiétantes car le tabagisme est la cause d'une série de maladies et de morts qui sont évitables (voir 2.3.4 et 2.3.5). L'augmentation du tabagisme dans certains pays et l'inégalité dans sa répartition au sein de la population posent des problèmes d'équité inter- et intragénérationnelle. D'une part, la consommation à un moment donné dans le temps est un indicateur du nombre de personnes qui seront malades 20 ou 30 ans plus tard (voir 2.3.5). Par conséquent, les coûts pour la sécurité sociale liés à ces maladies sont reportés sur la génération suivante. D'autre part, comme la proportion de fumeurs est plus élevée au sein des ménages aux revenus faibles, ce sont ces ménages qui sont le plus sujets à des frais de santé et à des pertes d'heures de travail, augmentant ainsi leur précarité et diminuant les chances de leurs enfants de sortir de cette précarité. En effet, les enfants de fumeurs perdent plus d'heures de classe pour maladies que les autres<sup>3</sup>.

### Objectif

Que ce soit au niveau belge ou international, aucun objectif quantifié de réduction du tabagisme n'a encore été déterminé. L'objectif global de réduire le tabagisme est néanmoins défendu par l'Organisation mondiale de la santé, dans son programme *Tobacco Free Initiative* (TFI) et par la préparation d'une convention internationale contraignante pour gérer de façon globale la question du tabagisme. L'Europe soutient les engagements de l'OMS sur ce sujet. Le PFDD prévoit de lutter contre le tabagisme, y compris passif (§ 273), en participant aux actions de l'OMS (voir 3.2).

**Figure 2.12** Proportion de fumeurs en fonction du niveau de revenu en Belgique, 1997



1. INS (2002). *Les pauvres dépensent davantage pour la santé... et pour le tabac*. Info Flash n° 11.

2. OMS (2001). *La pauvreté et la santé. Données disponibles et action menée dans la Région européenne de l'OMS*. EUR/RC51/8 + EUR/R51/conf.doc./6.

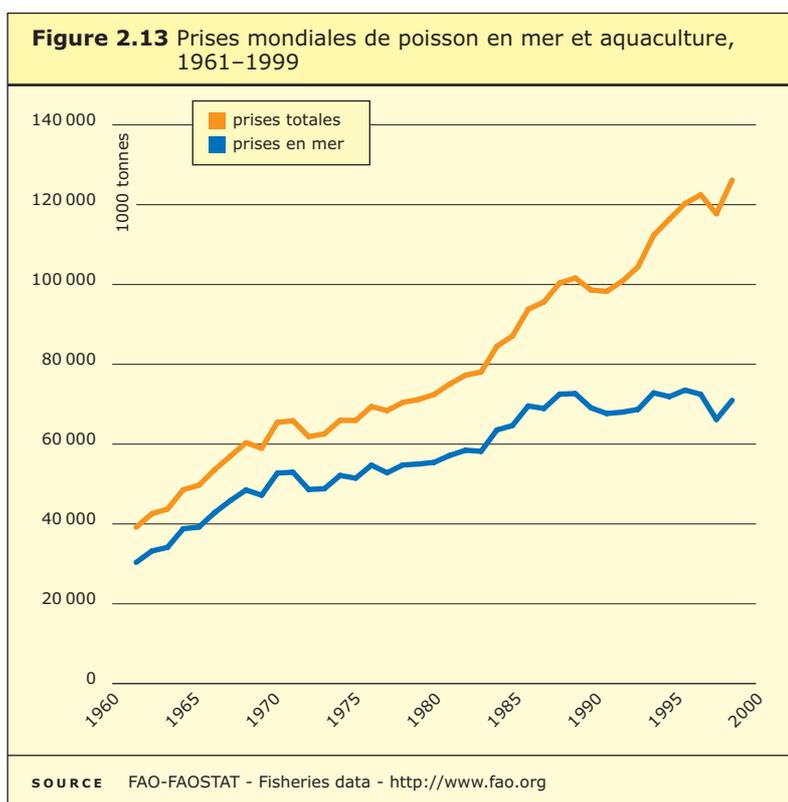
3. Surgeon General Report (1986). *The Health Consequences of Involuntary Smoking*. USA: National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion.

## 2.2.5 Pêche et diversité biologique en milieu marin: évolution en mer du Nord et dans le monde

Les activités de pêche font partie des pressions qui affectent lourdement le capital environnemental. Selon l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), trois-quarts des pêcheries marines sont surexploitées ou proches de l'être, ce qui se traduit par des stocks de poisson fortement diminués ou récupérant lentement à la suite d'un effondrement.

### Définition

Une pêcherie est en état de surpêche soit lorsque le niveau de capture du poisson considéré dépasse le seuil au-delà duquel le renouvellement de ce poisson est menacé, soit lorsque la taille de la population du poisson considéré tombe en dessous de la taille requise pour atteindre le rendement maximum soutenable sur une base prolongée. La figure 2.13 présente en tonnes l'évolution des prises mondiales de poisson en mer et l'évolution des prises totales de poisson y compris l'aquaculture depuis le début des années '60. L'espace entre les deux courbes fournit donc les prises de poissons en eau douce et la production venant de l'aquaculture. La figure 2.14 montre



l'exploitation des soles en mer du Nord depuis la fin des années '50, en comparant la mortalité des soles due à la pêche et la capacité de reproduction de la population de soles donnée par la biomasse<sup>1</sup> du stock reproducteur (le stock reproducteur est la fraction de la population qui contribue à la reproduction de l'espèce)<sup>2</sup>.

### Situation et tendance

L'évolution des prises mondiales de poisson en mer montre que les prises ont plus que doublé au cours des quatre dernières décennies et que ces prises plafonnent à environ 70 millions de tonnes par an depuis la fin des années '80. Ce plafonnement indique que les stocks de poisson ne peuvent plus soutenir l'exploitation rapide et souvent incontrôlée dont elles faisaient l'objet. L'augmentation de la production totale de poisson se poursuit cependant grâce à l'importance accrue de l'aquaculture. Le plafonnement des prises totales de poissons en mer s'explique par l'état de surexploitation de plusieurs zones de pêche et de plusieurs types de poisson. Un exemple en est donné à la figure 2.14. La mortalité des soles due à la pêche augmente alors que la capacité de reproduction de la population de soles diminue. Les deux droites horizontales donnent respectivement les estimations, pour l'année 2001, de la mortalité maximale soutenable et de la

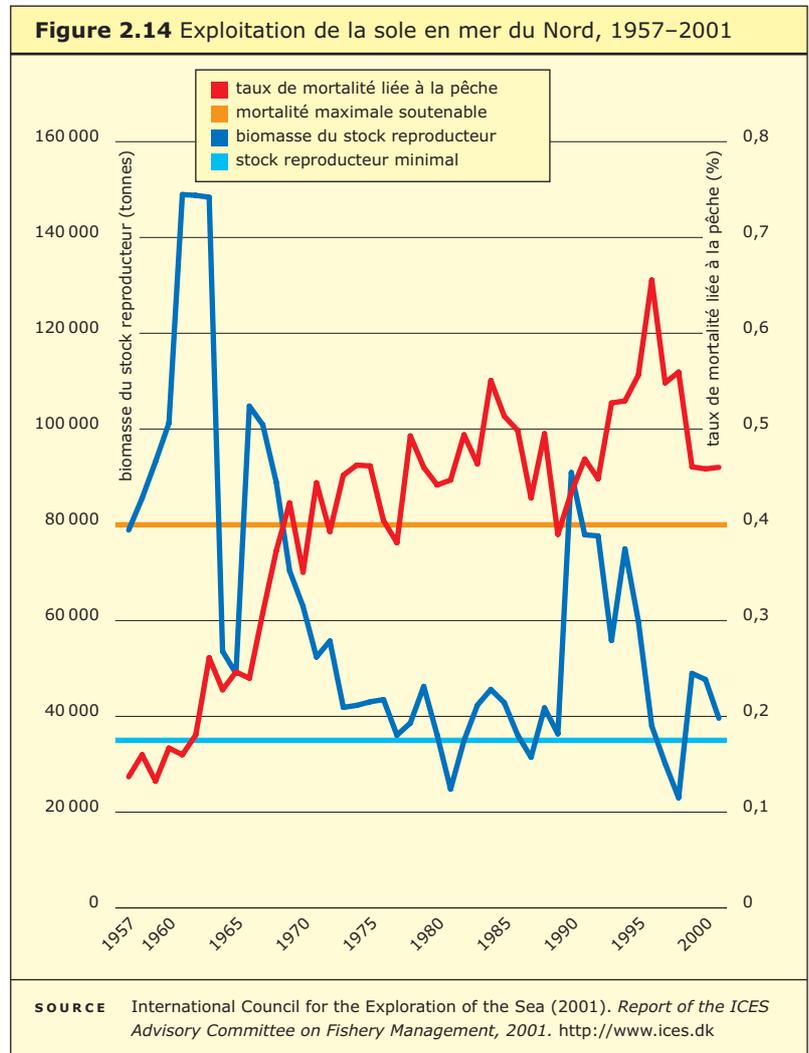
1. Poids total de tous les individus du stock, présents à un moment donné dans la zone d'extension de ce stock.

2. La figure 2.14 inclut certains indicateurs d'état montrant l'évolution du stock reproducteur de soles en mer du Nord. Ils ont néanmoins été insérés dans ce chapitre-ci pour mettre en avant le lien avec le taux de mortalité.

taille minimale du stock reproducteur pour garantir une reconstitution de la population. Il ressort qu'en 2001 la mortalité due à la pêche y est supérieure à la mortalité maximale soutenable et que la biomasse du stock reproducteur est à peine supérieure à sa valeur minimale. La population de soles de mer du Nord est donc exploitée d'une manière qui ne garantit pas une reconstitution du stock disponible et met donc en péril la poursuite de cette exploitation.

### Pertinence pour un développement durable

Ces indicateurs font état des phénomènes de surpêche et des disparitions d'espèces qui l'accompagnent. Ils illustrent les menaces que fait peser notre mode de développement actuel sur l'aptitude des générations futures à répondre à leurs propres besoins. L'effondrement des stocks de poisson ou la disparition d'espèces sont susceptibles de priver les générations futures de ressources importantes, voire fondamentales, pour leur développement. Les cas de surexploitation des ressources de pêche peuvent avoir des impacts sur la biodiversité (voir 2.3.3). Par exemple, en mer du Nord, certaines espèces marines (raies, harengs, maquereaux, marsouins, dauphins, phoques, pourpres, huîtres plates...) ou diadromes<sup>1</sup> (esturgeons, saumons, lamproies, anguilles...) disparaissent ou se raréfient. Les conséquences de l'effondrement de stocks de poisson peuvent être totalement ou difficilement réversibles.



### Objectif

Les objectifs relatifs à la pêche sont déterminés au niveau européen dans le cadre de la politique commune de la pêche. Le gouvernement fédéral s'est engagé dans le PFDD à promouvoir au niveau européen l'arrêt du déclin des stocks de poisson et le développement d'une approche de la gestion des pêches basées sur l'écosystème et excluant la surexploitation des ressources halieutiques (§ 324). Il entend aussi encourager la conservation de la biodiversité marine et la restauration d'espèces menacées ou disparues (§ 325) (voir aussi 3.2).

1. Se dit des espèces partageant leur cycle de vie entre eau douce et eau de mer. Cette catégorie inclut les poissons anadromes (comme les saumons) qui retournent en eau douce pour se reproduire et les poissons catadromes qui font l'inverse (comme les anguilles).

## 2.2.6 Utilisation de plantes génétiquement modifiées: évolution en Belgique et dans le monde

L'utilisation de plantes génétiquement modifiées représente une nouvelle pression pour les capitaux humain, environnemental et économique. La superficie des cultures de plantes génétiquement modifiées est en hausse à l'échelle mondiale depuis 1996, principalement aux États-Unis, en Argentine et au Canada. En Belgique, ces cultures sont encore au stade de l'expérimentation et n'occupent qu'une superficie réduite.

### Définition

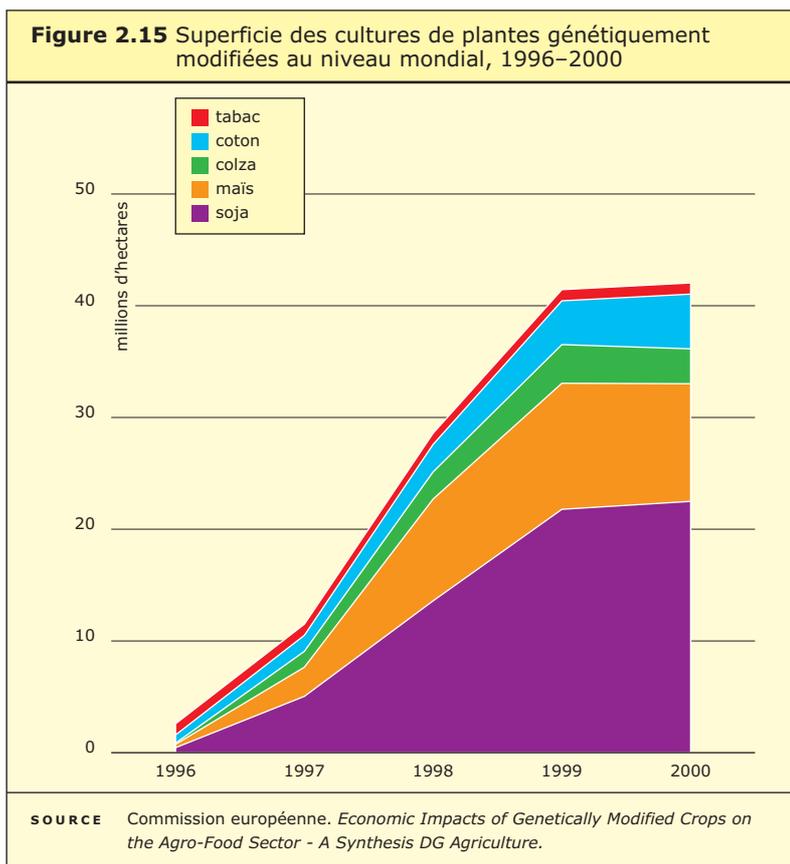
La figure 2.15 présente l'évolution à l'échelle mondiale des superficies agricoles enssemencées avec des variétés génétiquement modifiées pour différentes plantes de grande culture. La figure 2.16 montre l'évolution des demandes d'expérimentations de variétés génétiquement modifiées en Belgique ainsi que le pourcentage de la superficie agricole utile que ces expérimentations représentent.

### Situation et tendance

Les premières mises en culture de variétés génétiquement modifiées remontent au début des années 1990. En 1996, 2,6 millions d'hectares étaient enssemencés avec ces variétés dans le monde, principalement aux USA. La superficie

totale consacrée aux plantes génétiquement modifiées (PGM) est passée à 41,5 millions d'hectares en 1999, principalement aux USA (69,1% des superficies consacrées aux PGM), en Argentine (14,0%) et au Canada (9,7%). L'Europe en comptait 10 000 hectares en 1999, soit 0,03% des superficies consacrées aux PGM dans le monde. Les taux d'adoption des PGM (passage à une nouvelle technique ou variété cultivée) tels qu'observés aux USA, au Canada et en Argentine, sont très rapides en comparaison aux taux d'adoption habituels en agriculture. Aux États-Unis, 68% des superficies de soja et 69% des superficies de coton étaient enssemencées avec des variétés de plantes génétiquement modifiées au cours de la saison 2000-2001.

En Belgique, les superficies de culture de PGM se limitent pour l'instant à l'expérimentation et sont très limitées. Les demandes d'expérimentation ont augmenté entre 1995 et 2000 pour atteindre 120 hectares, soit 0,009% de la surface agricole utile (SAU). Elles diminuent depuis lors. Les demandes d'expérimentation pour 2002 concernent 34 hectares, soit 0,004% de la surface agricole utile.



## Pertinence pour un développement durable

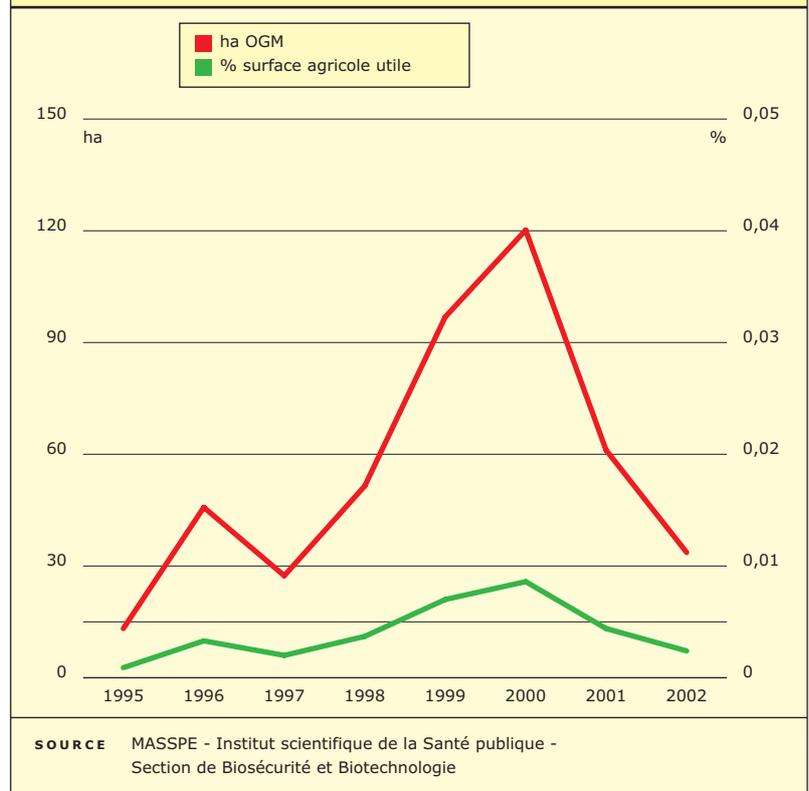
Ces indicateurs mettent en avant l'extension prise par les cultures de plantes génétiquement modifiées. Ces biotechnologies offrent de nouvelles possibilités d'utilisation et de mise en valeur des produits et services offerts par notre planète. Elles pourraient, par exemple, contribuer à la conservation de la diversité biologique (voir 2.3.3) ou contribuer à renforcer la protection de l'environnement par des pratiques agricoles non destructrices ou par la mise au point de procédés industriels plus efficaces de transformation des matières premières et de détoxification des déchets dangereux. Mais elles génèrent également de nouvelles menaces et suscitent de nouvelles interrogations quant à leur impact sur le patrimoine génétique,

à leurs impacts socio-économiques et à la sécurité de leur utilisation et des produits qui en sont issus. Les risques écologiques sont entre autres dignes d'intérêt à cause du risque d'irréversibilité: si des organismes modifiés présentant des caractéristiques dangereuses ou indésirables se mettent à prospérer dans un environnement naturel ou semi-naturel, il peut devenir impossible de faire marche arrière en éliminant ces organismes.

### Objectif

Le *Protocole de Cartagène sur la prévention des risques biotechnologiques relatifs à la Convention sur la diversité biologique*<sup>1</sup> a pour objectif, sur base du principe de précaution, d'assurer un degré adéquat de protection pour le transfert, la manipulation et l'utilisation sans danger des organismes vivants modifiés résultant de la biotechnologie moderne. En Belgique, le PFDD ne contient pas d'objectifs précis par rapport à l'utilisation d'organismes ou de plantes génétiquement modifiés, mais prévoit d'appliquer le principe de précaution pour encadrer le développement de ces biotechniques (voir aussi 3.2.).

**Figure 2.16** Demandes d'expérimentation de plantes génétiquement modifiées en Belgique, 1995-2002



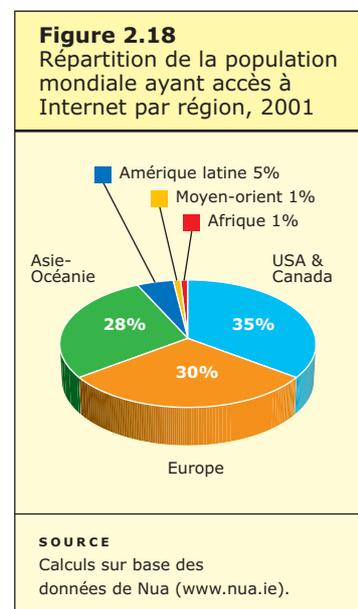
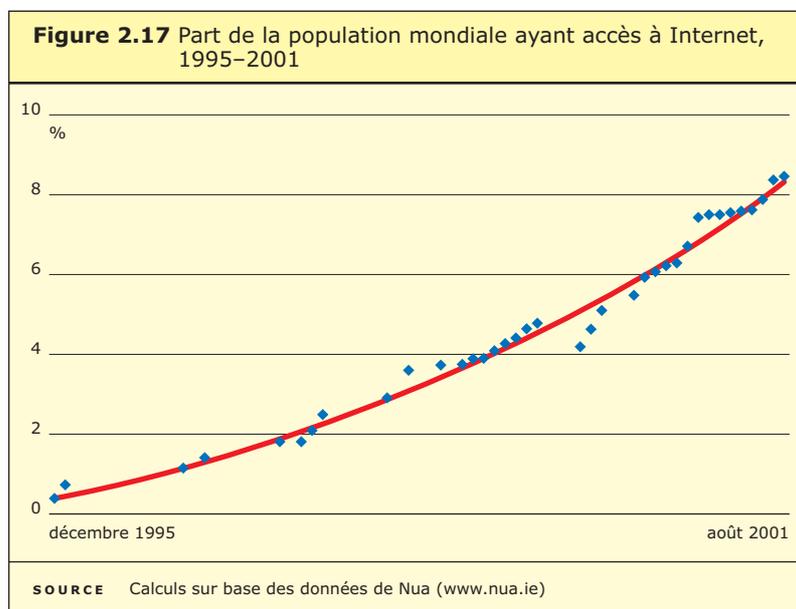
1. Texte sur le site: <http://www.biodiv.org/biosafety/protocol.asp?lg=2>.

## 2.2.7 Utilisation des technologies de l'information et de la communication: évolution en Europe et dans le monde

L'utilisation des technologies de l'information et de la communication représente une nouvelle pression en pleine expansion. Dans le monde, le nombre de personnes ayant accès à Internet a connu une croissance quasi ininterrompue depuis 1995. Cependant, ce nombre est inégalement réparti. Les pays en développement restent très en retrait de cette croissance. Dans les pays de l'Union européenne, certaines catégories sociales telles que les femmes, les personnes disposant d'un faible revenu, les personnes âgées et les personnes non actives sur le marché du travail utilisent moins Internet.

### Définition

Les figures 2.17 et 2.18 se basent sur les résultats d'enquêtes menées par un bureau d'enquête international, le Nua. La courbe, basée sur 37 enquêtes mensuelles successives, présente l'évolution de la part de la population mondiale qui a eu accès à Internet entre décembre 1995 et août 2001. Les figures 2.19 et 2.20 se basent sur une enquête de l'Eurobaromètre de juin 2001. Les données sont des estimations du nombre total de personnes qui utilisent Internet. Les données de NUA et de l'Eurobaromètre sont utilisées par la Commission européenne et le PNUD.



### Situation et tendance

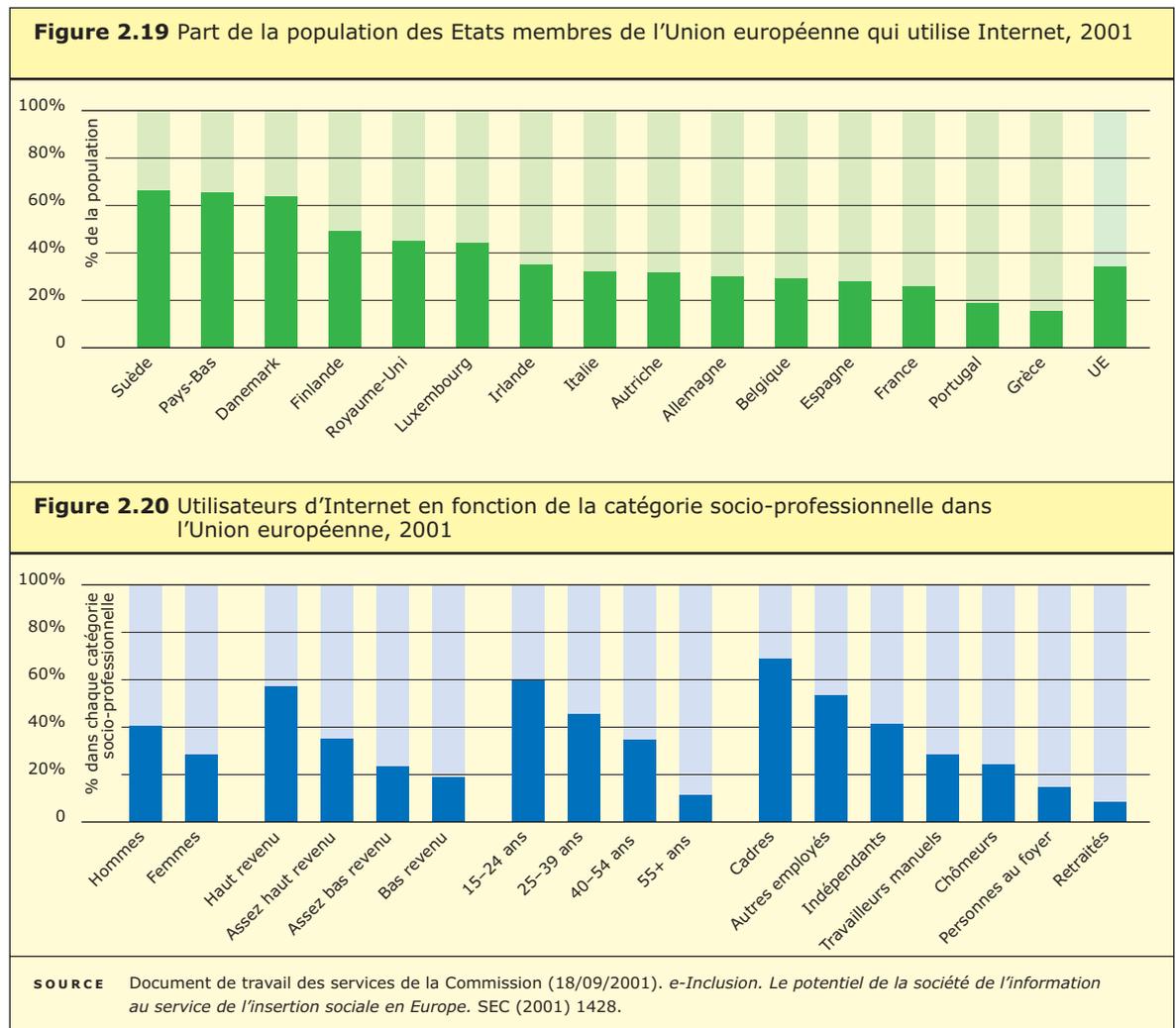
Internet est l'application la plus connue des technologies de l'information et de la communication (TIC). Son usage se répand mondialement depuis 1995, principalement dans les pays industrialisés. Au niveau mondial, le pourcentage d'utilisateurs d'Internet est passé de 0,4% de la population fin 1995 à environ 8,5% en août 2001 (voir figure 2.17), soit 513,41 millions de personnes.

Le nombre total de personnes ayant accès à Internet est inégalement réparti au niveau mondial. L'Europe et l'Amérique du Nord comptent 65,3% des personnes ayant accès à Internet (voir figure 2.18). Au sein même de l'Union européenne, s'observent des différences dans l'utilisation d'Internet. En juin 2001, la Suède, les Pays-Bas et le Danemark comptaient 63,9% d'utilisateurs au sein de leur population, l'Espagne, le Portugal et la France en comptaient entre 15,5% et 25,7%. La Belgique comptait 29,2% d'utilisateurs et se situait ainsi à la onzième place (voir figure 2.19). Le pourcentage d'utilisateurs d'Internet varie aussi en fonction de la catégorie socio-professionnelle (voir figure 2.20). Les femmes, les personnes disposant de bas revenus et les personnes âgées utilisent moins Internet. Cela vaut également pour les chômeurs, les personnes au foyer et les retraités.

Des estimations de la Commission européenne prévoient que 66% de la population européenne aura accès à Internet fin 2004.

### Pertinence pour un développement durable

Ces indicateurs montrent le développement considérable enregistré par Internet au cours des dernières années, mais aussi les différences considérables dans l'accès à Internet: la fracture numérique. Pourtant, la croissance d'Internet est un moyen de communication et d'accès à l'information offrant des possibilités considérables pour résoudre des problèmes de développement.



La fracture numérique, présente à la fois entre pays industrialisés et pays en développement, entre pays du Sud et du Nord de l'Europe et au sein des catégories socio-professionnelles est inquiétante principalement pour trois raisons. Premièrement, les applications des TIC font de plus en plus partie des modes de consommation et de production généralement acceptés. Le fait de ne pas utiliser Internet peut contribuer à l'isolement social. Deuxièmement, tout personne a intérêt qu'un maximum de personnes utilisent les applications des TIC, car plus il y a de personnes qui utilisent Internet, plus grandes sont les possibilités de communication. Enfin, les possibilités de participation et d'acquisition de connaissances rendues possibles par ce medium peuvent être utilisées pour augmenter le bien-être de la société aux niveaux local ou mondial.

### Objectif

Le Plan d'action e-Europe 2002 (Conseil européen de juin 2000) formule une série d'objectifs relatifs aux TIC. La diminution de la fracture numérique et l'augmentation du nombre de points d'accès publics à Internet en font partie (voir aussi 3.2).



## 2.3 État des stocks de capitaux

Ce chapitre illustre l'état de quelques stocks de capitaux sur lesquels les pressions présentées au chapitre précédent exercent leurs effets. L'état du stock de capital environnemental est illustré au travers de plusieurs indicateurs relatifs à l'atmosphère et à la biodiversité. L'état du stock de capital humain est quant à lui décrit au travers d'indicateurs montrant l'état de la santé des êtres humains et l'ampleur de la pauvreté. Quant à l'état du capital économique, il est illustré au travers de l'évolution du stock de capital physique.

Il ressort des indicateurs présentés dans ce chapitre que tant l'état du capital environnemental que l'état du capital humain présentent certaines tendances inquiétantes.

En ce qui concerne le capital environnemental, le nombre d'espèces menacées atteint des proportions inquiétantes tant en Belgique que dans plusieurs pays de l'OCDE (voir 2.3.3). La concentration de plusieurs gaz à effet de serre dans l'atmosphère augmente à un rythme de plus en plus rapide depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et contribue au réchauffement climatique (voir 2.3.1). La concentration moyenne de précurseurs d'ozone est en diminution, mais des pics d'ozone, dangereux pour la santé et l'environnement sont encore enregistrés plusieurs jours par an (voir 2.3.2). Ces problématiques sont liées entre elles car l'ozone renforce l'effet de serre. Le réchauffement climatique qui en découle pourrait entraîner la disparition de plusieurs espèces et porter ainsi atteinte à la biodiversité.

En ce qui concerne le capital humain, et plus particulièrement en matière de santé, l'espérance de vie augmente dans les pays industrialisés. Cependant, une série de maladies non infectieuses liées aux modes de consommation et de production (tabac, amiante, pollution atmosphérique, etc.) affectent l'espérance de vie en bonne santé. Les écarts en matière d'espérance de vie entre pays développés et en développement restent trop importants (voir 2.3.4). Quant à la pauvreté, elle est en diminution quand elle est analysée au travers d'indicateurs relatifs aux revenus (voir 2.3.7). Mais certains indicateurs analysant d'autres aspects que les revenus mettent le doigt sur d'autres formes de pauvreté, comme le nombre croissant de personnes surendettées ou faisant appel à l'aide alimentaire, qui sont directement en relation avec les modes de consommation actuels (voir 2.3.8).

Quant à l'état du capital économique, la quantité d'infrastructures et d'équipements (mesurée par le stock de capital physique) a connu une croissance moyenne continue au cours des 30 dernières années en Belgique (voir 2.3.9).

Les états de ces trois stocks de capitaux sont interdépendants. Par exemple, la dégradation de la biodiversité réduit les chances de trouver de nouveaux médicaments permettant de résister à certaines maladies. Les problèmes de pauvreté et de santé limitent la capacité des personnes qui sont touchées d'adopter un comportement respectueux de l'environnement. De plus, ces problèmes affectent le capital économique nécessaire pour la recherche et les actions permettant de protéger l'environnement et d'améliorer la santé.

Ces tendances préoccupantes appellent des réponses de la part de l'ensemble des acteurs de la société qui sont décrites au chapitre 2.4 ainsi que dans la partie 3.

### 2.3.1 Atmosphère: évolution des concentrations de gaz à effet de serre et réchauffement climatique dans le monde

Les concentrations des principaux gaz à effet de serre que sont le dioxyde de carbone ( $\text{CO}_2$ ), le méthane ( $\text{CH}_4$ ) et l'oxyde nitreux ( $\text{N}_2\text{O}$ ) augmentent à un rythme soutenu depuis le début de l'ère industrielle et modifient l'état de l'atmosphère. Parallèlement, la température moyenne à la surface du globe s'élève progressivement.

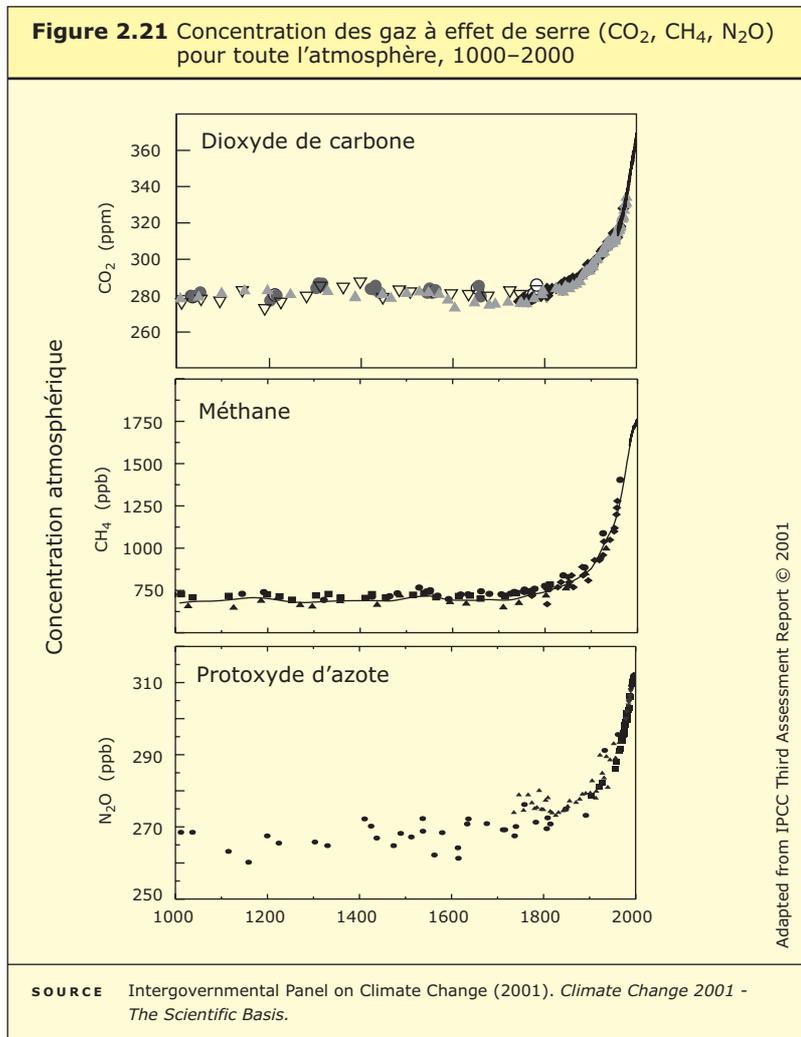
#### Définition

Les figures montrent et mettent en relation l'évolution des concentrations de dioxyde de carbone ( $\text{CO}_2$ ), de méthane ( $\text{CH}_4$ ) et de protoxyde d'azote ( $\text{N}_2\text{O}$ ) et l'évolution de la température mondiale. Le  $\text{CO}_2$ ,  $\text{CH}_4$  et  $\text{N}_2\text{O}$  sont 3 des principaux gaz à effet de serre (GES) présents de façon naturelle en faible quantité dans l'atmosphère (moins de 1% de l'atmosphère). Ces gaz contribuent à l'effet de serre en retenant une partie de l'énergie solaire qui est renvoyée par la terre et en réchauffant ainsi l'atmosphère et la surface du globe. L'effet de serre est en soi un phénomène naturel, sans lequel la température de la Terre avoisinerait les  $18^\circ\text{C}$  sous zéro. Mais les émissions de ces GES d'origine humaine déséquilibrent les cycles naturels des différents gaz et augmentent leur concentration dans l'atmosphère, ce qui

renforce le phénomène naturel de réchauffement de l'atmosphère. Le potentiel de réchauffement de l'atmosphère varie selon les GES. Le  $\text{CO}_2$ , gaz présent en plus grande quantité dans l'atmosphère ( $356 \text{ ppm}$ )<sup>1</sup>, sert de référence pour déterminer ce potentiel de réchauffement. Si le  $\text{CO}_2$  a un potentiel de réchauffement de 1, celui du  $\text{CH}_4$  est de 23 et du  $\text{N}_2\text{O}$  de 296. Les concentrations de ces GES se calculent au niveau mondial et sur des périodes de temps plus longues que celle de l'échelle humaine. Elles proviennent d'émissions de GES principalement dues à l'utilisation de combustibles fossiles (pour le  $\text{CO}_2$  et le  $\text{CH}_4$ ), à l'exploitation des forêts (pour le  $\text{CO}_2$ ), aux exploitations de bovins et à la riziculture (pour le  $\text{CH}_4$ ) et aux industries chimiques, aux transports et à l'utilisation de fertilisants (pour le  $\text{N}_2\text{O}$ ).

#### Situation et tendance

Les concentrations de  $\text{CO}_2$ ,  $\text{CH}_4$  et de  $\text{N}_2\text{O}$  ont augmenté respectivement de 31%, 151% et 17% depuis 1850 (ère pré-industrielle)<sup>2</sup>. Le troisième rapport du GIEC indique que la concentration ac-



1. ppm/ppb: particule par million/milliard. Unité de mesure déterminant le nombre de particules d'un composant par million/milliard de particules.
2. Selon le troisième rapport (2001) du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) initié par la *World Meteorological Organization* (WMO) et par le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). Le GIEC rassemble des centaines d'experts sur le climat au niveau international.

tuelle de  $\text{CO}_2$  n'a jamais été atteinte depuis les 420 000 dernières années, de même pour la concentration de  $\text{CH}_4$ . La concentration atmosphérique de  $\text{N}_2\text{O}$  n'a quant à elle pas été aussi élevée depuis 1 000 ans.

Parallèlement à l'augmentation de ces concentrations dans l'atmosphère, la température moyenne à la surface du globe croît depuis 1861, date des premiers relevés systématiques. Durant le  $\text{xx}^{\text{e}}$  siècle, cette croissance a été en moyenne de  $0,6^\circ\text{C}$ . Globalement, les années '90 furent les plus chaudes. La contribution directe des différents gaz à effet de serre au réchauffement de notre climat depuis 1861 est respectivement de 64% pour le  $\text{CO}_2$ , 19% pour le  $\text{CH}_4$  et 5% pour le  $\text{N}_2\text{O}$ . A politique inchangée d'ici 2100, la température globale de la terre pourrait augmenter de  $1,5^\circ\text{C}$  à  $5,8^\circ\text{C}$ , provoquant, entre autres, une augmentation des niveaux des océans atteignant de 15 cm à 88 cm.

### Pertinence pour un développement durable

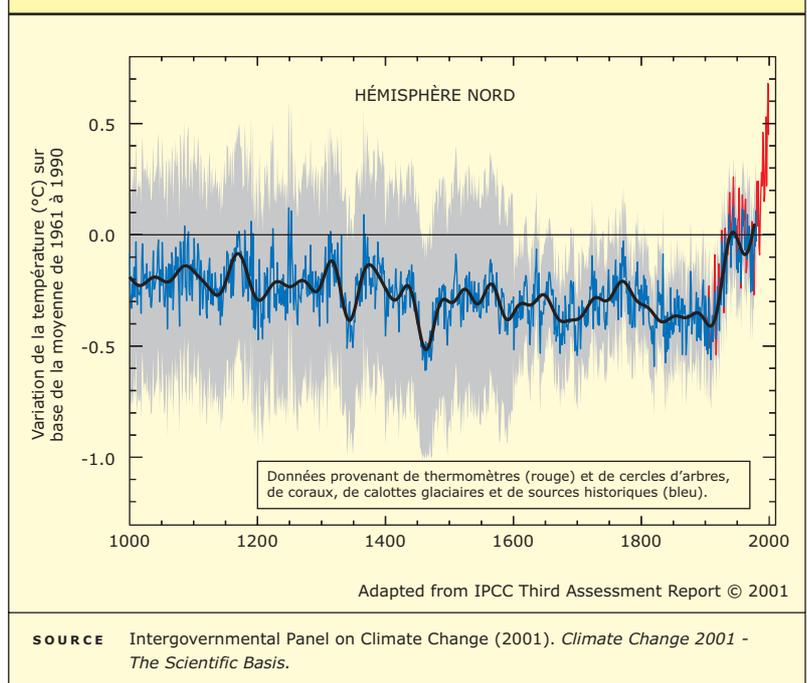
Ces indicateurs mettent en parallèle les fortes croissances observées depuis 1850 au niveau des concentrations de GES et au niveau de la température à la surface de la terre. Le déséquilibre des cycles des différents gaz intervenant dans l'effet de serre, dû plus que probablement aux activités humaines (voir 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3 et 2.2.7), serait à la base du réchauffement constaté de la température globale de la planète, comme le concluent avec de plus en plus de conviction les experts du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Si à l'heure actuelle les conséquences du réchauffement climatique ne

sont pas significatives, les études tendent à prouver que la situation risque d'être extrêmement préoccupante pour les générations futures. Le réchauffement climatique risque d'avoir des conséquences lourdes dans des domaines tels que la survie de certains écosystèmes, la perte accélérée de biodiversité (voir 2.3.3), la perte des réserves d'eau douce, la diffusion d'épidémies et de maladies (voir 2.3.5), l'augmentation des circonstances climatiques extrêmes (sécheresses, tempêtes, ouragans, inondations...), la baisse de productivité de l'agriculture et toutes les conséquences socio-économiques qu'elles engendrent<sup>1</sup>.

### Objectif

L'objectif final de la Convention sur les changements climatiques (1992) est de stabiliser la concentration en gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau tel qu'aucun changement dangereux n'affecte le climat. Les négociations menées dans le cadre de cette Convention ont permis de définir à Kyoto (1997) des premiers objectifs intermédiaires en terme de réduction des émissions de GES (voir aussi 2.2.1 et 2.2.2).

**Figure 2.22** Variation de la température à la surface de la Terre, 1000–2000



1. Pearce D.W. (1995). *Blueprint 4: Capturing Global Environmental Value*. London: Earthscan Publishing. Elliot L. (1998). *The Global Politics of the Environment*. London: Mac Millan Press. European Environment Agency (1995). *The Dobris Assessment: Europe's Environment*. Copenhagen: EEA.

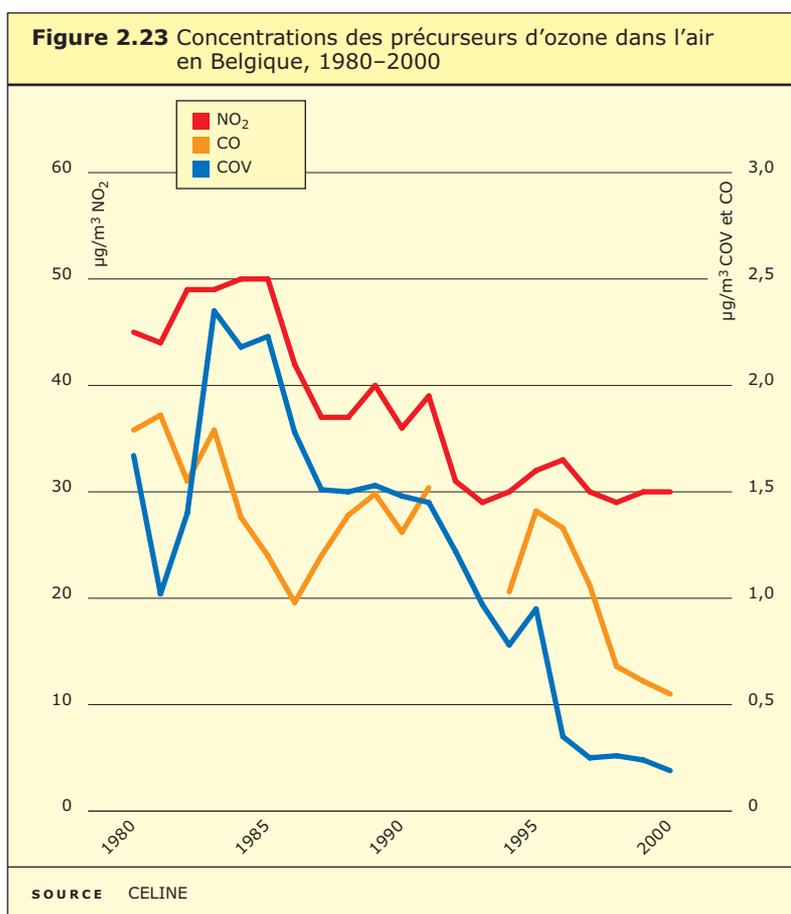
## 2.3.2 Atmosphère: évolution des concentrations de précurseurs d'ozone et pics d'ozone en Belgique

L'état de l'atmosphère est influencé par les concentrations de précurseurs d'ozone. Ces concentrations sont en diminution en moyenne annuelle en Belgique. Cependant, les pics d'ozone qui posent des problèmes pour la santé et l'environnement sont encore enregistrés plusieurs jours par an, sans baisse significative de ce nombre de jours.

### Définition

Les précurseurs d'ozone comprennent quatre gaz: le monoxyde de carbone (CO), les composés organiques volatils - non méthaniques (COV-NM), le méthane (CH<sub>4</sub>) et les oxydes d'azote (NO<sub>x</sub>)<sup>1</sup>. Les concentrations de ces gaz dans l'atmosphère varient d'heure en heure et de lieu en lieu. C'est pourquoi les concentrations annuelles moyennes données à la figure 2.23 résultent d'une moyenne temporelle et spatiale des différentes stations où sont mesurées ces concentrations en Belgique ("station virtuelle").

Les réactions entre ces gaz dans l'atmosphère aboutissent à la formation d'ozone lorsque l'intensité du rayonnement solaire atteint un certain niveau. Des pics d'ozone se produisent quant à eux lorsque des périodes chaudes et ensoleillées sont associées à de fortes concentrations ponctuelles en précurseurs d'ozone (exemple: 12h en pleine ville). Si à un même moment, il se produit de fortes émissions ponctuelles de précurseurs d'ozone, que leurs concentrations sont déjà relativement élevées, que le soleil brille et que la température est élevée, les quantités d'ozone troposphériques vont croître et une concentration maximale sera atteinte vers 18h. Les pics d'ozone présentés sur la figure 2.24 correspondent au nombre de jours où la concentration d'ozone a dépassé le seuil des 180µg/m<sup>3</sup> pendant 1 heure, seuil à partir duquel il est obligatoire d'informer la population en vertu d'une directive européenne (1990/30/CE).



### Situation et tendance

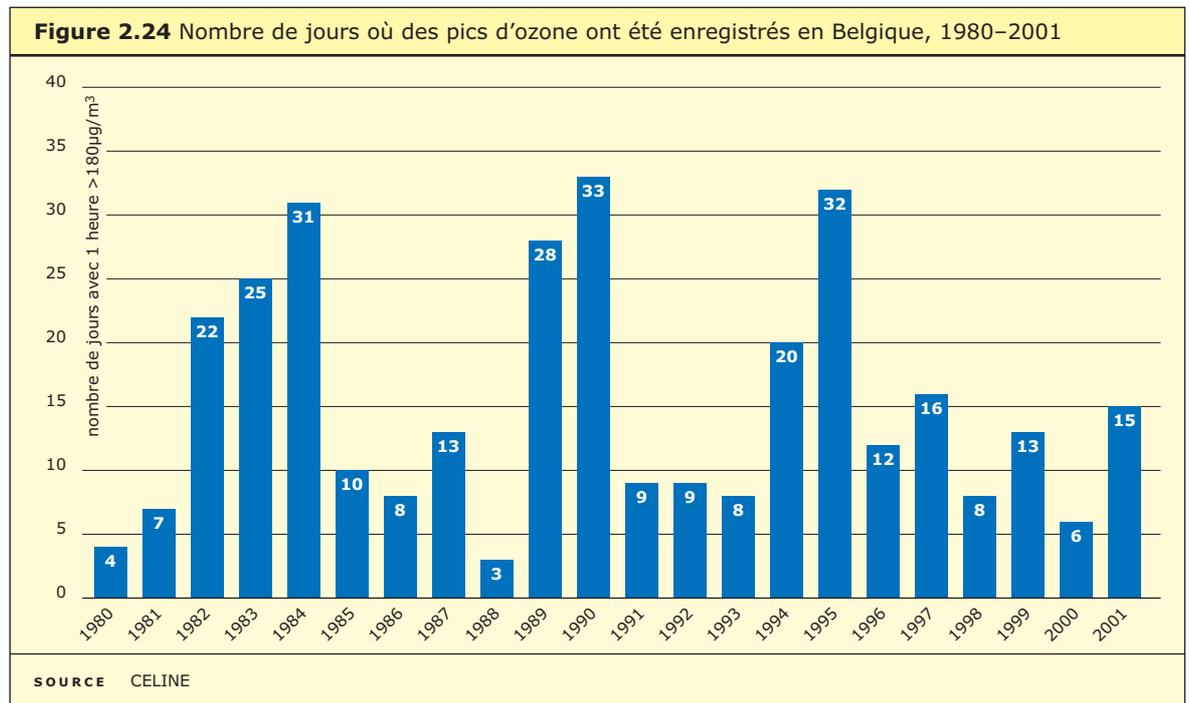
La concentration moyenne virtuelle des différents précurseurs d'ozone a connu une réduction significative au cours des 10 dernières années, respectivement de 87% pour les COV, de 16% pour

1. Dans la figure 2.21, les COV comprennent les COV-NM et le CH<sub>4</sub>. Il n'y a pas de distinction entre le COV-NM et le CH<sub>4</sub>. De plus, la figure 2.21 montre l'évolution des concentrations de dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>), c'est à dire un des oxydes d'azote (NO<sub>x</sub>).

le  $\text{NO}_x$  et de 58% pour le CO (voir figure 2.23). Cette tendance s'explique par la stabilisation et réduction des émissions de précurseurs d'ozone dans les années '90 (voir 2.2.2). Cependant, comme le montre la figure 2.24, le nombre de jours où la concentration en ozone a dépassé  $180\mu\text{g}/\text{m}^3$  pendant 1 heure n'a pas été fortement réduit. Au cours des 5 dernières années, ce nombre de jours avec pics d'ozone s'est élevé en moyenne à 11,6 jours par an.

### Pertinence pour un développement durable

La réduction en moyenne des concentrations de précurseurs d'ozone, grâce aux efforts réalisés essentiellement au niveau de la technologie (par exemple via l'introduction du pot catalytique), constitue une tendance encourageante pour un développement durable. Elle reste néanmoins insuffisante pour enrayer les pics d'ozone qui sont eux davantage liés à des situations particulières: forte intensité du rayonnement solaire et émissions ponctuelles de précurseurs d'ozone. Vu le caractère aléatoire du climat, et sans réduction drastique des émissions de plusieurs précurseurs d'ozone, la quantité de pics d'ozone restera importante.



Or, les pics d'ozone affectent la santé des êtres humains: irritations des yeux, problèmes respiratoires (voir 2.3.5), qui touchent plus particulièrement les personnes âgées et les enfants asthmatiques. Ils ont également des impacts sur l'environnement: perte de rendement agricole, affaiblissement de la résistance aux maladies, renforcement de l'effet de serre (voir 2.3.1).

### Objectif

Les objectifs existant relatifs aux COV concernent la réduction des émissions de COV. Le PFDD prévoit de réduire les émissions de  $\text{NO}_x$  de 47%, et celle de COV de 56% entre 1990 et 2010 pour respecter les objectifs du protocole de Göteborg de 1999 (voir 2.2.2).

### 2.3.3 Biodiversité: espèces menacées en Belgique et dans les pays de l'OCDE

En Belgique comme dans d'autres pays de l'OCDE, l'état des ressources du vivant est caractérisé par une proportion croissante d'espèces connues qui sont menacées. Plusieurs espèces de poissons, d'oiseaux, de mammifères sont notamment affectées et mises en danger.

#### Définition

Le pourcentage d'espèces connues qui sont éteintes, en danger ou vulnérables donne une indication de l'état de la biodiversité. Ce pourcentage est calculé en fonction du nombre total des espèces connues pour une classe d'espèces. Les données pour la Région flamande et pour la Région wallonne sont basées sur la méthodologie et les catégories définies par l'UICN (Union internationale pour la conservation de la nature).

<b>Tableau 2.2</b> Statut des espèces pour différentes classes d'espèces en Région wallonne et en Région flamande, fin des années '90								
	RÉGION WALLONNE					RÉGION FLAMANDE		
	Mammifères	Oiseaux	Poissons	Papillons de jour	Libellules	Poissons indigènes et introduits dans les eaux douces et les eaux saumâtres	Oiseaux	
Nombre total d'espèces connues	68	339	53	114	66	56	74	
Nombre total d'espèces éteintes (1)	2	0	8	14	5	11	4	
Nombre total d'espèces en danger (2)	5	20	7	15	8	2	19	
Nombre total d'espèces vulnérables (3)	11	45	14	45	14	1	9	
% (1)+(2)+(3)	26,5	19,2	54,7	64,9	40,8	25,0	43,2	
<b>SOURCE</b> Ministère de la Région wallonne - DGRNE (2000). <i>Etat de l'environnement wallon. L'environnement wallon à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle. Approche évolutive</i> ; Institut pour la gestion de la nature. <i>Natuurrapport 2001 - Toestand van de Natuur in Vlaanderen</i> et <i>Atlas van de Vlaamse Beek- en Riviervisseren</i> , édité par VZW Water-Energik-Vlario.								

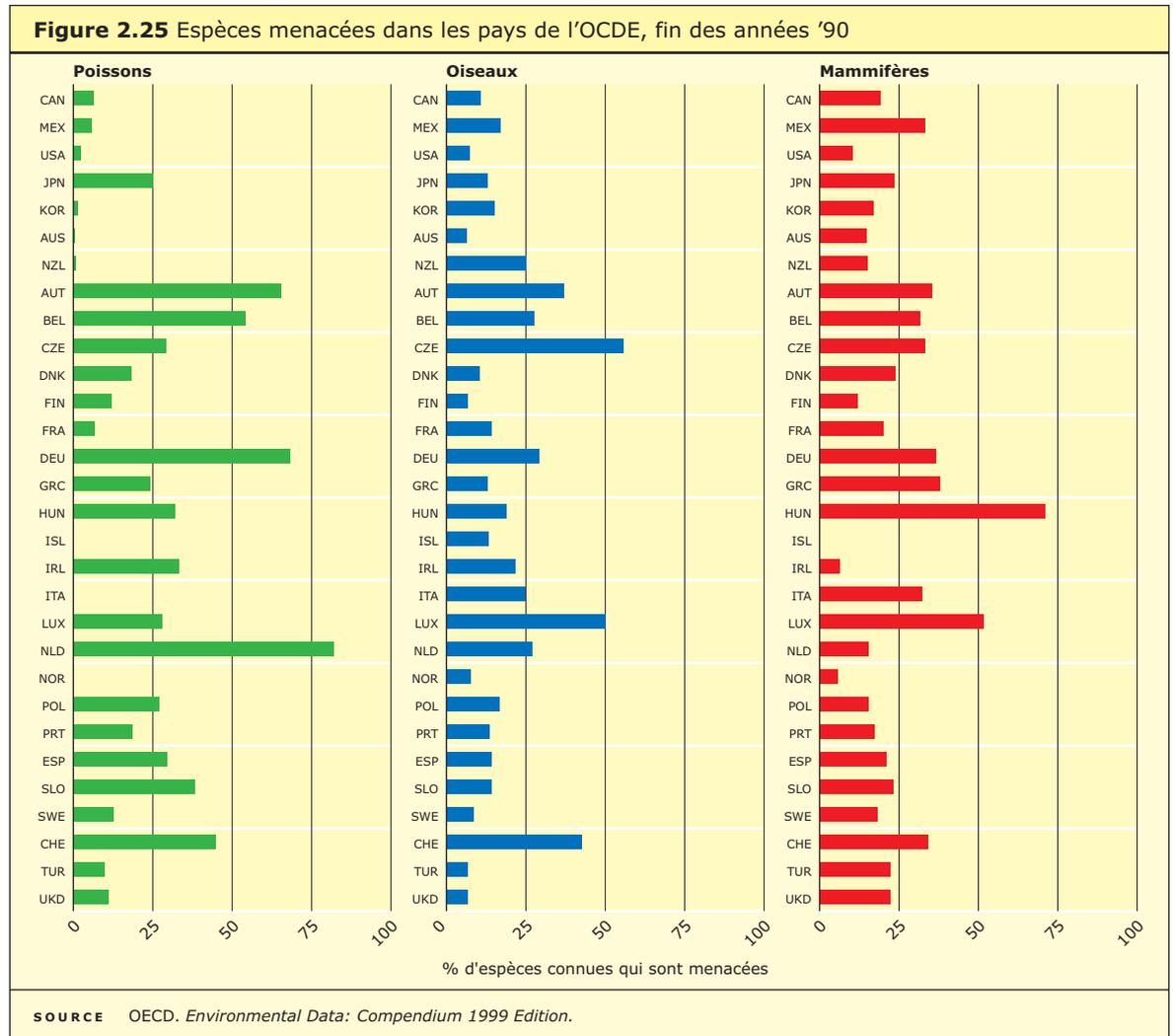
#### Situation et tendance

La Belgique, en raison de la diversité des environnements physiques, connaît une grande diversité biologique. Cette "biodiversité naturelle" a été fortement influencée par les activités d'agriculture et d'élevage. Sur base des données pour les mammifères, les oiseaux et pour les autres catégories reprises dans le tableau 2.2, il ressort qu'actuellement en Wallonie, sur 640 espèces, un tiers des espèces sont éteintes (4,5%), en danger (8,6%) ou vulnérables (20,2%). Pour les poissons et les papillons, le pourcentage d'espèces éteintes, en danger et vulnérables dépasse les 50%. En Région flamande, le pourcentage d'oiseaux éteints, en danger et vulnérables atteint 43,2%. Dans les pays de l'OCDE, des pourcentages d'espèces menacées supérieurs à 30% sont souvent atteints (voir figure 2.25).

#### Pertinence pour un développement durable

Les indicateurs font état d'une érosion importante de la diversité biologique, qui est essentiellement une conséquence de l'activité humaine. Cette dégradation se manifeste par des disparitions d'espèces, un appauvrissement du patrimoine génétique et un appauvrissement des écosystèmes. Au cours des cent dernières années, les pressions exercées sur la flore, la faune et les processus écologiques ont augmenté avec la pollution de l'air, de l'eau et des sols, avec le morcellement des

écosystèmes et plus récemment avec l'intensification de l'agriculture et de la pêche marine (voir 2.2.5). L'accroissement des pollutions provenant des autres activités humaines a aussi mis en danger les composants de la biodiversité d'écosystèmes précédemment naturels ou semi-naturels. Observons que les changements climatiques (voir 2.3.1) pourraient aussi avoir des conséquences imprévisibles sur l'état de la biodiversité.



Les disparitions d'espèces ont un caractère irréversible et sont donc susceptibles de priver les générations actuelles et futures de ressources importantes (connues ou inconnues à ce jour). L'appauvrissement du patrimoine génétique et les disparitions d'espèces sont susceptibles de diminuer les possibilités d'adaptation et la résilience des écosystèmes. Cela peut mettre gravement en péril le développement humain. Beaucoup de produits et de services essentiels offerts par notre planète dépendent en effet de la diversité biologique et de sa préservation. La biodiversité est de plus susceptible de fournir des services nouveaux non encore connus à ce jour tel que, par exemple, de nouveaux médicaments, de nouvelles fibres végétales, des gènes permettant aux plantes de grandes cultures de résister aux maladies...

### Objectif

Les objectifs de la Convention sur la diversité biologique adoptée à Rio en 1992 sont la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques. Ces objectifs sont repris par le PFDD (§ 320).

### 2.3.4 Santé: évolution de l'espérance de vie en Belgique et dans le monde

L'état de santé de la population est décrit ici par l'espérance de vie. L'augmentation en moyenne de l'espérance de vie à la naissance en Belgique et dans le monde est le reflet d'une amélioration globale de la santé des individus. Cependant, cette amélioration n'est pas partagée par tous les habitants de la planète. Des inégalités existent aussi en Belgique en ce qui concerne l'espérance de vie en bonne santé telle qu'elle est perçue.

#### Définition

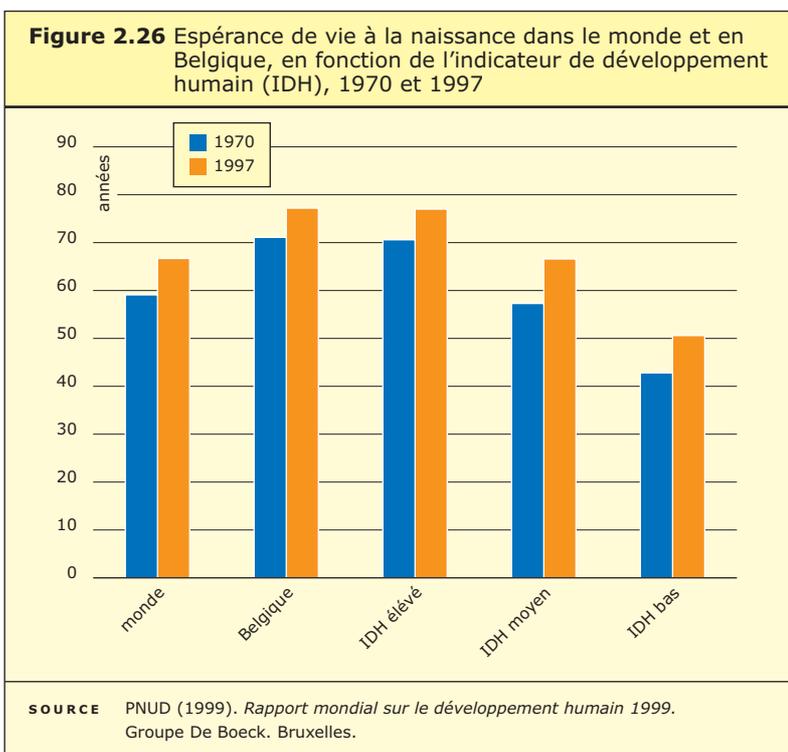
L'espérance de vie à la naissance est le nombre d'années que vivrait un nouveau-né si les caractéristiques de mortalité de sa population au moment de sa naissance demeuraient les mêmes tout au long de sa vie. Elle est ici calculée en 1970 et en 1997 en séparant les pays dont l'indice de développement humain (IDH) est élevé (dont la Belgique), moyen ou bas (voir figure 2.26). L'IDH, publié par le Programme des Nations unies pour le développement, est calculé en combinant l'espérance de vie à la naissance, un indice de scolarisation et un indice de revenu (PIB réel, basé sur des parités de pouvoir d'achat). L'espérance de vie en bonne santé perçue

présentée à la figure 2.27 est calculée sur base du nombre d'années que peuvent vivre les personnes sans présenter de troubles de santé qui les empêchent de considérer leur santé comme satisfaisante. Elle est ici calculée pour les hommes de plus de 25 ans, c'est à dire après une tranche d'âge où les morts accidentelles et par suicide sont nombreuses. La figure 2.27 montre donc l'âge que ces hommes peuvent espérer atteindre en fonction du niveau de formation, en faisant la distinction entre les années vécues en bonne santé et les années vécues en mauvaise santé.

#### Situation et tendance

L'espérance de vie est en moyenne en augmentation dans le monde. Mais les pays dont l'IDH est le plus bas n'ont pas rattrapé le retard qu'ils avaient près de 30 ans auparavant par rapport aux pays dont l'IDH est élevé. Environ 300 millions de personnes vivent dans 16 pays où l'espérance de vie a en fait diminué entre 1975 et 1995 (moins 5 ans en 8 années dans certains pays issus de l'URSS<sup>1</sup>). L'espérance de vie est aussi différente entre les habitants d'un même pays, en fonction de leur niveau de formation. En Belgique, la différence d'espérance de vie entre le niveau d'éducation le plus haut et le plus bas est de 5 ans pour les hommes, de 3 pour les femmes<sup>2</sup>.

Augmenter la durée de vie doit aussi se faire en garantissant des conditions de santé satisfaisantes. L'indicateur relatif à l'espérance de vie en bonne santé perçue permet d'évaluer cette qualité



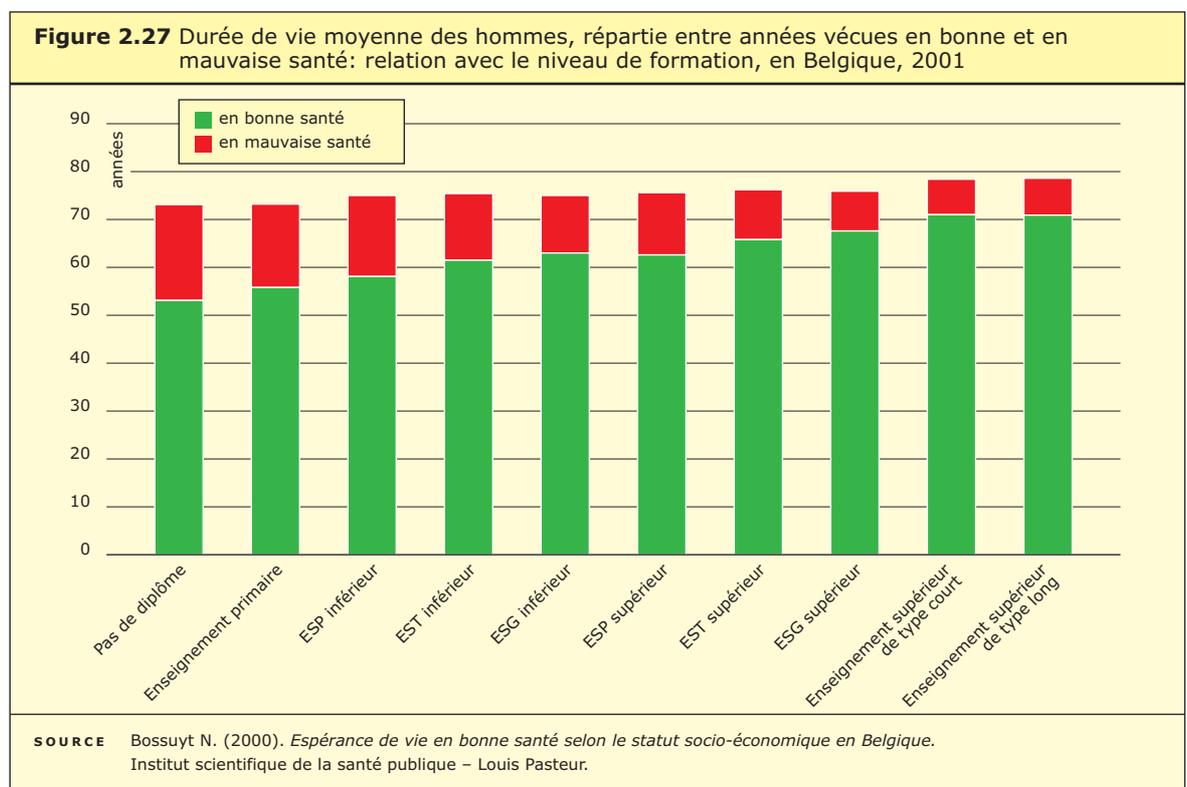
1. OMS (2001). *La pauvreté et la santé. Données disponibles et action menée dans la Région européenne de l'OMS*. EUR/RC51/8 + EUR/R51/Conf.Doc./6.

2. Bossuyt, N. et Van Oyen H. (2001). *Espérance de vie en bonne santé selon le statut socio-économique en Belgique*. Bruxelles: Institut scientifique de la santé publique.

de la durée de vie. Les enquêtes montrent que la durée de vie en bonne santé perçue augmente avec le niveau socio-économique: plus les revenus d'un individu sont élevés, plus son espérance de vie en bonne santé perçue s'améliore. Les raisons de ces différences sont diverses: accès à des soins de meilleure qualité, conditions de vie et de travail, habitudes de vie, etc. Par exemple, le tabagisme est considéré comme responsable de plus de la moitié de la différence de mortalité entre les adultes de sexe masculin qui appartiennent à la catégorie socio-économique la plus élevée et ceux qui font partie de la catégorie la plus basse<sup>1</sup> (voir aussi 2.2.4).

### Pertinence pour un développement durable

Ces indicateurs mettent en lumière les inégalités observées tant en matière d'espérance de vie stricto sensu au niveau mondial qu'en matière d'espérance de vie en bonne santé perçue entre catégories socio-professionnelles en Belgique. Ces inégalités sont inquiétantes. L'espérance de vie étant influencée par les conditions de vie (nourriture, accès aux soins, guerres, accidents, violence, pollutions, conditions de travail, tabagisme...), elles sont le reflet de la pauvre satisfaction des besoins de base principalement dans les pays en développement et des problèmes liés aux modes de consommation et de production actuels dans les pays industrialisés.



Les inégalités importantes observées au niveau de l'espérance de vie en bonne santé perçue entre les différentes catégories socio-professionnelles limitent de plus les possibilités de développement individuelles et collectives car les années de mauvaise santé coûtent économiquement et socialement aux familles, aux entreprises, à la sécurité sociale, etc.

### Objectif

Le droit à la santé est inscrit dans la Déclaration des droits de l'homme (art. 25: "*toute personne à droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille*"), dans l'article 23 de la Constitution belge et dans le Traité d'Amsterdam (article 152, ex 129: "*Un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la communauté.*").

1. Bossuyt, N. et Van Oyen H. (2001). *Espérance de vie en bonne santé selon le statut socio-économique en Belgique*. Bruxelles: Institut scientifique de la santé publique.

### 2.3.5 Santé: évolution des maladies respiratoires en Belgique

Les maladies respiratoires affectent de façon croissante l'état de santé de la population belge. La proportion de décès dus aux maladies de l'appareil respiratoire est en augmentation constante depuis la fin des années '70. L'estimation de la proportion des décès dus au tabac au sein de la population ayant entre 35 et 65 ans montre une certaine stabilisation, mais aussi l'importance de ce facteur de mortalité.

#### Définition

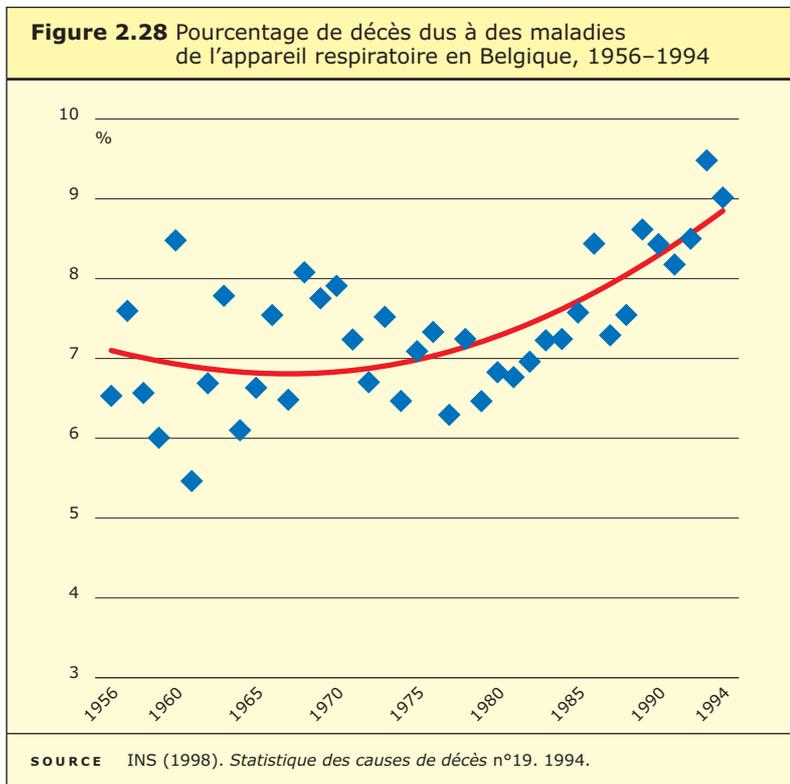
Le pourcentage de décès dus à des maladies respiratoires (voir figure 2.28) est basé sur la liste des causes de décès établie au départ des déclarations officielles de décès. Il montre pour chaque année la part prise par les maladies respiratoires dans l'ensemble des décès. Tous les âges sont repris et toutes les maladies, c'est-à-dire les maladies infectieuses comme les maladies liées aux conditions de travail ou au tabagisme. La figure 2.29 montre une estimation de l'évolution du pourcentage de décès dus au tabagisme dans la population active en comparant le nombre de morts dues au tabac au nombre total de morts dans

la tranche d'âge 35-65 ans en Belgique. Le nombre de morts dues au tabac est une estimation basée sur une étude réalisée aux États-Unis sur un très large échantillon (suivi d'un million de personnes) pour analyser le rapport entre la consommation de tabac et diverses causes de mortalité. Sur cette base, il est possible d'évaluer la proportion de morts dues au tabac pour chaque type de maladies (cancer des poumons, maladies cardio-vasculaires...) dans les pays industrialisés. L'OMS a ainsi estimé la mortalité due au tabac pour la tranche d'âge 35-69 ans. Cette estimation est comparée ici au nombre de décès chez les personnes ayant entre 35 et 65 ans en Belgique, ce qui fournit une approximation (sensiblement à la hausse) de la proportion de décès dus au tabac dans cette tranche d'âge.

Les données sur les maladies respiratoires et sur les décès dus au tabagisme ne sont pas indépendantes. Le tabagisme ayant des effets négatifs sur les poumons, il rend les fumeurs plus sensibles à l'ensemble des causes de maladies respiratoires. Par exemple, la probabilité de souffrir de certaines maladies liées à l'amiante (voir 2.3.6) est 50 fois plus élevée pour un fumeur<sup>1</sup>.

#### Situation et tendance

La proportion de décès suite à des pathologies respiratoires est en augmentation depuis les années '80, passant d'environ 7% des décès au début des années '80 à 9% des décès au milieu des années '90, alors que le nombre total de morts par an a diminué de 113 698 en 1980 à 103 778 en 1994. La grande variabilité d'une année à l'autre observée sur la figure est probablement liée à



1. FNCLCC (1998). *Base de données cancérologiques réalisée par la Fédération nationale des centres de lutte contre le cancer*. <http://www.fnclcc.fr/-sci/circan/pratique/poumons.htm>.

l'importance variable suivant les années des épidémies de type "grippes" (infections respiratoires aiguës). Dans les pays industrialisés, la proportion des maladies non infectieuses est en augmentation par rapport aux maladies infectieuses<sup>1</sup>, ce qui s'explique par les effets opposés des progrès de l'hygiène et de la médecine et de l'évolution des modes de vie actuels (tabagisme, pollution par l'amiante...). La figure 2.29 montre l'importance des effets du tabagisme sur la mortalité des personnes de 35 à 65 ans. Chez les hommes, cette évolution est caractérisée par une forte augmentation de la mortalité relative entre les années '50 et les années '70, suivie d'une relative stabilisation, autour de 65% des morts de cette tranche d'âge. Pour les femmes, la mortalité due au tabac était proche de 0 jusque dans les années '60 et croît depuis lors régulièrement pour atteindre actuellement presque 13%.

### Pertinence pour un développement durable

Ces deux indicateurs montrent l'importance croissante des décès dus à certaines maladies non infectieuses alors que le nombre total de décès tend à diminuer. Cette tendance est inquiétante car peu de changements importants sont observés au niveau des modes de consommation et de production (voir 2.2) qui sont à la base de ces maladies. Les maladies respiratoires sont en effet liées en partie aux pollutions de l'air sur les lieux de travail, dans les habitations et les automobiles et à l'air libre. Pollutions qui sont dues au tabagisme (voir 2.2.4), aux activités de production dans l'industrie, aux transports (voir 2.2.2 et 2.2.3), aux produits consommés par les ménages, etc. En

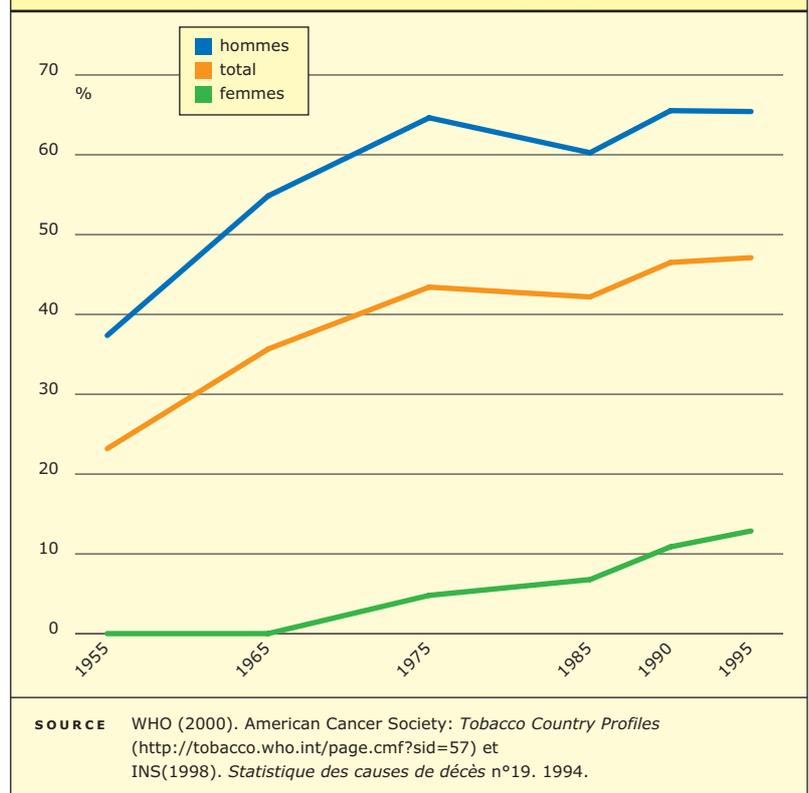
matière de décès dus au tabac, la tendance est particulièrement inquiétante pour les femmes. Comme la proportion de femmes qui fument est actuellement de 26%, pour 36% chez les hommes, les différences de mortalité vont s'estomper avec le temps. Le nombre de femmes mourant des suites de leur comportement tabagique risque de continuer à augmenter.

Ces maladies et décès affectent directement le capital humain et indirectement le capital économique, notamment via l'absentéisme, la moindre productivité et l'augmentation des coûts de sécurité sociale.

### Objectif

La santé est un des droits reconnus à tous (voir aussi 2.3.4). Le PFDD demande "une diminution des facteurs de causalité ou d'aggravation des maladies respiratoires y compris liées au travail." (§ 244).

**Figure 2.29** Proportion de décès dus au tabac dans la population ayant entre 35 et 65 ans en Belgique, 1955-1995



1. OMS (1998). *Rapport annuel. La vie au 21<sup>e</sup> siècle. Une perspective pour tous*. OMS.

### 2.3.6 Santé au travail: évolution des maladies et des décès liés à l'amiante en Belgique

L'état de la santé des travailleurs est lié à leur environnement de travail et peut être affecté par la présence de matériaux parfois très toxiques. Les problèmes de santé liés à la présence d'amiante sur les lieux de travail sont ici pris comme exemple de ce phénomène. Le nombre de demandes d'indemnisations pour toutes les maladies même bénignes liées à l'amiante et le nombre de morts causées par ces maladies augmentent en Belgique depuis les années '70 à un rythme élevé.

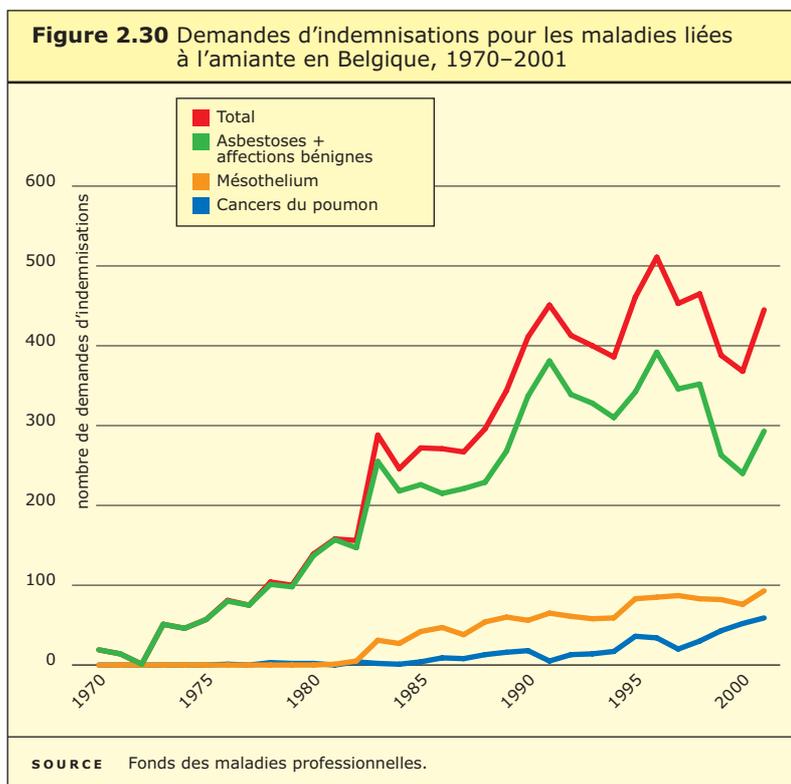
#### Définition

La présence de poussière d'amiante sur les lieux de travail cause diverses maladies qui peuvent mener à la mort. Ces maladies sont notamment les cancers du poumon, l'asbestose<sup>1</sup>, le mésothéliome (cancer de la plèvre). La principale période d'utilisation d'amiante et donc de contamination se situe dans les années 60-70. Il est reconnu que certaines des maladies causées par l'amiante ne se déclarent que 30 ou 40 ans après le contact avec ses poussières. Actuellement, même s'il est interdit d'utiliser de l'amiante en Belgique, de nombreux bâtiments en contiennent toujours. Les travaux faits dans ces bâtiments libèrent

de la poussière d'amiante qui pénètre les poumons. La figure 2.30 montre l'évolution du nombre de demandes d'indemnisation pour ces maladies auprès du Fonds des maladies professionnelles entre 1970 et 2001. Ce Fonds répertorie les maladies encourues dans le cadre du travail par les personnes bénéficiant du statut d'employé<sup>2</sup>. Les cas de contamination professionnelle des indépendants et des personnes de la famille des travailleurs, contaminées par la présence de poussière d'amiante sur leurs vêtements de travail, ne sont donc pas repris dans ces statistiques. La figure 2.31 montre l'évolution du nombre de décès dus à ces maladies professionnelles sur la même période.

#### Situation et tendance

Le nombre total de demandes d'indemnisation pour les maladies que sont les cancers du poumon, l'asbestose, le mésothéliome, a connu au cours des 30 dernières années une progression importante. Ce nombre d'indemnisations est passé d'environ 50 au début des années '70, à environ 150 au début des années '80, et à environ 450 fin des années '90. Cette progression a été enregistrée pour ces trois types de maladies, avec une croissance particulièrement élevée du nombre de demandes d'indemnisation pour l'asbestose et les infections bénignes.



1. Comme la silicose, l'asbestose est un forme d'irritation des poumons, entraînant l'apparition de zones cicatricielles sur les tissus où devraient se faire les échanges gazeux nécessaires à la respiration.  
2. Les cas qui sont reconnus comme maladie professionnelle donnent lieu à une indemnisation proportionnelle aux dommages encourus.

Une tendance similaire est enregistrée pour les décès qui découlent de ces maladies. Le nombre de décès dû à ces maladies était quasi-inexistant dans les années '70. Il connaît depuis une croissance en moyenne ininterrompue. En 2001, le nombre total de décès du à ces maladies s'élevait à 146, dont 56 décès dus à l'asbestose et aux infections bénignes, 63 décès dus à la mésothéliome et 27 décès dus aux cancers du poumon.

### Pertinence pour un développement durable

Le cas de l'amiante a été choisi pour illustrer les problèmes de santé au travail car la relation entre le produit et les maladies qu'il provoque est bien établie et des données fiables sont par conséquent disponibles. Ce n'est pas le cas pour de nombreux autres problèmes liés à l'environnement de travail, ce qui les rend partiellement invisibles.

Les tendances mises en avant pour les maladies et décès liés à l'amiante sont inquiétantes tant au niveau social qu'économique (coûts élevés pour les familles et la sécurité sociale). Cette tendance est directement liée aux modes de production des entreprises. Celles-ci ont utilisé l'amiante pour ses nombreux avantages (excellent isolant thermique, peu cher), sans prendre avec assez de considération ses effets néfastes et parfois mortels sur la santé des travailleurs.

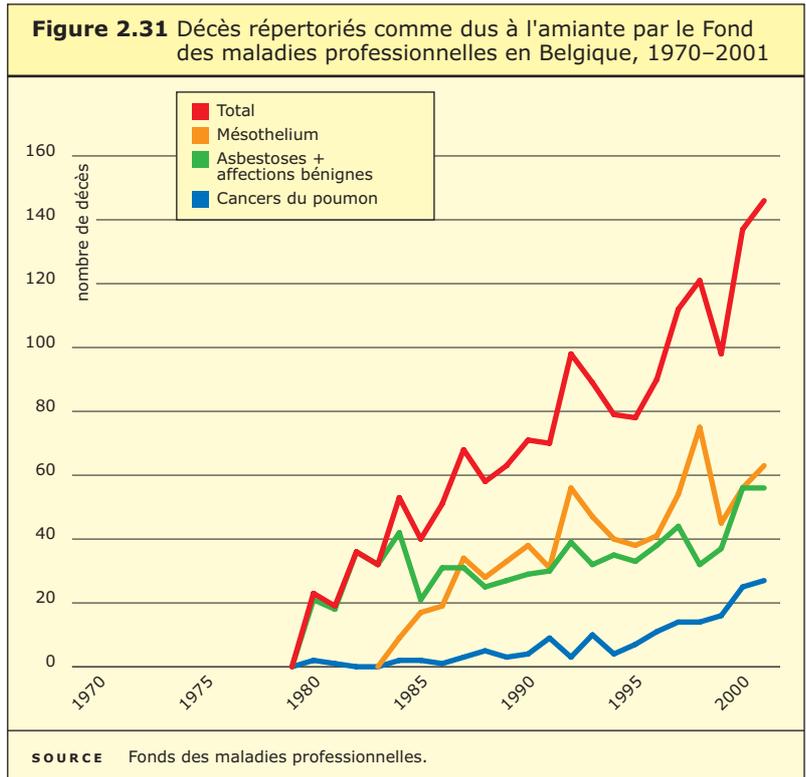
Bien que les dangers de l'utilisation de l'amiante aient été décelés dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, en Belgique, l'utilisation d'amiante a seulement été interdite en

1998. La principale période d'exposition est donc passée. Mais comme les maladies qui en découlent surviennent avec des délais importants, le nombre de malades et de morts peut encore continuer à augmenter.

Dans de nombreux pays, l'utilisation d'amiante n'est toujours pas réglementée. Par exemple, la Convention 162 de l'OIT (qui prévoit uniquement les précautions à prendre lors de l'usage d'amiante) n'a été signée que par 26 pays. La situation dans certains pays risque donc d'être encore plus grave qu'en Belgique, d'autant que les précautions y sont parfois encore moins présentes, que l'information des travailleurs sur les dangers encourus y est souvent absente et que les systèmes de sécurité sociale y sont moins performants, de même que les systèmes de soins. Là où les systèmes de protection sociale en cas de maladie sont peu présents, les coûts sont entièrement portés par les travailleurs et leurs familles. Le développement de la société en est affecté, et notamment les enfants.

### Objectif

L'arrêté royal du 13 février 1998 interdit l'utilisation de l'amiante pour protéger la santé des travailleurs. Quant au PFDD, il insiste sur la diminution de tous les facteurs de causalité des maladies professionnelles et du besoin de données précises dans ces matières (voir aussi 3.2).

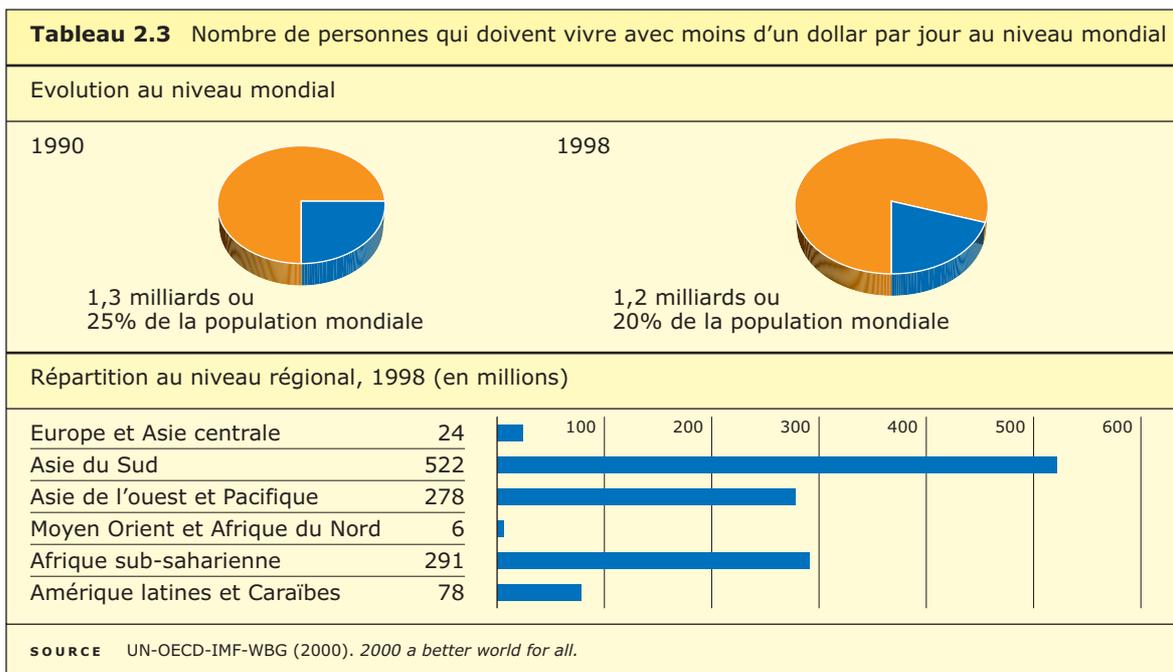


### 2.3.7 Pauvreté: évolution des aspects liés aux revenus en Belgique et dans le monde

Le montant des revenus est un des indicateurs permettant d'évaluer le nombre de personnes en état de pauvreté. Dans le monde, la proportion des personnes qui doit vivre avec moins d'un dollar américain par jour est passée de 25% en 1990 à 20% en 1998. En Belgique, la proportion de personnes qui disposent de bas revenus a baissé pendant la seconde moitié des années '90. La probabilité d'avoir de bas revenus est beaucoup plus élevée chez certaines catégories sociales, comme les chômeurs et les isolés.

#### Définition

Les données relatives à la proportion de la population mondiale qui doit vivre avec moins d'un dollar américain (USD) par jour sont basées sur des enquêtes portant notamment sur le montant des revenus des ménages. En ce qui concerne les données pour la Belgique et l'Union européenne, sont considérés comme "bas revenus" les revenus inférieurs à 60% du revenu médian de l'ensemble des ménages, en tenant compte de leur taille et de leur composition. Ces données proviennent également d'enquêtes. Les deux indicateurs ne peuvent pas être comparés car ils utilisent des seuils de revenus différents. L'indicateur utilisé au niveau mondial renvoie au concept d'"extrême pauvreté", tandis que l'indicateur utilisé au niveau de l'Union européenne renvoie au concept de risque de pauvreté.

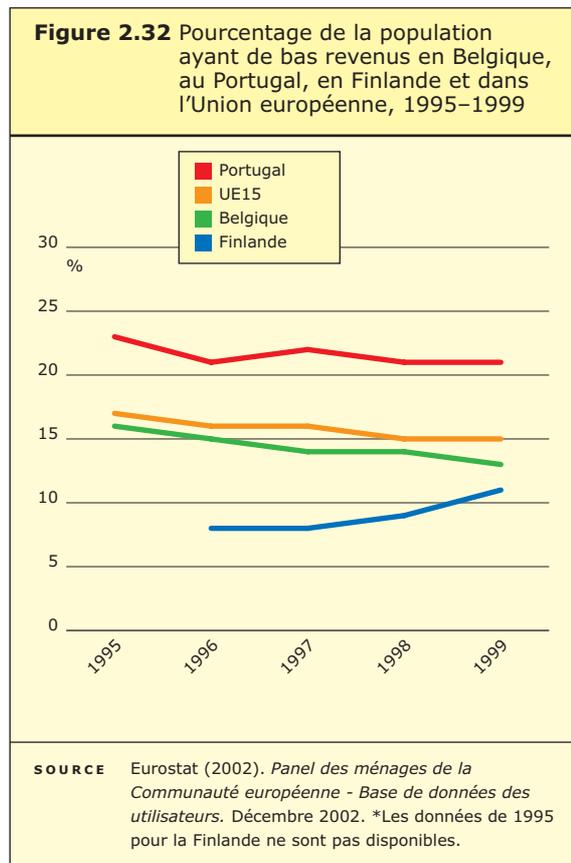


#### Situation et tendance

Au niveau mondial, le nombre de personnes qui doit vivre avec moins d'un USD par jour est passé de 1,3 milliards en 1990 à 1,2 milliards en 1998, respectivement 25% et 20% de la population mondiale. La plupart de ces personnes vivent en Asie du Sud et de l'Est et en Afrique sub-saharienne (voir tableau 2.3).

En Europe, la proportion de personnes qui doit vivre avec de bas revenus s'est élevé en moyenne à 18,8% entre 1995 et 1999 (voir figure 2.32). En Belgique, cette proportion a baissé entre 1995 et 1999, passant de 16% à 13%. La Belgique s'est ainsi située sous la moyenne européenne. La figure 2.32 présente aussi les données pour la Finlande et le Portugal, les États membres avec respectivement la proportion la plus faible et la proportion la plus élevée de personnes ayant de bas revenus.

Il ressort du tableau 2.4 qu'en Belgique les catégories suivantes ont un risque nettement plus élevé de vivre avec de bas revenus: les chômeurs, les inactifs (autres que pensionnés et chômeurs), les familles d'une personne jeunes et âgées, les femmes isolées et surtout les parents seuls, avec au moins un enfant à charge.



**Tableau 2.4** Pourcentage d'individus/ménages disposant de bas revenus par type de ménage et activité principale, en Belgique en 1997

Chef de famille, homme	12%
Chef de famille, femme	16%
Salarié - non indépendant	4%
Travailleur indépendant	15%
Sans emploi	29%
Retraité	18%
Autre inactif	24%
Ménage d'une personne, homme	15%
Ménage d'une personne, femme	23%
Ménage d'une personne, moins de 30 ans	27%
Ménage d'une personne, 30-64 ans	15%
Ménage d'une personne, plus de 65 ans	23%
Parent isolé, au moins un enfant à charge	30%
2 adultes et un enfant à charge	7%
2 adultes et 2 enfants à charge	12%
2 adultes et 3 enfants à charge ou +	18%

**SOURCE** Conseil emploi et politique sociale (2001). soc538 ecofin400 Educ161 San167. *Rapport conjoint sur l'inclusion sociale - partie III: Annexes*. 12 décembre 2001

### Pertinence pour un développement durable

La diminution au niveau mondial et en Belgique de la pauvreté, mesurée par les revenus dont disposent les individus, est encourageante dans la mesure où l'éradication de la pauvreté est une condition essentielle pour parvenir à un développement durable. Cependant, le nombre de personnes disposant de bas revenus reste élevé et compromet les possibilités de la société de s'orienter vers un développement durable. Les personnes dont les revenus se situent sous un certain seuil, ne peuvent pas acheter les biens et services qui correspondent aux modes de vie socialement acceptés. Ils ne peuvent plus ainsi se conformer aux modes de vie existants, ce qui peut les entraîner dans une situation de pauvreté. De plus, les personnes avec de bas revenus risquent proportionnellement plus de supporter les conséquences sociales et environnementales des modes de vie actuels (voir 2.2.3).

### Objectif

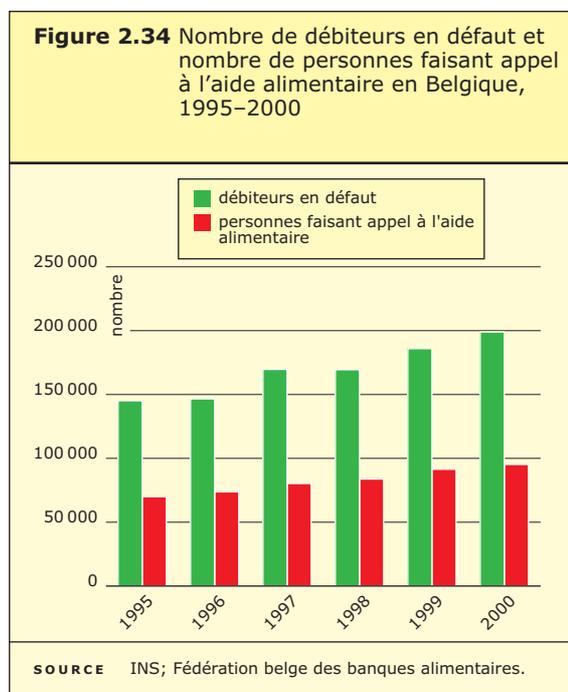
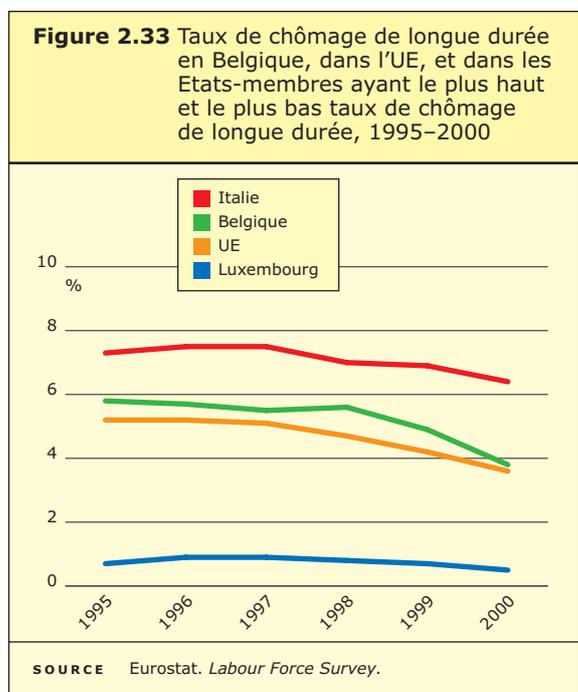
La Déclaration du millénaire des Nations unies comprend l'objectif de réduire de moitié la proportion de personnes vivant dans une situation d'extrême pauvreté entre 1990 et 2015. L'Union européenne a défini un ensemble d'objectifs généraux en matière de lutte contre la pauvreté et une série d'indicateurs pour les suivre, mais un objectif concret de diminution de la proportion de personnes ayant un risque de pauvreté dans un certain délai fait encore défaut. En Belgique, le PFDD considère l'éradication de la pauvreté comme un objectif ultime. Il prévoit que des objectifs chiffrés pour une réduction progressive de la pauvreté soient définis au cours des 10 prochaines années.

## 2.3.8 Pauvreté: évolution de différentes situations d'exclusion en Belgique

Le revenu n'est pas le seul facteur déterminant l'état de pauvreté de la population. D'autres facteurs comme l'emploi, l'endettement, l'accès aux soins de santé, etc. jouent un rôle important. Dans l'Union européenne et en Belgique, le taux de chômage de longue durée diminue. Mais, en Belgique, le nombre de débiteurs en défaut et le nombre de personnes qui font appel à l'aide alimentaire auprès des Banques alimentaires sont en augmentation. Un pourcentage important de la population belge se trouve dans une situation insatisfaisante en ce qui concerne les soins de santé, l'habitat et l'enseignement.

### Définition

La figure 2.33 montre l'évolution entre 1995 et 2000 du taux de chômage de longue durée en Belgique, dans l'Union européenne et dans les États membres de l'Union européenne qui ont les scores le plus bas et le plus élevé pour cet indicateur. Les données en matière de chômage sont basées sur le comptage des forces de travail d'Eurostat. Un chômeur est une personne de plus de 15 ans, sans emploi, qui peut être mis au travail endéans les 15 jours et qui a cherché activement un emploi au cours des 4 dernières semaines. Un chômeur de longue durée est au chômage depuis au moins 12 mois. Le taux de chômage de longue durée correspond au rapport entre le nombre de chômeurs de longue durée et la population active.



La figure 2.34 montre le nombre de débiteurs en défaut et le nombre de personnes qui ont reçu un ou plusieurs colis alimentaires. Ces colis alimentaires sont rassemblés par la Fédération belge des Banques alimentaires et répartis via diverses associations.

### Situation et tendance

Il ressort de la figure 2.33 que le taux de chômage de longue durée est en moyenne en diminution dans l'Union européenne. Il est passé de 5,8% en 1995 à 3,8% en 2000. La Belgique se situe pour cet indicateur au dessus de la moyenne européenne. La fiche 2.3.7 montre que la précarité est significativement plus élevée chez les chômeurs.

La figure 2.34 montre que le nombre de débiteurs en défaut a augmenté, passant de 145 103 en 1995 à 198 955 en 2000. Le nombre total de personnes faisant appel à l'aide alimentaire a également grimpé, de 69 938 en 1995 à 95 225 en 2000.

Le tableau 2.5 fournit des informations supplémentaires sur le problème de la pauvreté en Belgique pour l'année 1997. Il en ressort que 9% de la population vit dans un ménage au sein duquel un membre de la famille a dû postposer des soins de santé pour des raisons financières au cours de l'an passé, que 21% de la population vit dans une habitation ne répondant pas à une série de critères de confort élémentaire, et finalement que 17% de la population (entre 18-24 ans) n'a pas terminé l'enseignement secondaire et ne suit aucune formation supplémentaire.

### Pertinence pour un développement durable

Ces indicateurs sont une illustration des processus d'exclusion dans différents domaines sociétaux qui peuvent engendrer des situations de pauvreté. Ils sont complémentaires à l'approche économique orientée sur les revenus développée dans la fiche 2.3.7.

<b>Tableau 2.5</b> Quelques facettes de la pauvreté en Belgique, 1997	
Pourcentage de la population vivant dans des ménages dont la personne de référence et/ou tout autre membre a eu à postposer ou renoncer à des soins de santé pour des raisons financières dans le courant de l'année écoulée.	9%
Pourcentage de la population vivant dans un logement dans lequel un ou plusieurs des problèmes suivants se pose(nt): manque de confort élémentaire (sanitaire), au moins deux problèmes de logement (un toit non étanche, l'absence d'un système de chauffage adéquat, de l'humidité et des moisissures, des portes et fenêtres délabrées), espace insuffisant.	21%
Pourcentage de la population de 18 à 24 ans qui n'a pas terminé l'enseignement secondaire et qui n'est plus aux études.	17%
<b>SOURCE</b> Plan d'action national pour l'inclusion sociale en Belgique (2001).	

Ces indicateurs montrent différentes tendances. La diminution du taux de chômage de longue durée en Belgique et dans l'Union européenne est favorable à un développement durable. Cependant, les augmentations du nombre de débiteurs en défaut et de personnes faisant appel à l'aide alimentaire sont plus inquiétantes. Dans la mesure où les charges de remboursement pèsent trop lourd dans le budget d'un ménage, une situation de pauvreté peut s'installer car le revenu disponible devient trop faible pour pouvoir continuer à se conformer aux modes de vie socialement acceptés. Quant à l'interprétation de l'augmentation du nombre de personnes recevant des colis alimentaires, il n'est pas clair si celle-ci montre une nouvelle manifestation de la pauvreté, notamment "la pauvreté alimentaire" ou si elle montre que plus d'organisations souhaitent aider les personnes en situation de pauvreté en leur fournissant de l'aide alimentaire.

Les autres aspects de la pauvreté présentés dans le tableau 2.5 sont aussi inquiétants car ils concernent un pourcentage important de la population et laissent apparaître certaines externalités négatives des modes de consommation et production actuels. Nos modes de consommation et de production peuvent renforcer, maintenir ou être la cause de situations de pauvreté.

### Objectif

Le PFDD comprend des objectifs liés à la fois à la lutte contre la pauvreté et aux modes de consommation. Il prévoit notamment d'éliminer progressivement le surendettement ("*réduction d'au moins 10% des enregistrements de défaillances de crédit d'ici 2003*") et d'assurer l'accès à une fourniture énergétique minimale pour tous.

Le Conseil européen de Laeken (2001) a établi une liste de 18 indicateurs pour suivre l'éradication de la pauvreté. Parmi ceux-ci se trouvent des indicateurs qui placent la pauvreté dans un contexte plus large et qui ne sont pas seulement en relation avec les revenus.

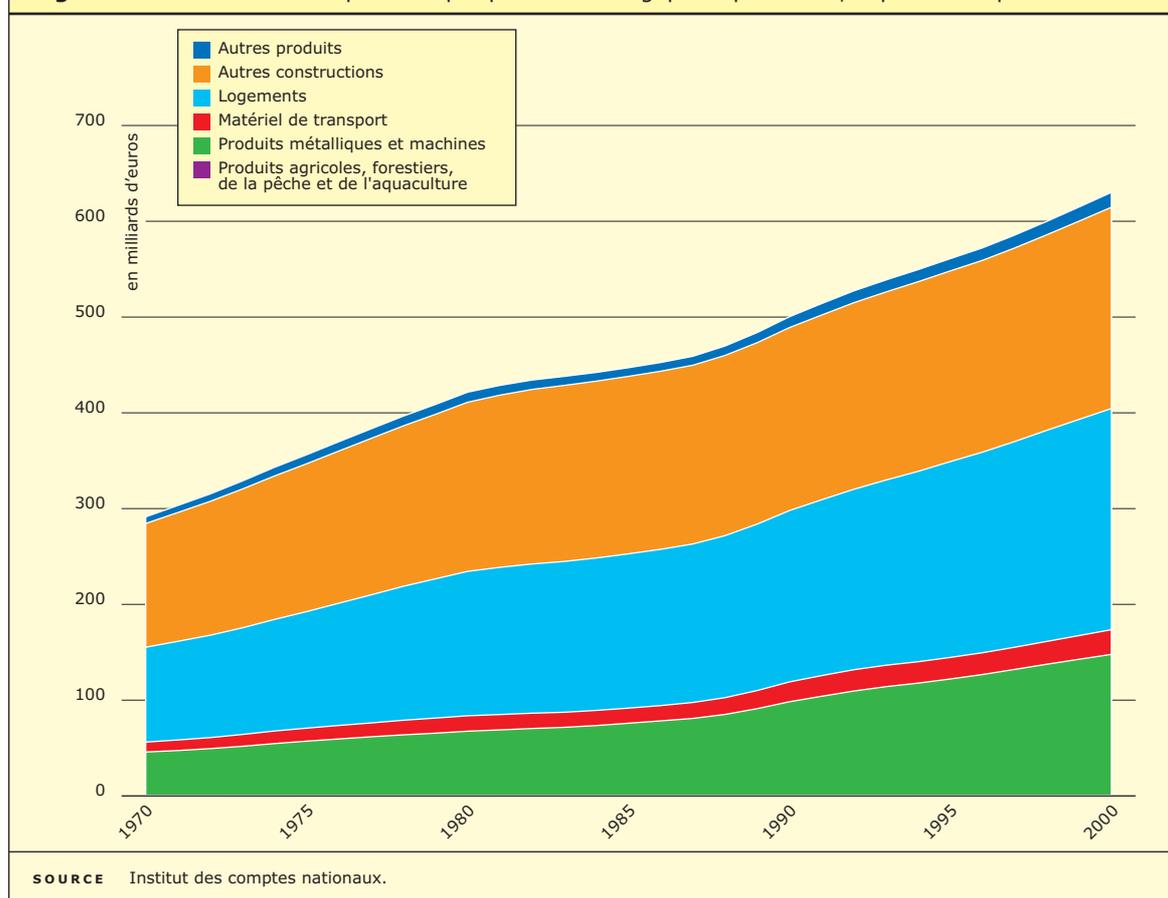
## 2.3.9 Capital physique: évolution du stock d'équipements et d'infrastructure en Belgique

Le stock de capital physique fournit une image globale de l'état des équipements et infrastructure d'une économie à un moment donné. En Belgique, ce stock de capital a connu une croissance remarquable jusqu'au début des années '80. Après quoi, il a connu un ralentissement pour reprendre ensuite à un rythme moins rapide que dans les années '70. Entre 1970 et 2000, ce stock a néanmoins plus que doublé.

### Définition

Le stock net de capital fixe est constitué d'actifs corporels (exemple: machines, bâtiments) et incorporels (exemple: logiciels, œuvres artistiques) qui sont utilisés dans un processus de production de façon répétée ou continue pendant plus d'un an. Il est défini comme la somme des valeurs à un moment déterminé et sur un territoire déterminé de tous les actifs fixes. Étant exprimée en terme net, la valeur de ce stock prend en compte la dépréciation des différents actifs et représente l'état actuel du stock de capital. Les données utilisées sont des estimations réalisées par l'Institut des comptes nationaux sur la base de séries d'investissement historiques.

**Figure 2.35** Stock net de capital fixe par produit en Belgique depuis 1970, exprimé aux prix de 1995



### Situation et tendance

Malgré un petit ralentissement au cours des années '80, le stock net de capital fixe exprimé à prix constant n'a cessé d'augmenter entre 1970 et 2000, passant de 291 milliards d'euros en 1970 à 630 milliards d'euros en 2000, ce qui représente une hausse de 116%. Cette hausse s'est produite pour tous les produits. C'est cependant pour les produits métalliques et les machines (+223%), le matériel de transport (+149%) et le logement (+133%) que cette croissance a été la plus élevée. Les constructions et les logements représentent la plus importante partie du stock de capital,

70% en 2000. Leur part dans le stock net de capital est néanmoins en recul au profit principalement des produits métalliques et des machines, qui représentent en 2000 23,4% du stock de capital net contre 15,7% en 1970. La part du matériel de transport a également légèrement augmenté passant de 3,6% en 1970 à 4,1% en 2000.

### **Pertinence pour un développement durable**

Ce stock net de capital physique provient de l'accumulation des investissements réalisés par les entreprises, les ménages et l'État au cours du temps. Il reflète le dynamisme économique d'un pays et les capacités futures de production.

L'augmentation observée de la quantité de capital physique est une tendance positive. Elle permet en effet d'assurer la production économique à l'avenir. De plus, elle permet de substituer les capitaux sociaux et environnementaux par des capitaux économiques. Pour contribuer à un développement durable, cette substitution doit être faite dans certaines proportions ne mettant pas en danger la résilience du capital environnemental et les exigences en matière de justice et d'équité du capital humain (voir partie 1).

La qualité du capital physique, à propos de laquelle l'indicateur présenté ci-dessus ne fournit pas d'information, est néanmoins tout aussi importante pour un développement durable. Les qualités des machines et bâtiments peuvent par exemple contribuer à faciliter le travail des êtres humains et à améliorer la productivité. Elles peuvent aussi contribuer à augmenter l'efficacité avec laquelle sont utilisées les ressources naturelles et/ou à réduire les émissions de polluants.

### **Objectif**

Les grands objectifs de politique économique sont déterminés au niveau européen dans les Grandes orientations des politiques économiques (GOPE)<sup>1</sup>. En juin 2001, les gouvernements de l'Union européenne ont reformulé leurs GOPE. Des engagements relatifs aux flux d'investissement, qui viennent alimenter le stock de capital physique, ont été pris. Ces engagements visent à "*créer un environnement économique favorable à l'investissement, étayé par une infrastructure publique adéquate*" (...), à augmenter l'investissement pour diffuser "*l'innovation dans tous les secteurs de l'économie et, par là, développer le potentiel de croissance à moyen terme*". Les gouvernements ont aussi reconnu que "*la réalisation d'investissements dans des technologies nouvelles et respectueuses de l'environnement peut également constituer une source importante de progrès.*"

---

1. <http://ue.eu.int/emu/fr/index.htm>



## 2.4 Les réponses de la société

Ce chapitre illustre certaines réponses faites par la société pour modifier le niveau des flux et des stocks de capitaux. Ces réponses mettent en avant le rôle que peuvent jouer les êtres humains pour orienter le modèle de développement (voir partie 1). Les indicateurs sélectionnés pour illustrer ces réponses sont relatifs aux problématiques des stratégies de production des entreprises, du développement de l'économie sociale et du financement éthique des entreprises. Ces problématiques apportent des éléments de réponse aux problèmes constatés<sup>1</sup>.

Les indicateurs mettent en avant trois grandes tendances.

- Les fonds de placement éthiques se sont développés sur les marchés financiers au cours des 5 dernières années sans intervention des gouvernements et ont enregistré une croissance importante (voir 2.4.1, figure 2.36). Ils peuvent, sous certaines conditions, servir de levier pour inciter les entreprises à rendre leurs modes de production plus durables. Ils peuvent aussi sensibiliser les épargnants et les intermédiaires financiers aux enjeux d'un développement durable.
- Les entreprises du secteur manufacturier intègrent la protection de l'environnement essentiellement au stade de la production et peu aux autres stades tels que la recherche et développement, les achats, la distribution (voir 2.4.2).
- L'économie sociale se développe et contribue à l'insertion des personnes défavorisées. Ce nouveau secteur s'appuie sur l'aide de l'État pour mieux intégrer la composante sociale, voire la composante environnementale, dans le développement économique (voir 2.4.3).

Ces réponses peuvent venir modifier les pressions et l'état des stocks de capitaux, comme le montrent les exemples suivants.

- Les stratégies de production des entreprises peuvent avoir pour objectif de réduire la consommation d'énergie ou de transports ou de favoriser des sources d'énergie et des modes de transport moins polluants (voir 2.2.1, 2.2.2 et 2.2.3). Elles peuvent aussi contribuer à mieux gérer l'utilisation de produits dangereux afin de réduire les maladies professionnelles (voir 2.3.6).
- Le développement de l'économie sociale d'insertion cherche à (ré)intégrer des personnes défavorisées sur le marché du travail. Elle contribue ainsi à la réduction de la pauvreté (voir 2.3.7 et 2.3.8) en diminuant le chômage de longue durée, en améliorant les contacts sociaux, en augmentant les revenus des personnes en situation de précarité.
- Le financement éthique des entreprises cherche quant à lui à rendre les modes de production des entreprises plus durables, en sanctionnant par exemple les entreprises productrices de tabac, les entreprises utilisant sans précaution les biotechniques, les entreprises ne respectant pas les droits de leurs employés ou les règles environnementales.

---

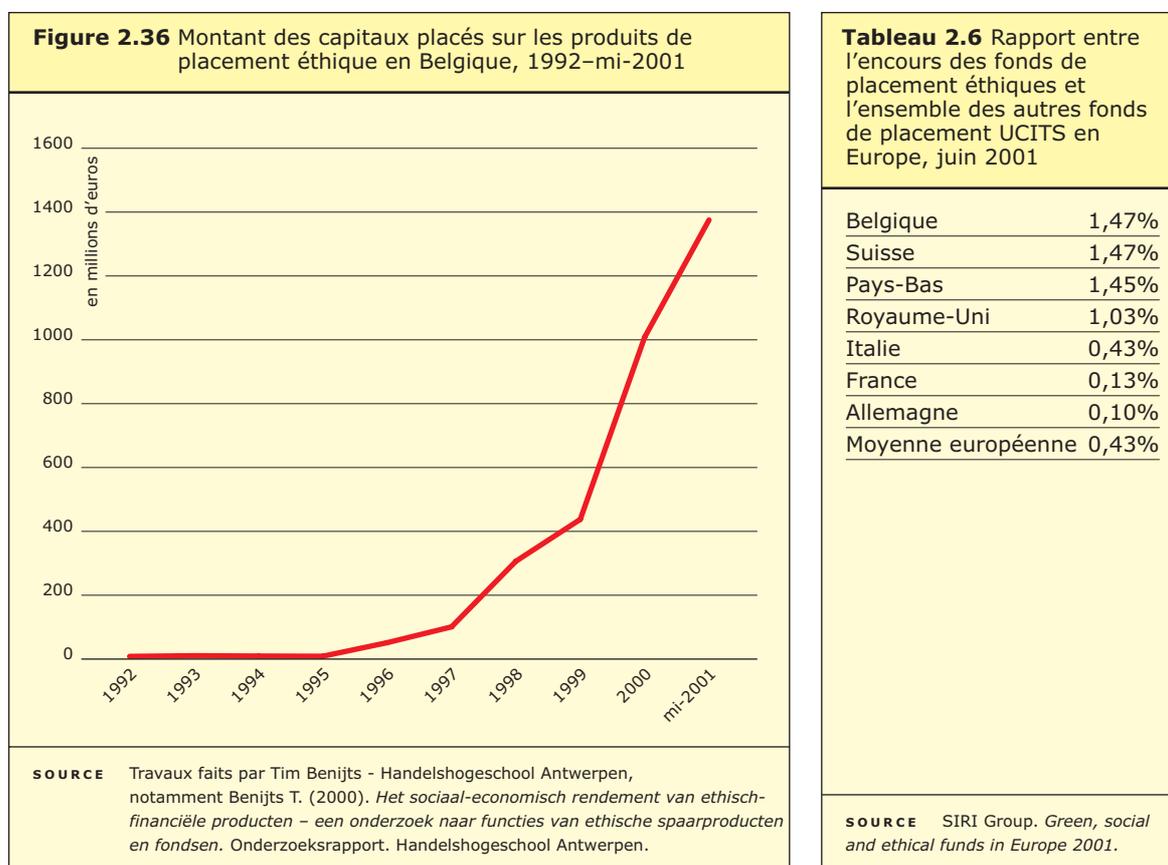
1. Des indicateurs de réponse relatifs aux autres problématiques de ce rapport n'ont pas été insérés dans ce tableau de bord afin d'en limiter la taille. Mais la partie 3 décrit amplement la politique menée par le gouvernement fédéral sur ces problématiques.

## 2.4.1 Financement éthique des entreprises: évolution en Belgique et en Europe

En Europe, l'apparition de produits financiers éthiques est une réponse récente au besoin de transparence et d'éthique dans la gestion des capitaux. Ces produits connaissent une croissance exponentielle. En Belgique, tant les capitaux investis dans les fonds de placement éthiques que le nombre de fonds de placement éthiques commercialisés par les intermédiaires financiers ont considérablement augmenté ces dernières années. Ce marché reste néanmoins marginal en Europe.

### Définition

Les produits de placement éthiques sont des parts d'organismes de placement collectif (OPC), telles que les sociétés d'investissement (SICAV, SICAF, etc.) et les fonds de placement (fonds d'épargne-pension, autres), qui ont été constitués en investissant leurs capitaux dans des entreprises respectant non seulement des critères économiques, mais aussi des critères sociaux et/ou environnementaux. La figure 2.36 décrit l'évolution des capitaux placés sur ces produits éthiques en Belgique. Le tableau 2.6 compare dans différents pays le rapport entre l'encours des capitaux placés sur les fonds de placement éthiques UCITS<sup>1</sup> et celui des capitaux placés sur les autres fonds de placement UCITS.



La figure 2.37 montre la répartition de ces produits selon la génération ou catégorie à laquelle ils appartiennent. La génération 1 correspond aux fonds qui se basent sur des critères négatifs, excluant par exemple les entreprises actives dans le tabac. Il n'existe pas de fonds de ce type en Belgique. Les générations suivantes sont caractérisées par des critères positifs, relatifs par exemple au respect de l'environnement, à la politique sociale de l'entreprise vis-à-vis de ses travailleurs, de ses fournisseurs ou encore au respect des conventions de base de l'Organisation internationale du travail. La génération 2 prend donc en compte quelques critères positifs relatifs à

1. Les fonds de placement UCITS (Undertaking for Collective Investment in Transferable Securities) sont des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM), à savoir des organismes de placement collectif qui répondent à la directive 85/611/CEE.

une ou deux des composantes du développement durable. La génération 3 se base sur un éventail de critères positifs plus large et plus complet. La génération 4 se base sur un set de critères aussi complet que la génération 3, mais de plus, le respect des critères fait l'objet d'une analyse approfondie par une institution spécialisée et d'un dialogue avec l'entreprise et les parties prenantes pour en garantir l'exactitude et pour améliorer les performances de l'entreprise.

### Situation et tendance

En Belgique, les capitaux investis dans les fonds de placement éthiques (voir figure 2.36) sont passés de 9,6 millions d'euros en 1994 à 1 375 millions d'euros en 2000. Ils ont augmenté sur cette période en moyenne 10 fois plus vite que l'encours de l'ensemble des produits de placement. Le nombre de fonds de placement éthiques commercialisés par les intermédiaires financiers est passé de 4 fin 1996 à 39 mi-2001 (voir figure 2.37). Les nouveaux fonds créés sont principalement des fonds de seconde et quatrième générations.

Malgré cette croissance, ce marché reste marginal, 0,43% en Europe de l'encours des autres fonds de placement. La Belgique figure, avec la Suisse, parmi les pays où les capitaux éthiques sont les plus développés. L'encours des fonds de placement éthiques y représente 1,47% de l'encours des autres fonds de placement. Elle est suivie par les Pays-Bas (1,45%).

### Pertinence pour un développement durable

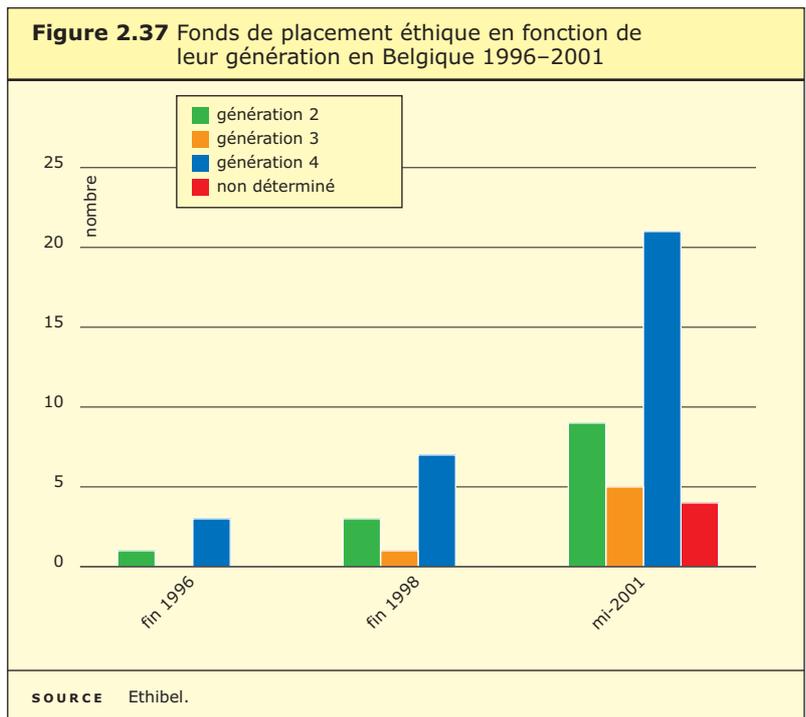
Ces indicateurs montrent une réponse qui s'est fortement développée à l'initiative des différents acteurs (épargnants, intermédiaires financiers, entreprises) présents sur les marchés financiers pour rendre les activités de production des entreprises plus durables.

Le développement de ce marché constitue un levier actionnable par de nombreux acteurs (épargnants, intermédiaires financiers, entreprises, gouvernement) pour s'orienter vers un développement durable. Plus ce marché sera important et plus les critères pris en compte sont exhaustifs et exigeants, plus le financement éthique pourra favoriser un développement durable. L'augmentation plus prononcée des fonds de la quatrième génération observée en Belgique est en cela propice à un développement durable.

Le développement des fonds de pension, qui gèrent des sommes de plus en plus importantes, pourrait venir renforcer ce marché si ces fonds s'orientent vers ce type de placement, soit spontanément, soit sous l'influence de la législation.

### Objectif

Le PFDD prévoit d'"encourager les fonds d'investissement éthiques", mais ne comprend pas d'objectifs plus précis (voir 3.2).

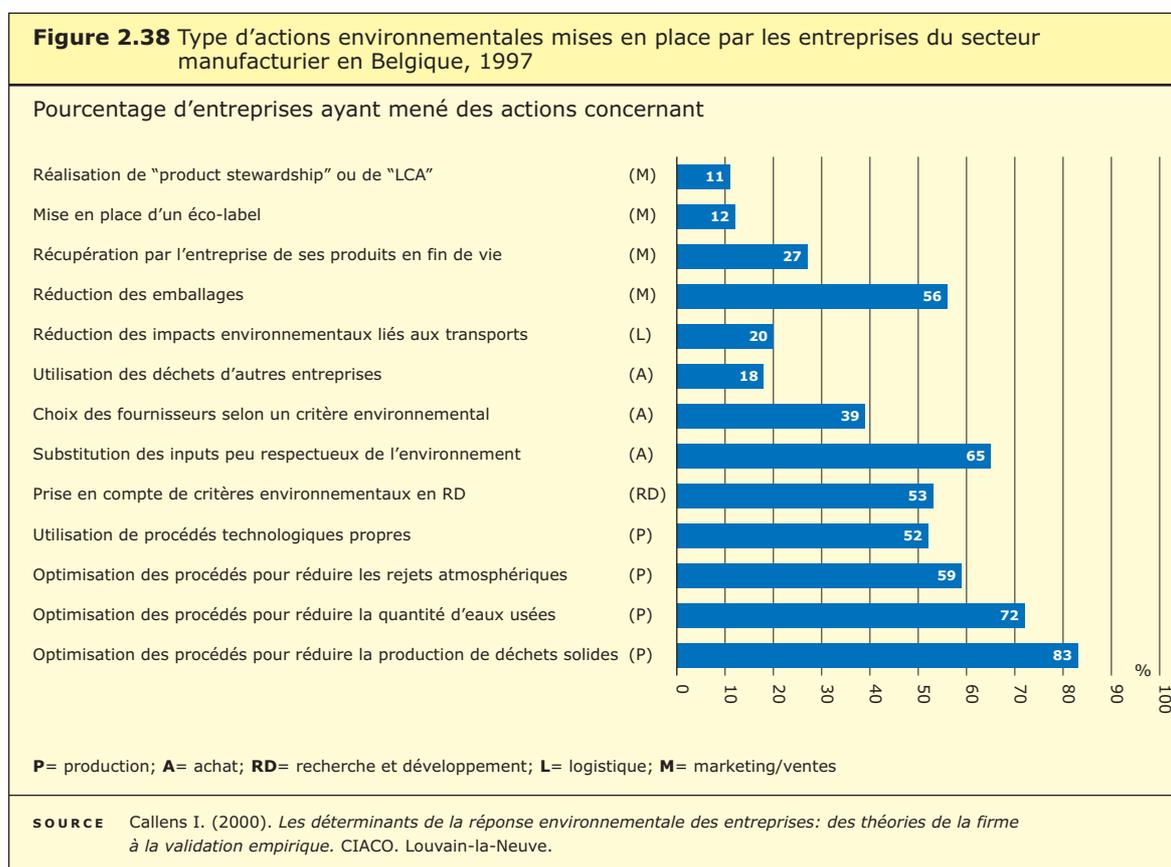


## 2.4.2 Stratégies de production des entreprises: prise en compte de l'environnement dans ces stratégies en Belgique et en Europe

Les entreprises belges du secteur manufacturier mettent en place des actions environnementales aux différents stades du cycle de vie du produit pour répondre aux problèmes environnementaux. Ces actions se situent essentiellement au stade de la production, et nettement moins aux autres stades qui sont les achats, la recherche et développement, le marketing. Le nombre de produits commercialisés avec le label écologique européen est encore très faible, particulièrement en Belgique.

### Définition

La figure 2.38 montre le pourcentage d'entreprises du secteur manufacturier qui ont mené des actions en faveur de l'environnement à différents stades du cycle de vie du produit. Les données proviennent d'une enquête menée en 1997 par le *Belgian Business Environmental Barometer*<sup>1</sup>. Étant donné que les grosses entreprises sont surreprésentées dans l'échantillon et que ce sont les entreprises les plus actives qui ont tendance à répondre à ce genre d'enquête, les résultats ont tendance à surestimer la proportion d'entreprises menant des actions en faveur de l'environnement.



La figure 2.39 est relative au label écologique européen (ou éco-label) attribué par la Commission européenne aux produits qui respectent certains critères écologiques (Règlement (CE) N° 1980/2000). A l'heure actuelle, les produits suivants peuvent faire la demande d'un éco-label: les lave-vaisselle, les lave-linge, les papiers hygiéniques, les papiers de cuisine, les produits de lessive, les amendements pour sol, les ampoules électriques, les peintures et vernis, les tee-shirts, les linges

1. Ces données ont été analysées dans la thèse *Les déterminants de la réponse environnementale des entreprises: des théories de la firme à la validation empirique* réalisée à l'Université catholique de Louvain. Facultés des sciences économiques, sociales et politiques par Isabelle Callens et publiée dans Nouvelle série-N°358. CIACO.

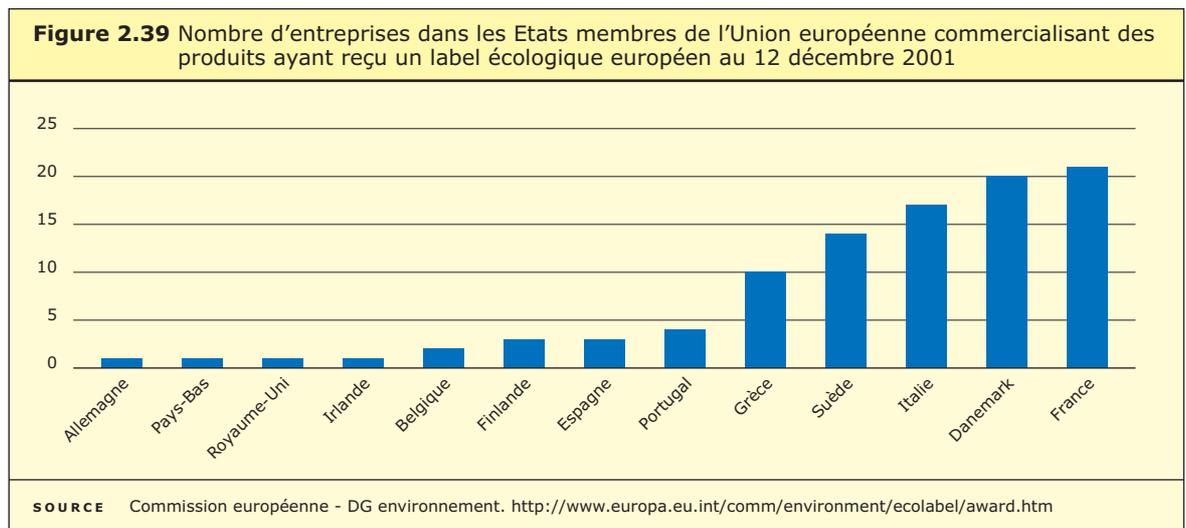
de lit, les papiers à copier, les réfrigérateurs. Un élargissement de la réglementation à d'autres groupes de produits est en cours.

### Situation et tendance

Plus de 50% des entreprises du secteur manufacturier ayant répondu à l'enquête mettent en œuvre des actions environnementales au stade de la production. L'optimisation de leurs procédés de production est l'action la plus répandue. Suivent ensuite des actions au niveau de la R&D et des achats. Les actions environnementales relatives au marketing ou à la logistique sont encore en moyenne assez peu mises en place. Le moindre intérêt actuel pour les activités environnementales situées au niveau du marketing et des ventes se reflète également par le faible nombre d'entreprises commercialisant des produits dotés du label écologique européen. Fin 2001, 106 entreprises européennes disposaient d'une licence permettant l'utilisation du label écologique européen, dont deux entreprises en Belgique. Dans certains pays comme l'Allemagne ou la Finlande, le faible nombre de produits dotés du label écologique européen s'explique entre autres par l'existence d'un label environnemental national bien implanté. En Belgique, un tel label national n'existe pas.

### Pertinence pour un développement durable

Ces indicateurs montrent que les actions menées par les entreprises pour intégrer la composante environnementale dans leurs activités économiques sont essentiellement localisées au niveau du processus de production. Cela s'explique notamment par la législation en vigueur. Cependant, les produits et services exercent également des pressions sur l'environnement lors de leur distribution (transports), de leur consommation et de leur rejet. Quant au faible nombre de produits dotés du label écologique européen, il montre en partie que la mobilisation des entreprises, mais aussi des consommateurs, pour vendre et acheter des produits dont les qualités environnementales sont officielisées dans un label est faible.



Les indicateurs de ces figures se limitent cependant à la dimension environnementale des stratégies de production et ne contiennent aucun élément d'information sur le développement de stratégies axées sur les trois composantes d'un développement durable (voir partie 1). Le manque de données sur les modes de production des entreprises belges ne permet pas de les analyser plus en détail.

### Objectif

Le gouvernement fédéral n'a pas d'engagement précis relatif aux stratégies de production des entreprises (voir 3.2). Néanmoins par rapport au label écologique européen, le PFDD prévoit de mettre sur le marché belge au moins 10 produits dotés du label écologique européen d'ici 2004.

## 2.4.3 Économie sociale: place de l'économie sociale d'insertion en Belgique

L'économie sociale, et plus particulièrement l'économie sociale d'insertion, occupe une place croissante dans l'ensemble des activités économiques. En tant que réponse à différents problèmes sociaux, elle contribue à la création d'entreprises, à l'emploi et à l'intégration des personnes défavorisées. Les activités des entreprises se situent principalement dans le domaine de l'aide sociale.

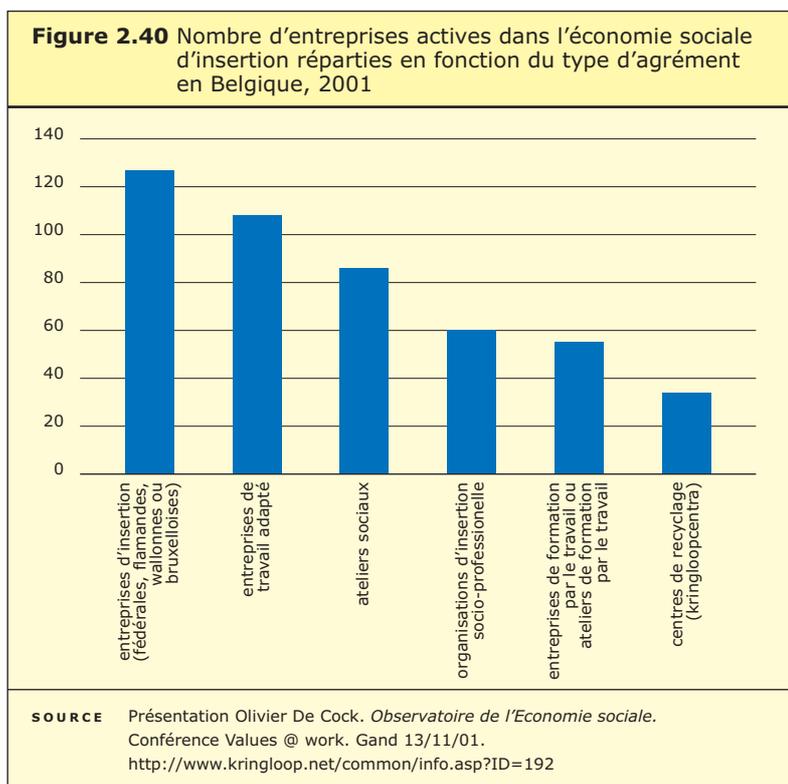
### Définition

L'économie sociale d'insertion est un des secteurs de l'économie sociale. Ce secteur, subsidié en général par les autorités, offre aux personnes défavorisées (par exemple: les personnes peu qualifiées ou les chômeurs de longue durée) un emploi, accompagné ou non d'une formation. En fonction du type d'agrément octroyé par les autorités à l'entreprise, il s'agit d'un emploi temporaire ou permanent. L'agrément implique que ces entreprises ont une mission spécifique et réglementaire à effectuer. Les ateliers protégés et sociaux se chargent de trouver un emploi adapté aux personnes qui ont des limitations physiques, intellectuelles ou psychiques ou qui se trouvent dans une

situation problématique. Les entreprises d'insertion sociale s'orientent vers certaines catégories de demandeurs d'emploi. Ces formes de travail existent dans toute la Belgique. Les "Kringloopcentra", actifs en Flandre, mettent au travail des personnes qui ont peu de chance de trouver un emploi sur le marché du travail régulier. Ils orientent leurs activités vers le recyclage et le traitement des déchets. Les entreprises appartenant aux "Organisations d'insertion socio-professionnelle" et aux "entreprises" ou "ateliers de formation par le travail" sont, quant à elles, actives dans la partie francophone de la Belgique. Elles offrent une formation adaptée et un emploi aux personnes ayant peu de chance de trouver un emploi sur le marché du travail régulier.

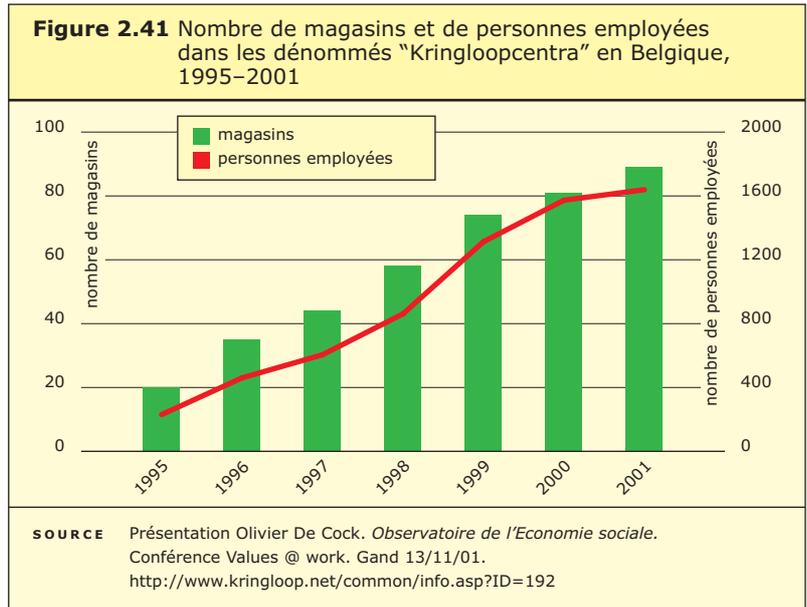
### Situation et tendance

Le nombre d'entreprises actives dans l'économie sociale d'insertion est estimé à 820 pour l'année 2000 en Belgique. Pour 694 entreprises, des données enregistrées centralement sont disponibles. Parmi ces entreprises, 382 bénéficient d'un agrément des autorités. La figure 2.40 donne une vue d'ensemble du nombre d'entreprises ayant obtenu l'agrément des autorités en fonction du type d'agrément. La figure 2.41 montre que le nombre de magasins des Kringloopcentra et le nombre de personnes employées dans ces magasins a considérablement augmenté entre 1995 et 2001. Le tableau 2.7 montre entre autres que 52 000 personnes ou 42 000 équivalents temps-plein travaillaient dans l'économie sociale d'insertion en 2000. Les activités des 694 entreprises pour les-



quelles des données centralisées sont disponibles, se situent principalement dans le domaine de l'aide sociale (aide aux personnes âgées, aide aux familles).

L'économie sociale d'insertion se dirige vers des marchés qui sont parfois très spécifiques, comme par exemple le recyclage et le travail des déchets. Dans la mesure où des personnes continueront à être exclues du marché du travail et que la demande individuelle et collective pour certains services (soins adaptés aux personnes âgées, recyclage) augmentera à l'avenir, une augmentation du nombre d'entreprises actives dans l'économie sociale d'insertion peut être attendue.



**Tableau 2.7** Quelques chiffres clés relatifs à l'économie sociale d'insertion en Belgique, 2000

employés	52 000 personnes 42 000 équivalent temps-plein	<i>Secteur</i>	<i>Nombre d'entreprises</i>
masse salariale	€ 1,1 milliards	aide sociale	424
réduction des charges	€ 0,1 milliard	formation	84
chiffre d'affaires	€ 1,0 milliard	associations diverses	63
valeur ajoutée	€ 0,4 milliard	autres	123
allocations des autorités(1999)	€ 0,7 milliard		

**SOURCE** Présentation Olivier De Cock. *Observatoire de l'Economie sociale*. Conférence Values @ work. Gand 13/11/01.

### Pertinence pour un développement durable

Le développement croissant de l'économie sociale mis en évidence par ces indicateurs est propice à un développement durable dans la mesure où il peut contribuer à lutter contre la pauvreté (voir 2.3.7 et 2.3.8) et à changer les modes de consommation et de production. La contribution à l'emploi de l'économie sociale répond notamment au problème de société qu'est le chômage comme le montrent les données sur le taux de chômage de longue durée repris dans la fiche 2.3.8. Une partie considérable de la population active est exclue du marché du travail régulier. L'économie sociale d'insertion essaie de leur donner un emploi adapté, de même qu'à d'autres groupes à risque comme les minimexés. A côté de cela, ces projets visent aussi à améliorer la qualité de vie des individus, via une augmentation du revenu personnel, une diminution de la dépendance aux soins ambulants, une amélioration de la capacité personnelle à assumer sa vie quotidienne et un renforcement du sentiment de dignité.

### Objectif

L'accord de coopération "Économie sociale" conclu entre les autorités belges vise à doubler, pendant cette législature, le nombre d'emplois dans des projets d'économie sociale reconnus par les autorités compétentes. Il vise aussi à ce que le rapport entre les demandeurs d'emploi et les assistés participants à ces projets soit égal à ce rapport dans la population belge globale. Les chiffres permettant de suivre ces objectifs ne sont pas encore disponibles (voir aussi 3.2).

## 2.5 Synthèse

Cette partie 2 comprend 66 indicateurs relatifs aux 10 problématiques retenues dans ce rapport. Ces indicateurs sont présentés dans 19 fiches identiquement structurées et sont classés selon le modèle pression-état-réponse (P-E-R).

Ces indicateurs permettent, comme le veut la loi de mai 1997, de décrire et d'analyser la situation existante en matière de développement durable. Ils représentent aussi une contribution à un débat en société sur les indicateurs à retenir pour évaluer si la Belgique s'oriente vers un développement durable. Cette liste n'est donc en rien définitive. Elle évoluera et sera élargie dans les prochains rapports à d'autres indicateurs reflétant d'autres problèmes et opportunités de développement choisis en fonction des réactions de la société et des travaux de la Task force développement durable.

Cette liste de 66 indicateurs s'apparente aux travaux menés au niveau international et dans différents pays pour constituer une liste d'indicateurs de développement durable. Cependant, parce qu'elle couvre des problématiques particulières et concrètes, cette liste se différencie sensiblement des listes d'indicateurs définies au niveau international. Des indicateurs similaires à la liste de la Commission du développement durable des Nations unies et à celles des indicateurs structurels de la Commission européenne se retrouvent pour les problématiques les plus fréquemment traitées dans une optique de développement durable: énergie, transports, pêche, pauvreté. Les indicateurs relatifs aux problématiques particulières telles que le tabac, les biotechniques, l'économie sociale, le financement éthique apportent quant à eux un nouvel éclairage sur la diversité des questions de développement durable et sur des problématiques qu'une approche de développement durable peut aider à résoudre.

Pour certaines problématiques, l'absence d'indicateurs et/ou de données récentes et de qualité empêche de connaître et de suivre correctement la situation. C'est plus particulièrement le cas pour la consommation de tabac au niveau mondial, pour la santé au travail en Belgique, mais aussi pour les stratégies de production des entreprises, où les données sont assez lacunaires, ou bien encore pour l'économie sociale où les données pour évaluer certains objectifs que s'est fixés le gouvernement ne sont pas disponibles. Ces lacunes constituent un frein considérable à l'évaluation de la politique de développement durable.

Les 66 indicateurs pour lesquels des données sont présentées fournissent néanmoins des informations concrètes pour évaluer dans quelle mesure la Belgique s'oriente vers un développement durable, en relation avec les développements au niveau mondial. Si ces indicateurs n'ont pas la prétention de couvrir tous les aspects du développement, ils permettent de mettre en évidence certaines situations et tendances pour l'avenir tant au niveau belge qu'au niveau mondial.

- Sur base des indicateurs retenus dans ce rapport pour illustrer les pressions, il ressort que plusieurs activités entreprises par les êtres humains continuent à exercer des pressions importantes sur les capitaux humain et environnemental: les consommations d'énergie et de tabac ainsi que le transport de personnes et les activités de pêche sont en hausse. De nouvelles activités, telles que l'utilisation de technologies de l'information et de la communication et l'utilisation des plantes génétiquement modifiées (PGM), se sont fortement développées à l'échelle mondiale. Remarquons cependant que malgré cette évolution au niveau mondial, les cultures de PGM sont quasi inexistantes en Belgique.

- Ces pressions modifient progressivement l'état des capitaux environnemental, humain et économique. Les indicateurs de ce tableau de bord montrent que le capital environnemental est de plus en plus fragilisé à l'échelle mondiale par l'augmentation des concentrations de gaz à effet de serre, par le phénomène des pics d'ozone (malgré la réduction moyenne des concentrations de précurseurs d'ozone), et par le nombre élevé d'espèces vivantes menacées. En ce qui concerne le capital humain, les pays en développement n'ont, en moyenne, pas rattrapé le retard qu'ils avaient par rapport aux pays industrialisés en matière d'espérance de vie et restent de façon générale affectés par un niveau de pauvreté élevé. En Belgique, les progrès médicaux et sociaux ont permis d'allonger l'espérance de vie des individus et la pauvreté mesurée à l'aune des revenus a pu être maîtrisée au cours des années '90. Mais de nouveaux problèmes de santé et de pauvreté apparaissent, tels que le surendettement et les décès dus aux maladies respiratoires. Parallèlement, le stock de capital physique a connu une croissance continue en moyenne au cours des trente dernières années en Belgique, reflétant le dynamisme économique sur cette période.
- Des réponses sont formulées par la société pour infléchir les tendances inquiétantes observées au niveau des pressions et des états. Certaines de celles qui sont illustrées dans cette partie sont très encourageantes. Il s'agit du développement du financement éthique et de l'économie sociale, domaines qui ont connu une croissance remarquable au cours des 5 dernières années et qui sont à valoriser et encadrer pour contribuer au développement durable. Quant à la prise en compte de l'environnement dans les stratégies de production, elle est encore peu développée sous une forme intégrée par les entreprises du secteur manufacturier, mais elle est néanmoins présente dans leurs processus de production.

De plus, le modèle P-E-R utilisé pour présenter les indicateurs permet de suggérer certaines relations entre les composantes sociale, environnementale et économique du développement et de comprendre l'influence que peuvent avoir l'une sur l'autre les problématiques analysées dans ce rapport. Par exemple, la consommation importante de tabac dans les pays à revenu élevé au cours des 30 dernières années est à l'origine de nombreux décès dus à des maladies respiratoires. Ces décès génèrent des coûts sociaux et économiques élevés. Le développement du financement éthique qui sanctionne dans de nombreux cas les entreprises produisant du tabac pourrait amener ces entreprises à réorienter leurs activités et/ou à développer des produits moins nocifs, ce qui se répercuterait sur la consommation de tabac. Un autre exemple concerne les transports. Le recours croissant aux transports est à l'origine d'une augmentation des émissions de CO<sub>2</sub> et de polluants dans l'atmosphère. Ces pressions sont à leur tour à l'origine du réchauffement climatique observé et de décès dus à des affections respiratoires. Les stratégies de production des entreprises peuvent, entre autres, apporter une réponse à ces problèmes en modifiant leurs besoins en transports.

Cette partie 2 fait le lien avec la partie 3 du Rapport en incluant dans chaque fiche décrivant les indicateurs une rubrique consacrée aux objectifs. Cette rubrique relie les indicateurs à la politique menée par le gouvernement. Elle mentionne les objectifs que s'est fixé le gouvernement en rapport avec les indicateurs présentés et indique si des objectifs intermédiaires ont été quantifiés. Il en ressort que des objectifs intermédiaires quantitatifs n'existent que dans quelques cas: l'énergie (énergie renouvelable, protocole de Kyoto, etc.), la san-

té au travail (objectif relatif à l'utilisation d'amiante), la pauvreté (objectif relatif au surendettement), les stratégies de production des entreprises (objectif relatif au label écologique européen), l'économie sociale (objectif relatif au nombre de personnes employées dans l'économie sociale). Dans les autres cas, les objectifs ultimes soit n'ont pas été traduits en objectifs intermédiaires, soit n'ont pas été quantifiés.

Cette analyse des objectifs est poursuivie dans la partie 3 qui développe les réponses apportées par le monde politique pour les 10 problématiques analysées dans ce Rapport.



## 3 Politique fédérale de développement durable

En vertu de la loi du 5 mai 1997 *relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable*, le *Rapport fédéral sur le développement durable* doit contenir "une description, une analyse et une évaluation de la politique menée en matière de développement durable" (art. 7, 2°). Cette troisième partie du Rapport décrit, analyse et évalue la politique menée entre juillet 1998 et décembre 2001. Quand cela se révèle indispensable, elle prend en compte des événements ayant eu lieu avant cette période.

Une évaluation de la politique en matière de développement durable est une appréciation de la politique sur base de critères définis. L'évaluation est un instrument servant à améliorer la politique et à rendre le développement plus durable. Elle ne doit certainement pas servir à approuver ou à condamner les responsables politiques, mais cherche à apporter des éléments pour un débat démocratique sur la politique relative au développement durable. Les descriptions et les analyses faites dans cette partie ont pour but principal de fournir les données sur lesquelles se fait l'évaluation, mais elles informent aussi le lecteur sur la politique menée.

La politique en matière de développement durable est particulièrement englobante. Une description, une analyse et une évaluation de celle-ci exigent toujours un compromis entre l'étendue du terrain étudié et la profondeur de la recherche. C'est pour cela que trois formes d'évaluation différentes, caractérisées par leur précision, ont été retenues pour ce rapport. La première est une évaluation large mais allant peu en profondeur de toute la politique présentée par le gouvernement dans ses notes de politique générale (voir 3.1). La deuxième est plus spécifique et approfondie. Elle est limitée aux objectifs se rapportant aux dix problématiques de développement durable choisies (voir 3.2). La troisième est très spécifique et approfondie; elle porte sur des décisions politiques particulières à l'intérieur des problématiques étudiées (voir 3.3).

L'accent du Rapport porte sur les processus politiques et non sur leurs effets, qui font l'objet de la partie 2. Les liens entre les processus politiques et leurs effets n'ont pas été étudiés pour des raisons méthodologiques. Il a été considéré que des processus prenant en compte un développement durable ont un effet positif sur celui-ci.

Le rapport part d'une représentation schématique de la politique en tant que processus en cinq étapes: 1) la préparation de cette politique, 2) la décision, 3) sa mise en œuvre, 4) le contrôle de cette politique (monitoring), 5) son évaluation (voir 3.3.1.2). L'évaluation dans les chapitres 3.1 et 3.2 concerne surtout la première étape. Parmi les onze études de cas du chapitre 3.3, quatre

se trouvent à l'étape de la préparation, trois à l'étape de la décision et quatre à l'étape de l'exécution. L'ensemble du rapport est une contribution à la cinquième étape de ce processus politique.

Les chapitres 3.1, 3.2 et 3.3 comprennent, avant l'évaluation elle-même, des précisions sur la méthode d'évaluation utilisée. Le chapitre 3.4 propose une synthèse de la partie 3.

## 3.1 Présence du développement durable dans les notes de politique générale entre 1998 et 2002

### 3.1.1 Méthodologie

#### 3.1.1.1 Question

La première partie du rapport a présenté cinq principes de développement durable (voir 1.2.3). La diffusion de ces principes progresse-t-elle dans les notes de politique générale au niveau fédéral ? Ce chapitre envisage leur diffusion dans les divers domaines de la politique fédérale entre 1998 et 2002.

#### 3.1.1.2 Contexte

Au cours de ces dernières années, le développement durable a reçu quelques impulsions importantes. Au point 24.a du document de l'ONU *Programme relatif à la poursuite et à la mise en œuvre d'Action 21* de juin 1997, les États s'engagent à mettre sur pied une stratégie nationale de développement durable. La loi relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable de 1997 représente un grand pas en avant pour ce qui est de la Belgique. En 1999, le premier *Rapport fédéral sur le développement durable* a présenté aux décideurs politiques une série de notions utiles sur lesquelles baser leur politique par la suite. Sur le plan européen et même mondial, la Belgique a joué un rôle de pionnier dans ce domaine avec son *Plan fédéral de développement durable 2000-2004*.

Le développement durable reçoit un écho favorable dans d'autres documents. L'introduction de l'accord gouvernemental fédéral de 1999 cite le développement durable comme l'une des quatre lignes directrices devant orienter la politique. Le développement durable doit ainsi servir de guide pour la politique dans son ensemble. Le chapitre de l'accord gouvernemental intitulé *La mobilité et le développement durable* rétrécit en fait ce concept à l'environnement et aux problèmes qui y sont liés. C'est pourquoi il est utile, en ayant une idée claire de ce qu'est le développement durable (voir partie 1), d'examiner de façon systématique quels sont les progrès réalisés.

#### 3.1.1.3 Sources

La politique fédérale est à ce point englobante qu'il n'est pas simple d'en donner une image synoptique. C'est pour cette raison qu'ont été utilisées les notes de politique générale annuelles présentées par les membres du gouvernement lors

de la préparation du budget. L'évaluation se base sur les notes des années budgétaires de 1998 à 2002 inclus.

Que sont exactement ces notes de politique générale ? Chaque année, en automne, chaque membre du gouvernement fédéral transmet une note à la Chambre. Elle accompagne les propositions budgétaires chiffrées et donne un aperçu de ce que le membre du gouvernement veut réaliser au cours du prochain exercice budgétaire. Elle comprend aussi parfois une vue rétrospective sur ce qui a été mis en route. Ces notes de politique générale sont discutées à la Chambre.

**Tableau 3.1 - Vue d'ensemble des notes de politique générale pour les exercices budgétaires 1998-2002**

1998	1999	2000	2001	2002
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fonction publique</li> <li>• Intérieur</li> <li>• Affaires étrangères et commerce extérieur</li> <li>• Affaires économiques</li> <li>• Services du Premier ministre</li> <li>• Justice</li> <li>• Coopération au développement</li> <li>• Pensions</li> <li>• Dette publique</li> <li>• Défense nationale</li> <li>• Classes moyennes et Agriculture</li> <li>• Affaires sociales, Santé publique et Environnement</li> <li>• Emploi et travail</li> <li>• Communications et infrastructure</li> <li>• Finances</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Service général d'appui policier et gendarmerie</li> <li>• Fonction publique</li> <li>• Intérieur</li> <li>• Affaires étrangères et Commerce extérieur</li> <li>• Affaires économiques</li> <li>• Finances</li> <li>• Services du premier ministre</li> <li>• Justice</li> <li>• Défense nationale</li> <li>• Classes moyennes et Agriculture</li> <li>• Coopération au développement</li> <li>• Pensions</li> <li>• Dette publique</li> <li>• Affaires sociales, Santé publique et Environnement</li> <li>• Emploi, travail et politique de l'égalité des chances</li> <li>• Communications et infrastructure</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fonction publique</li> <li>• Intérieur</li> <li>• Affaires étrangères et Commerce extérieur</li> <li>• Services du Premier ministre</li> <li>• Affaires économiques</li> <li>• Finances</li> <li>• Coopération internationale</li> <li>• Justice</li> <li>• Défense nationale</li> <li>• Classes moyennes et Agriculture</li> <li>• Affaires sociales, Santé publique et Environnement</li> <li>• Télécommunications, Entreprises et participations publiques</li> <li>• Emploi, travail et politique de l'égalité des chances</li> <li>• Communications et infrastructure</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intérieur</li> <li>• Politique étrangère</li> <li>• Services du premier ministre</li> <li>• Services du premier ministre, SSTC</li> <li>• Affaires économiques</li> <li>• Police fédérale</li> <li>• Finances</li> <li>• Politique des grandes villes</li> <li>• Justice</li> <li>• Défense nationale</li> <li>• Classes moyennes et Agriculture</li> <li>• Coopération au développement</li> <li>• Fonction publique</li> <li>• Affaires sociales et pensions</li> <li>• Affaires sociales, Santé publique et Environnement</li> <li>• Dette publique</li> <li>• Télécommunications, Entreprises et participations publiques</li> <li>• Communications et infrastructure</li> <li>• Emploi et politique de l'égalité des chances</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emploi et travail</li> <li>• Intérieur</li> <li>• Politique étrangère</li> <li>• Affaires économiques</li> <li>• Technologies de l'information et de la communication</li> <li>• Chancellerie et services généraux</li> <li>• Énergie et Développement durable</li> <li>• Politique des grandes villes</li> <li>• Justice</li> <li>• Politique agricole</li> <li>• Défense nationale</li> <li>• Intégration sociale et économie sociale</li> <li>• Coopération au développement</li> <li>• Accueil des demandeurs d'asile</li> <li>• Personnel et organisation</li> <li>• Police fédérale et fonctionnement intégré</li> <li>• Dette publique</li> <li>• Affaires sociales et pensions</li> <li>• Télécommunications, Entreprises et participations publiques &amp; Classes moyennes</li> <li>• Transport et infrastructure</li> <li>• Santé publique et Environnement</li> <li>• Services du premier ministre - Politique scientifique</li> </ul>

En principe, il y a une note par département, mais leur nombre augmente et leur contenu varie (voir tableau 3.1). Des thèmes ou des départements sont parfois présentés séparément alors que précédemment ils étaient repris sous un seul titre. De nouveaux thèmes ou départements sont créés aussi, comme

la politique des grandes villes en 2001. D'autres ont un nouveau contenu, par exemple du fait de la réforme des services de police.

Les dates des notes de politique générale peuvent semer la confusion car les membres du gouvernement les établissent l'automne précédant l'exercice budgétaire qu'elles concernent. Afin d'éviter cette confusion, ce Rapport fait toujours mention de l'année budgétaire. La note rédigée en 2001 présente la politique à réaliser en 2002 et portera donc le nom de cette année.

Ces documents renferment des propositions plus concrètes qu'une déclaration gouvernementale. Ils sont publics, ce qui est important pour que l'analyse soit vérifiable<sup>1</sup>. Réunies, ces notes traitent de tout l'éventail des politiques du gouvernement fédéral, ce qui est en fait une des limites du choix méthodologique consistant à utiliser les notes politiques comme sources d'information. En effet, le gouvernement n'est pas le seul acteur du processus politique: le parlement, le secteur public et l'administration entre autres jouent aussi un rôle. Un autre désavantage est que leur contenu n'est pas juridiquement contraignant. Toutefois, les notes de politique générale représentent une source suffisamment vérifiable, systématique – édition annuelle et par département – et suffisamment riche en informations pour pouvoir en tirer des leçons intéressantes.

#### **3.1.1.4 Méthode**

Les notes ont été lues attentivement, en recherchant les éléments correspondant aux cinq principes présentés dans la partie 1, sans chercher des références littérales à ces critères. Par exemple, les éléments suivants renvoient au principe de double équité: la prévention, l'utilisation de prévisions et de scénarios, de plans pluriannuels et d'objectifs à long terme. De tels éléments ne représentent pas nécessairement l'application d'un principe. Un service qui fait des recherches sur des scénarios d'avenir, par exemple, n'intègre pas nécessairement le principe de la double équité dans ses activités. Mais il avance dans la bonne direction pour développer une telle perspective. Une synthèse de ces éléments a servi de base à l'analyse ci-dessous.

Il serait absurde de vouloir comparer les différents départements. En fonction de leurs activités, une approche de développement durable est plus pertinente pour certains départements que d'autres. Il est également important de se rappeler qu'une analyse de ces notes de politique générale n'est pas l'analyse de la politique elle-même.

#### **3.1.1.5 Influences indépendantes du développement durable**

La lecture des notes de politique générale montre l'impact important de l'actualité au moment de leur rédaction. Avant les élections, elles portent davantage sur ce qui a été réalisé au cours de la législature qui se termine. Après les élections du 13 juin 1999, les notes communiquaient un grand nombre d'intentions et de projets. A mesure qu'approchait la présidence de l'Union européenne (UE) par la Belgique (de juillet à décembre 2001), elles accordaient

---

1. Les notes sont disponibles auprès du service des Affaires générales de la Chambre et, en partie, sur le site web de la Chambre: [www.lachambre.be](http://www.lachambre.be). Leurs numéros de référence commencent chaque année par les mêmes chiffres. Pour 1998: 1249, pour 1999: 1782, pour 2000: 0198, pour 2001: 0905 et pour 2002: 1448. Les documents de la Chambre sont aussi numérotés en fonction de la législature au cours de laquelle ils ont été écrits (49 et 50 pour celles étudiées ici).

de plus en plus d'attention au contexte européen. Des événements tels que la crise de la dioxine ont évidemment aussi eu une influence.

### 3.1.2 Évaluation selon cinq principes de développement durable

#### 3.1.2.1 Responsabilité

De 1998 à 2002 les notes de politique générale ont tendance à situer les problèmes dans un contexte géographique de plus en plus large. Cela peut être un pas dans la bonne direction, mais ne signifie pas qu'elles situent les options de la politique fédérale dans le cadre d'un développement durable pour l'ensemble de la planète. Elles appliquent en effet rarement ce principe de responsabilités communes mais différenciées.

La principale tendance est qu'une série de départements ajoutent une dimension européenne aux notes politiques. Dans certains domaines, c'est une conséquence de l'intégration progressive et de la collaboration européenne, comme dans le cas de la Justice. Pour d'autres départements, c'est peut-être une conséquence de la présidence belge de l'UE. Il existe bien entendu des départements qui avaient déjà positionné leurs activités dans un contexte européen dès la première année étudiée (1998) et qui continuent à le faire en 2002, comme par exemple le ministère fédéral de l'Agriculture.

Un certain nombre de départements (Coopération au développement...), sont évidemment plus liés aux activités d'autres organismes internationaux comme l'ONU. Les notes de politique générale des Affaires économiques soulignent le lien avec la mondialisation de l'économie. Il existe également des départements, comme le ministère de la Santé, qui depuis 1998 déjà mentionnent leurs liens avec le contexte international et continuent à le faire.

La conscience des répercussions de nombreuses actions politiques en Belgique et en Europe sur les relations Nord-Sud est absente des notes de politique générale. Un contre-exemple dans lequel apparaît clairement la notion de responsabilités communes mais différenciées, est le Fonds de garantie pour un commerce équitable, qui entre en ligne de compte dans les notes de Coopération au développement en 2001 (p. 4) et 2002 (p. 5). Celles-ci établissent un rapport entre le comportement d'achat des belges et un développement durable dans les pays en développement.

#### 3.1.2.2 Double équité

La vision à long terme est clairement l'un des points faibles des notes de politique générale. Quelques références sont faites aux générations futures, mais elles restent fort vagues. Dans certains cas, une vision à long terme est présente, lorsqu'il s'agit de prévention des risques, par exemple dans le cas de la sécurité alimentaire. Certains départements ont un plan pluriannuel, en général portant sur quatre ou cinq ans. Il est étonnant que les notes politiques n'établissent aucun lien direct avec les orientations de ces plans pluriannuels. Parfois, un nouveau plan pluriannuel est mis en route avant que le précédent ne soit arrivé à son terme. Ainsi, sur les cinq années analysées, le ministère de la Défense nationale a connu trois plans pluriannuels, dont le dernier s'étend sur une durée de quinze ans.

Peu de départements appuient leur note de politique générale sur des prévisions, comme le font par exemple le ministère de l'Emploi et du travail ou celui des Pensions. Cependant, l'usage de prévisions à long terme dans une note ne signifie pas obligatoirement qu'elle développe une vision à long terme. Des prévisions peuvent servir uniquement à évaluer les coûts pour l'année suivante. Il n'y a pas de tendance observable à l'amélioration. Un point positif réside cependant dans le fait que la note du ministère du Transport et de l'infrastructure pour 2002 mentionne des prévisions à l'horizon 2010 en ce qui concerne les moyens de transport. Il reste à voir s'il s'agit ou non d'une nouvelle rubrique récurrente.

### 3.1.2.3 Intégration

Il est possible d'interpréter l'intégration de différentes manières. Il peut s'agir de l'intégration de la dimension environnementale dans tous les rouages de la politique, par exemple par la gestion environnementale. Une interprétation plus large met sur pied d'égalité les trois composantes du développement durable. Il peut également s'agir de la collaboration entre des pouvoirs publics (à un même niveau ou entre niveaux différents) pour aborder des problèmes concrets.

L'intégration de la dimension de l'environnement dans tous les rouages de la politique se fait laborieusement. Dans un certain nombre de départements où les liens avec l'environnement semblent évidents, par exemple la Régie des bâtiments, elle n'est pas prise en considération. Malgré tout, le souci d'un meilleur environnement gagne du terrain çà et là, par exemple dans la Coopération au développement et dans les Transports. Pour certains services, le lien avec l'environnement n'est pas évident. Cependant, la note Justice 2002 mentionne les efforts faits dans le domaine de la gestion environnementale du département.

L'intégration, dans l'acception selon laquelle les composantes sociale, environnementale et économique se trouvent sur un pied d'égalité, trouve plus facilement sa place dans les services dont les tâches principales sont sociales et environnementales. Les notes de politique générale du service public Télécommunications, Entreprises et participations publiques et celles des Classes moyennes n'accordent que peu ou pas d'attention aux conséquences de leurs activités au plan social ou environnemental. Les notes des Affaires économiques s'intéressent davantage à l'intégration des trois composantes, explicitement dans le contexte d'un développement durable. La note de 2001 (p. 19) annonce: "*[...] la promotion et la coordination des intérêts des consommateurs seront envisagées de la manière la plus large possible, dans la dimension environnementale ou éthique de l'acte de consommation, dans le développement durable, [...]*".

Dans sa troisième interprétation, l'intégration est bien entrée dans les habitudes politiques actuelles. Des structures existent pour rendre possible la collaboration entre niveaux de pouvoir, comme les accords de coopération, les conférences interministérielles et les commissions interdépartementales. La Commission interdépartementale du développement durable (CIDDD) est signalée uniquement dans la note politique Développement durable 2002 (p. 4).

#### 3.1.2.4 Précaution

La reconnaissance des incertitudes scientifiques et l'application du principe de précaution n'apparaissent pratiquement pas dans les notes de politique générale. Le service Environnement est l'exception et considère la gestion des risques et leur évaluation. La recherche sur les risques potentiels est liée à la pensée prévisionnelle, qui n'est pas mieux intégrée. En général, la prévention est une réaction à des événements passés, comme les questions de racisme à la Défense, par exemple.

La reconnaissance des incertitudes est présente d'une certaine manière dans les notes, lorsqu'elles mentionnent une recherche ou une évaluation. A ce propos, il existe deux tendances. D'une part, l'informatisation en cours attire davantage l'attention vers la gestion des données et des indicateurs, comme aux Affaires économiques. D'autre part, il existe une légère tendance à davantage évaluer son propre travail. La note de politique générale Transport et infrastructure évalue chaque année un service différent.

Un exemple de politique destinée à faire face aux risques est la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire. Elle pourvoit tant à des contrôles de routine qu'à un scénario de crise, mais sa fondation illustre bien que les risques ne sont reconnus qu'après leur apparition concrète.

#### 3.1.2.5 Participation

La participation est bien intégrée dans la pratique politique belge. Elle peut se faire par le biais de structures permanentes ou établies ad hoc. Il semble ne pas y avoir de tendance caractéristique à cet égard. Dans les notes de politique générale, il n'est pas toujours clair pourquoi une approche ad hoc est parfois préférée à une approche structurelle ou le contraire. Généralement, il n'est pas facile de savoir qui est consulté ni sur quelle base. En ce qui concerne la gestion responsable, l'intérêt pour une simplification administrative est croissant.

La participation ne signifie pas seulement que des groupes sociaux peuvent faire entendre leur voix et fournir un apport à la politique mais aussi qu'ils prennent des responsabilités. La méthodologie utilisée ne permet pas de prendre les aspects de la participation des consommateurs en compte. Pourtant, ces derniers jouent un rôle important, par exemple par leurs comportements d'achat et l'utilisation des labels de qualité.

### 3.1.3 Influence du Plan fédéral de développement durable

Le *Plan fédéral de développement durable 2000-2004* comprend une série de mesures relatives au contenu des notes de politique générale. Un objectif du présent Rapport fédéral est de veiller à l'exécution du Plan. Pour cette raison, cette section examine succinctement si les mesures prévues par le Plan ont reçu un écho favorable.

Le Plan demande que les notes de politique générale reprennent des indicateurs de développement durable (§ 632 et 640). Les notes politiques de 2001 et 2002 ne font pas plus appel à des indicateurs de développement durable que

celles qui les précèdent. Le paragraphe 768 du Plan recommande que toute note politique présente une subdivision consacrée au développement durable. Il existe bien quelques notes politiques dans lesquelles une telle subdivision existe. Il s'agit alors généralement de services où il a déjà été question de développement durable avant que le gouvernement n'approuve le plan en 2000. De plus, cette subdivision devrait présenter deux nouvelles mesures pour un Développement durable (§ 769). Seules les notes politiques de 2002 pour l'Énergie et le développement durable ainsi que celles des Communications et de l'infrastructure mentionnent deux mesures de ce type.

Certaines notes de politique générale mentionnent bien le *Plan fédéral de développement durable 2000-2004* pour justifier certains choix. Pour l'exercice budgétaire 2001, trois notes mentionnent explicitement le Plan au moins une fois: les Affaires sociales, la Santé publique et l'Environnement (p. 91), le Transport et l'infrastructure (p. 8) et les Classes moyennes et l'Agriculture (p. 10). En 2002 leur nombre s'élève à cinq: l'Énergie et le Développement durable (p. 3), la Justice (p. 11), l'Intégration sociale et l'Économie sociale (p. 19), le Transport et l'infrastructure (p. 23) et la Santé publique et l'Environnement (p. 65).

L'approbation du Plan n'a pas causé de changement majeur dans le gouvernement quant à la diffusion des principes de développement durable présentés par le Plan. Une influence est cependant sensible dans les termes utilisés et dans le contenu de certaines notes de politique générale.

### 3.1.4 Conclusion

Les notes de politique générale sont des documents essentiels pour l'évaluation de la politique de développement durable. Afin de mieux assurer ce rôle dans le futur, les hommes politiques devraient davantage y présenter leurs options dans un contexte de développement durable.

Deux principes sont pratiquement absents dans les notes de politique générale: la précaution et la double équité. Pour les trois autres principes de développement durable, des éléments existent, qui peuvent en représenter une interprétation. A cet égard, un modeste progrès est perceptible entre 1998 et 2002.

Les notes politiques font toujours davantage référence au contexte international, mais dans la plupart de celles-ci manque une dimension Nord-Sud. L'intégration des composantes progresse lorsqu'il s'agit d'intégrer des préoccupations environnementales dans la politique. Toutefois, il existe encore des départements où il n'en est jamais question. La participation des groupes sociaux impliqués est une pratique courante, mais, dans les notes de politique générale, il n'est pas possible de savoir pourquoi et en quelles circonstances certains groupes sociaux ne sont pas entendus.

## 3.2 Objectifs politiques pour les dix problématiques

Ce chapitre évalue les objectifs des politiques relatives aux dix problématiques qui ont été présentées dans le chapitre 1.3. Pour comprendre ces objectifs politiques, des documents de base relatifs à la politique de développement durable et aux autres politiques ont été étudiés, tant en ce qui concerne la Belgique fédérale que l'UE et le niveau mondial. La section 3.2.1 présente une vue d'ensemble de ces documents ainsi que la méthode d'évaluation utilisée. Sur base des documents étudiés, la section 3.2.2. décrit les objectifs politiques. La section 3.2.3 évalue ces objectifs en examinant s'il existe une cohérence et une hiérarchie entre eux.

### 3.2.1 Méthode d'évaluation

L'évaluation des objectifs politiques est basée sur la lecture et l'analyse méticuleuses d'un grand nombre de documents politiques pour étudier le niveau de cohérence et de hiérarchie entre les objectifs.

#### 3.2.1.1 Évaluation des objectifs

Les objectifs jouent un rôle important dans la politique. Ils indiquent ce que les responsables politiques veulent réaliser. Les objectifs sont également importants pour l'évaluation d'une politique. En effet, pour évaluer une politique, on peut entre autres vérifier si les objectifs ont été atteints. Sans objectifs précis, une telle vérification reste une tâche extrêmement difficile, voire impossible. Cependant, l'ambition de ce chapitre ne va pas si loin. Elle reste limitée à une *évaluation des objectifs eux-mêmes*.

Afin d'évaluer les objectifs politiques, il a été examiné s'il existe une cohérence entre les objectifs et s'il y a une hiérarchie entre eux. La recherche a été effectuée sur base d'un grand nombre de documents politiques (voir 3.2.1.2). Deux types de cohérence entre objectifs ont été examinés, d'abord entre niveaux politiques puis entre domaines politiques. La présence de mêmes objectifs à différents niveaux de pouvoir est une forme de cohérence facile à évaluer. La cohérence entre les différents domaines politiques et à l'intérieur de ceux-ci est plus difficile à évaluer parce qu'il faut tenir compte des conséquences des mesures nécessaires à la réalisation des objectifs. Il en résulte des imprécisions, tant en ce qui concerne les mesures elles-mêmes qu'en ce qui concerne leurs effets. Quelques exemples concrets montrent bien que la politique poursuit parfois des objectifs contradictoires. Un ordre ou une hiérarchie des objectifs a également été recherchée dans les documents politiques.

#### 3.2.1.2 Documents politiques examinés

Tant des documents de base sur la politique de développement durable que d'autres documents politiques spécifiques ont été examinés et comparés pour trois niveaux politiques: les niveaux fédéral, européen et mondial. Le document de base sur la politique de développement durable pour la Belgique fédérale est le *Plan fédéral de développement durable 2000–2004* qui a été approuvé en juillet 2000. Pour l'UE, il s'agit de la stratégie de développement durable que les chefs d'État et de gouvernement ont adoptée au cours du Conseil européen de

Göteborg en juin 2001. Au niveau mondial il s'agit de documents des Nations unies (ONU): *Action 21* de juin 1992, le *Programme pour la suite de la mise en œuvre du plan d'Action 21* de juin 1997 et les conclusions annuelles de la Commission du développement durable.

Les objectifs politiques ont également été recherchés dans d'autres documents politiques fédéraux: *La voie vers le XXI<sup>e</sup> siècle* (l'accord gouvernemental du 7 juillet 1999), la déclaration gouvernementale du 14 juillet 1999, les déclarations politiques annuelles du gouvernement lors de l'ouverture des sessions parlementaires<sup>1</sup> et les notes de politique générale pertinentes pour les années budgétaires de 1998 à 2002 incluses. Outre la Constitution belge, un certain nombre de plans d'actions spécifiques et d'accords de coopération avec les Régions et les Communautés ont également été analysés.

Pour ce qui est de l'UE, ce sont principalement les conclusions des Conseils européens situés entre le 1 juillet 1998 et le 31 décembre 2001 qui ont été étudiées<sup>2</sup>. Des documents pertinents du conseil de l'UE de cette même période c'est-à-dire des documents des conseils ministériels (dont la composition diffère selon le sujet) ont été examinés. Pour le niveau mondial, ce sont des accords conclus par la Belgique et des décisions des conférences des Nations unies qui ont été analysés.

### 3.2.2 Objectifs politiques fédéraux et supranationaux pour chaque problématique

Sur base des documents politiques analysés, ce point vise à présenter un aperçu des objectifs politiques fédéraux et supranationaux pour chacune des dix problématiques de développement durable étudiées. Cet aperçu est loin d'être complet. Il ne traite ni de l'ensemble des objectifs ni de tous les détails. De plus, la mention d'un document ne signifie pas nécessairement qu'il est le premier ou le seul à reprendre un objectif spécifique.

#### 3.2.2.1 Stratégies de production des entreprises



Les documents de politique fédérale examinés ne reprennent pas d'objectifs explicites quant aux stratégies de production des entreprises. Cependant, le gouvernement a annoncé dans l'accord gouvernemental de 1999 qu'il soutiendra la recherche de produits et de techniques peu polluants. Une telle recherche pourrait avoir des effets significatifs pour les modes de production des entreprises. En outre, les décideurs politiques plaident de plus en plus pour une entreprise socialement responsable (voir également 3.2.2.2), ce qui influence également les modes de production des entreprises. Globalement, de très nombreuses décisions politiques ont une influence sur les modes de production – par exemple les impôts, le travail et l'environnement – et ceci à plusieurs niveaux politiques.

---

1. Les 12 octobre 1999, 17 octobre 2000 et 9 octobre 2001.  
2. Les chefs d'État et de gouvernement se sont réunis en décembre 1998 à Vienne, en mars 1999 à Berlin, en juin 1999 à Cologne, en octobre 1999 à Tampere, en décembre 1999 à Helsinki, en mars 2000 à Lisbonne, en juin 2000 à Santa Maria da Feira, en décembre 2000 à Nice, en mars 2001 à Stockholm, en juin 2001 à Göteborg, en septembre 2001 à Bruxelles et en décembre 2001 à Laeken.

Plusieurs documents politiques supranationaux font référence à l'*éco-efficacité* comme stratégie pour rendre la production plus durable. Ainsi, en juin 2001 les ministres de l'Environnement de l'UE ont annoncé: "*Le but à long terme doit être de disposer de produits qui soient hautement efficaces du point de vue des matériaux et de l'énergie, qui ne contiennent pas de substances pouvant entraîner, pendant le cycle de vie de ces produits, des effets néfastes pour la santé des personnes et l'environnement ou n'exigent pas l'utilisation de telles substances*"<sup>1</sup>. Le conseil Industrie du 29 avril 1999 a mentionné l'éco-efficacité dans ses conclusions sur l'intégration de considérations environnementales et de développement durable dans la politique industrielle de l'UE. Au niveau mondial, les Nations unies considèrent l'éco-efficacité comme un instrument important pour réaliser une production plus durable, entre autres dans le *Programme pour la suite de la mise en œuvre de l'implémentation du plan d'Action 21* de juin 1997 (n° 28).

### 3.2.2.2 Financement éthique des entreprises



Le financement éthique des entreprises est traité dans quelques documents politiques fédéraux. Selon le *Plan fédéral de développement durable 2000–2004* (§ 622), le Groupe de travail interdépartemental sur la réforme "verte" de la fiscalité doit étudier si et comment les impôts peuvent contribuer à un développement durable, entre autres en stimulant des fonds de placement éthiques. La note de politique générale du ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement pour l'année budgétaire 2001 appelle les fonds de placement éthiques "*un moyen essentiel pour développer et soutenir l'économie sociale dans le cadre le plus large de l'esprit d'entreprise socialement responsable*" (p. 43). La note de politique générale Intégration sociale et Économie sociale 2002 annonce également des propositions pour soutenir, dans le cadre de l'économie sociale, des produits financiers éthiques, tant des placements que des octrois de crédit (p. 37).

Dans son cinquième Programme communautaire d'action pour l'environnement, l'UE a déjà posé que "*Les institutions financières qui endossent les risques inhérents aux sociétés et installations ont aussi la possibilité d'exercer une influence considérable - dans certains cas, un contrôle - sur les éventuelles décisions d'investissement et de gestion favorables à l'environnement.*"<sup>2</sup> Au niveau mondial, la Commission de développement durable des Nations unies est d'avis que les gouvernements et les organisations internationales doivent, en coopération avec les grands groupes sociaux, réaliser des études sur le rôle du secteur financier quant à la consommation et la production durables<sup>3</sup>.

### 3.2.2.3 Économie sociale



L'économie sociale est un instrument destiné, entre autres, à réduire la pauvreté. Le 4 juillet 2000, l'État fédéral, les Régions et la Communauté germanophone ont signé un *Accord de coopération relatif à l'économie sociale*. L'accord vise à soutenir les initiatives d'économie sociale, les entreprises socialement responsables et les services de proximité. Ce faisant, les gouvernements concernés veulent réaliser deux objectifs concrets. Le premier

1. Conseil Environnement de l'Union du 7/6/2001. *Conclusions sur la politique de production intégrée*, n° 8.
2. *Programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement et le développement durable et respectueux de l'environnement*, Journal officiel des Communautés européennes n° c138, 17/5/1993.
3. Septième session, 1999, Décision 7/2, n° 12.b.

est le doublement de l'emploi dans l'économie sociale au cours de la législature. Le second est la représentation égale des minimexés et des bénéficiaires d'un soutien financier dans les programmes d'embauche et dans les systèmes de chômage et d'assistance.

Dans de nombreux documents de l'UE, l'économie sociale est considérée comme un instrument destiné à créer de l'emploi, bien que souvent le terme d'économie sociale ne soit pas explicitement mentionné. Ceci vaut également au niveau mondial où les documents présentent souvent des objectifs et des mesures qui correspondent à la définition de l'économie sociale, mais sans que celle-ci soit explicitement mentionnée. Dans le document final du Sommet social +5 qui s'est déroulé en 2000, l'ONU propose par exemple d'utiliser la politique de l'emploi pour réduire la pauvreté<sup>1</sup>.

#### 3.2.2.4 Utilisation des technologies de l'information et de la communication



Dans l'accord gouvernemental de 1999 sous le sous-titre *Une administration efficace et attentive* le gouvernement annonce qu'il utilisera les technologies de l'information et de la communication (TIC). A cet égard la création d'"un guichet numérique accessible à tous" constitue un objectif concret. Le *Plan fédéral de développement durable 2000–2004* mentionne à maintes reprises l'importance de l'information et de la communication, mais sans traiter à proprement parler des TIC. Le *Plan d'Action national d'Inclusion Sociale* pour la période 2001–2003 (5.6.2.e) signale une nouvelle fracture entre ceux qui ont accès aux TIC et ceux qui ne l'ont pas. Ce plan annonce également des actions pour stimuler les aptitudes aux TIC et demande de prêter une attention particulière à l'accès des femmes aux nouvelles technologies. Dans sa note de politique générale pour l'année budgétaire 2002 (pp. 7-8), le service public fédéral Technologie de l'information et de la communication est d'avis qu'il faut éviter la fracture numérique.

Supprimer cette fracture est également un objectif de l'UE. Ainsi, lors du Conseil européen de Santa Maria da Feira (en juin 2000), les chefs d'État et de gouvernement ont approuvé le plan d'action *e-Europe 2002*. Ils ont également demandé de "*préparer des perspectives à plus long terme pour une économie fondée sur la connaissance, qui favorise l'intégration par les technologies de l'information et comble la fracture numérique*" (n° 22). Selon les chefs d'État et de gouvernement, il faudra à court terme réduire les frais d'accès à Internet. Au niveau mondial, les documents politiques marquant l'importance de l'information et de la communication sont nombreux.

#### 3.2.2.5 Pêche et diversité biologique en milieu marin



L'accord gouvernemental de 1999 ne reprend pas d'objectifs concernant la pêche et la diversité biologique du milieu marin, ce que fait par contre le *Plan fédéral de développement durable 2000–2004* (§ 321-326). Ces objectifs sont, entre autres, de réduire les émissions de substances dangereuses de sorte que leur concentration dans le milieu marin diminue et de rendre la pêche compatible avec une gestion durable des stocks de poisson.

1. ONU (2000). *Further initiatives for social development*. A/RES/S-24/2; III, 27, g.

De tels objectifs font partie de la stratégie de développement durable de l'UE. Ainsi la préservation de la diversité biologique est reprise dans les conclusions du Conseil européen de Göteborg des 15 et 16 juin 2001. En particulier, les chefs d'État et de gouvernement se sont mis d'accord sur le fait "*que le réexamen de la politique commune de la pêche en 2002 devrait, sur la base d'un vaste débat politique, aborder le problème de la pression globale exercée sur les ressources de pêche en adaptant l'effort de pêche de l'UE aux ressources disponibles, tout en tenant compte des répercussions sociales et de la nécessité d'éviter la surpêche*" (n° 31). En outre, le conseil européen Pêche du 18 juin 2001 a adopté des conclusions sur le *Plan d'action en faveur de la diversité biologique dans le domaine de la pêche*. Les ministres de la Pêche ont entre autres déclaré "*qu'il importe de [...] assurer davantage de durabilité au secteur de la pêche*" (n° 6). Ceci s'inscrit dans la ligne d'Action 21 (chapitres 15 et 17), de la *Convention sur la diversité biologique* et de plusieurs autres documents politiques internationaux.

### 3.2.2.6 Utilisation de plantes génétiquement modifiées



Dans l'accord gouvernemental de 1999, le gouvernement annonce que, dans le cadre de l'utilisation d'organismes génétiquement "manipulés", il appliquera le principe de précaution et fait explicitement référence à l'UE. Selon le *Plan fédéral de développement durable 2000–2004* les organismes génétiquement "modifiés" peuvent contribuer à une plus grande et meilleure production dans l'agriculture et l'élevage et à une meilleure santé publique. Cependant, il y a aussi des risques. L'application du principe de précaution est donc très importante (§ 349, 361 et 367).

Entre-temps, l'UE a adopté le 12 mars 2001 une directive *relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement*<sup>1</sup>. L'objectif de cette directive est l'uniformisation des législations des Etats membres de l'UE afin de "*protéger la santé humaine et l'environnement*" (article 1). Au niveau mondial enfin, *Action 21* contient un chapitre sur la biotechnologie. Celle-ci "*contribuera, par exemple, à améliorer les soins de santé, renforcer la sécurité alimentaire par des pratiques agricoles non destructrices, faciliter l'approvisionnement en eau potable, favoriser la mise au point de procédés industriels plus efficaces de transformation des matières premières, permettre des méthodes viables de boisement et de reboisement et détoxifier les déchets dangereux*" (n° 16.1).

En 2000, la Belgique signait le *Protocole de Cartagène sur la prévention des risques biotechnologiques*. Ce texte se réfère au principe de précaution et a pour but de: "*contribuer à assurer un degré adéquat de protection pour le transfert, la manipulation et l'utilisation sans danger des organismes vivants modifiés résultant de la biotechnologie moderne qui peuvent avoir des effets défavorables [...]*" (art. 1).

### 3.2.2.7 Production et consommation d'énergie



Le *Plan fédéral de développement durable 2000–2004* reprend plusieurs objectifs concernant une politique énergétique durable. En premier lieu, en 2010 la Belgique devra avoir réduit sa consommation d'énergie de 7,5% par rapport

1. Directive 2001/18/CE *relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil*.

à 1990 (§ 391). En second lieu, le gouvernement doit contribuer au développement d'une énergie moins polluante ou renouvelable (§ 392-395). En troisième lieu, le gouvernement doit renoncer à l'énergie nucléaire en désactivant les centrales nucléaires dès qu'elles auront atteint 40 ans (§ 396). Des objectifs supplémentaires sont: la sécurité d'approvisionnement en matière d'énergie, l'accès pour tous à une fourniture énergétique minimale, la protection du consommateur et de l'environnement et des prix compétitifs (§ 397).

Le Conseil européen plaide en faveur de l'utilisation de nouvelles technologies moins polluantes dans le secteur énergétique et veut dissocier la croissance économique de l'utilisation des ressources<sup>1</sup>. A l'horizon 2010, l'UE veut produire 22% de la consommation énergétique en partant de ressources énergétiques durables (idem, n° 28). Les documents politiques mondiaux contiennent également des objectifs en matière d'énergie. Ainsi, la CDD 9 s'est prononcée pour qu'une part plus importante d'énergie provienne de ressources renouvelables, pour une amélioration de l'efficacité énergétique et pour une utilisation accrue des technologies énergétiques avancées<sup>2</sup>.

### 3.2.2.8 Mobilité et transport des personnes



L'accord gouvernemental de 1999 signale les effets négatifs de la croissance permanente du transport routier (embouteillages, pollution de l'air, nuisance sonore, consommation d'énergie, accidents et détérioration des infrastructures). Le gouvernement annonce qu'il s'attaquera à ces problèmes par une politique de mobilité intégrée. En vertu du *Plan fédéral de développement durable 2000–2004* (§ 445-451), la Belgique doit élaborer un *plan de mobilité national* qui comporte deux grands objectifs. En premier lieu, le secteur du transport devrait réduire ses émissions de CO<sub>2</sub> de 5% à l'horizon de 2010 par rapport aux émissions en 1990. A cet effet, le passage de l'automobile vers d'autres moyens de transport devra occuper une place centrale dans la politique. La sécurité routière devra constituer le deuxième grand objectif de la politique nationale des transports. La note de politique générale Transports et infrastructure contient des objectifs de fluidité du trafic (1999 et 2001) et de maîtrise de la croissance des déplacements (2000).

Le transport durable est également une priorité dans la stratégie de développement durable de l'UE. Les chefs d'état et de gouvernement de l'UE sont d'avis que la politique devra stimuler l'internalisation complète des frais sociaux et d'environnement des transports. L'UE plaide dès lors pour que la croissance des transports "*soit nettement dissociée*" de la croissance du PIB<sup>3</sup>. Au niveau mondial, *Agenda 21* mentionne des objectifs pour les transports dans le cadre de la planification urbaine (n° 7.52) et de la protection de l'atmosphère (chapitre 9, B.2).

### 3.2.2.9 Santé au travail



Suivant l'article 23 de la Constitution belge chacun a droit à des conditions de vie dignes. Cela implique entre autres "*le droit à [...] la protection de la santé et [...] à la protection d'un environnement sain*". Le même article mentionne également le droit au travail. Le *Plan fédéral de développement durable 2000–2004* contient quelques objectifs concernant la santé au travail. Ainsi le gou-

1. *Conclusions du Conseil européen de Göteborg*, 15 et 16/6/2001, n° 21.

2. CDD (2001). 9ième session, Décision 9/1, n° 4.

3. *Conclusions du Conseil européen de Göteborg*, 15 et 16/6/2001, n° 29.

vernement souhaite une réduction des maladies respiratoires, des maladies allergiques, des cancers et des accidents de travail (§ 244-247).

Au niveau de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail, l'UE joue un rôle important. Il existe de nombreuses législations européennes fixant des objectifs et des actions spécifiques à cet égard. Au niveau mondial, notamment pour l'Organisation internationale du travail et l'Organisation mondiale de la santé, la santé des travailleurs constitue un objectif important. En général, tous les niveaux politiques sont d'avis qu'il faut plus d'information et que les risques doivent être réduits, mais la politique ne s'intéresse que rarement en même temps à la protection de l'environnement et à la santé au travail.

### 3.2.2.10 Consommation de tabac



Dans sa note politique sur les drogues du 19 janvier 2001, le gouvernement traite tant les drogues illégales que légales. Le tabac appartient à cette dernière catégorie. La note pose que la prévention de l'usage du tabac est nécessaire et signale que le gouvernement fédéral est compétent pour prendre un certain nombre de mesures afin de "*réduire la consommation de tabac*". Le gouvernement annonce que des moyens supplémentaires seront libérés en faveur de la lutte contre le tabagisme. Il annonce également que la ministre de la Santé publique continuera à développer cette problématique dans une note spécifique sur la politique anti-tabac. Dans sa note politique pour l'année budgétaire 2002, la ministre annonce entre autres qu'elle créera un fonds pour la lutte contre le tabac. Selon cette même note, la protection des non-fumeurs constitue également un objectif de la politique puisque la fumée de tabac est également nocive pour leur santé.

L'UE lutte également contre le tabagisme. Ainsi la directive concernant le tabac impose plusieurs règles afin de réduire le nombre des fumeurs et rendre la consommation de tabac un peu moins nocive<sup>1</sup>. De plus, le conseil Santé publique de l'UE du 5 juin 2001 a exprimé son soutien pour la Convention-cadre sur la lutte anti-tabac (*Framework Convention on Tobacco Control*) élaborée par l'Organisation mondiale de la santé. Le conseil a entre autres signalé que "*la protection de la santé publique est l'objectif de la convention-cadre*".

## 3.2.3 Évaluation des objectifs politiques fédéraux

Pour évaluer les objectifs politiques il a été examiné s'il existe une cohérence et une hiérarchie entre eux.

### 3.2.3.1 Cohérence entre les niveaux et les domaines politiques

La description des objectifs politiques (voir 3.2.2) fait apparaître que pour chaque problématique il existe une grande cohérence entre les différents niveaux politiques. Les documents politiques fédéraux présentent à peu près les mêmes objectifs que les documents de l'UE et du niveau mondial. Dans ce sens, il existe une cohérence entre ces trois niveaux. Les objectifs que la Belgique a élaborés

1. Directive 2001/37/CE relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac.

et auxquels elle a souscrit au niveau international sont répercutés dans la politique fédérale. Ceci peut apparaître comme allant de soi, mais cette transition exige du temps et des efforts.

Les documents démontrent également que le gouvernement recherche la cohérence entre les politiques, tant pour ce qui est des niveaux politiques que des thèmes. Le *Plan d'action nationale d'inclusion sociale* pour la période 2001–2003 en est un exemple. Ce plan vise à stimuler l'inclusion sociale et à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le gouvernement fédéral et les gouvernements des Communautés et des Régions ont élaboré le plan ensemble pour faire concorder les différents niveaux politiques. Le plan vise également la cohérence entre les domaines politiques. Il contient des mesures concernant tant le revenu que l'emploi, le logement, l'enseignement et la santé. Selon le communiqué de presse du 1 juin 2001 du ministre fédéral de l'Intégration sociale, trente ministres ont collaboré à ce plan d'action.

### 3.2.3.2 Tensions et conflits

Il est difficile de savoir si les objectifs nombreux et très variés des différents domaines politiques et problématiques sont cohérents entre eux. Autrement dit: existe-t-il une cohérence entre ces objectifs ou est-ce que certains objectifs sont contradictoires ? Logiquement, les objectifs repris dans les différents documents politiques examinés ne s'excluent pas mutuellement. Il n'a pas été observé de cas dans lesquels le gouvernement vise un certain objectif à un endroit et le contraire ailleurs. Mais *pratiquement*, il existe au moins une *tension* entre les objectifs puisque les décideurs politiques peuvent vouloir réaliser en même temps plus qu'il n'est possible. Les moyens disponibles, tant en personnel qu'en finances, sont restreints et limitent les réalisations possibles. C'est la raison pour laquelle le fait de gouverner suppose toujours de faire des compromis et des choix pour définir un programme qui soit acceptable pour toutes les parties. Les six partis de gouvernement ont appelé l'accord gouvernemental de 1999 "*un projet cohérent*". Cela signifie vraisemblablement qu'ils estiment *l'ensemble* de l'accord dans son ensemble comme un équilibre acceptable entre le grand nombre d'objectifs en compétition pour les moyens.

Le *Plan fédéral de développement durable 2000–2004* parle de *conflits* (à court terme) entre les objectifs sociaux, environnementaux et économiques d'un développement durable (§ 67). La politique de l'énergie en livre deux exemples. Le premier est que la sortie du nucléaire est en opposition avec les objectifs de réductions d'émissions de CO<sub>2</sub>. Le gouvernement est conscient de ce problème et a décidé de faire une note à ce sujet. Cette note devait être terminée pour la mi-2001 (PFDD § 396), mais au 31 décembre 2001, rien n'avait paru. Le second est la baisse des tarifs de l'énergie et de l'électricité qui constitue un objectif dans l'accord gouvernemental de 1999 (dans le chapitre *Mobilité et développement durable*), qui est en contradiction avec l'objectif de réduire la consommation énergétique (voir également 3.2.2.7). Le plus souvent une baisse des prix mène à une consommation plus élevée. Le gouvernement reconnaît ce problème, ce qui est rappelé dans le Plan, dans lequel le gouvernement déclare qu'il mènera une politique de prix encourageant l'utilisation rationnelle de l'énergie (§ 403–406), ce qu'il a aussi annoncé dans l'accord gouvernemental.

De même, en ce qui concerne la politique relative aux transports et à la mobilité (voir 3.2.2.8), des objectifs qui semblent de prime abord complémentaires se révèlent contradictoires dans la pratique. La politique s'efforce par exemple de

tendre vers plus de fluidité du trafic, tout en cherchant à diminuer la croissance du volume des déplacements et la pollution de l'air qu'ils provoquent. Mais si la fluidité du trafic augmente, le nombre d'utilisateurs risque de croître, augmentant ainsi le volume du trafic et les nuisances qui y sont associées. Il est donc contradictoire d'espérer accroître la fluidité du trafic d'un côté et de diminuer le volume du trafic et ses émissions de l'autre. Afin de concilier ces différents types d'objectifs, il est nécessaire de prendre des mesures spécifiques aux différents moyens de transport.

Un autre exemple de conflits entre les objectifs est rencontré dans les politiques en relation avec le tabac. D'une part, il y a une grande unanimité sur les effets négatifs de l'usage du tabac pour la santé. La lutte contre le tabagisme est un objectif qui se retrouve d'ailleurs à tous les niveaux de pouvoir (voir 3.2.2.10). Mais d'autre part, les autorités subsidient la production de tabac. L'Union européenne offre des primes pour les cultivateurs de tabac, sous certaines conditions. Le but principal de ces primes est la protection de l'emploi et du revenu des cultivateurs. L'UE offre d'ailleurs aussi des primes aux cultivateurs qui abandonnent la culture du tabac.

Le fait est que peser le pour et le contre de différents objectifs – et des intérêts qui leur sont associés – occupe souvent une place centrale dans la politique et apparaît également dans quelques études de cas présentées en 3.3. Ainsi, une politique intégrée de produits vise à rendre les activités économiques moins nuisibles pour l'environnement (voir 3.3.2.1). Dans le cas des certificats d'électricité verte, les décideurs politiques s'efforcent de faire mieux concorder les objectifs économiques et environnementaux (voir 3.3.2.3). Dans le cas de la création d'un label de qualité sociale (voir 3.3.2.7) et de l'interdiction de la publicité pour le tabac (voir 3.3.2.9), il s'agit d'équilibres entre les objectifs économiques et sociaux.

### 3.2.3.3 Nombreuses priorités

Sur base des documents politiques analysés, il est difficile de se prononcer sur une hiérarchie entre les objectifs pour les dix problématiques. Il n'est pas vraiment possible d'y discerner un classement des objectifs sur base de leur importance. Ils montrent plutôt une image d'objectifs placés côte à côte. Tant dans l'accord gouvernemental de 1999 que dans les déclarations politiques annuelles du gouvernement figurent beaucoup de "*priorités*". Le *Plan fédéral de développement durable 2000–2004* contient aussi un grand nombre de ces priorités.

Les objectifs et les actions qui y sont associées pourraient peut-être être classés sur base des moyens mis à disposition par le gouvernement. Un tel classement serait une première indication de l'importance que le gouvernement accorde aux différents objectifs et actions.

A défaut d'un bilan précis des chiffres concernant les moyens disponibles, il peut être conclu, en ce qui concerne la position relative des objectifs, qu'en général, les objectifs économiques ont la priorité, suivis par les objectifs sociaux et les objectifs environnementaux. C'est ainsi que le CFDD, dans son *Avis sur l'avant-projet de plan fédéral de développement durable 2002-2004*, a nommé les piliers social et environnemental "*les composantes les plus faibles*", pour lesquelles des "*mouvements de rattrapage*" peuvent s'avérer nécessaires<sup>1</sup>.

1. Conseil 2000-2002 du 4/4/2000, § n° 3 iii et 15.

Qu'au début 2002, le gouvernement ait affirmé que "*le traitement des problèmes socio-économiques constituera donc le principal objectif du gouvernement*", va dans le même sens<sup>1</sup>. Cet avis général ne signifie bien entendu pas qu'il n'arrive jamais que les responsables politiques tiennent compte, simultanément et dans la même mesure, des objectifs économiques, sociaux et environnementaux.

### 3.2.4 Conclusion

L'évaluation des objectifs politiques dans le cas de dix questions de développement durable a mené à certaines conclusions. En premier lieu, les objectifs sont cohérents entre les niveaux politiques et le gouvernement cherche à maintenir la cohérence entre les objectifs des divers domaines politiques (voir 3.2.3.1). En deuxième lieu, il y a des tensions entre les objectifs; dans certains cas il s'agit même de conflits (voir 3.2.3.2). En troisième lieu, les objectifs pour les dix problématiques ne sont pas présentés dans un ordre hiérarchique, mais les uns à côté des autres (voir 3.2.3.3).

## 3.3 Évaluation des processus politiques sur base de onze études de cas

### 3.3.1 Méthodologie

#### 3.3.1.1 Question

Sur quels points d'une politique les cinq principes de développement durable présentés dans la partie 1 s'appliquent-ils et sur quels points cette application peut-elle être améliorée ?

#### 3.3.1.2 Contexte

Ceux qui sont familiarisés avec l'actualité voient que les besoins et les intérêts sociétaux peuvent acquérir une place sur l'agenda politique par l'action des groupes sociaux et des partis politiques. Dans une phase ultérieure, ces mêmes acteurs commentent les plans écrits et les décisions prises, entre autre dans les médias. La phase intermédiaire est moins connue. Il s'agit d'une sorte de *boîte noire* à l'intérieur de laquelle les décisions prennent une forme concrète. Ce chapitre vise à donner au lecteur une meilleure compréhension de ce qui se passe pendant cette phase et de son importance pour un développement durable.

La partie 1 a donné une définition du développement qui en souligne le caractère de processus. Ce caractère occupe une place centrale dans ce chapitre. Pour concrétiser une idée politique il faut passer par la concertation, des recherches, des votes, des amendements et des contrôles (entre autres). Une

---

1. Conseil des Ministres du 18/1/2002; *Note de priorités économiques et sociales 2002-2003*.

telle procédure est un processus politique. Ce chapitre traite des processus politiques, que l'on peut subdiviser en cinq étapes.

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

Ces étapes correspondent au processus d'apprentissage en boucle traité dans la première partie. Le lecteur constatera que les étapes du processus politique sont parfois difficiles à distinguer l'une de l'autre. Les objectifs et les instruments de l'étape de "préparation" n'apparaissent souvent pour la première fois que dans un projet d'AR ou dans un accord de coopération, ce qui s'inscrit strictement dans l'étape de décision. Cette étape est parfois difficile à délimiter parce qu'une politique est basée sur plusieurs documents législatifs qui n'entrent pas tous en vigueur simultanément. Les étapes se recouvrent donc partiellement. Elles sont donc surtout une aide servant à expliquer l'idée abstraite d'un processus politique. Pour expliquer les origines d'une politique, des études de cas sur les dernières étapes peuvent également informer quant aux étapes précédentes.

Le choix des études de cas de ce Rapport est basé sur l'équilibre entre les composantes sociale, environnementale et économique, entre des cas de dimension internationale ou européenne et des affaires nationales, et entre les différentes étapes du processus politique. La sélection des cas analysés n'est pas représentative de l'ensemble de la politique fédérale. Leur présentation est basée sur le processus politique décrit ci-dessus. Les études de cas sont présentées en commençant par celles qui se rapportent à la préparation des politiques, pour terminer par celles qui portent sur leur exécution. La onzième étude de cas, sur l'inventaire des émissions de gaz à effet de serre, n'est pas directement liée à une problématique spécifique.

**Tableau 3.2 - Objet des études de cas suivant les étapes du processus politique**

Choix du calendrier, des instruments et des objectifs intermédiaires	Formulation, approbation et publication des mesures	Mise en œuvre des mesures et contrôle
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Préparation d'une politique intégrée de produits</li> <li>• Dialogue sur l'économie sociale</li> <li>• Certificats d'électricité verte négociables</li> <li>• Désignation d'aires marines protégées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Information sur les risques des substances et des préparations pour les travailleurs</li> <li>• Incitations fiscales pour un transport moins polluant</li> <li>• Label pour une production socialement responsable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accès public à l'Internet</li> <li>• Interdiction de la publicité pour le tabac</li> <li>• Réglementation de la dissémination d'organismes génétiquement modifiés</li> <li>• Inventaire des gaz à effet de serre</li> </ul>

### 3.3.1.3 Sources

La gamme des sources consultées est très grande: conventions, lois, projets et propositions de lois et d'amendements, livres verts et communications de la Commission européenne, rapports de réunions, accords de coopération, avis, rapports et notes provenant de services publics et de conseils d'avis et études scientifiques.

### 3.3.1.4 Méthode

Il s'agit d'une méthode descriptive. Chaque étude de cas a été réalisée sur base du même canevas, mais avec des sources et des questions spécifiques pour chaque étape du processus politique et pour chaque niveau politique. Ce chapitre en donne les résultats et se termine par une évaluation globale selon les cinq principes de développement durable présentés dans la partie 1. La description des cas est arrêtée au 31 décembre 2001. Si le dossier a beaucoup évolué depuis le début 2002, les derniers développements sont mentionnés dans une note en bas de page.

La section 3.3.2 présente les 11 études de cas. Chacune commence par un paragraphe donnant au lecteur une idée des éléments importants pour l'évaluation. Suivent la description et l'analyse du cas. Une évaluation sur base des cinq principes de développement durable est reprise en 3.3.3.

## 3.3.2 Présentation des études de cas

### 3.3.2.1 Préparation d'une politique intégrée de produits



La première étude de cas illustre une nouvelle politique axée sur les produits, qui vise à rendre les modes de production plus durables. Cette politique est importante pour un développement durable. Sa définition tient compte du manque de connaissances et y répond en se basant sur un processus d'apprentissage. Mais les premiers pas exploratoires de cette politique ont été peu soutenus financièrement.

#### Objet

La politique intégrée de produits doit aider et inciter les entreprises à intégrer la composante environnementale dans leurs stratégies de production. Elle s'appuie surtout sur le travail de la Commission européenne. En février 2001 la Commission a publié un livre vert à ce sujet. Celui-ci définit cette politique comme "*visant à réduire l'impact environnemental du cycle de vie des produits, qui commence par l'extraction des matières premières, se poursuit par la production, la distribution et l'utilisation des produits pour se terminer avec la gestion des déchets qu'ils engendrent*". La politique intégrée de produits accorde une place centrale aux produits dans la recherche de modes de production plus durables, par une approche globale de leur cycle de vie. Elle cible "*les étapes du processus de décision qui conditionnent l'impact environnemental des produits durant le cycle de vie des produits et qui présentent des possibilités d'amélioration certaines, à savoir la conception écologique des produits, le choix éclairé du consommateur, la prise en compte du principe du pollueur-payeur dans les prix des produits. Elle doit aussi promouvoir des instruments et outils qui ciblent le cycle de vie des produits dans son intégralité*"<sup>1</sup>.

---

1. Commission européenne (2001). *Livre vert politique de produits* (COM(2001)68), p. 5.

## Processus politique

La politique intégrée de produits constitue une compétence importante des pouvoirs publics fédéraux pour protéger l'environnement. Dans le *Plan fédéral de développement durable 2000-2004* (§ 137), le gouvernement s'engage à élaborer un *Plan directeur produits* pour septembre 2001. Dans ce but, la Commission interdépartementale du développement durable (CIDDD) a cherché à se raccrocher au groupe de travail d'experts en matière de production et de modification des modes de production. Ce groupe de travail est le Groupe directeur modes de production et de consommation durables du Comité de coordination de la politique internationale en matière d'environnement (CCPIE)<sup>1</sup>. La CIDDD a formalisé ce contact avec le CCPIE en lui donnant un mandat le 25 juin 2001.

Au cours du deuxième trimestre 2001, le groupe directeur a rédigé un document appelé *Grandes lignes du plan directeur fédéral politique des produits et environnement*<sup>2</sup>. Ce document fixe les grandes lignes du Plan directeur et définit en détail le projet de politique intégrée de produits. Il insiste sur l'intégration à terme des 3 composantes du développement durable dans cette politique. Il définit le rôle des institutions nationales et internationales (UE, OCDE, OMC...) et souligne la nécessité d'intégration des différentes institutions tant entre les niveaux politiques qu'à l'intérieur de ceux-ci. Il souligne également la nécessité de faire des recherches scientifiques afin de soutenir cette politique et le besoin de tenir compte des effets sur les pays en développement. Le document sert à délimiter le sujet et à attirer l'attention des acteurs concernés, comme les pouvoirs publics.

Sur base de ce document, le groupe directeur définira (à partir de mars 2002) les orientations du Plan, puis les Services fédéraux pour l'environnement l'établiront, en collaboration avec les autres services fédéraux concernés. Un premier avant-projet sera soumis au Conseil fédéral du développement durable (CFDD), au Conseil supérieur de l'hygiène (CSH), au Conseil de la consommation (CC) et au Conseil central de l'économie (CCE). Cet avant-projet sera ensuite adapté en tenant compte des avis émis. Le résultat devrait être un *Projet de Plan directeur* qui sera déposé pour approbation au mois de janvier 2003 auprès du Conseil des Ministres. Si le plan est adopté, il s'agira du premier *Plan directeur produits*.

L'objectif est de publier un Plan directeur quadriennal, à chaque fois un an après le *Plan fédéral de développement durable*. Le suivi se fera dans un programme annuel qui sera ajouté au budget. Ce programme fera une évaluation de la politique de l'année précédente et préparera la politique de l'année suivante. En outre, dans le courant de 2005, il faudra faire l'évaluation totale de la politique de produits.

Au cours de l'élaboration du *Plan directeur produits*, le service fédéral de l'Environnement a organisé les 23 et 24 octobre 2001 une importante conférence sur le sujet dans le cadre de la présidence belge de l'UE. L'objectif était de favoriser le développement de cette politique au niveau européen et dans les états membres de l'UE. En même temps, les services compétents avaient demandé une augmentation du budget afin d'élaborer le Plan directeur proprement dit. Cette augmentation n'a pas été accordée.

1. Le CCPIE est une structure administrative fixe de la Conférence interministérielle de l'environnement (CIE), l'organe de concertation entre les ministres de l'Environnement fédéraux et régionaux.  
2. Paru le 1/1/2002.

## Analyse

Cette politique n'en est encore qu'à ses premiers pas. Cependant, début 2002, il est déjà possible de découvrir des éléments conceptuels et opérationnels intéressants.

Au niveau conceptuel, cette politique a été conçue comme un cycle permettant d'apprendre par l'expérience, tout comme la procédure d'élaboration du *Plan fédéral de développement durable*. C'est important pour ce nouveau type de domaines politiques, étant donné qu'un grand nombre de groupes sociaux sont concernés et que les connaissances sont encore très lacunaires. L'étape de préparation, qui a permis de définir les grandes lignes du *Plan directeur produits*, est également une contribution positive à la concrétisation et à l'exécution de la politique intégrée de produits. Elle doit en principe aider à sensibiliser les instances qui jouent un rôle dans l'élaboration et l'exécution de ce futur *Plan directeur produits*.

Au niveau opérationnel, le choix de mandater le CCIPIE qui comprend un groupe de travail composé d'experts en matière de production semble efficace pour deux raisons:

- il n'y a pas de nouvelles structures. Puisque le Groupe directeur modes de consommation et de production réunit tous les experts en cette matière, il était préférable de collaborer avec ce groupe;
- il y a une collaboration avec les Régions puisque celles-ci sont également représentées dans la CIDD et le CCIPIE. C'est important, puisque la politique de produits se trouve en amont de la politique régionale d'environnement.

Le fait que le budget pour cette politique n'a pas été augmenté n'aide pas à dynamiser le travail, qui se déroule plus lentement que prévu. Il est en opposition avec l'intention du gouvernement de faire un effort important en vue de rendre les modes de production durables. Cette intention apparaît entre autres dans la note de politique générale des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement pour l'année budgétaire 2001 qui mentionne que "*stimuler des modes de production et de consommation durables est de toute évidence une priorité politique*" (p. 91). L'organisation d'une conférence sur le sujet de la politique intégrée de produits dans le contexte de la présidence belge de l'UE a également montré l'intérêt que le gouvernement porte à ce sujet.

### 3.3.2.2 Dialogue sur l'économie sociale



Un ministre de l'Économie sociale a été désigné pour la première fois en 1999. Dans l'exécution de sa politique, le ministre a attribué une place centrale au dialogue: entre les divers ministères fédéraux, entre les pouvoirs publics fédéraux et d'autres pouvoirs compétents et surtout avec le secteur de l'économie sociale elle-même. Ainsi le ministre a voulu savoir quelles étaient les espérances à court terme du secteur à l'égard des pouvoirs publics. Ce faisant, il a essayé de tenir compte de la diversité du secteur et des problèmes de définition.

## Objet

Cette section traite du dialogue sur l'économie sociale. Ce secteur produit des biens et services pour lesquels il existe une demande à laquelle les pouvoirs publics et les entreprises privées ne peuvent pas ou insuffisamment répondre. Ce secteur comprend des activités très diverses comme la prestation de services sociaux, l'insertion de groupes à risques dans le milieu de travail, la

formation et l'aide ménagère. L'économie sociale se distingue du secteur public parce qu'elle repose sur l'initiative privée et se distingue des entreprises privées par le fait que le bénéfice n'est pas son objectif principal. L'économie sociale souligne l'importance des membres de la société, de l'autonomie, de la démocratie et de la priorité de l'homme et du travail sur le capital. Il n'existe pas de description univoque de la notion d'économie sociale. Il s'agit là d'un problème pour les pouvoirs publics qui élaborent une politique pour ce secteur.

### *Processus politique*

Lors de la formation du gouvernement en 1999, la Belgique a eu pour la première fois dans son histoire un ministre fédéral de l'Économie sociale. En avril 2000, il a créé la cellule Économie sociale au ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement<sup>1</sup>, créant ainsi un service qui devra soutenir sa politique. La cellule a entre autres joué un rôle important comme point de contact pour tous les intéressés.

La cellule Économie sociale est chargée du secrétariat du Comité de concertation interministériel économie sociale, créé en mai 2000. Ce comité est composé de représentants de quatre ministères fédéraux (Affaires sociales, Santé publique et Environnement, Emploi et travail, Affaires économiques et Finances) et de deux autres services publics fédéraux (l'Institut national de statistique et le Bureau fédéral du plan). La tâche majeure du comité est de délibérer sur les questions d'économie sociale qui dépassent la compétence du ministre de l'Économie sociale, comme par exemple les règles concernant la TVA qui sont d'application dans le secteur.

En Belgique, l'économie sociale ressort de la compétence de plusieurs gouvernements. C'est la raison pour laquelle l'État fédéral, les trois Régions et la Communauté germanophone ont conclu en juillet 2000 un accord de coopération sur le sujet<sup>2</sup>. Dans ce cadre a été créé le Comité de concertation interministériel d'économie sociale.

Le ministre ne s'occupe pas seulement de la concertation avec d'autres départements et d'autres niveaux de pouvoir, mais aussi et surtout du dialogue avec le secteur même. A cet effet, il a organisé des ateliers sur trois thèmes: le rôle de l'économie sociale respectivement dans l'insertion, les services de proximité et l'économie plurielle. Une étude commandée par les Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles (SSTC) à trois universités a été la source d'inspiration pour la définition de ces thèmes. Sur base de ces ateliers, le ministre a voulu savoir quelles étaient les espérances à court terme du secteur vis-à-vis des pouvoirs publics. Comme il a déjà été dit, il est difficile de délimiter le secteur de l'économie sociale. Les ateliers visent à associer le plus d'acteurs possible à la concertation, compte tenu de la diversité du secteur. Les ateliers ont été préparés et organisés par un bureau d'études.

- Le groupe travaillant sur le rôle de l'économie sociale dans l'insertion sociale était composé de représentants de réseaux et de fédérations de l'économie sociale d'insertion. Des scientifiques, des membres de cabinets ministériels et des fonctionnaires ont également participé à ces réunions. Le groupe, de plus de trente personnes, s'est réuni trois fois et a achevé son rapport en juillet 2000<sup>3</sup>. La plupart des participants

---

1. Note politique Économie sociale du 23/11/1999. <http://www.lachambre.be/documents/198/17.pdf>.  
 2. Loi fédérale du 26/6/2001 *approuvant l'accord de coopération du 4 juillet 2000 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone relatif à l'économie sociale*. MB 28/08/2001.  
 3. Atelier économie sociale (28/7/2000). *Pré-rapport du groupe de concertation "Insertion"*. <http://www.alter.be/forum1/fr/pdf/esirap.pdf>.

étaient satisfaits du dialogue, bien que certains se posaient des questions sur le calendrier, la composition du groupe et le mode de travail. Les propositions du groupe ont trait entre autres à la description de l'économie sociale et aux éventuelles mesures d'aide par les pouvoirs publics.

- Le groupe traitant le rôle de l'économie sociale dans les services de proximité était plus difficile à composer que celui traitant de l'insertion. Jusqu'à présent les services de proximité se sont moins associés en organisations fédératrices. La liste des invitations a essayé de tenir compte de la grande diversité du secteur. En outre, ceux qui n'étaient pas présents aux ateliers avaient la possibilité d'y contribuer par écrit. Le groupe d'une trentaine de personnes s'est réuni quatre fois et a présenté son rapport en décembre 2000<sup>1</sup>.
- Le troisième thème n'a pas donné lieu à des réunions. Contrairement à l'insertion et aux services de proximité, l'économie plurielle n'est pas un sous-secteur de l'économie sociale mais un projet politique. Il veut définir et évaluer la plus-value de l'économie sociale, autrement dit, il veut traiter plus à fond la signification de l'économie sociale et sa valeur pour la société, l'environnement et le citoyen. Afin de faire avancer ce dossier délicat, le bureau d'études concerné a élaboré un document qui a été envoyé aux grandes fédérations de l'économie sociale<sup>2</sup>. Sept fédérations y ont réagi par écrit.

En attendant, les pouvoirs publics ont analysé les propositions et entrepris un certain nombre d'actions. Un AR du 20 septembre 2000 a abaissé la TVA pour certains produits de l'économie sociale. En mars 2000, le *Programme Printemps: Troque l'aide pour un boulot. L'État social actif pour les bénéficiaires du minimum de moyens d'existence et d'une aide financière* a élargi les possibilités d'emploi au sein de l'économie sociale. De plus, un institut universitaire a été chargé de réaliser une étude sur le statut des employeurs et des travailleurs du secteur de l'insertion. Afin de tenir compte des problèmes et des espérances des services de proximité, il a aussi été envisagé de créer un fonds expérimental pour ce secteur.

Sur son site Internet l'administration compétente indique que le dialogue avec le secteur pourra se poursuivre dans l'avenir<sup>3</sup>, mais il n'a pas encore été décidé selon quelle formule. Le premier *Forum sur l'économie sociale* a été organisé en novembre 2000, et suivi en novembre 2001, dans le cadre de la présidence belge de l'UE, par *Values@Work, Conférence européenne sur les perspectives de l'économie sociale dans le cadre du développement durable*, ce qui montre qu'il existe aussi d'autres moyens que ces ateliers pour mener ce dialogue. Les deux initiatives étaient des occasions de contacts entre le secteur et les pouvoirs publics.

## Analyse

Du point de vue politique, la nomination d'un ministre pour l'économie sociale était certainement un pas en avant: le domaine politique en est devenu plus visible. Grâce à un ministre spécifique, les possibilités de mener une politique coordonnée s'amplifient, renforçant ainsi le secteur. Ce renforcement du secteur est d'autant plus possible que le ministre compétent est également vice-

---

1. Atelier services de proximité (26/12/2000). *Conclusions approuvées de l'atelier de l'économie sociale relatif aux services de proximité, août à novembre 2000.*  
<http://www.alter.be/forum1/fr/pdf/prorap.pdf>.

2. Alter & L. *Note préparatoire sur le volet "économie plurielle" des Ateliers de l'économie sociale*  
<http://www.alter.be/forum1/fr/pdf/plunote.pdf>.

3. <http://www.minsoc.fgov.be/socialeconomy/fr/chantiers.htm>.

premier ministre et responsable du Budget et de l'Intégration sociale. L'existence du groupe de projet renforce certainement l'engagement d'autres départements dans l'économie sociale.

La formule d'ateliers a permis d'avoir des contacts avec le secteur, compte tenu du problème de sa délimitation et de sa diversité. Il s'agit là indiscutablement d'un grand pas dans le processus d'apprentissage. Dans les ateliers, les organisations du secteur ont souligné qu'elles souhaitaient une concertation *structurelle* avec les pouvoirs publics fédéraux. Dans un note adressée au ministre au printemps 2001, la cellule Économie sociale a signalé que les partenaires sociaux n'avaient pas encore été impliqués dans le dialogue<sup>1</sup>. Lors de la concrétisation du dialogue il faudra également réfléchir à leur rôle.

### 3.3.2.3 Certificats d'électricité verte négociables



Cette étude de cas illustre que dans sa politique et son choix des instruments politiques le gouvernement fédéral peut être influencé par l'UE et les Régions. Ce cas fait également apparaître quelques goulets d'étranglement possibles en ce qui concerne la consultation des intéressés.

#### Objet

Le gouvernement fédéral souhaite promouvoir la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables ou "électricité verte". La production d'énergie à partir de sources renouvelables (voir 1.3.7) peut remplacer en partie la production d'énergie à partir de carburants fossiles. Ainsi, elle peut contribuer à une réduction des émissions de gaz à effet de serre et par là, à la réduction des changements climatiques. De plus, ce type d'énergie rend la Belgique moins dépendante de l'étranger en matière d'énergie. Les certificats négociables sont un des instruments possibles pour stimuler la production d'électricité verte.

Pour commencer, les pouvoirs publics ont déterminé le pourcentage des livraisons d'électricité à produire à partir de sources renouvelables. Les producteurs d'électricité verte reçoivent, sous certaines conditions, des certificats d'électricité verte. Il s'agit de certificats pour la quantité d'électricité qu'ils produisent à partir de sources renouvelables. Ces certificats peuvent être négociés. Les fournisseurs d'électricité<sup>2</sup> doivent réaliser une part minimum imposée d'électricité verte dans leur livraisons d'électricité aux acheteurs finaux. Pour ce pourcentage de leurs livraisons, ils doivent déposer des certificats d'électricité verte. Les fournisseurs peuvent acquérir ces certificats en produisant eux-mêmes de l'électricité verte ou les acheter sur le marché. Si les fournisseurs ne peuvent pas déposer des certificats ou s'ils présentent des certificats en quantité non suffisante, ils devront payer une amende pour la part qui fait défaut.

#### Processus politique

Le 5 avril 2000, le Conseil des ministres fédéral a décidé de stimuler la production d'électricité verte sur base d'un système de certificats négociables. Le gouvernement a élaboré cette décision dans *un projet d'AR relatif au marché de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables*. Le conseil des ministres a approuvé ce projet d'arrêté le 7 décembre 2001. En approuvant ce

1. Cellule économie sociale (2001). *Note au Ministre de l'Économie sociale, Rapport concernant l'état d'avancement des travaux du groupe de travail interdépartemental économie sociale et les perspectives d'avenir*. Bruxelles: ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement.
2. Les fournisseurs vendent l'électricité qu'ils ont eux-mêmes produite ou qu'ils ont achetée à chez d'autres producteurs.

projet, le gouvernement exécute une disposition de la loi du 29 avril 2001 *relative à l'organisation du marché de l'électricité*. Cette loi a été adoptée en exécution de la directive 96/92/CE *concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité*. La directive et la loi visent une libéralisation progressive du marché de l'électricité. Sur ce marché libéralisé, le consommateur doit avoir le choix entre plusieurs fournisseurs, ce qui doit mener à des prix moins élevés et un meilleur service. Les responsables politiques souhaitent en même temps réaliser des objectifs environnementaux. C'est la raison pour laquelle le gouvernement impose au secteur de l'électricité des contraintes comme les règles concernant l'électricité verte.

Le projet d'AR sur l'électricité à partir de sources renouvelables règle en premier lieu l'adjudication de certificats pour la production de l'électricité verte dans la partie belge de la mer du Nord. Ensuite il contient des dispositions sur l'organisation d'un marché pour la négociation de certificats d'électricité verte. Le projet fixe également le volume minimum d'électricité verte que les fournisseurs sont obligés de fournir au consommateur final. En 2004 il s'agit de 3%, en 2006 de 4% et à partir de 2010 de 6%. De plus, le projet d'AR fixe les prix minimum garantis auxquels les producteurs peuvent vendre leurs certificats d'électricité verte. Le prix minimum diffère selon la technologie utilisée. Pour l'énergie éolienne en mer par exemple, le prix minimum s'élève à 0,09 EUR par kWh, pour l'énergie solaire à 0,15 EUR par kWh. Le projet d'AR fixe enfin l'amende pour les fournisseurs ne respectant pas leur engagement. A partir de 2004 ils devront payer 125 EUR par certificat de 1 000 kWh faisant défaut. Il faut signaler qu'en même temps que les certificats, un autre instrument fédéral, l'aide directe aux prix pour production d'électricité à partir de sources renouvelables, est toujours d'application.

Le secrétaire d'État pour l'Énergie et le Développement durable a demandé l'avis de la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG) sur l'avant-projet de d'AR. Cet avis est obligatoire en vertu de la loi sur l'électricité de 1999. La CREG a émis cet avis le 28 juin 2001. Le gouvernement a également demandé l'avis du Comité de contrôle de l'électricité et du gaz (CCEG). Dans son avis du 26 septembre 2001, le CCEG n'a traité qu'un seul article de l'avant-projet d'AR, ce que le gouvernement avait d'ailleurs suggéré dans sa demande d'avis. Le secrétaire d'État pour l'Énergie et le Développement durable a décidé de ne pas demander l'avis du Conseil fédéral du développement durable (CFDD). Il a annoncé que l'avant-projet d'AR était trop technique pour le CFDD qui n'est pas constitué d'experts dans le domaine et qu'il ne voulait pas surcharger ce conseil d'avis.

En Belgique l'électricité ressort de la compétence tant des pouvoirs fédéraux que des Régions. Les compétences fédérales sont: la production d'électricité dans la mer du Nord, le transport d'électricité à une tension de plus de 70 kilovolt et les tarifs d'électricité. Les Régions sont compétentes pour le reste. Dans le cadre de la transposition complète de la directive européenne concernant l'électricité de 1996, les pouvoirs publics fédéraux et les trois Régions ont décidé de coopérer de façon permanente.

Le 5 mai 2000 les quatre gouvernements ont commencé à préparer un accord de coopération. Le projet d'*accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-capitale relatif à la coordination administrative en matière d'organisation des marchés de l'électricité* a été approuvé par le Conseil des ministres fédéral le 21 septembre 2001. Cet

accord traite entre autres de l'organisation du marché de l'électricité verte. Les quatre gouvernements sont d'avis qu'étant donné la taille limitée de leurs marchés individuels, ils devront coopérer en matière de certificats d'électricité verte. À terme ils veulent réaliser un échange illimité de certificats. Le gouvernement fédéral a également délibéré avec les gouvernements régionaux sur l'avant-projet d'AR concernant l'électricité verte. La loi de 1999 concernant l'électricité lui impose d'ailleurs cette délibération.

Le Conseil d'état et la Commission de l'UE doivent encore se prononcer sur le projet d'AR<sup>1</sup>.

## Analyse

Cette étude de cas fait apparaître que la politique des pouvoirs fédéraux est nettement liée à la politique de l'UE et des Régions. Dans de tels cas, une certaine dose d'harmonisation et de coopération entre les parties concernées est nécessaire.

Ce cas démontre également que souvent le choix des instruments politiques n'est pas une question de principe sur base de leurs avantages et leurs inconvénients. Souvent ce choix est plutôt pragmatique. Les pouvoirs publics peuvent stimuler la production d'électricité à partir de sources renouvelables à l'aide de plusieurs instruments. Le gouvernement fédéral a décidé en avril 2000 d'utiliser des certificats d'électricité verte à cet effet. Plusieurs arguments soutiennent cette décision mais elle a sans doute été fortement influencée par le choix antérieur de la Région flamande pour cet instrument. Avec ce choix le gouvernement fédéral a exécuté une disposition de la loi concernant l'électricité de 1999. Les auteurs de cette loi visaient cependant un autre système, celui des prix constants. En plus, le gouvernement combine les certificats verts avec des prix minimum auxquels les producteurs peuvent vendre leurs certificats. En même temps il continue à utiliser un autre instrument, le soutien direct aux prix. Le gouvernement n'a pas fait faire d'étude comparative préalable entre les différents instruments. Il n'est donc pas possible de savoir s'il a choisi l'instrument approprié. Selon la CREG il est certain que les coûts augmentent du fait qu'il existe plusieurs instruments en parallèle.

Enfin cette étude de cas indique quelques nouveaux goulets d'étranglement concernant la participation des intéressés par des avis. Un premier problème consiste à savoir qui doit être consulté, ce qui est parfois repris dans une loi. La loi concernant l'électricité de 1999 détermine par exemple que le gouvernement est obligé de demander l'avis de la CREG quand il s'agit d'arrêtés royaux concernant l'électricité verte. Dans d'autres cas, la demande d'avis dépend de l'appréciation personnelle des membres du gouvernement sur base de critères vagues. Il s'agit par exemple de la décision de ne pas demander l'avis d'un conseil d'avis concerné, parce qu'un sujet est trop technique ou de crainte de le surcharger. Un deuxième problème concerne le délai, parfois insuffisant, disponible pour formuler un avis. Ainsi le gouvernement a voulu recevoir l'avis sur l'électricité verte de la CREG dans le délai d'un mois. Le Comité de direction de la CREG a réussi à préparer un avis à peu près dans ce délai et à l'envoyer au secrétaire d'État. Cependant, le délai était trop court pour permettre au Conseil général de la CREG, dans lequel les intéressés sont représentés, de se prononcer sur le texte de la proposition.

1. Ils ont jugé le 2/05/2002 que les autorités fédérales ne sont pas compétentes pour la promotion des énergies renouvelables. Le ministre en a tenu compte dans l'AR du 16/07/2002 *relatif à l'établissement de mécanismes visant la promotion de l'électricité produite à partir des sources d'énergie renouvelables* (MB 23/08/2002).

### 3.3.2.4 Désignation d'aires marines protégées



Cette étude de cas illustre en premier lieu comment une politique peut échouer si la participation et le support scientifique sont utilisés d'une façon qui paralyse le dossier. L'étude de cas fait également apparaître qu'initialement les responsables politiques avaient sous-estimé l'importance de l'intégration des composantes d'un développement durable. Le fait que les mesures ont été prises au cours d'une période d'élection a aggravé le conflit d'intérêts.

#### Objet

Le 20 janvier 1999 le Parlement a unanimement adopté la loi *visant la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique*. Elle permet de protéger la faune et la flore dans certaines catégories d'aires marines sur base d'arrêtés d'exécution qui, entre autres, limitent ou interdisent les activités dans ces aires.

La loi permet d'exécuter des engagements internationaux signés et ratifiés par la Belgique. Il s'agit entre autres de la Convention de Ramsar (1971) *relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats de la sauvagine*, de la Convention de Berne (1979) *relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe*, de la Convention de Bonn (1979) *sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage*, de la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (OSPAR, 1992) et de la Convention sur la diversité biologique (1992). A cela s'ajoutent deux directives européennes: 79/409/CEE *concernant la conservation des oiseaux sauvages* et 92/43/CEE *concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages*. Le premier Plan fédéral de développement durable présente les origines de cette loi (§ 212 à 224).

#### Processus politique

Dès avant la parution de cette loi dans le Moniteur belge du 12 mars 1999, le cabinet du secrétaire d'État pour l'Environnement avait préparé trois projets d'AR concernant la désignation d'aires marines protégées, la gestion et la limitation de la pêche dans ces zones et leur gestion, leur protection et leur conservation. Le premier avant-projet d'AR désigne neuf aires marines protégées, sur base d'une proposition de l'Unité de gestion du modèle mathématique de la mer du Nord et de l'estuaire de l'Escaut (UGMM). La première version de ces textes reprenait une interdiction de la pêche dans ces zones. Après concertation avec le ministre fédéral de l'Agriculture, compétent pour la pêche, cette interdiction a été supprimée, ce qui a engendré une incohérence, puisque des activités plus légères telles les sports nautiques restaient interdites dans les zones protégées.

Le ministre de l'Agriculture a demandé un avis à la Commission consultative spéciale de la pêche du Conseil central de l'économie. Cet avis du 31 mars 1999 (CCE 1999/315) pose des questions quant aux "*effets biologiques*" (p. 4) de la protection de ces aires et à la perturbation par des activités humaines. Il plaide pour une évaluation des activités économiques et des "*effets bio-économiques*" (p. 5) des mesures. S'il existe des preuves scientifiques incontestables pour ces effets, la Commission est disposée à discuter de la délimitation des zones.

Le 17 mars 1999 la province de la Flandre occidentale a organisé une réunion avec les bourgmestres du littoral, à la demande du secrétaire d'État. A cette occasion les trois projets d'AR ont été présentés et discutés. Avant même cette réunion, les projets se heurtaient déjà aux réactions publiques des pêcheurs,

entre autres via la Centrale des armateurs, la Fédération belge des ouvriers du transport et l'Union belge des marins. D'autres réactions sont venues des amateurs de sport nautique par la Vlaamse Vereniging voor Watersport et des bourgmestres du littoral. Ils craignaient que les revenus de la pêche et du tourisme ne diminuent suite à cette politique. Des critiques ont également été formulées quant au manque de concertation sur les projets d'AR et à quelques incohérences dans les textes. Le lendemain, il y a eu une réunion de protestation avec les opposants au projet et quelques membres du parlement fédéral originaires du littoral. Il est probable que le climat préélectoral a contribué à la dramatisation du dossier.

Des membres du parlement flamand ont interpellé le ministre flamand des Affaires économiques, PME, Agriculture et Médias. Le secrétaire d'État fédéral pour l'Environnement a répondu à une question au parlement<sup>1</sup> que les projets d'AR ne seraient adoptés qu'après une ample consultation des secteurs actifs sur la côte. Le gouverneur de la province a été chargé de l'organisation de cette consultation et du rapportage avant le 15 septembre 1999, c'est-à-dire après les élections. La consultation a eu lieu en automne et s'est faite en trois phases: une journée d'étude avec les secteurs concernés, une concertation avec les mouvements environnementaux et une concertation avec les services publics concernés.

Le 2 mai 2000 le gouverneur de la province de Flandre occidentale a envoyé une note de recommandation au ministre, indiquant les points faibles de la loi de janvier 1999, tels l'interdiction de toute activité dans les aires marines à l'exclusion des activités les plus lourdes comme la pêche professionnelle, la navigation et les activités militaires. En plus la note contient des recommandations suivantes:

- utilisation d'instruments pour délimiter les aires protégées, tels des cartes marines indiquant les zones d'importance écologique et un inventaire des activités socio-économiques dans le temps et l'espace;
- associer les secteurs actifs dans la zone à l'étude des mesures et éventuellement leur donner l'occasion de formuler des suggestions.

Suite aux recommandations du gouverneur le ministre de l'Environnement s'est engagé à faire d'abord analyser scientifiquement la délimitation des aires protégées. En janvier 2002 cette intention n'a pas encore été concrétisée.

## Analyse

Cette étude de cas démontre clairement que l'appel à l'analyse scientifique et aux processus de participation peut être détourné pour bloquer un dossier. Certains opposants au projet ont pris de vitesse le mécanisme de concertation prévu, tout en déplorant le manque de concertation. Ils ont par ailleurs fait valoir la nécessité d'une certitude scientifique avant de pouvoir prendre une mesure de conservation. En insérant un tour de participation supplémentaire, le secrétaire d'État à l'Environnement a reporté le dossier jusqu'après les élections, ce qui a probablement évité la fin pure et simple du projet. La recommandation du gouverneur de faire une analyse plus approfondie a probablement contribué à encore reporter l'adoption de la mesure.

1. Interpellation de J. Peeters par J. Van de Lanotte et réponse du 18/3/1999 (Chambre des Représentants 49ième législature – rapport analytique – session plénière du 19/3/1999).

En novembre 2001 l'UGMM a rédigé un rapport sur l'exécution de la loi *portant protection du milieu marin* de 1999<sup>1</sup>. Dans ce rapport, elle propose un classement des aires sur base de leur importance et des risques auxquelles elles sont exposées. Le rapport contient également une analyse des effets positifs de la protection de ces aires pour leurs zones limitrophes. A l'heure actuelle on dispose donc d'une base scientifique pour prendre une décision.

Néanmoins, la loi semble loin d'être appliquée. Les notes politiques Environnement pour 1999, 2000 et 2001 annoncent l'adoption des AR. Le *Plan fédéral de développement durable 2000–2004* pose "La création d'aires marines protégées et l'établissement de plans de gestion pour ces aires seront des mesures prioritaires" (§ 339). Mais la note politique Environnement pour 2002 n'en parle plus qu'en termes vagues: "Un second projet consiste en la concrétisation de l'objectif qui consiste à pouvoir disposer de toutes les informations permettant de désigner, toujours en concertation avec toutes les parties concernées, des réserves marines qui requièrent une protection particulière et d'élaborer des plans de gestion à cet effet" (p. 72).

### 3.3.2.5 Information relative aux substances et préparations en matière de sécurité et de santé des travailleurs



Cette étude de cas porte sur la santé sur les lieux de travail, et plus particulièrement la protection des travailleurs contre les risques suscités par les produits chimiques auxquels ils sont exposés. La politique qui doit gérer ces risques reste flexible, mais ne permet pas d'exploiter l'information de façon optimale.

#### Objet

Les substances et préparations sur lesquelles porte la loi analysée ici sont des éléments ou des combinaisons chimiques utilisés dans des processus industriels (à l'exception des solvants). Il est important de connaître les dangers éventuels de ces produits, car ils peuvent être présents dans l'air des lieux de travail et donc avoir un effet sur les travailleurs qui y sont exposés pendant une durée prolongée. Par exemple le benzène, le plomb ou la silice peuvent causer des maladies lorsqu'ils se trouvent dans l'air inhalé. La présence de telles substances et les risques qu'elles entraînent doivent être connus, tout comme les mesures de protection nécessaires.

#### Processus politique

Le 28 janvier 1999, Le Parlement a approuvé la loi *relative aux garanties que doivent présenter les substances et préparations en matière de sécurité et de santé des travailleurs en vue de leur bien-être*. La loi stipule à l'égard des fournisseurs de produits chimiques les informations qui doivent accompagner les produits fournis, de sorte que les utilisateurs en connaissent les dangers et puissent se protéger. Elle permet également aux pouvoirs publics d'interdire certains produits.

La nouvelle loi met en accord la législation belge avec les effets de la régionalisation des compétences et avec la nouvelle législation européenne. La marge de manœuvre du législateur était dès lors limitée. Lors de la préparation de la directive 98/24/EG *concernant la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à une exposition à des agents chimiques sur le lieu du travail*, le Comité économique et social européen a donné un avis indiquant que le nombre de substances, leurs utilisations multiples ainsi que les

---

1. UGMM (2001). *Exécution de la loi portant protection du milieu marin*. Rapport des activités annuel 15/10/2000 – 15/10/2001.

risques envers la sécurité et la santé exigent une réglementation et un contrôle généraux mais clairs.

Pour être d'application, la loi doit être complétée par des arrêtés royaux (AR). Cela donne au gouvernement la possibilité d'intervenir rapidement et avec souplesse. Deux AR sont prêts à être approuvés par le conseil des ministres. Le premier de ceux-ci précise les obligations des fournisseurs ainsi que les contrôles à cet égard. Le deuxième ajuste le rapport existant entre ces AR et deux autres AR plus anciens.

Les producteurs qui mettent sur le marché ces nouveaux produits utilisés par l'industrie sont obligés de faire étudier scientifiquement toute l'information sur les risques qu'ils comportent et de la transmettre aux fournisseurs. Ceux-ci doivent à leur tour communiquer l'information aux utilisateurs. Une enquête peut aussi être demandée pour des produits qui sont déjà disponibles.

L'inspection technique du ministère de l'Emploi et du travail contrôlera l'application de la loi. En dépit du travail additionnel, aucun élargissement de l'effectif n'est prévu.

### Analyse

L'information sur les dangers encourus est sujette à l'incertitude scientifique et les normes quant aux risques qui sont acceptables et ceux qui ne le sont pas changent avec le temps. En outre, la transparence n'est pas toujours garantie dans la mesure où d'importants intérêts financiers sont également en jeu.

La loi ne prescrit pas que les médecins généralistes ou spécialistes reçoivent des informations sur les risques pour la santé des travailleurs. Ce sont donc les travailleurs eux-mêmes qui doivent signaler à leur médecin qu'ils travaillent ou ont travaillé avec des produits dangereux. La loi ne stipule pas que les employeurs doivent informer les syndicats ni les travailleurs. Afin de profiter d'une protection parfaite, ceux-ci doivent s'appuyer sur la loi du 4 août 1996 *relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail* ainsi que sur un AR du 27 mars 1998. Ces textes précisent que les employeurs sont responsables du bien-être de leurs employés et les obligent à informer ceux-ci des risques sur le plan de la sécurité et de la santé.

Ni la loi, ni les AR ne prévoient d'interconnexion entre l'information sur les risques de santé et la liste des maladies professionnelles reconnues par le Fonds des maladies professionnelles. Pour les victimes, cette liste facilite la preuve d'une exposition à un risque et de la maladie professionnelle qui en découle. Si un employé malade a été exposé à un risque et si sa maladie est reprise dans la liste, elle est reconnue en tant que maladie professionnelle. La charge de la preuve ne se trouve plus du côté de la victime. Si le Fonds des maladies professionnelles recevait les informations sur les produits dangereux, il pourrait mieux protéger les travailleurs et veiller à la prévention.

Le contrôle assuré par l'Inspection technique ne semble pas suffisant pour inciter à une bonne observation de la loi. Toutefois, de telles lois semblent correctement observées pour trois raisons. Premièrement, une infraction peut mener à une amende élevée. Deuxièmement, il se peut que des dommages dus à un manquement mènent à des réclamations en dommages et intérêts, ce que préfèrent éviter les entreprises. Troisièmement, les syndicats sont attentifs au problème, bien que la loi ne leur donne aucun rôle particulier à cet égard. En effet, légalement, ils ne doivent pas être informés.

### 3.3.2.6 Incitants fiscaux pour un transport moins polluant



Cette étude de cas envisage plusieurs mesures prises pour rendre la circulation moins polluante. Ces mesures visent à alléger les problèmes de pollution dus au trafic. Ces mesures sont toutefois insuffisantes pour réellement réduire la pression de la circulation sur l'environnement. Cette étude de cas montre qu'un pays qui signe des accords internationaux dispose de suffisamment de marge pour prendre des mesures complémentaires. Cette étude de cas montre enfin que la réforme de l'Etat peut entrer en conflit avec d'autres processus politiques.

#### Objet

La circulation est une importante source de pollution de l'environnement. Par diverses mesures fiscales, le gouvernement tente de limiter cette pollution; en augmentant certains impôts et en diminuant d'autres, il peut en effet encourager l'usage de certains moyens de transport et combustibles, et en décourager d'autres.

#### Processus politique

D'abord, le gouvernement fédéral a modifié certaines dispositions concernant les trajets entre le domicile et le travail dans l'impôt des personnes physiques<sup>1</sup>. Le parlement a approuvé cette mesure qui fait partie d'une réforme beaucoup plus vaste de l'impôt sur les personnes physiques. Les déplacements par les transports en commun, en vélo et à pied notamment obtiennent ainsi à partir de l'exercice 2001 un traitement plus favorable.

Ensuite, le gouvernement a institué une prime pour le placement dans un véhicule à essence d'une installation au LPG<sup>2</sup>. Le véhicule doit être transformé en 2001 ou en 2002.

En troisième lieu, le gouvernement fédéral a décidé, en octobre 2001, de rendre plus attractifs l'essence et le gasoil pauvres en soufre en faisant augmenter les accises<sup>3</sup> sur les produits riches en soufre.

Quatrièmement, le Conseil des ministres du 19 juillet 2001 a approuvé un avant-projet de loi afin de modifier la taxe de mise en circulation (TMC) de certains véhicules. La TMC serait ainsi abaissée pour les voitures à essence et au diesel qui rejettent moins de substances dangereuses, respectant dès à présent les conditions qui n'entreront en vigueur qu'en 2005. Les véhicules roulant au LPG obtiendraient également une réduction de la TMC. Par contre, cet impôt augmenterait pour les véhicules de seconde main, plus polluants.

Enfin, le gouvernement a également décidé le 19 juillet 2001 de tenir compte de la mesure dans laquelle les voitures polluent l'atmosphère dans le calcul de la taxe annuelle de circulation.

#### Analyse

Les mesures étudiées ici permettent de comprendre que la fiscalité peut servir d'outil pour un développement durable. Jusqu'à un certain point, toutes ces mesures contribuent à diminuer la pollution due à la circulation. Une voiture qui répond déjà aujourd'hui aux normes plus strictes qui entreront en vigueur en 2005 produit moins de substances nocives par kilomètre parcouru. Si les pou-

---

1. Loi du 10/8/2001 portant réforme de l'impôt des personnes physiques (MB 20/9/2001, pp. 31516-30), articles 6 à 9 inclus.

2. Loi du 2 janvier 2001 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses (MB 3/01/2001, pp. 81-128), article 14.

3. AR du 29 octobre 2001 portant modification de la loi du 22 octobre 1997 relative à la structure et aux taux des droits d'accise sur les huiles minérales (MB 1/11/2001, pp. 37945-50).

voirs publics avantagent de tels véhicules, cela représente un pas dans la bonne direction. Mais pour réaliser les objectifs ambitieux en matière de transport (voir 3.3.2.10), il faudra encore beaucoup d'efforts. Un calcul complet des coûts environnementaux qui ne sont pas encore exprimés par les prix reste impossible, en dépit des mesures qui ont déjà été prises ou proposées.

En ce qui concerne l'environnement, les gouvernements adoptent de nombreuses mesures à l'échelle internationale. La teneur en soufre de l'essence et du gasoil ainsi que les normes auxquelles doivent se conformer les gaz d'échappement des voitures en sont des exemples. Dans les deux cas, existent déjà des accords en matière de règles plus sévères qui entreront en vigueur en 2005. Ces exemples montrent également que les pays disposent d'une certaine marge de manœuvre pour mener une politique à titre domestique. Sur certains points, il est même possible d'aller au-delà des dispositions internationales. La Belgique récompense ainsi ceux qui appliquent d'ores et déjà les règles les plus sévères. Dans le premier cas, en favorisant l'essence et le gasoil pauvres en soufre par des accises plus élevées sur les combustibles riches en soufre. Dans le deuxième cas, en diminuant la TMC des voitures qui respectent déjà la norme dite Euro 4<sup>1</sup>. L'application et l'impact des deux mesures sont provisoires, parce que les règles plus sévères entreront en vigueur pour tous les producteurs européens à partir de 2005.

Cette étude de cas illustre également qu'au cours d'un processus politique, les mesures envisagées peuvent changer. Pour avantager fiscalement les combustibles pauvres en soufre, l'idée initiale de la mesure consistait en une réduction d'accises pour ces produits. Une telle mesure aurait cependant entraîné une diminution des recettes publiques. Pour cette raison, le gouvernement a finalement décidé d'augmenter les accises sur les produits contenant plus de soufre. Cette mesure devrait également encourager les producteurs à passer avant 2005 aux variantes pauvres en soufre.

Par ailleurs, ce cas montre que le gouvernement utilise parfois des dispositions subtiles afin de rendre celles-ci financièrement aussi peu pénalisantes que possible. Ainsi, le gouvernement a décidé de n'adapter l'augmentation des accises que lorsque le prix des carburants automobiles diminuerait et qu'il n'exploiterait que la moitié de la baisse de prix et que l'ensemble de l'augmentation des accises de 0,0149 EUR/litre serait introduite progressivement. Les intéressés sont ainsi moins sensibles à l'augmentation des accises dans la mesure où l'augmentation fiscale va de pair avec une baisse des prix.

Pour conclure, il apparaît aussi dans cette étude de cas que la réforme de l'État peut interférer avec d'autres processus politiques. Le 19 juillet 2001, le Conseil des ministres fédéral a adopté la réforme de la TMC et de la taxe de circulation. Durant la même période, il a transféré la compétence pour ces impôts aux Régions à partir du 1 janvier 2002<sup>2</sup>. Ce conflit entre deux processus a pu être résolu: le 7 décembre 2001, le gouvernement fédéral et les Régions ont décidé de signer un accord de coopération sur la réforme de la TMC et de la taxe de circulation.

- 
1. Les Euro-normes sont l'appellation populaire de directives qui imposent aux constructeurs automobiles européens de produire des véhicules qui émettent des quantités plus faibles de certains gaz d'échappement. Ces normes sont programmées pour devenir progressivement de plus en plus strictes. Selon la directive 98/69/EU *relative aux mesures à prendre contre la pollution de l'air par les émissions des véhicules à moteur*, qui est transposée dans le droit belge, toutes les nouvelles autos devront être en conformité avec la norme Euro 4 en 2005.
  2. Loi spéciale du 13 juillet 2001 *portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions* (MB 3/8/2991, pp. 26646-60), articles 5 et 58.

### 3.3.2.7 Label pour une production socialement responsable



Cette étude de cas indique que, pour un instrument politique relativement nouveau, la route peut être particulièrement longue entre la proposition au parlement et l'acceptation finale. Elle montre également que les gouvernements de pays en développement n'apprécient pas une initiative nationale unilatérale visant à rendre les modes de production durables, car celle-ci affecte les modes de production dans leurs pays.

#### Objet

Cette étude de cas porte sur une proposition de loi pour un label relatif à la production socialement responsable, couramment appelé label social. Un label social est un moyen d'informer sur les conditions sociales au cours de la production ou de la livraison des marchandises et des services. Cela est possible à l'aide d'une formule ou d'un symbole apparaissant sur l'emballage. L'objectif est d'influencer les choix des consommateurs. Le label informe également les épargnants et les investisseurs institutionnels car ils peuvent l'utiliser comme instrument d'évaluation s'ils cherchent à investir leurs capitaux dans des entreprises socialement responsables.

L'objectif de ce label est de promouvoir les droits du travail qui sont inscrits dans les conventions de base de l'Organisation internationale du travail (OIT). En résumé, voici ce qu'elles contiennent:

- interdiction du travail forcé (conventions 29 et 105 de l'OIT);
- liberté d'association dans des syndicats (convention 87);
- droit d'organisation et de négociations collectives (convention 98);
- interdiction de discrimination en matière de travail et de rémunération (conventions 100 et 111);
- interdiction du travail des enfants (convention 138).

La proposition de loi s'appuie sur la demande de nombreux consommateurs et d'organisations non gouvernementales (ONG) de disposer d'une référence fiable pour l'ensemble des initiatives privées en la matière. Le label social est conforme à une politique favorisant le respect des droits du travail. Font également partie de cette démarche le soutien aux pays qui veulent renforcer leur inspection du travail, le lien avec le système de préférences généralisées<sup>1</sup>, les clauses sociales dans les adjudications publiques et dans les accords de coopération avec les pays en développement.

#### Processus politique

La proposition de loi a été déposée au parlement fédéral en novembre 1998. La proposition originale prévoyait un label pour les biens et services mis sur le marché belge et un certificat pour les entreprises qui produisent et commercialisent des biens ou services. Le label et le certificat sont volontaires. La proposition contenait également les éléments suivants. Un Comité pour une production socialement responsable est créé pour veiller à l'attribution du label et à l'aide aux pays en développement qui souhaitent octroyer ce label. Les syndicats, employeurs, associations de consommateurs et ONG y sont représentés. Des institutions agréées assurent les contrôles. Chaque année, le ministre des Affaires économiques présente un rapport d'évaluation de l'exécution aux chambres législatives.

---

1. Ce système règle les relations commerciales entre l'UE et les pays en voie de développement. L'UE accorde des réductions sur les droits de douane aux importateurs qui respectent les principales règles de l'OIT.

Un groupe de travail auprès du ministère des Affaires économiques a, dans un premier temps, suivi le dossier administratif. Depuis avril 2000, un Groupe de travail interdépartemental économie sociale a repris ce travail (voir 3.2.2.2.). Ce groupe de travail examine également la possibilité de créer une plate-forme européenne de monitoring au niveau de l'UE pour, à moyen terme, introduire un label européen similaire. Un label est toujours plus efficace lorsque plusieurs pays l'appliquent.

La Chambre et le Sénat ont plusieurs fois discuté le projet et y ont apporté d'importants amendements. Ci-dessous suit une brève description de ce parcours.

La Chambre a adopté la proposition de loi. Le Sénat n'a pas eu le temps d'approuver la proposition de loi avant la fin de la législature qui s'achevait en 1999. En juillet 1999, le nouveau gouvernement exprimait le souhait de promouvoir une production socialement responsable. Dans le *Plan fédéral de développement durable 2000-2004* (§ 102), le gouvernement a également mentionné son souhait d'un label social. Dès lors, le Sénat a poursuivi son travail. La Commission du Sénat des relations étrangères et défense a entendu des représentants de plusieurs groupes sociaux impliqués, comme des ONG et des fédérations d'entreprises. En mai 2000, le Sénat a renvoyé la proposition de loi à la Chambre avec un certain nombre d'amendements importants.

- Le certificat pour les sociétés a été abandonné. Ce qui rétrécit drastiquement le champ d'application de la mesure et permet à une entreprise de disposer d'un label pour certains produits tandis que, dans d'autres segments de sa production, elle ne respecte peut-être pas les droits du travail. La raison était qu'il est préférable de démarrer cette nouvelle politique de façon modeste pour éventuellement l'élargir par la suite.
- D'après le Sénat, il n'était pas nécessaire d'octroyer un label social à des produits dont la production est entièrement européenne. Pour cette raison, il a uniquement voulu le faire valoir pour des produits qui sont entièrement ou partiellement importés depuis l'extérieur de l'UE.
- Le Sénat demande que les critères de contrôle comprennent au moins l'application des conventions de l'OIT afin de pouvoir ultérieurement les étendre à d'autres conventions. L'effet stimulant d'une telle mesure augmente à mesure qu'elle s'élargit.
- Il demande enfin que soit constituée une chambre de réflexion qui rechercherait une approche intégrée de critères sociaux et environnementaux.

La proposition de loi peut avoir un impact sur la libre circulation des biens et services. Pour cette raison, la Commission européenne et l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont été avisées du projet de loi, étant donné que leur tâche est de veiller à la liberté du commerce. La Commission a demandé trois adaptations.

- La définition du terme entreprise doit permettre à toutes les entreprises européennes et internationales de solliciter le label.
- Les services belges de contrôle doivent également reconnaître les labels d'autres pays européens, ou un label européen. Des services étrangers doivent également être agréés pour l'octroi et le contrôle.
- Si le ministre des Affaires économiques refuse l'octroi d'un label, ce refus doit être motivé.

La Commission fait remarquer trois éléments que doit contenir la proposition de loi afin d'être compatible avec les règles du commerce international: le caractère volontaire du label, l'absence de discrimination pour obtenir le label et vis-à-vis des entreprises qui ne l'ont pas, et la transparence. Elle souligne également l'importance des évaluations annuelles.

Au niveau de l'OMC, c'est la Commission qui défend le label social belge. Les pays en développement qui ont débattu ce sujet auprès de l'OMC<sup>1</sup> étaient fortement opposés au label social. Ils l'ont qualifié de barrière sociale déguisée et ont trouvé qu'il sert à imposer unilatéralement des normes sociales. Cela pourrait miner leur participation au commerce mondial et mettre en danger leur vision du développement.

La Commission des relations extérieures a répondu aux remarques de la Commission européenne. Elle a également tenu compte des remarques des pays en développement. Elle a approuvé la proposition de loi avec un certain nombre d'amendements reprenant les remarques de la Commission. Elle a également ajouté la convention 182 de l'OIT sur les pires formes de travail des enfants.

Au cours de la séance plénière du 29 novembre 2001<sup>2</sup>, la Chambre a accepté la proposition de loi. Pour garantir la transparence et la communication au sujet du label, le groupe de travail interministériel a rédigé un vade-mecum à ce sujet. En outre, il envisage dans l'avenir une campagne d'information et un site Internet.

## Analyse

La procédure de développement d'une loi est longue. Cela ressort de la description ci-dessus. Quelques facteurs peuvent expliquer cette complexité.

- La proposition de loi concerne un domaine relativement nouveau. Il n'existe aucune initiative comparable auprès d'autres pouvoirs publics. Dans le domaine privé, par contre, il en existe.
- Le dossier tombe sous la compétence de plusieurs pouvoirs publics, tant nationaux et européens qu'internationaux.
- Enfin, il aborde un point extrêmement sensible sur le plan international, en l'occurrence le respect des droits du travail.

La vive réaction des pays en développement peut s'expliquer de quatre façons.

- La notification auprès de l'OMC a donné l'impression que le label est obligatoire.
- Elle s'est trouvée à l'ordre du jour au cours des préparations à la négociation de Doha en novembre 2001, qui était une période diplomatiquement délicate. Les pays en développement s'opposaient alors aux barrières commerciales – entre autres de l'UE - qui leur sont défavorables.
- La Belgique n'a pas fait de démarches diplomatiques pour défendre le label auprès des pays concernés.
- Les acteurs directement concernés par un plus grand respect des droits du travail ne sont peut-être pas représentés auprès de l'OMC.

---

1. Les pays membres de l'ASEAN (Brunei, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Myanmar, Philippines, Singapour, Thaïlande et Vietnam, l'Inde, l'Égypte, le Mexique, Cuba, Hong Kong et la Chine).

2. Le 31/1/2002, le Sénat a approuvé la loi *visant à promouvoir la production socialement responsable* du 27/2/2002 (MB 26/03/2002). La Belgique est le premier pays à disposer d'une telle loi.

Enfin, avant que des produits ne portent le label social, un certain nombre d'arrêtés d'exécution doivent encore préciser les règles en matière de contrôle, de reconnaissance des institutions de contrôle, des conditions d'utilisation et d'apparence du label.

### 3.3.2.8 Accès public à Internet



La politique belge en matière de raccordements publics et d'accès à Internet est en cours d'exécution; il s'agit de mesures pour atteindre les objectifs en matière d'accès publics à Internet du plan *e-Europe 2002*. La définition préalable des concepts de ce plan a manqué de rigueur, ce qui mène à une confusion pour connaître le degré de réalisation de la politique et de respect des mesures européennes. Avec les sources disponibles, il n'est pas possible de comprendre le rapport existant entre la politique belge d'accès public à Internet, dans le respect des accords européens, et le projet belge d'e-Government. Dans différents documents, le gouvernement belge affirme néanmoins que sa politique d'accès public à Internet s'insère dans ce projet.

#### Objet

Cette section concerne la mise à disposition de raccordements publics à Internet. Il s'agit d'ordinateurs destinés à l'accès Internet qui se trouvent à des endroits accessibles à tous, comme les bibliothèques. Ceci représente une solution possible à la fracture numérique (voir 1.3.4) Les pouvoirs publics placent la mise à la disposition des raccordements à Internet dans le concept d'e-Government, c'est-à-dire: "*un guichet digital qui fournit ses services par le biais d'Internet et qui, dès lors, arrive à mieux informer, soutenir et administrer ses citoyens*<sup>1</sup>".

L'UE annonce la mise à disposition de raccordements publics à Internet dans le plan d'action *e-Europe 2002*<sup>2</sup>. Cela fait partie des décisions du Conseil européen de Santa Maria da Feira en juin 2000. Elle demande aux institutions, aux États membres et à tous les autres acteurs, de préparer des perspectives à long terme pour une économie de la connaissance pouvant promouvoir l'intégration de la technologie de l'informatique et la réduction de la fracture numérique. Le plan *e-Europe 2002* envisage l'installation de terminaux Internet avec des possibilités de formation dans les espaces publics tels que les bibliothèques, les bureaux de placement professionnel, les écoles. Tout le monde aura ainsi accès à cette technologie, et la capacité d'insertion professionnelle des utilisateurs en sera élargie. Pour la fin 2001, les services publics doivent offrir des raccordements publics à Internet dans des espaces publics. Ils doivent aussi installer des centres multimédia dans toutes les organisations qui fournissent un accès à la formation et à des possibilités de travail électronique, avec le soutien des fonds structurels européens là où cela sera nécessaire.

#### Processus politique

Avant que ce plan d'action n'existe, les pouvoirs publics fédéraux avaient déjà contribué à l'accès public à Internet. La base en a été le contrat de gestion entre les pouvoirs publics fédéraux et Belgacom<sup>3</sup>, qui règle leurs rapports pour l'exécution des missions de service public. L'une de ces missions est l'I-Line, un service pour le raccordement à un prix avantageux des écoles, bibliothèques et hôpitaux à Internet. L'État, les bénéficiaires et, pour les écoles, Belgacom en partagent les coûts.

1. Van Sebroeck, H. (2001). *E-Gov - Naar een elektronische overheid in België*. Working Paper 4.01. Bruxelles: Bureau fédéral du plan. p. 13.  
 2. [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/action\\_plan/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/action_plan/index_fr.htm).  
 3. AR du 22/06/1998 (MB 18/07/1998) et du 12/08/2000 (MB 12/09/2000).

En novembre 2000, la Belgique a rapporté à l'UE ses réalisations en matière de fourniture de raccordements publics à Internet<sup>1</sup>. Ce rapport affirme que l'accès public existe dans les bibliothèques et que ces mesures font partie du concept d'e-Government. Le texte mentionne entre parenthèses que ce concept est en préparation. Par ailleurs, il renvoie à l'I-Line. Les données sur le nombre de raccordements Internet que les pouvoirs publics fédéraux proposent au public ne sont pas repris dans ce document.

En mars 2001, les pouvoirs publics fédéraux ont adapté l'I-Line pour mieux atteindre les objectifs du plan *e-Europe 2002* en matière d'accès du public à Internet. Le ministre des Télécommunications reçut alors l'autorisation du Conseil des ministres de libérer près de 12 millions d'EUR pour offrir un raccordement Internet via l'I-line à toutes les écoles primaires et secondaires de Belgique. Les écoles, bibliothèques et hôpitaux qui disposaient déjà d'un tel raccordement pouvaient quant à eux remplacer leur raccordement ISDN par des raccordements ADSL plus rapides.

Pour une utilisation illimitée, ceux qui proposent la I-Line avec une technologie ADSL payent annuellement un montant fixe qui est un peu inférieur au prix réel, les pouvoirs publics fédéraux ajoutant la différence. Un communiqué de presse du ministre des Télécommunications du 29 mars 2001 annonce que 939 bibliothèques et 471 hôpitaux disposent d'une I-Line<sup>2</sup>. Par ailleurs, selon ses propres critères, la Commission européenne estime que 90% des bibliothèques disposent d'un raccordement public à Internet<sup>3</sup>. Cela correspond à 601 points d'accès.

Comme écrit ci-dessus, les raccordements publics à Internet doivent également entrer dans le cadre de la modernisation des pouvoirs publics et de l'e-Government. De nombreuses notes politiques insistent sur l'importance des raccordements publics à Internet<sup>4</sup>.

## Analyse

La Belgique prend beaucoup d'initiatives dans le domaine de l'e-Government<sup>5</sup>. Il s'agit entre autres de mesures pour l'administration de la sécurité sociale ou pour structurer ou coordonner certains aspects techniques des technologies de l'information et de la télécommunication.

Au 31 décembre 2001, le seul guichet digital auquel peuvent accéder les citoyens et les entreprises est la banque carrefour de la sécurité sociale. Le texte interprète cette situation comme suit: "*A cause des informations manquantes et de l'absence de coordination des informations, cadrant avec une stratégie globale d'e-Government, il semble que la Belgique fait peu pour réaliser un guichet digital, mais il s'agit d'une impression totalement erronée.*" Il semble que l'explication soit que la Belgique travaille de bas en haut (*bottom-up*) et plus discrètement que d'autres pays. Elle jouit même d'une avance dans le domaine de l'organisation des services d'assistance et de l'application de programmes spécialisés. Il n'est pas sûr que cette approche produise les mêmes résultats

- 
1. *Bilan des actions menées par la présidence pour la mise en œuvre du Plan d'Action e-Europe* – contributions des États membres. (Bruxelles, 27/11/2000, 13515/00 Ad 1 ECO 341 MI 154).
  2. Communiqué de presse du ministre des Télécommunications du 29/3/2001 relatif à l'accès à Internet des écoles primaires et secondaires.
  3. CE (2001). *E-Inclusion, the informal society's potential for social inclusion*. SEC (2001) 222.
  4. Notes de politique générale des Affaires publiques du 19/11/1999 et du 17/10/2000, Note de politique générale du Service des pouvoirs publics sur la technologie de l'information et de la communication du 22/10/2001, Notes de politique générale du ministre des Télécommunications et des Entreprises publiques des 1/12/1999, de 2000 et du 7/11/2001.
  5. Van Sebroeck, H. (2001). *E-Gov - Naar een elektronische overheid in België*. Working Paper 4.01. Bruxelles: Bureau fédéral du plan.

en ce qui concerne l'accès aux raccordements publics à Internet. Les informations sur l'intégration de ces raccordements dans une stratégie globale d'e-Government manquent toujours.

En outre, peu d'informations sont disponibles en ce qui concerne le respect des accords européens et les sources disponibles se contredisent. La disparité des chiffres provient probablement du fait qu'il existe plusieurs définitions d'un accès public à Internet. Cela complique aussi la notion d'intégration de cette mesure dans le plan d'action *e-Europe 2002*.

### 3.3.2.9 Interdiction de la publicité pour le tabac



Cette étude de cas montre comment une opposition d'intérêts a mené à un arrêt de la Cour d'arbitrage. La question est de savoir s'il est souhaitable que l'arbitrage politique entre les intérêts de la santé publique et d'une activité économique se fasse par une décision juridique.

#### Objet

Par la loi du 10 décembre 1997 *interdisant la publicité pour les produits du tabac*, le gouvernement belge a tenté de réduire l'usage du tabac et d'améliorer la santé publique, en particulier chez les jeunes. La publicité est en effet le principal procédé par lequel les producteurs de tabac poussent les jeunes à fumer<sup>1</sup>.

La motivation de la directive européenne 98/43/CE *concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des pays membres en matière de publicité et de parrainage en faveur des produits du tabac* est le fait que la disparité entre les législations des Etats membres entrave la circulation des produits et la libre prestation de services, d'une part, et que les traités européens accordent la priorité à la protection d'un niveau de santé élevé, d'autre part. Il s'agit donc à la fois de favoriser le fonctionnement du marché intérieur et la politique de la santé.

La législation européenne comme la législation belge interdisent la publicité directe, sauf à la télévision, parce que cela a déjà été réglementé par ailleurs. Elles acceptent toutes deux la publicité aux points de vente. Elles interdisent aussi la publicité indirecte. Il s'agit de publicité pour des produits dérivés comme des vêtements, mais aussi la distribution gratuite de cigarettes. Le parrainage (*sponsoring*) est également interdit. La directive européenne accepte aussi la publicité au sein d'organes professionnels, comme les magazines spécialisés en tabac. Les Etats membres peuvent différer la mise en application de la directive jusqu'au 30 juillet 2003 pour ce qui est du parrainage.

#### Processus politique

Une loi du 24 janvier 1977 précise que l'Inspection générale des denrées alimentaires veille à l'application des législations protégeant les consommateurs. Pour l'application de la loi interdisant la publicité pour les produits du tabac, il n'y a pas eu d'engagement d'inspecteurs supplémentaires. Pendant les premiers mois, l'application de cette nouvelle loi a été particulièrement surveillée. Depuis lors, les inspecteurs le font en même temps que leurs autres activités de contrôle. Le public contribue également au contrôle en prévenant l'inspection générale des denrées alimentaires. C'est ainsi qu'une plainte a été enregistrée contre des images pour écran GSM avec de la publicité pour des cigarettes.

1. OMS (1998). *D'après les propres termes de l'industrie du tabac*. [http://www.who.int/archives/ntday/ntday98/ad98f\\_7.htm](http://www.who.int/archives/ntday/ntday98/ad98f_7.htm).

La Cour d'arbitrage belge a traité deux affaires ayant trait à la loi sur la publicité pour le tabac. Elle peut suspendre une norme ayant force de loi si celle-ci entraîne une violation des droits et libertés garantis par la Constitution.

Dans la première affaire, les associations de sport automobile, les fabricants de cigarettes, la Région wallonne, l'intercommunale qui exploite le circuit de Francorchamps... ont essayé de faire annuler la loi sur la publicité pour le tabac. Leurs arguments étaient les suivants: infraction à la liberté de commerce et d'industrie, à la liberté d'expression et à la liberté de la presse, l'absence de compétence du niveau fédéral pour la publicité par les médias audiovisuels et la discrimination des producteurs de biens de marques liées au tabac (vêtements...) qui ne peuvent pas faire de publicité sur les lieux de vente, par rapport à ceux qui produisent des biens de marques non liées au tabac.

La Cour d'arbitrage a rassemblé ces plaintes dans l'arrêt 102/99 du 30 septembre 1999 et a réfuté la plupart des arguments, mais elle a jugé que la différence de traitement entre les producteurs de biens de marques liées au tabac et les autres violait la Constitution. Elle a donc annulé l'article qui porte sur ce point. En outre, la cour s'est basée sur la directive européenne en matière d'événements à l'échelle mondiale pour suspendre, jusqu'au 30 juillet 2003, l'application de la loi sur la publicité du tabac aux événements et activités organisées au niveau mondial.

Une deuxième affaire judiciaire concernait le décret de la Région wallonne du 10 juin 1999 portant sur le parrainage de manifestations se déroulant sur des infrastructures appartenant à la Région wallonne ou subsidiées par elle. Il autorise les revenus provenant de la publicité pour le tabac aux organisateurs qui peuvent démontrer l'importance de la publicité pour le tabac pour leur événement. C'est-à-dire que:

- *"le parrainage d'un produit lié au tabac est essentiel pour la viabilité de leur manifestation;"*
- *"la manifestation a des répercussions positives sur l'économie locale, sur les recettes des taxes locales ou régionales escomptées, sur l'attrait touristique de la région et de la localité concernée ou sur les activités du secteur horeca."*

Pour des événements au niveau mondial, les organisateurs doivent aussi montrer que les revenus de la publicité du tabac diminuent d'année en année et qu'ils limitent la visibilité du produit. Ce décret est entré en vigueur le 1<sup>e</sup> janvier 1999. La Cour d'arbitrage l'a annulé le 13 mars 2001 parce qu'il ne respectait pas la répartition des compétences entre les niveaux fédéral, régional et communautaire<sup>1</sup>.

La Cour de justice européenne a émis un jugement au sujet de la directive 98/43/CE dans l'arrêt C-376/98 du 5 octobre 2000. Celui-ci établit que le législateur ne peut pas décréter de mesure ayant pour motivation d'éliminer des entraves à la libre circulation des supports publicitaires ou à la libre prestation de services dans le domaine de la publicité lorsque son but est la protection de la santé publique. La directive dans son ensemble est dès lors annulée. Une nouvelle version est en cours de préparation. Les réglementations nationales des États membres restent en vigueur.

---

1. Arrêt 36/2001.

## Analyse

L'objet principal de ces affaires est le conflit opposant la santé publique<sup>1</sup> et des intérêts économiques. Les informations données dans la partie 2 montrent que les avantages de la mesure résident entre autres dans la diminution de maladies et de décès dus au tabac. Ses inconvénients sont, par exemple, une croissance du chômage et des pertes économiques. Quand les documents à portée légale sont antagonistes, les verdicts sont basés sur des aspects techniques du dossier. Un arbitrage politique doit être fait entre les intérêts divergents et devrait être explicite.

### 3.3.2.10 Réglementation de la dissémination d'organismes génétiquement modifiés



Cette étude de cas montre que la répartition des compétences entre le gouvernement fédéral et les Régions peut ralentir une politique pendant des années. L'étude illustre également que l'incertitude juridique et un manque de moyens compliquent le mécanisme d'une évaluation.

## Objet

Cette étude de cas concerne la réglementation sur la dissémination volontaire dans l'environnement ainsi que la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés (OGM) ou de produits qui en contiennent. Elle fixe les conditions d'autorisation pour l'expérimentation des OGM et pour leur introduction sur le marché européen. Une réglementation est nécessaire à cet égard pour contrôler les risques pour la santé publique ou l'environnement.

## Processus politique

En 1986, l'Organisation de coopération au développement économique (OCDE) a publié le document "*ADN recombinant: considérations relatives à la sécurité*". En Belgique, la Conférence interministérielle de la politique scientifique y a donné suite en fondant un groupe ad hoc pour la biotechnologie. Ce groupe a ordonné la création d'un Comité d'avis ADN recombinant. La réforme de l'État a cependant empêché la création de ce groupe.

Sur le plan européen, le document de l'OCDE a entre autre été à l'origine de la directive 90/220/CEE *relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement* qui régleme l'utilisation de plantes génétiquement modifiées dans l'agriculture. Celle-ci devait être transposée pour le 23 octobre 1991. Par cette obligation, le sujet est réapparu dans l'agenda politique belge.

En 1990, le Conseil d'État a publié un avis délimitant les compétences fédérales en matière de produits et de leur développement. Sur base de la loi du 20 juillet 1991 *portant des dispositions sociales et diverses*, le Conseil des ministres fédéral peut adopter par AR, pour ce qui concerne les compétences fédérales, la réglementation de la diffusion volontaire d'OGM et de leur mise sur le marché. Il est également habilité à sanctionner les infractions. La directive 90/220/CEE tombe toutefois sous des compétences à la fois fédérales et régionales.

Les pouvoirs publics fédéraux et régionaux ont à l'époque discuté au sein du Comité de concertation gouvernement national-exécutifs régionaux. Le 2 octobre 1991, ce comité donnait le mandat aux Régions et à l'État fédéral de négocier la transposition de la directive 90/220/CEE dans la réglementation nationale et la création d'un Comité d'avis ADN recombinant. Les accords de la

1. L'arrêt de la Cour d'arbitrage reconnaît l'importance de la publicité comme déterminant de la consommation de tabac, ce que ne fait pas la Cour de justice européenne.

Saint-Michel de 1993 ont donné la possibilité aux pouvoirs publics fédéraux et régionaux de conclure des accords de coopération. En mai 1995, ces pouvoirs publics ont signé un premier accord et l'ont envoyé au Conseil d'état, pour avis. En novembre 1996, un texte modifié sur base de ses remarques a été signé en avril 1997. Par la suite, les divers niveaux de pouvoir devaient encore en faire une loi, un décret ou une ordonnance, qui ont été publiées au Moniteur belge le 14 juillet 1998.

L'accord de coopération sur la biosécurité d'avril 1997 prévoyait l'AR du 18 décembre 1998 *réglementant la dissémination volontaire dans l'environnement ainsi que la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés ou de produits en contenant*. Cet AR finalise également la transposition de la directive européenne dans la législation fédérale. La mesure détermine les règles et les autorités compétentes au niveau fédéral pour les expériences sur des OGM et pour leur diffusion sur le marché européen. Le ministère de l'Agriculture accorde les autorisations de diffusion d'OGM et de produits qui en contiennent quand il s'agit de végétaux et d'animaux transgéniques.

L'accord de coopération détermine les compétences des autorités fédérales et régionales. Il crée également le Conseil de biosécurité et le Service de biosécurité et biotechnologie qui constituent un système commun d'évaluation des risques et donnent des conseils au ministre de l'Agriculture. Le Conseil est composé de représentants des ministres fédéraux de l'Agriculture, de la Santé publique, de l'Emploi et du travail, de la Politique scientifique et des trois gouvernements régionaux. Le Service de biosécurité et de biotechnologie assure le secrétariat et les travaux en matière de coordination, d'expertise, de laboratoire et de documentation. Les pouvoirs publics fédéraux et les Régions financent cet organisme. Les coûts supportés par les pouvoirs publics fédéraux à cet égard sont: cinq employés, les frais de fonctionnement du secrétariat du Conseil consultatif, les frais de fonctionnement du Service biosécurité et biotechnologie ainsi que les coûts de réunion du Conseil, y compris les frais de voyage et d'hébergement des experts.

## Analyse

En 1999, les autorités compétentes ont reçu 22 dossiers. Ceux-ci furent tous approuvés. En 2000, elles ont également approuvés les 20 dossiers qui avaient été introduits. En 2001, 18 dossiers ont été introduits dont deux n'avaient pas encore été approuvés au 31 décembre 2001. L'approbation de tous les dossiers introduits n'indique pas nécessairement un mauvais fonctionnement de l'organisme. Deux constatations complémentaires suscitent aussi des questions:

- Les membres du Conseil consultatif pour la biosécurité n'ont jamais été nommés selon les dispositions légales. L'Accord de coopération (art.8) établit que le Roi nomme les membres sur proposition du ministre fédéral de la Santé publique. Cette nomination n'a toutefois pas été publiée sous forme d'AR dans le Moniteur belge. Cela éveille des doutes quant à la validité juridique des autorisations qui sont accordées sur base de ses avis.
- Les pouvoirs publics fédéraux n'ont jusqu'à présent payé ni les frais de personnel ni les coûts du Conseil consultatif prévus dans l'accord de coopération. Le fait que le Conseil et le service fonctionnent tout de même est dû en partie au financement par les Régions. Il existe encore un financement par le biais de l'Institut scientifique de la santé publique dont fait partie le service. De plus, celui qui demande une autorisation pour l'introduction volontaire d'OGM dans l'environnement doit payer les

frais de dossier. Mais ces 1 250 EUR par dossier sont versés au Fonds budgétaire des matières premières du ministère fédéral de l'Agriculture et non pas au service ni au Conseil. Ce manque de moyens complique certainement leur fonctionnement.

### 3.3.2.11 Inventaire des émissions de gaz à effet de serre

Cette étude de cas illustre la difficulté que rencontre le gouvernement belge à respecter certains accords environnementaux internationaux, entre autre du fait de l'organisation institutionnelle actuellement inefficace.

#### Objet

La convention-cadre des Nations unies en matière de changements climatiques est entrée en vigueur en 1994. Elle pose les bases institutionnelles pour la coopération internationale et en donne l'objectif ultime ainsi que les principes. Elle a été rendue plus concrète par le Protocole de Kyoto (1997). Par celui-ci, 158 pays et l'UE s'engagent pour, entre 2008 et la fin 2012, émettre une moyenne de 5% de gaz à effet de serre en moins par an qu'en 1990. Les États membres de l'UE assurent en commun une réduction de 8%. Pour cela, ils ont négocié une répartition des tâches qui impose à la Belgique une réduction de 7,5%. Cela est possible par une réduction des émissions (à l'aide de technologies plus propres, par exemple) ou par la capture de CO<sub>2</sub> à l'aide de matériel vivant (par boisement, par exemple). Le protocole de Kyoto comprend également un certain nombre de mécanismes de coopération internationale, parmi lesquels ceux connus sous le nom de mécanismes flexibles, via le commerce des droits d'émissions, et selon lesquels il est possible de réaliser les réductions là où c'est le moins cher<sup>1</sup>. Au niveau de l'UE, il existe une proposition pour l'introduction d'un tel système de commerce de droits d'émissions entre les États membres.

Pour exécuter et contrôler ces accords internationaux et européens, une information détaillée est nécessaire pour connaître les quantités de gaz à effet de serre émis par les différentes parties du traité. Les parties qui sont reprises dans l'annexe I du protocole (les membres de l'OCDE et les pays en économie de transition) doivent chaque année, avant le 15 avril, fournir au secrétariat du traité une liste d'inventaire national (NIR) de leurs émissions de gaz. Celle-ci reprend les quantités de six gaz<sup>2</sup> à effet de serre qui ont été émis et captés, depuis 1990 jusqu'à l'avant-dernière année avant le dépôt. Ces NIR doivent présenter ces quantités selon un format convenu, comprenant des informations complètes et détaillées sur la méthode de calcul.

#### Processus politique

L'article 5.1 du Protocole de Kyoto (1997) prévoit la mise sur pied d'un système national d'inventaire des émissions de gaz à effet de serre, au plus tard avant le 1 janvier 2007. L'objectif de celui-ci est de garantir la qualité des inventaires, de faciliter leur vérification et la comparaison entre inventaires.

Au sein de l'UE, le projet de directive sur le commerce de droits d'émissions de gaz à effet de serre prévoit une ouverture du marché à partir de 2005<sup>3</sup>. De ce fait, des inventaires nationaux fiables devraient exister à partir de 2004. L'UE a établi une procédure de surveillance pour les émissions de gaz à effet de serre<sup>4</sup>. Selon celle-ci, les États membres communiquent annuellement à la Commis-

1. Informations complémentaires: voir Bernheim, T. (2001). *Coopération internationale et outils de prise de décision dans la politique climatique*. Planning Paper 89. Bruxelles: Bureau fédéral du plan. [www.plan.be](http://www.plan.be).  
 2. CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, HFC, PFC et SF<sub>6</sub>.  
 3. Projet de directive COM (2001) 581 final.  
 4. Décision adoptée par le Conseil (1999/296/ce).

sion européenne, au plus tard au 31 décembre, les données concernant le rejet et le captage des six gaz à effet de serre. Les instructions pour la notification à la Commission sont identiques à celles de la Convention sur les changements climatiques, tant pour le fond que pour la forme. Seule la date diffère. Cela doit permettre à la Commission de rédiger le rapport européen d'inventaire et de l'introduire dans les délais.

Un non-respect n'entraîne actuellement que des sanctions symboliques. Toutefois, si en 2007 un pays ne respecte pas la Convention sur les changements climatiques en ce qui concerne les inventaires, les données qu'il a déposées peuvent être adaptées. Les procédures à cet égard sont fixées dans la convention. Si ces adaptations devaient dépasser certaines limites, ce pays risque alors l'exclusion du système de commerce des permis d'émissions. Cette peine est lourde car les coûts sont considérablement plus élevés pour réaliser les objectifs de Kyoto en dehors du mécanisme de commerce des émissions.

Il faut encore noter qu'une adaptation des données d'un pays de l'UE aurait immédiatement un effet sur l'inventaire européen dans son ensemble. Lorsqu'un pays membre de l'UE ne réussit pas à atteindre les exigences qualitatives exigées par les inventaires, cela peut mener à une affaire en droit européen.

En Belgique, la méthode de travail compte beaucoup de responsables pour préparer un inventaire national et pour l'envoyer au secrétariat de la Convention sur les changements climatiques. Cela est partiellement dû à la distribution des compétences. Celle-ci attribue la collecte des données de base aux trois Régions. Cela rend indispensable un organe intermédiaire pour établir le NIR: la cellule interrégionale de l'environnement (CELINE). La collecte de données décentralisée se déroule plus difficilement que dans une situation où un institut national est chargé de toutes les étapes de la préparation de l'inventaire.

Il n'existe aucune procédure pour contrôler la qualité de l'inventaire à l'échelle nationale ou régionale<sup>1</sup>. Les délais dans lesquels sont communiqués les inventaires régionaux à CELINE ne permettent pas de faire un contrôle de qualité.

## Analyse

De récentes évaluations de l'inventaire national belge montrent que le rapport ne correspond pas aux prescriptions de la convention-cadre des Nations unies en matière de changements climatiques<sup>2</sup>. Ces évaluations soulignent en particulier le manque de clarté des informations ainsi que la nécessité d'établir un rapport d'inventaire national. En outre, elles affirment qu'étant donné ces déficiences, le secrétariat ne peut faire d'analyse complète de l'inventaire. Outre le non-respect de la Convention, la Belgique n'honore donc pas les accords vis-à-vis de ses partenaires européens.

Les Régions estiment avoir accompli leur travail dès qu'elles ont déposé leur inventaire régional. Une certaine coordination est cependant nécessaire entre les autorités fédérales et régionales pour mener à bien l'inventaire national. Elles utilisent ainsi chacune leurs propres méthodes pour mesurer les émissions, ce

1. La conférence interministérielle belge sur l'environnement du 6/03/2002 a fait des propositions pour améliorer la situation, par des audits par exemple. Ces propositions ne sont toutefois pas assez concrètes pour voir dans quelle mesure elles permettraient d'améliorer la situation.
2. INC/FCCC (2002). *Centralized review report of the 2001 greenhouse gas inventory submission of Belgium*. INC/FCCC (2002). *Synthesis and assessment report 2001 for Belgium*. INC/FCCC (2002). *Initial check of the National GHG inventory for Belgium (EC)*. Les documents INC/FCCC sont disponibles sur: <http://unfccc.int/program/mis/ghg>. EEA (2001). *EC and Member States GHG Emission Trends 1990-99*. Office des publications officielles des communautés européennes. *Overview on Member States submissions 2002 under the monitoring Mechanism*. Report under Council Decision 1999/296/EC for a monitoring mechanism of Community greenhouse gas emissions. COM (2000)749.

qui rend plus difficile l'intégration en un seul inventaire. L'argument de l'incompatibilité des méthodes est régulièrement avancé pour justifier que les données de base qui doivent être déposées pour justifier les estimations d'émissions par secteur (*sectoral background data*) ne le sont pas. Elles ont manqué en 2001<sup>1</sup> entre autres. Ceci n'est toutefois pas un argument fondé. Le format de rapport communautaire rend une présentation synthétique possible compatible avec la diversité des méthodes utilisées pour les estimations elles-mêmes. Les directives de la convention sur le climat demandent en outre de documenter en détail les méthodes utilisées pour le rapport d'inventaire national.

Toutes les autorités concernées ne suivent pas le calendrier du Groupe de travail émissions du Comité de coordination de la politique internationale en matière d'environnement (CCPIE) pour la préparation des inventaires d'émission. Les Régions, qui ont insisté sur le fait que ces inventaires seraient de leur compétence, expliquent leur retard par un manque de personnel. Ces pénuries ont une conséquence directe sur l'inventaire national.

### 3.3.3 Évaluation des politiques menées dans les études de cas d'après cinq principes de développement durable

Cette section présente d'abord les problèmes que les études de cas ont mis en évidence. Elle s'attachera ensuite aux éléments positifs qui sont apparus dans ces mêmes études de cas.

#### 3.3.3.1 Problèmes rencontrés lors de l'étape de préparation

##### **Responsabilité**

L'évaluation de la politique dans les études de cas a montré que la dimension mondiale ne reçoit pas toujours toute l'attention souhaitable dans une perspective de développement durable. Cette constatation confirme les observations faites sur base des notes de politique générale annuelles.

Cela ne semble pas être dû principalement à un manque de volonté. Les *Grandes lignes du plan directeur fédéral politique de produits et environnement* exprime la volonté de tenir compte des effets des mesures prises en Belgique sur les pays en développement, par exemple. C'est plutôt la systématisation de la mise en pratique de la dimension mondiale d'un développement durable qui manque. La politique en matière d'économie sociale, par exemple, comprend une dimension mondiale. Mais aucun représentant de la coopération au développement ne siège dans le groupe de travail interdépartemental sur le label social. Toutefois, ce groupe de travail peut inviter des experts en la matière.

Dans de nombreuses études de cas, il est question de directives européennes ou de dispositions internationales qui doivent être respectées. Si une politique est le fruit d'accords internationaux, un certain consensus est sensé exister. Mais un consensus sur le plan international ne suffit pas pour convaincre les groupes sociaux concernés dans le pays. Cela ressort du dossier sur la protection des aires marines qui a rencontré une forte résistance de la part d'un certain nombre d'intéressés, bien qu'il s'appuie sur une longue série d'accords internationaux. Ceci montre que la politique doit être préparée avec beaucoup

1. En 2002, le calendrier pour le dépôt de l'inventaire national a été respecté, tant pour l'UE que pour le secrétariat de la Convention. Un progrès a également été enregistré dans le respect des prescriptions pour le dépôt de l'inventaire et pour les informations que celui-ci doit contenir. Toutefois, des efforts supplémentaires seront encore nécessaires.

de soin. En général, d'ailleurs, les accords internationaux prévoient une certaine marge de manœuvre pour les pays signataires.

### **Précaution**

Des incertitudes sont souvent présentes durant l'étape de préparation des mesures. Une taxe est-elle plus efficace et efficiente qu'une mesure d'interdiction ? Un objectif peut-il être atteint dans le délai prévu ? Quels pourraient être les impacts indésirables d'une mesure ? Les responsables politiques doivent reconnaître ces incertitudes et les étudier durant l'étape de préparation.

La recherche scientifique joue un rôle prépondérant lors de la préparation d'une politique de développement durable. Mais l'argument du manque de bases scientifiques et participatives de la politique peut aussi servir à des fins moins nobles, comme à ralentir intentionnellement la procédure, ainsi que le montre l'exemple de la protection des aires marines. La base scientifique pour la délimitation des aires marines protégées est disponible, mais le dossier est au point mort. Il ressort même des notes de politique générales que la volonté politique est affaiblie à cet égard.

L'étude de cas sur les certificats d'électricité verte illustre l'incertitude à propos des instruments visant à promouvoir la production d'électricité par des sources d'énergie renouvelables. Le gouvernement a choisi dans ce cas un assortiment d'instruments. Les avantages en sont que cela donne une chance aux technologies qui ne sont pas encore concurrentielles et que les producteurs ont du temps pour s'adapter. Cela donne aussi plus de flexibilité, car si un instrument ne fonctionne pas, il est possible de modifier la composition de l'assortiment.

Un assortiment d'instruments ne résout cependant pas le problème de l'incertitude quant au fonctionnement de chaque instrument politique isolé. De plus, dans le cas des certificats d'électricité verte, les instruments s'influencent aussi mutuellement. L'influence des perturbations du marché, comme les mesures de soutien, sur le commerce des certificats n'est pas connue. Un assortiment d'instruments peu étudié peut ainsi mener à moins de transparence et à plus d'incertitude quant à l'effectivité et l'efficacité.

### **Participation**

La notion de participation a plusieurs sens et les études de cas montrent que la consultation des groupes sociaux impliqués peut prendre différentes formes. Ainsi, la procédure choisie pour l'établissement du Plan directeur d'une politique intégrée de produits prévoit structurellement la consultation de quelques conseils d'avis tels le Conseil fédéral du développement durable (CFDD), le Conseil supérieur de l'hygiène (CSH), le Conseil de la consommation (CC) et le Conseil central de l'économie (CCE). Lors du dialogue sur l'économie sociale, les interlocuteurs classiques pour les thèmes socio-économiques n'ont pas été consultés, mais bien plusieurs groupes de travail ad hoc constitués d'acteurs impliqués. Dans le premier cas, il s'agit d'organes permanents où des groupes sociaux définis sont représentés de façon organisée et avec un mandat clair. Dans l'autre cas, il s'agit de structures ad hoc dont les fonctions ou les objectifs sont parfois moins clairement définis que ceux des organes permanents.

L'étude de cas sur les zones marines protégées montre que les opposants à la mesure ont pris de vitesse la participation ad-hoc prévue. Ils s'étaient déjà plaints auparavant du manque de participation et ont obtenu que le dossier soit ajourné et peut-être même abandonné.

### 3.3.3.2 Problèmes rencontrés lors de l'étape de décision

#### *Responsabilité*

Les impacts à l'étranger d'une politique belge sont difficiles à évaluer. L'étude de cas concernant le label social appuie cette constatation. Il en ressort que les pays en développement membres de l'OMC n'ont pas apprécié les intentions du législateur belge. Ceci tient en partie au manque de capacité des organisations internationales à gérer de façon coordonnée un problème qui touche à des dossiers différents de la concertation internationale. Est-ce à l'OMC de parler des conditions de travail ou à l'OIT de parler du commerce ? Ces organisations sont-elles compétentes pour le faire ?

En parallèle, la question se pose de savoir si quelqu'un représente les principaux intéressés des pays en développement, c'est-à-dire les travailleurs, à l'OMC. En outre, l'existence de barrières commerciales, très désavantageuses pour les pays en développement, nuit à la crédibilité du label social. C'est un des nombreux conflits d'intérêt, à l'intérieur de l'OMC, qui jouent un rôle dans le dossier du label social.

#### *Double équité*

La réduction du travail des enfants par l'intermédiaire d'un label social peut être interprétée comme un souci pour les générations futures. Ceci illustre que les objectifs à long terme existent de façon plutôt implicite. Le manque de visions d'avenir explicites est peut-être dû aux incertitudes sur l'avenir. Cela amène-t-il les responsables politiques à se taire au sujet des objectifs à long terme et à ne pas les accentuer là où ils sont présents ?

#### *Intégration*

Lors de l'étape de décision, ce sont surtout les problèmes d'intégration institutionnelle qui sont mis en avant car ils se heurtent aux problèmes structurels. La structure de l'État fédéral belge est toujours en mouvement. Cela paraît interférer avec d'autres processus. Le cas le plus visible est celui des impulsions fiscales en faveur des voitures plus propres. Par manque de coordination avec l'entrée en vigueur des accords du Lambermont, les Régions doivent reprendre l'élaboration d'une série de mesures aux autorités fédérales. Les antécédents de la législation sur la dissémination d'OGM montrent que les ralentissements dus à des modifications de la structure de l'État ne sont pas un problème datant d'hier. Entre autres, il a fallu 8 ans pour transposer cette directive européenne.

La politique de protection des travailleurs contre les substances et préparations qu'ils utilisent laisse inexploitées les possibilités d'une meilleure intégration institutionnelle. L'information sur les risques est utile pour la protection des travailleurs. Avec une approche globale et intégrée, l'information aurait eu plus d'utilité en étant par exemple associée aux listes du Fonds des maladies professionnelles. Il s'agit là d'un exemple où l'intégration institutionnelle a été négligée.

En ce qui concerne les technologies de l'information et de la communication (TIC) et l'e-Government, les pouvoirs publics fédéraux suivent une approche partant de leurs propres moyens technologiques. Pour les raccordements publics à Internet, il s'agit d'une politique correspondant aux compétences qu'ils exercent mais qui n'a pas été intégrée dans les institutions. Dans les sources qui ont été consultées, aucune vision n'apparaît clairement sur la façon d'adapter les raccordements Internet au concept d'e-Government et comment tous les acteurs publics peuvent se compléter mutuellement dans ce travail. Ceci contraste clairement avec les objectifs concrets du programme d'action *e-Europe* auquel la Belgique a souscrit en tant qu'État membre de l'UE.

## **Participation**

Dans les études de cas relatives à décision, de nombreux organes de participation et de conseil ont été pris en considération. Dans le dossier sur les risques des substances et des préparations pour les travailleurs, le Comité économique et social de l'UE a formulé un avis. L'étude de cas portant sur le label social a montré que le choix a porté sur d'autres mécanismes de participation comme des auditions dans les commissions parlementaires et la création du Comité pour la production socialement responsable. Le législateur prend également des initiatives pour informer la population.

Les certificats d'électricité verte ont permis de voir comment un avis légalement requis n'a pas mené à la consultation des groupes sociaux impliqués pour des raisons de contenu très technique et de problèmes de procédure. Le CFDD n'a été impliqué que pour une partie de la politique. L'un des problèmes est qu'il n'existe pas de conseil qui puisse vraiment s'exprimer sur ce dossier. Dans l'avenir, les monopoles disparaîtront, mais les futurs producteurs ne sont toutefois pas encore actifs, et encore moins représentés. Cela signale un problème plus général de participation dans le contexte du développement durable. Les futurs intéressés, et par extension les générations futures, n'ont en fait pas de voix dans la participation.

### **3.3.3.3 Problèmes rencontrés lors de l'étape d'exécution**

## **Responsabilité**

L'exécution d'accords internationaux peut poser des problèmes si elle est liée à une politique fédérale en cours d'exécution. C'est le cas des raccordements publics à Internet qui doivent se situer dans le prolongement des objectifs d'*e-Europe* et du concept d'*e-Government* des pouvoirs publics fédéraux. En réalité, il n'y a pas d'intégration et le résultat est que pour la période d'analyse envisagée, les informations au sujet des mesures pour les raccordements publics à Internet du concept global d'*e-Government* ne sont pas compatibles avec celles au sujet du respect des objectifs d'*e-Europe* en matière de raccordements publics. De même, pour l'inventaire des gaz à effet de serre, le manque d'intégration institutionnelle a des répercussions sur les informations fournies dans le cadre du suivi des accords internationaux.

Quels sont les effets indésirables des mesures belges pour d'autres pays ? L'interdiction de la publicité pour le tabac ne tient pas compte de la perte de revenus pour les producteurs de tabac dans les pays en développement, par exemple. Cet effet est limité, parce que la Belgique est un petit pays et parce qu'une telle mesure n'a d'effet que de façon progressive sur une longue période. Une transition vers d'autres activités est dès lors possible. Si un groupe de pays, comme l'UE, introduit une semblable interdiction, il est vrai qu'ils devraient tenir compte des pertes de revenus des producteurs de tabac dans le Sud.

## **Double équité**

Il semble à nouveau qu'une vision d'avenir existe, mais de façon plutôt implicite. L'interdiction de la publicité pour le tabac protège en effet surtout les jeunes non fumeurs qui sont visés par cette publicité. En les aidant à ne pas commencer à fumer, le gouvernement essaie d'améliorer la santé publique à long terme.

La réflexion concrète et à court terme aide apparemment les hommes politiques à atteindre des accords. Pour cette raison, les mesures sont souvent le résultat de compromis pragmatiques. Un exemple en est la réglementation en

matière de dissémination des OGM. Son objectif est double: un marché européen unique et la protection de la sécurité et de la santé. Cela satisfait en partie à la fois les partisans et les adversaires des OGM. Le débat sur la place qu'a cette technologie dans le cadre d'un développement durable est cependant évité par cette mesure.

Il n'existe aucune prévision à long terme des économies financières pour la sécurité sociale ni du nombre de vies humaines sauvées par l'interdiction de la publicité sur le tabac. Il est extrêmement difficile d'évaluer les coûts et les moyens d'une telle mesure, ainsi que de déterminer quand ils se manifestent. Cela est également valable pour les mesures dans le cadre de la politique climatique. Lorsqu'une politique s'appuyant sur la double équité devient concrète, elle rencontre, comme toute politique, une opposition. Mais se baser sur les effets à long terme la rend plus difficile à justifier.

### **Intégration**

La politique en matière de dissémination des OGM est destinée à préserver la santé humaine et l'environnement. La dimension économique est également présente, car la mesure est conforme aux efforts européens pour créer des conditions de concurrence égales. Les trois composantes sont donc partiellement reprises. Des questions sur les objectifs poursuivis par la technologie génétique ne jouent à proprement parler aucun rôle dans les décisions du Conseil consultatif pour la biosécurité. Dans un contexte de développement durable, de telles considérations éthiques sont également importantes.

L'intégration institutionnelle laisse à désirer dans le dossier de l'inventaire des émissions de gaz à effet de serre. La structure fédérale de l'état belge complique l'observation des accords internationaux, mais elle n'en est pas la cause unique.

### **Précaution**

L'étude de cas au sujet des substances et des préparations soulève la question de l'application pratique du principe de précaution. En effet, l'incertitude ne pourra pas être supprimée parce que certains risques liés à des faibles doses répétées ne sont découverts qu'à long terme, mais leurs effets peuvent être irréversibles.

### **Participation**

Une participation à l'exécution de la politique implique que les groupes sociaux impliqués prennent leurs responsabilités dans l'exécution de cette politique. La garantie de circulation de l'information au sujet des substances et préparations se base entre autres sur les actions spontanées des syndicats. Toutefois, la réglementation ne leur offre pas les moyens structurels pour faire circuler cette information. Bien qu'ils soient le groupe cible, les travailleurs ne jouent aucun rôle. Ils ne reçoivent aucune information directe. La réglementation n'offre pas non plus de structure permettant aux travailleurs de poser des questions ou de proposer des suggestions.

#### **3.3.3.4 Solutions trouvées dans les études de cas**

Jusqu'ici, ce chapitre a porté sur les problèmes rencontrés. Toutefois, il est possible de rencontrer des exemples pratiques de solutions intéressantes pour une série de problèmes rencontrés concrètement par un développement durable. C'est sur celles-ci que porte cette section.

### **Responsabilité**

L'étude de cas sur le label social montre que les décideurs, avec la volonté d'agir et de la créativité, peuvent avancer vers une solution au défi mondial d'un développement durable.

### **Double équité**

Une vision à long terme peut ressortir d'une formulation claire d'objectifs à long et à court terme. Par exemple, les certificats d'électricité verte peuvent fournir une contribution à un objectif à long terme, la maîtrise des changements climatiques. Les objectifs à long terme peuvent être le reflet de valeurs, largement et abstraitement acceptées.

Un objectif intermédiaire est une étape concrète en direction d'un but ultime, qui peut comprendre un calendrier ou un objectif non chiffré et qui ne peut être défendu sur le plan éthique qu'en tant qu'étape en direction d'un objectif plus abstrait. Un exemple peut en être trouvé dans les objectifs du protocole de Kyoto. Des objectifs intermédiaires clairs sont indispensables pour choisir et évaluer les instruments politiques.

L'étude de cas au sujet d'une politique intégrée de produits comprend un processus politique cyclique. Cela permet la continuité sans pour autant avoir besoin d'établir des projets trop précis à long terme.

### **Intégration**

Les objectifs économiques et environnementaux ne sont pas nécessairement incompatibles. Les certificats d'électricité verte aspirent à un objectif environnemental de la façon la plus efficace du point de vue économique. Cette méthode de travail sera peut-être également adoptée pour la politique climatique et pourrait connaître dans l'avenir de nouveaux champs d'application. De même, la politique intégrée de produits est spécifiquement orientée vers une synergie positive entre l'économie et l'environnement. Le document *Grandes lignes du plan directeur fédéral politique des produits et environnement* prévoit aussi d'intégrer à terme la composante sociale dans cette politique.

L'économie sociale est par excellence un domaine politique qui réunit les composantes d'un développement durable; y sont en effet représentées non seulement les composantes sociale et économique, mais aussi la composante environnementale. Les projets d'économie sociale ont en effet souvent pour but la conservation ou la gestion environnementale. Cette intégration des composantes a été clairement traduite sur le plan institutionnel: par le fait qu'un vice-premier ministre en soit responsable, par le biais d'un accord de coopération, par la création d'un groupe de travail interministériel et par la mise sur pied de la Cellule économie sociale.

Le label social lie entre elles les composantes sociale et économique du développement. Il serait intéressant d'y ajouter la composante environnementale. Mais étant donné qu'il s'agit de domaines législatifs assez nouveaux, il peut être positif de les développer d'abord de façon autonome à l'intérieur d'un cadre coordonné. Le projet de loi prévoit néanmoins la mise sur pied d'une chambre de réflexion pour réfléchir à une intégration plus poussée.

Lors de l'élaboration d'une politique qui engage différents services publics et domaines politiques, une formulation précise des mesures est d'une importance cruciale. C'est pour y arriver qu'il est prévu que soient demandés des avis techniques, comme ceux du Comité de contrôle pour l'électricité et le gaz ou des avis juridiques, comme ceux du Conseil d'État. La concertation interminis-

térielle contribue également à la précision de la politique. Cela permet aux services publics concernés de rassembler leurs connaissances. Le groupe inter-départemental pour le label social en est un exemple.

L'étude de cas au sujet de la politique intégrée de produits éclaire une bonne pratique (*good practice*) sur la coopération dans la préparation de la politique. Le fait de faire appel à un organe existant, dans ce cas-ci le CCPIE, a accéléré la mise en route du dossier.

### **Précaution**

Dans l'étape de décision, un cadre légal adapté est un puissant levier pour tenir compte du principe de précaution. La politique en matière de prévention des risques des substances et des préparations l'illustre. La procédure prévue pour les nouvelles substances et la possibilité d'adapter la politique avec souplesse peuvent servir d'exemples pour d'autres dossiers dans lesquels les risques tiennent une place centrale.

En ce qui concerne les incertitudes, une solution consiste à ce que les choix politiques s'appuient sur la participation des groupes sociaux intéressés ainsi que sur la recherche scientifique. Le dialogue au sujet de l'économie sociale en est un exemple. Il n'y avait unanimité ni sur la définition de l'économie sociale ni sur la délimitation du champ d'activité. La reconnaissance de ces incertitudes a certainement stimulé le début de ce processus de dialogue. L'engagement des scientifiques était également un point positif. Le dialogue semble prendre la forme d'un apprentissage, ce qui est une bonne façon de procéder vis-à-vis des incertitudes.

Les incertitudes présentes dans la politique intégrée de produits sont également prises en compte par le processus mis en place. Le processus politique prévoit en effet un cycle de quatre ans pour chaque plan relatif à la politique intégrée de produits, ce qui permet d'apprendre de manière empirique.

Pour le label social, une incertitude demeure au sujet de ses impacts. Des abus sociaux peuvent se déplacer vers d'autres lignes de production, d'autres entreprises, voire d'autres pays. Il est également possible que les exportations de certains pays diminuent et que le label social ait ainsi une influence négative sur les conditions de travail dans les pays en développement. Ces impacts ne sont probablement pas très importants du fait du faible poids de la Belgique dans le commerce mondial et du fait du caractère volontaire du label. En principe, le législateur répondra à ces incertitudes par une évaluation annuelle de l'exécution de la loi. La loi devrait ainsi reconnaître ces incertitudes et les gérer d'une manière constructive.

### **Participation**

L'accès public à Internet peut partiellement résoudre les problèmes de manque de transparence des décideurs politiques et de l'administration. Le citoyen intéressé peut, par exemple, obtenir sur Internet des informations à propos de la plupart des organes mentionnés dans les études de cas. Lorsque tout le monde dispose sans problème d'un accès à cette information, une partie du problème est résolue.

L'exécution de la loi sur la publicité pour le tabac ne fait pas appel à des mécanismes de participation. Il semble pourtant que des citoyens agissent parfois spontanément en communiquant des infractions à l'organe de contrôle. Il s'agit d'un aspect de la participation qui est moins connu que la transparence et la

négociation: la responsabilité. Les pouvoirs publics ne sont pas les seuls qui aient un intérêt dans les contrôles. En impliquant les groupes sociaux concernés, le contrôle peut être fait de façon plus efficiente. Il est alors nécessaire qu'ils aient droit à l'information et que les pouvoirs publics donnent suite à leurs plaintes éventuelles.

Les groupes sociaux peuvent donc jouer un rôle dans les contrôles. Dans le cadre du label social, le contrôle de l'application des conventions de l'OIT ne peut pas lever toutes les incertitudes. Les processus de production peuvent être extrêmement complexes et longs. Les contrôles ne sont donc pas simples. Le Comité pour une production socialement responsable réunit un certain nombre de groupes sociaux pour surveiller l'exécution de ces contrôles. C'est un exemple de responsabilité des grands groupes sociaux. De même, la loi relative au label social s'appuie sur la participation volontaire de consommateurs et de producteurs. Il s'agit d'une forme de participation à l'exécution de la politique, qui offre à l'ensemble de la population la possibilité d'exercer une responsabilité.

En ce qui concerne la diffusion des OGM et les produits qui en contiennent, la crainte existe que la législation ne soit pas sérieusement appliquée. La solution se trouve peut-être dans un comité de contrôle composé de consommateurs et d'associations d'environnement.

## 3.4 Synthèse

### 3.4.1 Processus politique

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

#### ***Évaluation des notes de politique générale***

L'évaluation des notes de politique annuelles (voir 3.1) a porté sur la diffusion de cinq principes de développement durable dans la politique fédérale. Il en ressort que deux principes bénéficient d'une attention insuffisante: la double équité et le principe de précaution. Pour les autres principes, les notes de politique entre 1998 et 2002 montrent un certain nombre d'évolutions positives: l'environnement est mieux intégré dans la politique et le contexte international est plus souvent mentionné. Ce progrès peut indiquer que les cinq principes trouvent plus d'échos dans la politique fédérale. Les mentions du *Plan fédéral de développement durable 2000-2004* soutiennent cette hypothèse. Par contre, il s'avère que dans certains contextes, l'environnement et le bien-être social sont clairement absents. Il n'est pas non plus systématiquement tenu compte des impacts qu'a la politique sur les relations Nord-Sud. La participa-

tion est en fait l'unique principe qui soit présent de façon relativement importante dans de nombreuses notes de politique.

### **Évaluation des objectifs politiques**

L'évaluation des objectifs pour dix problématiques de développement durable (voir 3.2) a mené à trois conclusions. Tout d'abord, il existe une cohérence importante en matière d'objectifs entre les niveaux de politiques étudiés ainsi qu'entre les domaines politiques, où le gouvernement recherche la cohérence. Ensuite, le moins que l'on puisse dire est qu'il règne une tension mutuelle entre les objectifs; parfois cela débouche sur des conflits. En troisième lieu, il n'y a pas de hiérarchie entre les objectifs des différentes problématiques mais elles sont au même niveau. De ce fait, les documents politiques étudiés donnent peu de points d'appui aux responsables politiques devant faire des choix à cause du manque de moyens financiers.

### **Évaluation d'études de cas**

Des études de cas (voir 3.3), portant sur une série de dossiers spécifiques, il apparaît qu'il existe de nombreuses difficultés pour appliquer les principes de développement durable. Les dossiers étudiés rencontrent des problèmes de type suivant: manque de continuité, collaboration difficile entre les départements, conflits d'intérêts, incertitudes et pléthore de priorités. Des solutions sont recherchées comme le montre la conclusion des études de cas. Dans une large mesure, elles sont liées au contexte spécifique dans lequel se place le processus politique. Il n'existe aucune solution passe-partout, même si les réponses apportées à ces études de cas ont certaines caractéristiques communes. Il s'agit de l'importance de l'apprentissage empirique, de la participation et de la prise de responsabilité par des groupes sociaux impliqués. Il s'agit aussi du besoin d'un cadre institutionnel orienté vers l'intégration et permettant d'éventuelles corrections au fur et à mesure que s'appliquent les décisions.

## **3.4.2 Cinq principes de développement durable**

Le fil conducteur de cette étude est la série des cinq principes de développement durable qui servent de critères d'évaluation.

### **Responsabilité**

Dans la section 3.1 il a été mis en évidence que la dimension Nord-Sud a bénéficié de peu d'attention. Les études de cas ont montré qu'il n'existe aucune procédure chargée d'intégrer cette dimension dans chaque domaine de la politique fédérale. Une interaction existe peut-être entre l'attention portée à la dimension Nord-Sud des politiques et les structures mises en place pour donner un contenu concret à cette dimension. Dans deux études de cas, c'est en tout cas un manque d'intégration institutionnelle qui explique le manque d'informations sur le suivi des obligations internationales. Il est essentiel d'y remédier.

### **Double équité**

Dans le meilleur des cas, les objectifs à long terme sont implicitement présents dans la politique. Les raisons éventuelles pour lesquelles les responsables politiques ne rendent pas explicites ces objectifs ultimes sont l'incertitude quant à l'avenir, les difficultés de l'abstraction et du discours sur les valeurs en politique. Pourtant, une explication de mesures clairement situées dans une perspective de long terme peut aider la population à mieux appréhender l'événement politique. Énoncer des objectifs à long terme peut également aider les entreprises à s'orienter. Cela pourrait aussi élever le niveau du débat politique. Le conflit d'intérêts existant au sujet des aires marines protégées pourrait ainsi, par exemple, devenir un débat relatif à la stratégie à suivre pour préserver les

fonctions de la mer du Nord. En liant les mesures à des objectifs à long terme, les responsables politiques peuvent aussi mieux définir le contenu de leurs options politiques, et ainsi rendre la politique plus claire.

### **Intégration**

De l'analyse des notes politiques, il ressort que la composante environnementale du développement durable gagne en attention. Les trois composantes du développement ne se trouvent toutefois pas sur un pied d'égalité (voir 3.2.3.3). Pour faire entrer l'intégration institutionnelle dans la pratique, il semble que des structures existent. Mais pour arbitrer les conflits d'intérêt, il n'existe que des solutions ad hoc. Des délais de transition et des mesures de soutien peuvent dans certains cas tempérer les effets néfastes des politiques relatives à une composante sur les deux autres. Mais des priorités politiques plus claires devraient également aider l'arbitrage entre conflits d'intérêts.

### **Précaution**

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

### **Participation**

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



## Prospective pour un développement durable

La loi du 5 mai 1997 demande une description de la situation existante (voir partie 2), une évaluation de la politique menée par le gouvernement en matière de développement durable (voir partie 3) et une description des développements prévisibles selon que les politiques actuelles soient inchangées ou changées suivant des hypothèses pertinentes pour un développement durable (cette partie 4). Le législateur reconnaît ainsi que la prospective représente une étape importante dans un cycle de la décision politique orienté vers un développement durable. La prospective aide le gouvernement fédéral et la société civile à se faire une idée du développement souhaitable et des mesures à envisager. Elle contribue ainsi au débat sociétal sur le choix des voies de développement. La mission donnée par le législateur peut être interprétée comme: développer plusieurs visions de la façon dont le gouvernement fédéral peut, dans un contexte d'incertitudes, élaborer sa politique afin d'orienter la société vers un développement durable. Cette partie du Rapport apporte des éléments de réponse à cette demande.

Dans ce but, trois scénarios - ou perspectives fondant l'action - sont développés. Ils forment un cadre prospectif de réflexion et d'analyse pour la politique et reflètent différentes visions des politiques nécessaires pour orienter la société dans la direction d'un développement durable (voir 4.1). Les dix problématiques choisies dans la partie 1 sont intégrées dans ce cadre conceptuel afin d'illustrer les voies de développement possibles pour l'ensemble du système sociétal (voir 4.2 et 4.3). Le chapitre 3 situe aussi 10 études de cas de la partie 3 par rapport à ces perspectives fondant l'action (voir 4.3.4).

Les visions et les mesures à prendre dans chaque perspective ainsi que la place des études de cas dans ces perspectives peuvent alimenter utilement les débats de société qui orienteront l'élaboration du deuxième *Plan fédéral de développement durable 2000-2004*.

### 4.1 Approche plurielle d'un développement durable

#### 4.1.1 Incertitudes, perception des risques et perspectives fondant l'action

La société est un système complexe, dont le comportement est difficile à prévoir. Il y a donc incertitude quant à l'état dans lequel il se trouve et quant au sens dans lequel il va évoluer. Le Conseil scientifique de la politique gouverne-

mentale aux Pays-Bas<sup>1</sup> distingue, sur base de leur origine, l'incertitude statistique et l'incertitude de principe.

- *L'incertitude statistique* est la conséquence d'une connaissance imparfaite des effets de l'action humaine sur le système sociétal ou sur certaines de ses composantes. Comme ces effets ne peuvent pas être mesurés exactement, seule une estimation statistique peut être donnée. Il y a des *imprécisions* sur les liens de cause à effet. L'action humaine peut donner lieu à des externalités négatives dont l'effet est incertain. La quantité de poisson qui peut être pêchée sans mettre en danger le stock d'une espèce est un exemple de ce type d'incertitude.
- *L'incertitude de principe* est la conséquence de *différences de vues* sur la relation entre une action humaine et ses impacts sur le système sociétal et sur ses composantes. Certains effets de rétroactions sont si mal connus que leur existence même est sujette à débat. L'incertitude émane des doutes sur l'existence d'externalités négatives créées par l'action humaine. L'*ignorance* porte sur les liens de cause à effet. Il est donc impossible de calculer l'ampleur de l'incertitude, mais seulement de donner une estimation normative. Les discussions sur l'existence d'un effet des activités humaines sur le climat illustre ce type d'incertitude.

Ces deux facteurs mènent à des incertitudes sur la relation de cause à effet entre les actions humaines et le développement du système sociétal et de ses composantes. L'imprécision et l'ignorance quant à l'ampleur ou même l'existence des externalités négative crée des risques<sup>2</sup> que des actions humaines (ou le manque d'action humaine) mènent à des effets insoutenables pour le système sociétal. Améliorer les connaissances sur ces externalités peut réduire partiellement le risque, mais pas le supprimer totalement. Il paraît donc raisonnable de tenir compte de ces risques dans la prospective en matière de développement durable.

Quand les risques ne sont pas exactement mesurables, leur estimation comprend une part subjective. Selon le WRR, "*l'existence de ces risques subjectifs est la raison pour laquelle différentes visions sur le développement durable peuvent exister côte à côte*" (WRR 1994). Les différences de vue sont entre autres dues à des différences dans la perception de ces risques. Les perceptions sont dans ce cas "*des descriptions cohérentes du fonctionnement du monde et de la façon dont les décideurs devraient réagir à cet égard*"<sup>3</sup>. Dans ce Rapport, elles représentent la clé qui a permis de formuler trois *perspectives fondant l'action*. Cette approche est semblable à celle suivie dans le premier Rapport fédéral de développement durable<sup>4</sup>.

Une approche plurielle d'un développement durable tient donc compte d'un monde dans lequel existent des incertitudes, des risques et des différences quant à la perception des risques. Ceci impose d'envisager plusieurs perspectives fondant l'action en direction d'un développement durable. Dans ce Rapport, trois perspectives sont élaborées et appliquées aux

---

1. WRR (1994). *Duurzame Risico's: een Blijvend Gegeven*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. n° 44. Standaard Uitgeverij: Den Haag.

2. Le risque est vu dans ce Rapport comme une conséquence de l'incertitude. Il utilise ainsi la signification quotidienne du terme "risque" pour décrire toute situation qui pourrait mener à des conséquences néfastes. Cela va plus loin que la signification plus scientifique de probabilité (quantifiable) qu'un effet néfaste survienne.

3. Van Asselt, Rotmans, Elsen & Hilderink (1995). *Onzekerheid in geïntegreerde assessment modellen: een op culturele perspectieve gebaseerde methode*. Nederland: RIVM.

4. Bureau fédéral du plan (1999). *Rapport fédéral sur le développement durable. Sur la voie d'un développement durable ?* Bruxelles: Bureau fédéral du plan.

10 problématiques. Chaque perspective fondant l'action consiste en une *vision du monde* et une *vision politique*. Chaque vision du monde décrit un certain type de perception des risques associés à la réduction de certains stocks de capitaux<sup>1</sup>. La vision politique correspondante décrit comment ceux qui ont cette perception souhaitent que le gouvernement fédéral y réagisse sur le plan politique.

Chaque perspective fondant l'action correspond donc à un scénario pertinent décrivant une attitude politique différente à l'égard des valeurs et principes d'un développement durable. La prise en compte de cette pluralité d'approches possibles est conforme à la démarche de ce Rapport. Celle-ci est grand ouverte sur un débat et un dialogue démocratiques à propos des enjeux du développement à long terme. Ces scénarios montrent bien le contraste existant - comme dans la réalité - entre les options politiques liées à des perceptions différentes de l'ampleur des risques pesant respectivement sur l'évolution des stocks de capitaux humain, environnemental et économique.

## 4.1.2 Éléments pour construire les visions du monde

Afin de structurer et de décrire les différentes visions du monde, un cadre conceptuel est nécessaire. Ce Rapport s'inspire des travaux de l'ICIS<sup>2</sup> en cette matière. Celui-ci adopte une *approche systémique intégrée* comme cadre conceptuel pour la prospective en matière de développement durable. Ce cadre permet de considérer le développement durable comme une gestion stratégique des trois stocks de capitaux présentés dans la partie 1.

### 4.1.2.1 Utilisation du modèle triangulaire

La première partie a présenté l'approche systémique intégrée sous forme d'un modèle triangulaire (voir figure 1.2, partie 1). Ce modèle divise le système social en stocks de capital humain, environnemental et économique<sup>3</sup>. Quatre propriétés caractérisent chaque stock de capital: sa *quantité* (par exemple, le nombre d'hectares de forêt, le nombre de kilomètres de voie ferrée), sa *qualité* (par exemple, la biodiversité de la forêt, les services prestés par les chemins de fer), ses *fonctions* (par exemple, détente, biotope, production de bois; transport de personnes et de biens) et enfin sa *répartition* géographique (par exemple, la proximité de la forêt, de la gare).

- 
1. Pour une définition de ces concepts, voir 1.1.2 et 1.2.1.
  2. Voir notamment: a) Van Notten, Rotmans & Van Asselt (submitted to *Futures* 21/12/2001). *An updated scenario typology: an attempt at synthesis*. b) Rotmans, Kemp & Van Asselt (2001). *Transition management in public policy*. The Journal of Futures Studies, strategic Thinking and Policy. Vol. 3 n° 1. 2/2001. Cambord Publishing. c) Van Asselt & Rotmans J. (2002). *Uncertainty in Integrated Assessment Modelling: from Positivism to Pluralism*. Climate Change 00: 1-31. d) RIVM & ICIS (2001), *Uncertainty and RIVM's Environmental Outlook: Documenting a learning process*. The Netherlands: RIVM. e) Van Asselt (2000). *Perspectives on Uncertainty and Risk: the PRIMA approach to decision-support*. Kluwer Academic Publishing, The Netherlands. f) ICIS (1999). *Integrated Assessment: a bird's-eye view*. Maastricht University, The Netherlands. g) Greeuw, Van Asselt, Grosskurth, Storms, Rijkens-Klomp, Rothman & Rotmans (2000). *Cloudy Crystal balls: An assessment of recent European and global scenario studies and models*. Exterps' corner report Prospects and scenarios n°. 4. Copenhagen: EEA.
  3. Il faut noter que le terme de "stock de capital" ne peut pas être réduit ici à la simple valeur d'usage économique de l'objet mais contient aussi la valeur de non-utilisation ou sa valeur d'existence intrinsèque.

Les stocks de capitaux exigent un entretien ou des "investissements de remplacement" afin de préserver leur quantité, leur qualité, leurs fonctions et leur répartition. Si ces investissements sont insuffisants, il y a sous-investissement ou gestion non durable du stock et donc un risque d'épuisement du stock. Les connaissances relatives à la quantité existante, la qualité, les fonctions et la répartition des trois stocks de capitaux ainsi que celles relatives aux valeurs critiques pour leur maintien sont sujettes à des incertitudes. Le choix d'investir dans l'un ou l'autre stock est dès lors subjectif.

Les trois visions du monde définissent différentes possibilités pour le gouvernement fédéral de gérer la quantité, la qualité, les fonctions et la répartition des stocks de capitaux. Ces différentes visions du monde proviennent des différences de perception des risques liés à une gestion non durable de chacun des stocks de capital, tant séparément que conjointement.

#### 4.1.2.2 Substitutions entre stocks de capital

Dans chacune des trois visions du monde, la perception des risques donne lieu à une interprétation différente de la possibilité et de l'opportunité de substitutions entre les stocks de capital humain, environnemental et économique (voir figure 1.2). L'ICIS<sup>1</sup> identifie trois types de "substituabilité" entre les trois stocks de capital. La substitution peut se produire entre les diverses propriétés dans un même stock de capital (quantité, qualité, fonctions et répartition) ainsi qu'entre les propriétés des différents stocks de capital.

- *Substitution entre capital économique et environnemental*: le capital économique peut s'accroître au prix d'une réduction du capital environnemental (l'environnement est une matière première et un réservoir de déchets). Une partie du capital économique peut toutefois aussi être dépensé pour accroître le capital environnemental en le gérant (protection de l'environnement).
- *Substitution entre capital économique et humain*: l'augmentation de la productivité du capital économique (délocalisation) peut aller de pair avec une diminution du capital humain (davantage de chômage dans le pays d'origine), mais une partie du capital économique peut aussi être investi dans le fait de maintenir le capital humain à niveau (soins de santé, sécurité...).
- *Substitution entre capital humain et capital environnemental*: l'augmentation du capital humain (davantage de bien-être sous forme de confort dans l'habitation) peut engendrer une pression sur le capital environnemental (davantage d'occupation de l'espace). La protection du capital environnemental (moratoire sur la pêche) peut aussi porter atteinte au capital humain (chômage des pêcheurs).

Les visions du monde développées dans ce Rapport ne peuvent pas exprimer toutes les formes de substitution possible entre les stocks de capital (bien plus de trois visions seraient nécessaires). Les visions du monde choisies se concentrent sur les possibilités de substitution entre, d'une part, le capital économique et, d'autre part, les capitaux humain et environnemental.

---

1. Rotmans e.a. (2001). *Duurzame Ontwikkeling: van concept naar uitvoering*. ICIS, Universiteit Maastricht.

### 4.1.2.3 Gestion des stocks de capital

Dans l'approche systémique intégrée, la bonne gestion des trois stocks de capital du système sociétal est au cœur d'un développement durable. Cette gestion se fait en fonction des cinq principes de développement durable et des critères d'efficacité économique, de justice sociale et de résilience environnementale, décrits dans la partie 1. Chaque vision du monde prend néanmoins en considération les principes et les critères de façon différente.

Comme le montre la figure 1.2 de la partie 1, les stocks de capitaux évoluent aussi en fonction d'interactions mutuelles et de développements autonomes. Une politique spécifique ne peut gérer qu'une partie des causes de changement. Il en découle qu'il n'est généralement pas possible de diriger mais bien de corriger ou d'orienter l'évolution des capitaux.

## 4.1.3 Description des trois visions du monde

Les éléments exposés ci-dessus montrent que les visions du monde sont structurées sur base d'une division du système sociétal en trois stocks de capital. Elles diffèrent sur le plan du contenu par la gestion des stocks de capital (les interventions sur leur quantité, leur qualité, leurs fonctions et leur répartition) et par les possibilités de substitution entre les stocks de capital. Elles donnent enfin lieu à différentes façons de prendre en compte les cinq principes de développement durable présentés dans la partie 1. Ces éléments structurels représentent les fondements pour la définition des trois visions du monde.

Cette section expose les notions principales qui différencient les trois visions du monde. Le chapitre 4.2 détaillera chaque vision du monde et l'appliquera aux dix problématiques de développement durable présentées dans la partie 1. Le chapitre 4.3 traduira, pour chacune des dix problématiques, ces visions du monde en visions politiques à savoir des propositions générales et concrètes pour le gouvernement fédéral. Les visions du monde et les visions politiques forment ensemble trois perspectives fondant l'action différentes. Ce sont des points de repère pour un débat ouvert sur les orientations de la décision politique en faveur d'un développement durable.

La figure 4.1 présente différentes visions des risques sociaux, environnementaux et économiques ainsi que des possibilités de substitution entre les stocks de capital. Ce sont les différences essentielles entre les trois visions du monde proposées dans ces scénarios.

**Figure 4.1** Principales caractéristiques des trois visions du monde

	Visions du monde		
	Utiliser	Gérer	Transformer
Evaluations des risques associés à des atteintes au <b>capital économique</b>	<i>très élevés</i>	<i>élevés</i>	<i>faibles</i>
Evaluations des risques associés à des atteintes au <b>capital humain</b>	<i>faibles</i>	<i>élevés</i>	<i>très élevés</i>
Evaluations des risques associés à des atteintes au <b>capital environnemental</b>	<i>faibles</i>	<i>élevés</i>	<i>très élevés</i>
Evaluations des <b>possibilités de substitution entre stocks de capitaux</b>	<i>élevés</i>	<i>moyens</i>	<i>faibles</i>

Sur base de la figure 4.1 et des éléments décrits plus haut, une description de chaque vision du monde peut être esquissée.

1. "*Utiliser*": la préservation du stock de capital économique est primordiale. A court terme, les risques associés à des atteintes aux capitaux humain et environnemental sont considérés comme faibles. Ils sont aussi perçus comme nettement moins élevés que ceux qui découleraient d'atteintes au stock de capital économique. Autrement dit, les externalités négatives sur les capitaux humain et environnemental de l'action humaine sont considérées comme moins élevées que celles causées par des mesures de protection sociale et environnementale sur le capital économique. Tant la *quantité* de capital économique que les *fonctions* qu'il remplit doivent être préservées. La substitution des capitaux humain et environnemental par du capital économique est possible, tant que les revenus provenant de leur utilisation sont réinvestis et non consommés<sup>1</sup>. Une forte croissance économique est nécessaire, selon cette vision, pour pouvoir disposer à long terme de suffisamment de capital économique, dont une partie servira à investir dans la gestion des stocks de capital humain et environnemental.
2. "*Gérer*": non seulement les risques économiques sont considérés comme élevés à court terme, mais les risques associés à des atteintes aux capitaux humain et environnemental sont considérés comme importants. Ceux qui ont une telle perception des risques en présence souhaitent que le gouvernement intervienne dans le stock de capital économique afin de garantir un stock suffisant tant quantitativement que qualitativement de capitaux humain et environnemental. L'intervention est cependant limitée par les contraintes classiques de gestion du stock de capital

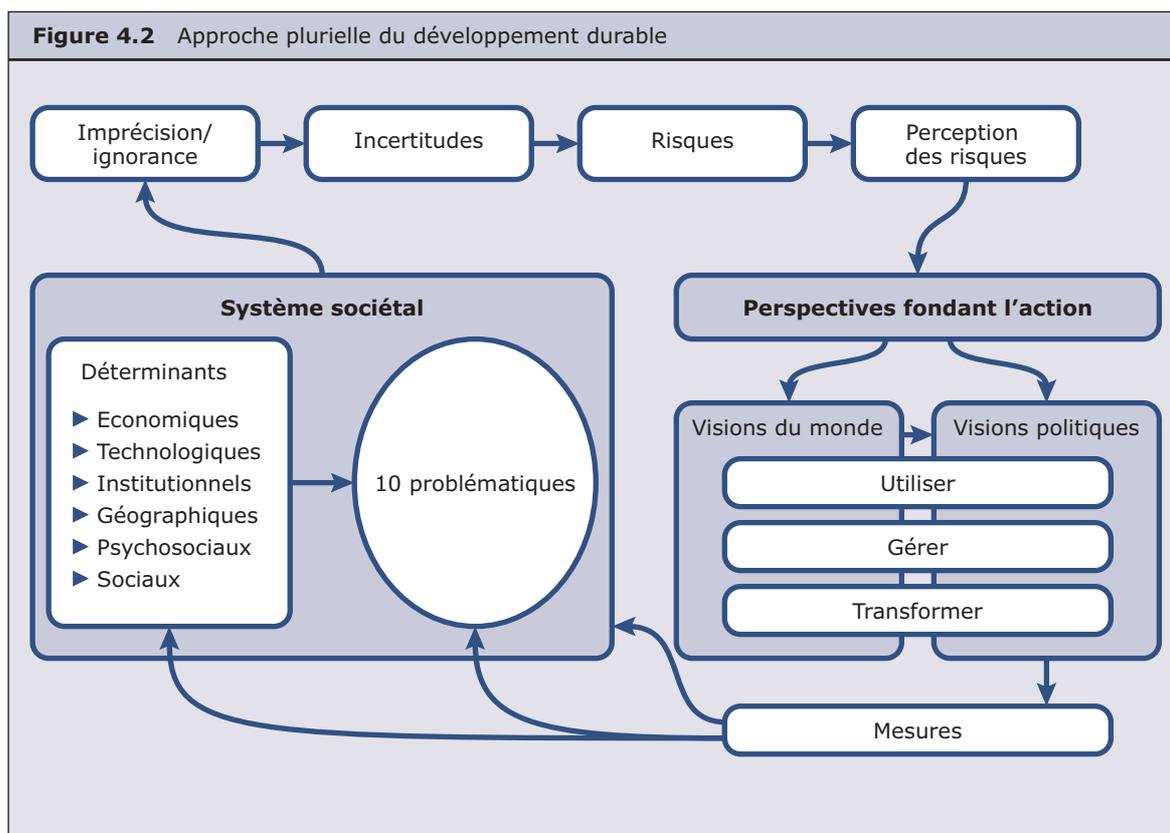
1. Ceci en appliquant la "loi de Hartwick" qui stipule que les revenus de l'exploitation de stocks de capital environnemental non renouvelables doivent être réinvestis en capital physique ou humain pour maintenir constant le niveau de la consommation.

économique en présence d'externalités. Une augmentation de la *qualité* du capital économique compense une perte en *quantité*. Les *fonctions* que remplit le capital économique restent, elles, inchangées. Les possibilités de substitution entre stocks de capital sont plus limitées que dans le scénario "Utiliser".

3. "*Transformer*": les risques associés à des atteintes aux capitaux humain et environnemental sont considérés comme très élevés dans cette vision du monde. Les externalités sociales et environnementales des actions humaines sont considérées comme substantielles. Les risques pris en intervenant dans le stock de capital économique sont en revanche perçus comme assez faibles. Ceux qui ont une telle perception des risques souhaitent que le gouvernement intervienne énergiquement et à court terme dans le capital économique pour protéger les stocks de capitaux humain et environnemental. Ses interventions agissent par une réduction des *quantités*, l'amélioration de la *qualité* et le changement des *fonctions* du capital économique. De plus, une *répartition* géographique équitable des stocks de capital humain, environnemental et économique au niveau mondial est fondamentale dans cette vision du monde.

#### 4.1.4 Traduction des visions du monde en visions politiques

La figure 4.2 reprend l'ensemble du raisonnement présenté dans les sections précédentes. Le point de départ est le fait que le manque de clarté et l'ignorance relatifs au fonctionnement du système sociétal donnent lieu à des incertitudes sur l'avenir et à l'existence de risques. L'évaluation de ces risques est pour une part subjective et donne donc lieu à des *perceptions des risques* divergentes. Celles-ci forment la base des différentes *perspectives fondant l'action*.



Comme il a déjà été indiqué, les perspectives fondant l'action doivent être subdivisées en visions du monde et en visions politiques. Les visions du monde présentent les différentes façons dont les risques peuvent être perçus<sup>2</sup>. Quant aux visions politiques, elles traduisent les visions du monde en mesures concrètes pour orienter le système sociétal vers un développement durable. Le texte de ce Rapport illustre cette approche à l'aide des dix *problématiques* choisies. Pour chacune d'elles, il présente trois voies de développement différentes.

Le schéma montre aussi qu'une série de facteurs ou *déterminants* exogènes influencent la situation des problématiques. Les *mesures* prises en fonction des visions politiques peuvent soit modifier directement l'état des problématiques, soit les modifier indirectement, par le biais de l'influence des déterminants. Le manque de connaissances sur la relation entre les déterminants, l'état des problématiques et les effets des mesures contribue aux incertitudes sur l'avenir.

#### 4.1.5 Déterminants: bras de levier pour les politiques

Pour formuler des mesures, un gouvernement quelle que soit sa vision politique, a besoin d'informations sur l'état des *problématiques* et sur leurs principaux *déterminants* (voir figure 4.2). Les parties 1 et 2 de ce Rapport portent sur l'état des problématiques. Pour ce qui est des déterminants, la section suivante restitue le résultat d'une analyse des principaux déterminants pour les 10 problématiques. Ils sont répartis en déterminants économiques, technologiques, géographiques, psychosociaux et sociaux. Les déterminants

institutionnels, qui poussent les autres dans la direction choisie<sup>1</sup>, forment la dernière catégorie de déterminants. Tout comme les problématiques, les déterminants sont des bras de leviers pour la politique.

#### 4.1.5.1 Déterminants économiques

Le niveau de la croissance économique est un déterminant important pour l'évolution de toutes les problématiques. Certains coûts et revenus peuvent également jouer un rôle déterminant pour des problématiques spécifiques.

Pour les *entreprises*, un climat de forte croissance économique facilite l'accès au capital, la prise de risques et le développement et la commercialisation de nouveaux produits. Les épargnants placeront également davantage d'argent dans des actions, ce qui peut favoriser les *placements éthiques*. Dans des phases de conjoncture élevée, les épargnants seront en effet davantage enclins à étendre leur portefeuille à des placements éthiques. Dans des phases de conjoncture basse, ils préféreront par contre se réfugier dans des formes plus traditionnelles de capitaux mobiliers et immobiliers, sans tenir compte de leurs impacts sociaux ou environnementaux. En ce qui concerne la demande en *énergie* et en *transport des personnes*, il existe jusqu'à ce jour une élasticité de revenu<sup>2</sup> positive: lorsque le revenu national augmente en situation de croissance économique, la consommation d'énergie et la demande de transports augmentent également. En ce qui concerne l'énergie, cette élasticité diminue un peu grâce aux gains de rendement.

Les taux d'intérêt représentent une part considérable du coût des investissements. Dans la mesure où les nouvelles *stratégies de production* vont de pair avec de nouveaux investissements, des taux d'intérêt élevés vont freiner les investissements. Le coût des matières premières, des salaires et de la pollution sont également d'importants déterminants pour les entreprises. Le succès des *investissements éthiques* dépendra de leur rendement relatif à court, moyen et long terme par rapport aux fonds classiques. Le succès et la diffusion des technologies de l'information et de la communication (TIC) dépendront également des prix d'accès à Internet, du matériel technologique et des logiciels. La demande d'*énergie* sera également liée aux prix. À son tour, celle-ci dépend de la quantité et de la stabilité d'approvisionnement et des perspectives de croissance économique. La demande pour les divers *modes de transport* dépend de leur prix relatif (par exemple prix de l'autobus par rapport à celui de la voiture) et absolu. La responsabilité financière de l'employeur, en cas de maladie professionnelle des travailleurs, déterminera combien sera investi dans *la sécurité et la protection de la santé au travail*.

#### 4.1.5.2 Déterminants technologiques et scientifiques

L'état des connaissances technologiques et scientifiques et les acteurs qui en supportent les coûts déterminent la politique pour un certain nombre de problématiques. Il s'agit de la *santé au travail*, des effets de la *consommation de tabac*, de la production et la consommation d'*énergie*, de l'utilisation d'*organismes génétiquement modifiés* (OGM), du développement de *stratégies de*

1. Dans le cadre P-E-R de la partie 2, ils forment les réponses de la politique à l'évolution des problématiques.

2. L'élasticité de revenu restitue un effet d'un (petit) changement de revenu sur la demande d'un bien.

*production* alternatives, de la diffusion des TIC et de la recherche de nouvelles applications en la matière pour des groupes cibles spécifiques.

La connaissance des impacts négatifs de l'exposition à des produits influence les normes de *sécurité et de santé au travail*. Les progrès médicaux préciseront les risques liés à la *consommation de tabac*, et limiteront aussi partiellement les dommages liés au tabagisme et à l'exposition à des produits à risque sur le *lieu de travail*. Le développement des technologies de l'information augmente également l'accès à l'information, de sorte que les travailleurs peuvent mieux s'informer sur les risques pour la santé au travail. Les nouvelles techniques de forage augmentent les stocks disponibles en combustibles fossiles. La recherche sur des sources d'énergie renouvelables augmente quant à elle la position concurrentielle d'alternatives énergétiques moins polluantes. Le progrès technologique et scientifique peut diminuer le niveau d'incertitude concernant les risques potentiels et les bénéfices des OGM. Enfin, de nouveaux produits, des techniques de production et de gestion nouvelles augmentent les possibilités de développement de *stratégies de production* plus durables.

#### 4.1.5.3 Déterminants géographiques

La mondialisation, la stabilité politique, la répartition géographique des stocks de capital et l'aménagement du territoire influencent directement l'évolution des différentes problématiques.

Du fait de la mondialisation, les *entreprises manufacturières* des pays industrialisés ont tendance à se concentrer sur la création de produits ainsi que sur la recherche et le développement. La véritable production est délocalisée vers des pays disposant d'un potentiel de main d'œuvre moins chère. La délocalisation vers des pays disposant d'une législation moins sévère met également sous pression les normes en faveur de la *sécurité et santé au travail*. Les marchés pour le *tabac* s'élargissent également via la mondialisation. Les technologies de l'information fournissent au gouvernement et aux tiers un accès plus aisé à l'information et leur donnent ainsi la possibilité d'exercer un meilleur contrôle sur les activités des entreprises dans le monde entier.

La stabilité de l'approvisionnement en *énergie* est un facteur clé dans la politique énergétique. Elle dépend de la stabilité politique au niveau mondial et régional et de l'importance de la répartition géographique des réserves de combustibles fossiles. La demande de *transport des personnes* dépend quant à elle de la localisation du domicile, du lieu de travail et des lieux de loisirs. Un gouvernement peut agir sur ces déterminants, entre autres, par une politique d'aménagement du territoire et de développement du télétravail.

#### 4.1.5.4 Déterminants psychosociaux

La sensibilité des entrepreneurs, des travailleurs, des consommateurs et des épargnants aux impacts environnementaux et sociaux de la production et de la consommation joue un rôle dans certaines problématiques.

Les *entreprises* s'inspirent de la sensibilité de leurs clients pour la protection sociale et de l'environnement. Les connaissances des travailleurs sur les risques pour la *santé au travail* et leur attitude à cet égard déterminent comment ils gèrent ces risques. L'attitude des consommateurs au sujet des OGM détermi-

nera aussi leur succès et l'action gouvernementale. Enfin, le comportement des consommateurs joue un rôle dans le développement de l'*économie sociale*, la *consommation de tabac* et l'usage de *moyens de transport* alternatifs.

Cela vaut également pour le *financement éthique*. Les actionnaires font de plus en plus souvent usage de leur droit de veto aux assemblées générales pour insister sur la responsabilité sociétale des entreprises. Les administrateurs de fonds et les analystes financiers marquent également un intérêt croissant pour les placements éthiques. Il ressort d'une étude de la SOFRES<sup>1</sup> que 77% des investisseurs préfèrent des fonds de placement socialement responsable à des fonds traditionnels, pour leurs rendements égaux ou plus élevés à long terme et ce, en dépit de leur rendement éventuellement moins élevé à court terme. Ils sont 30% à penser que la gestion des risques sociaux et environnementaux influence positivement la valeur de marché d'une entreprise à court terme et 86% pensent que cela se produit à long terme.

#### 4.1.5.5 Déterminants sociaux

Les déterminants sociaux sont par exemple l'accès à l'enseignement et sa qualité, le développement de la sécurité sociale, l'évolution du nombre de ménages et la situation sur le marché du travail. Ils peuvent être déterminants pour certaines problématiques.

Une réorientation des *stratégies de production* exige de pouvoir disposer d'un personnel suffisamment formé. L'accès à des formations permettant d'utiliser les nouvelles *technologies de l'information* dans l'enseignement et sur le lieu du travail représente aussi un élément important. La qualité de la sécurité sociale sera déterminante pour accompagner les effets de la politique vis-à-vis de la *consommation de tabac* et de la *santé au travail*. Enfin, plus les gens sont pauvres, plus ils acceptent de travailler dans des conditions dangereuses pour leur santé.

L'évolution du nombre de ménages influencera l'*utilisation d'énergie* et la demande de *transports*. Une augmentation du nombre de ménages est visible en Belgique ces dernières années, en dépit d'une population à peu près stable. Ceci aura tendance à augmenter la demande d'énergie et de transports. D'autres déterminants sociaux sont les chiffres de l'emploi et du chômage. Le nombre d'emplois généralement bas représente un déterminant important pour le développement de l'*économie sociale*.

#### 4.1.5.6 Déterminants institutionnels

L'évolution de toutes les problématiques est étroitement liée au cadre légal et institutionnel (voir 1.1.3) dans lequel elles se développent (cadre qui peut couvrir plusieurs niveaux de compétence).

La pêche dépend en grande partie de la politique commune européenne de la pêche. Un Livre blanc européen sur les responsabilités sociales des entreprises est en cours de rédaction. Une nouvelle législation dans la plupart des pays européens, dont la Belgique, oblige les fonds de pension à rendre publique leur

1. CSR Europe (2001). *The European Survey on Socially Responsible Investment and the Financial Community*. CSR Europe and Euronext.

stratégie de placement. Ces deux derniers développements influenceront l'évolution du financement éthique. La *santé au travail* et la *consommation de tabac* peuvent être directement influencées par des mesures gouvernementales concernant les normes de produit et de production. La *santé au travail* peut également être influencée par les lois sur la protection des travailleurs et par les droits syndicaux. Enfin, la *production* et la *consommation d'énergie* dépendent dans une grande mesure de la réglementation du marché.

## 4.2 Élaboration des trois visions du monde

La courte description des visions du monde dans la section 4.1.3 représente la base pour leur élaboration et leur application aux dix problématiques. Le tableau 4.1 éclaire pour chaque vision les priorités d'action et comment elles sont traduites dans la gestion des stocks de capitaux, réalisée en agissant sur leurs propriétés. Le scénario central porte le nom de "Gérer" parce qu'il est le seul des trois à mettre le même accent sur la gestion des trois capitaux. Le premier scénario a une vision du monde plus utilitariste et le troisième plus axée sur l'urgence d'une transformation de la société.

**Tableau 4.1 - Objectifs de gestion dans les trois visions du monde**

	Vision du monde "Utiliser"	Vision du monde "Gérer"	Vision du monde "Transformer"
But de la politique ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Accumulation du capital économique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Accumulation des trois stocks de capital sur un pied d'égalité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Accumulation des stocks de capital humain et environnemental</li> </ul>
Traduction de la politique dans la gestion des capitaux ?	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Capital économique:</b> accroître sa quantité, sa qualité, ses fonctions et sa répartition géographique</li> <li><b>Capitaux humain et environnemental:</b> diminuer leurs quantité, qualité, fonctions et répartition géographique par substitution par du capital économique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Capital économique:</b> diminuer sa quantité, augmenter sa qualité, maintenir ses fonctions et augmenter sa répartition géographique</li> <li><b>Capitaux humain et environnemental:</b> conserver leurs quantité, qualité, fonctions et répartition géographique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Capital économique:</b> augmenter la qualité, diminuer la quantité, adapter ses fonctions, augmenter sa répartition géographique</li> <li><b>Capitaux humain et environnemental:</b> augmenter leurs quantité, qualité, fonctions et répartition géographique</li> </ul>

Les trois visions sont analysées en détail ci-dessous. Elles forment les bases pour la formulation des visons politiques du chapitre 4.3.

### 4.2.1 Vision du monde "Utiliser"

#### 4.2.1.1 Description générale

Cette perspective voit dans la croissance du stock de capital économique la clé vers un développement durable. Cela s'explique par la diversité des *fonctions* qu'il doit remplir. Dans cette vision du monde, les situations existantes d'exclusion sociale et de pauvreté ne sont que provisoires. Les risques d'une permanence des inégalités sociales inacceptables sont limitées. A terme, l'accumulation de capital économique permettra de résoudre les problèmes

*quantitatifs* et *qualitatifs* des stocks de capital humain et environnemental. En outre, la résilience du capital environnemental est estimée a priori comme très élevée et les risques suscités à court terme par l'exploitation de ce capital pour produire du capital économique ne sont dès lors pas considérés comme très élevés.

#### 4.2.1.2 Application aux problématiques

Dans cette vision, les *entreprises* sont des acteurs essentiels dans la création de capital économique. Elles fournissent des biens et services qui doivent satisfaire les fonctions que les consommateurs en attendent. Les consommateurs sont libres de choisir les biens et services qu'ils souhaitent. Ceci est également valable pour des produits comme le *tabac* qui sont nuisibles pour la santé. Les points de vue dominants des consommateurs détermineront le succès des *organismes génétiquement modifiés* (OGM). Cette dynamique entre l'offre et la demande des biens et services permet une croissance du stock de capital économique. Pour cette raison, le gouvernement laisse aux entreprises et aux consommateurs un maximum de liberté et ne soumet pas cette dynamique à des réglementations limitatives sur le plan social et environnemental.

L'*énergie* et les *transports* sont indispensables pour la production de capital économique. La mobilité augmente également le développement social et économique des individus. Dans cette vision, le gouvernement est le garant de la concordance entre les prix de l'énergie sur le marché et ses coûts de production réels. Il veille à ce que l'approvisionnement en énergie soit continu et à ce que la fourniture d'infrastructure de transport soit satisfaisante. Cette vision considère la résilience du capital environnemental comme très élevée. Il s'ensuit que le gouvernement peut au mieux assurer l'approvisionnement en énergie en recourant aux énergies fossiles en combinaison avec l'énergie nucléaire. Le Protocole de Kyoto qui limite les émissions admissibles de gaz à effet de serre est dénoncé<sup>1</sup>. Des mesures favorables à une utilisation rationnelle de l'énergie sont, selon cette vision, prises surtout dans le souci d'augmenter l'indépendance vis-à-vis des importations et d'améliorer la position concurrentielle des entreprises. Une croissance des infrastructures de transports et du nombre de kilomètres parcourus est également possible. A terme, la croissance économique globale et la mondialisation de l'économie permettront une répartition plus juste de la consommation énergétique<sup>2</sup>.

L'utilisation d'*OGM* peut contribuer à la croissance économique et doit, pour cette raison, encore augmenter. Les producteurs l'utilisent tant qu'il existe un marché et que la productivité est suffisante. Les risques environnementaux des OGM sont acceptables. D'éventuels accidents auraient des effets comparables aux proliférations d'espèces invasives, phénomène connu depuis des siècles. En outre, la majorité des OGM sont conçus pour être utilisés dans des cultures spécifiques et ne peuvent survivre dans un environnement naturel. Le marché

- 
1. Dans cette vision, le changement climatique n'est pas assez certain pour justifier à ce jour des mesures de limitation des émissions. Si, à terme, les changements climatiques s'avèrent problématiques, la croissance excédentaire peut fournir des moyens pour investir dans des mesures d'adaptation (substitution entre capital économique et environnemental). L'épargne dans des investissements préventifs produit cette croissance excédentaire.
  2. Il s'agit d'une application de la courbe de Kuznets. Elle explique le rapport entre le développement économique et l'inégalité. Kuznets a formulé l'hypothèse selon laquelle l'inégalité de revenus augmente en général aux premiers stades du développement économique. Lors d'une phase ultérieure de développement, les différences de revenus diminuent. Cette hypothèse d'un rapport en "U" inversé entre l'inégalité et le développement est connue comme la courbe de Kuznets.

libre doit aller de pair avec la protection des droits de la propriété intellectuelle, y compris de la façon dont les OGM sont mis en culture.

Si la dégradation du capital humain ou environnemental devient menaçante, le marché enverra à temps des signaux aux entreprises. La rareté croissante de certaines matières premières, dont les énergies fossiles, provoquera l'augmentation de leurs prix. De ce fait, tout le monde sera plus économe en *énergie* et le développement des sources d'énergie alternatives sera stimulé.

Par le biais du libre marché concurrentiel, les *technologies de l'information et de la communication* (TIC) se répandront spontanément dans la sphère privée, dans toutes les régions du monde et dans toutes les couches de la population. En effet, les entreprises auront toujours une tendance à conquérir de nouveaux marchés et à investir dans la construction de réseaux et dans la fourniture d'électricité. La concurrence veillera aux baisses de prix, de sorte que le seuil financier d'accès aux technologies de l'information disparaîtra automatiquement. La croissance exponentielle du degré de diffusion qui a été enregistrée ces dernières années semble soutenir cette vision. Le gouvernement n'exclut pas d'offrir temporairement l'accès à des applications des technologies de l'information dans des endroits publics. Cependant, cette idée est subordonnée au fonctionnement du marché libre qui l'assurera lui-même à terme.

Un marché du travail concurrentiel offre aux entreprises la possibilité de dédommager financièrement les travailleurs pour les travaux qui entraînent des *risques pour la santé*. Les entreprises et le gouvernement peuvent également investir dans la recherche médicale pour étudier les problèmes de santé dus à une exposition à des produits dangereux. L'automatisation peut remplacer les travaux dangereux si cela semble rentable à court terme pour les entreprises. Pour les mêmes raisons, elles peuvent également investir préventivement dans des nouveaux produits et des processus de protection comportant moins de risques pour l'environnement et pour la santé.

Cependant, la fonction de signal du marché n'incitera les entreprises à changer de comportement que si le signal fonctionne convenablement, ce qui n'est pas le cas quand un secteur reçoit d'importants subsides gouvernementaux. La *surpêche* est, dans cette vision, causée en grande partie par les importants subsides que reçoit ce secteur et qui perturbent le fonctionnement du marché. Ils favorisent une surcapacité structurelle et maintiennent la demande en poisson artificiellement élevée, parce que les prix du marché sont trop bas. Cette vision part de l'idée que si les subsides sont supprimés progressivement, les externalités environnementales de la pêche seront suffisamment réduites. De plus, une partie des stocks de poissons perdus peut être compensée par une substitution par l'aquaculture.

De signaux de pénurie de l'une ou l'autre ressource environnementale et de dégradation du stock de capital humain changeront également à terme les valeurs des consommateurs. Ceci peut encourager les entreprises à investir davantage dans la *sécurité et la santé au travail*, dans des formations en entreprise (technologies de l'information) et dans le développement de *tabacs* moins nuisibles et de méthodes de sevrage. La demande de *produits de financement éthiques* continuera également à se développer spontanément et les organismes créditeurs proposeront de plus en plus de fonds de placement éthiques. C'est également le cas pour les produits de l'*économie sociale*. Ils connaîtront un développement autonome si une demande existe et si les investisseurs sont prêts à rechercher une plus-value non seulement économique mais aussi sociale.

Enfin, les entreprises et les consommateurs peuvent remédier aux pénuries environnementales et à la dégradation du capital humain en lui substituant du capital économique. Un épuisement des *stocks de poisson* peut ainsi être évité en investissant les bénéfices dans d'autres stocks productifs. Une augmentation des stocks de capital humain ou économique compense la perte en capital environnemental ("Hartwick's rule"). Les investissements en matière de recherche et développement peuvent limiter les effets négatifs sur la santé du *tabagisme*. Des assurances supplémentaires peuvent compenser les conséquences financières du tabagisme pour la sécurité sociale.

Chaque vision du monde exprime une façon particulière de prendre en compte les *cinq principes de développement durable* présentés dans la partie 1 (voir 1.2.3). Le point ci-dessous expose ceux-ci pour la vision "Utiliser".

#### 4.2.1.3 Dans quelle mesure les 5 principes de développement durable sont-ils pris en compte dans la vision du monde "Utiliser" ?

##### **Responsabilité**

Cette vision du monde met l'accent sur la quantité disponible et la répartition du capital économique. Les avantages comparatifs des pays en développement sont d'autant plus importants que des conditions environnementales et sociales ne seront pas appliquées aux produits importés. Cela assure la meilleure garantie pour une croissance des stocks de capital humain et économique dans ces pays. Les accords de pêche entre pays membres de l'UE et les pays en développement l'illustrent. Quand ces accords contiennent des quotas de pêche et des droits de douane, ils visent non seulement un meilleur rendement de la flotte européenne mais aussi un flux de devises pour les pays d'accueil. Lorsqu'il y a des restrictions dans l'utilisation des stocks de capital humain et environnemental, celles-ci doivent être gérées de préférence par le biais d'accords multilatéraux.

##### **Double équité**

La formation de capital économique fait aussi partie des priorités à long terme. La substitution par du capital économique peut compenser les pertes en capital humain ou environnemental. La croissance économique génère également plus de moyens disponibles pour être investis dans la protection des stocks restants de capital humain et environnemental.

##### **Intégration**

L'intégration des trois stocks de capital se fait de façon à ce que les stocks de capital humain et environnemental s'adaptent aux besoins de la croissance du stock de capital économique.

##### **Précaution**

Dans cette version du monde, le principe de précaution appliqué à la préservation des stocks de capital humain et environnemental est considéré comme trop restrictif. Il gêne l'innovation et freine la croissance économique. Le gouvernement part plutôt de l'approche "sound science". Cela implique que seules des preuves scientifiques claires peuvent justifier l'avantage de la protection du stock de capital humain et environnemental. Les substitutions économiques et les compensations pécuniaires peuvent compenser d'éventuels dégâts irréversibles.

##### **Participation**

L'application de la Convention d'Aarhus de 1998 se limite à l'offre d'information sur la situation de l'environnement. De plus, la société civile n'a qu'une très faible influence sur le processus décisionnel afin de protéger le fonctionnement du libre marché et de la démocratie représentative.

## 4.2.2 Vision du monde "Gérer"

### 4.2.2.1 Description générale

Dans cette perspective, le stock de capital économique nécessaire pour un développement durable reste élevé, mais l'existence de risques sociaux et environnementaux est aussi reconnue. Par conséquent, il est nécessaire de corriger la manière dont le capital économique utilise les deux autres stocks de capital. Cela passe par une augmentation de la *qualité* du capital économique au détriment de la *quantité*. Ainsi une quantité moindre peut remplir les mêmes *fonctions*<sup>1</sup>. L'augmentation de la qualité vise à diminuer la pression exercée sur les stocks de capital humain et environnemental. En outre, suffisamment de moyens restent disponibles pour leur protection et leur développement ultérieurs. Des mesures d'éco-efficacité rendent superflues des modifications plus fondamentales des modèles de consommation. D'après cette vision du monde, il n'est pas souhaitable d'adopter des mesures qui ne mènent qu'à long terme à des améliorations sociales et environnementales. La perte de capital économique qui en découlerait à court terme serait trop élevée.

### 4.2.2.2 Application aux problématiques

Dans ce scénario, le libre marché ne gère plus automatiquement les trois stocks de capital: les prix réagissent trop lentement à l'épuisement des matières premières (*sources d'énergie* et *stocks de poisson*). Au sujet de la diffusion des TIC, la crainte est réelle de voir s'établir une *fracture numérique* qui ne disparaîtra pas d'elle-même. Pour cette raison, le gouvernement corrige le fonctionnement du libre marché en encourageant l'éco-efficacité dans la production de biens et de services et en prenant des mesures qui facilitent la diffusion des TIC dans toutes les couches de la population.

Les mesures que le gouvernement adopte dans ce domaine agissent surtout sur les préférences des consommateurs et des producteurs; mais c'est bien à eux que revient l'initiative de changer de comportement. Le rôle du gouvernement est principalement d'encourager ce changement de comportement. Il le remplit notamment en rapprochant les rythmes de développement divergents en matière de technologies de l'information. Il corrige le marché par des mesures fiscales qui encouragent l'utilisation des technologies de l'information par les personnes privées. Le gouvernement adopte des mesures similaires pour gérer la demande d'*énergie* et de *transports*, le développement de l'*économie sociale* et le marché des produits de *placement éthiques* ainsi que l'utilisation des *OGM* et la *consommation de tabac*. En matière d'*économie sociale*, le gouvernement soutient l'intégration d'aspects environnementaux, mais laisse le secteur en déterminer lui-même l'opportunité.

Le gouvernement stimule les *entreprises* à développer des stratégies qui, à court ou à moyen terme, mènent à davantage d'éco-efficacité<sup>2</sup> et de justice sociale. Le gouvernement travaille en partenariat avec la société civile dans ce domaine. Le développement ultérieur du marché pour des *fonds de placement éthiques* et pour l'*économie sociale* peut y contribuer. Par conséquent, le gouvernement adopte des mesures qui encouragent les placements éthiques et

1. Un bien de meilleure qualité doit en général être moins souvent remplacé.

2. Exemples: introduction de systèmes de gestion de l'environnement, optimisation de processus de production pour diminuer la quantité de déchets, de pollution sonore, d'émissions dans l'atmosphère et l'eau et récupération des produits et des emballages à la fin de leur cycle de vie.

l'économie sociale. Avec les employeurs et les syndicats, il établit des lignes directrices minimales pour la *santé au travail* et stimule l'automatisation des processus de production dangereux pour les travailleurs là où c'est possible. Comme les personnes défavorisées consomment proportionnellement plus de tabac, des efforts supplémentaires pour amener ce groupe à se protéger contre les *effets négatifs de la consommation de tabac* sont justifiés. L'action du gouvernement reste toutefois limitée à des mesures menant à un changement de comportement. En effet, ce secteur est toujours un important pourvoyeur d'emploi (tant en Belgique qu'à l'étranger) et permet des revenus immédiats via les accises sur le tabac.

Dans le *secteur de la pêche*, le gouvernement ne supprime pas totalement les subsides parce qu'il prend en considération l'importance socio-économique locale du secteur. Les subsides représentent une compensation par rapport au rôle social que joue ce secteur localement, dans les domaines de l'emploi, de la détente, de la structure du réseau économique local. Un certain nombre de mesures économiques augmentent toutefois le rendement de la flotte de pêche. D'autres réglementations affaiblissent simultanément les pratiques non durables les plus nocives. Mesures et réglementations ont pour but une gestion durable optimale des stocks de poisson dans les eaux belges et européennes. Ces mesures ont des effets sur d'autres pays avec lesquels la Belgique et l'Union européenne ont établi des accords mais le gouvernement choisit de ne pas tenir compte de ces effets sur l'économie et les stocks de poissons de ces pays.

Une amélioration de l'éco-efficacité de la *production* et des *transports* peut à terme mener à un découplage relatif entre la croissance économique et l'utilisation de l'énergie. Avec le développement ultérieur des sources d'énergie renouvelables<sup>1</sup>, cette amélioration aurait un impact positif sur la dépendance énergétique et la position concurrentielle, mais également sur les émissions nationales de gaz à effet de serre et autres gaz nocifs. En effet, cette vision du monde suppose que la problématique du climat suive le principe de responsabilité commune mais différenciée. Le protocole de Kyoto est par là pris en compte et mis en œuvre.

Les restrictions environnementales ne rendent pas l'augmentation de l'*infrastructure de transports* souhaitable. Dès lors, le gouvernement optimise l'utilisation des aménagements existants. Pour ce faire, il agit entre autre sur l'organisation du trafic entre le domicile et le lieu du travail, sur l'aménagement du territoire et sur l'harmonisation des divers modes de transport entre eux.

Si le gouvernement le juge économiquement utile, il encourage une enquête sur les OGM et leur utilisation. S'il n'estime pas les OGM souhaitables, il les décourage au moyen de réglementations. Il entame un programme de gestion active des risques potentiels des OGM. Cela se fait en faisant précéder chaque projet pilote ou commercialisation par une évaluation de ses aspects éthiques, environnementaux, socio-économiques et de santé. Une fois que l'autorisation a été accordée, le gouvernement est responsable en cas d'accident.

---

1. Variante haute du rapport de la CREG (Commission de régulation de l'électricité et du gaz).

#### 4.2.2.3 Dans quelle mesure les 5 principes de développement durable sont-ils pris en compte dans la vision du monde "Gérer" ?

##### **Responsabilité**

Dans l'application de ce principe, le gouvernement recherche une meilleure protection des stocks mondiaux de capital environnemental et une solidarité accrue avec les pays en développement. Quand la politique menée a des conséquences négatives pour des pays en développement, elle n'est pas nécessairement corrigée, mais le gouvernement adopte alors des mesures compensatoires à un autre niveau. Pour protéger la position concurrentielle nationale, le gouvernement préfère coordonner les réglementations au niveau international. Contrairement à la vision du monde précédente, il prend les devants dans ces négociations et plaide pour des mesures de protection contraignantes. Le transfert de technologies éco-efficaces offre aux pays en développement le plus de chances d'augmenter leur stock de capital économique sans devoir toucher à leur stock de capital environnemental.

##### **Double équité**

Des mesures à coût économique élevé ne sont adoptées que si elles mènent à court terme à des améliorations sociales ou environnementales. L'exercice d'équilibre entre la stimulation de la croissance économique, la justice sociale et la protection des ressources environnementales implique que le gouvernement accorde moins d'importance aux profits futurs qu'aux coûts actuels<sup>1</sup>.

##### **Intégration**

En matière d'intégration entre les stocks de capital, le gouvernement recherche un meilleur équilibre entre d'une part, l'utilisation du capital humain et environnemental et d'autre part, la création de stocks de capital économique.

##### **Précaution**

Dans la mesure où seule une substitution partielle entre les stocks de capital est possible, le principe de précaution bénéficie de plus d'attention que dans la perspective "Utiliser". Il n'est néanmoins pas d'application quand des intérêts économiques importants sont en jeu à court terme.

##### **Participation**

Le gouvernement élargit à l'accès au tribunal le champ d'application de la convention d'Aarhus sur le droit à des informations en matière d'environnement. Il encourage la participation volontaire de la société civile à la décision, tant que cela contribue à améliorer l'acceptation des mesures prises, et par conséquent l'efficacité de leur mise en œuvre.

### 4.2.3 Vision du monde "Transformer"

#### 4.2.3.1 Description générale

Outre une réduction de la *quantité* et une augmentation de la *qualité*, cette perspective implique que des changements sont souhaitables dans les *fonctions* que doit exercer le stock de capital économique. Pour ce qui est du stock de capital humain, sa disponibilité (*quantité* et *répartition*) et sa *qualité* sont importantes. Parmi les *fonctions* qu'il doit exercer, la prévention de la pauvreté et de l'exclusion sociale sont fondamentales. Géographiquement (en Belgique, mais aussi dans le monde entier) ce capital doit être disponible équitablement et en quantité suffisante. Pour ce qui est du stock de capital environnemental, tant sa *quantité* que sa *qualité* et les *fonctions* qu'il exerce doivent être préservés.

---

1. En termes techniques, il retient un escompte élevé.

vées. Les mesures qui amènent à des améliorations environnementales ou des progrès sociaux à long terme méritent autant d'attention que les mesures qui aboutissent à des résultats à court terme.

#### 4.2.3.2 Application aux problématiques

Les modes de production et de consommation actuels ont une influence néfaste sur l'état des stocks de capital environnemental et humain à court, à moyen et à long terme. La myopie du marché fournit trop lentement des signaux relatifs aux pénuries. Il s'ensuit que les *stocks de poisson* s'épuisent, avec pour effet un danger de perte irréversible de biodiversité. L'utilisation excessive des *sources d'énergie* fossiles a pour conséquence leur épuisement et un réchauffement dangereux de l'atmosphère. La croissance continue du *transport individuel* des personnes mène à des problèmes de congestion ingérables, de bruit et de pollution atmosphérique. L'utilisation de certains produits et de certains processus de production sont trop nocifs pour la *santé des travailleurs*. L'incertitude quant aux effets environnementaux de l'utilisation des *OGM* donne lieu à des risques importants pour la santé et l'environnement. La *consommation de tabac* mène à terme à des problèmes de santé inacceptables.

Pour cette raison, le gouvernement adopte des mesures qui aboutissent à terme à un découplage *absolu* de la croissance économique et de la détérioration des stocks de capital humain et environnemental. Il se préoccupe des conditions de vie des générations actuelles et futures. Les mesures qu'il prend visent à ce que tous les acteurs de la société prennent leurs responsabilités et tiennent compte des impacts sociaux et environnementaux de leurs décisions. Ces mesures doivent donc jouer à la fois sur l'offre et la demande.

Le gouvernement veille à ce que tous les acteurs, y compris lui-même, internalisent entièrement les coûts sociaux et environnementaux de leurs actions. Cela vaut donc pour toutes les entreprises, y compris celles actives en *économie sociale*. Outre leurs objectifs sociaux, elles doivent aussi incorporer des objectifs environnementaux dans leur projet de société. Les acteurs qui se préoccupent essentiellement du capital environnemental doivent également insérer des objectifs sociaux dans leur action. Les consommateurs, enfin, ne doivent pas seulement rechercher la satisfaction de leurs besoins, mais également veiller au respect de normes sociales et environnementales lors de leurs achats. Dans ce but, le gouvernement intervient sur les préférences temporelles des producteurs et des consommateurs. Il espère aussi que la réflexion sur le long terme les empêchera de prolonger leurs mauvaises habitudes actuelles en matière de production et de consommation. Cela peut entre autres concerner l'utilisation excessive d'*énergie*, de *transports individuels*, de *tabac* ou la protection insuffisante de la *santé des travailleurs*.

Dans ce scénario, la *santé des travailleurs* prime sur les intérêts économiques. Pour cette raison, le gouvernement peut interdire la production et la consommation de certains produits ou services, même s'il n'existe aucune alternative aux produits dangereux. Il fournit éventuellement un soutien à la recherche pour des produits et services alternatifs. Les économies réalisées dans le secteur médical ainsi que l'amélioration de la qualité de la vie compensent la perte de postes de travail dans le *secteur du tabac*. Le gouvernement demande aussi aux investisseurs de tempérer leurs envies au niveau des rendements à court terme de leurs placements, au profit d'une croissance à long terme. Il est à cet égard nécessaire de diminuer la pression exercée sur les stocks de capital hu-

main et environnemental. Pour cette raison, le gouvernement encourage les *placements éthiques*.

Le gouvernement stimule les *entreprises* à mener des stratégies permettant d'améliorer l'éco-efficacité des systèmes de production et à investir dans le développement de *stratégies innovantes*. Celles-ci rendent possible un déplacement depuis la production matérielle de biens vers la fourniture de services. Après avoir identifié les fonctions d'un produit, les entreprises tentent de confier ces fonctions aux consommateurs en diminuant la pression exercée sur les stocks de capital humain et environnemental. Une fourniture continue et décentralisée de services de remplacement et d'entretien remplace la livraison de produits. Cela peut compenser la perte de postes de travail dans la production et augmenter le contenu en connaissance du travail fourni.

Dans le domaine de la *pêche*, la protection de la biodiversité et la satisfaction permanente de la demande de poisson sont centrales. Pour cette raison, le gouvernement adopte des mesures pour la protection des espèces en voie de disparition. Il peut par exemple établir un moratoire sur la pêche de certaines espèces, ou interdire la pêche dans des zones de reproduction. Des mesures de protection accompagnent la suppression des subventions qui favorisent la surcapacité et la surconsommation de poisson. Les investissements dans l'aquaculture ou la production de sources alternatives de protéines peuvent remplacer la perte de postes de travail dans le secteur de la pêche. L'Union européenne (UE) adapte également sa politique de pêche afin d'éviter que la nouvelle régularisation européenne ait des conséquences dommageables sur les stocks de poisson des pays tiers.

Cette vision place le concept de *fracture numérique* dans une autre perspective. Les visions précédentes cherchaient à permettre aux plus démunis de se raccrocher aux développements actuels en matière de *technologies de l'information et de la communication* (TIC). Dans ce scénario, le gouvernement s'oriente vers ce qu'on appelle le "contenu des TIC". La diffusion des TIC dans toutes les couches de la population et dans le monde entier n'a de sens que si ces technologies sont orientées vers les besoins des utilisateurs. Les technologies de l'information ne sont donc pas indépendantes des autres besoins sociaux comme l'enseignement, les soins de santé, l'eau potable, etc. Comblent la fracture numérique fait partie inhérente de la politique d'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Dans la vision du monde "Transformer", le gouvernement doit lui-même accompagner et conduire cette intégration.

Des changements dans la gestion de l'*énergie* sont également souhaitables. Le gouvernement amène les producteurs à optimiser les installations existantes et à diversifier leur offre avec des énergies renouvelables. Le gouvernement mène aussi une politique de produits proactive orientée sur la maîtrise de la demande en énergie. Il décourage aussi les modèles de consommation intensive en énergie. Pour ce qui est du respect des objectifs de Kyoto, il veut réaliser la totalité des réductions d'émissions en Belgique. L'évaluation de la problématique du stockage des déchets nucléaires, des risques d'accidents ou d'attaques terroristes et de la prolifération des matières fissiles fait que le gouvernement maintient sa décision de sortir progressivement de l'option nucléaire après 2014.

Le gouvernement reconnaît l'importance sociale du *transport des personnes*. Il aspire cependant à un découplage absolu de la croissance économique et des

effets négatifs sur l'environnement causés par le transport des personnes. Grâce aux développements des TIC, le télétravail et les téléconférences deviennent plus courants. La constitution de réseaux sociaux locaux peut diminuer les besoins de contacts sur de longues distances. Ceci peut d'ailleurs avantager les personnes à mobilité réduite comme les personnes âgées, les jeunes et les pauvres. Des mesures sont prises pour protéger les personnes défavorisées contre la pollution sonore parce que celles-ci y sont proportionnellement plus exposées. Un réseau de transports en commun fort développé permet un remplacement partiel de l'usage de moyens de transport individuels par des moyens de transport collectifs. Ceci produit un déplacement partiel de la production de voitures personnelles vers la production de services de transports.

Le gouvernement est extrêmement prudent dans l'utilisation des OGM et attentif à ses éventuelles conséquences socio-économiques et environnementales. Il n'accorde qu'à des conditions extrêmement sévères les autorisations de tester, de cultiver et de commercialiser des OGM. Même après l'autorisation, les producteurs restent responsables si des problèmes au niveau de la santé ou de l'environnement se présentent. Il tient également compte des effets à long terme pour d'autres pays (par exemple la diffusion vers des pays voisins, la perturbation des prix à l'échelle mondiale etc.). Le gouvernement veut éviter que la technologie ne reste dans les mains d'un groupe limité d'entreprises et que la dépendance alimentaire des pays en développement n'augmente.

#### **4.2.3.3 Dans quelle mesure les 5 principes de développement durable sont-ils pris en compte dans la vision du monde "Transformer" ?**

##### **Responsabilité**

Le gouvernement adapte les modes de production et de consommation existants afin d'en limiter les effets sociaux et environnementaux négatifs sur d'autres pays. Il renforce les normes sociales sur les produits d'importation pour protéger la santé et le droit à des conditions de travail dignes pour les travailleurs dans les pays en développement. Cela se fait de préférence par le biais des normes de travail internationales, mais cela peut aussi se faire au besoin via des mesures unilatérales. Une politique de support limite les éventuels effets sociaux négatifs que cela peut causer aux pays en développement. Comme ces pays doivent adopter un autre mode de consommation que celui qui est aujourd'hui admis dans les pays riches, le gouvernement décourage également l'exportation des habitudes de production et de consommation occidentales.

##### **Double équité**

Investir dans des mesures qui protègent les stocks de capital humain et environnemental est utile, même si ces investissements n'engendrent des résultats qu'à long terme. En d'autres termes, le gouvernement utilise un taux d'escompte bas pour ses projets d'investissement visant à protéger les capitaux humain et environnemental.

##### **Intégration**

Pour l'intégration des trois composantes, le gouvernement part de la vision selon laquelle le capital économique n'est qu'un instrument pour le développement du capital humain et la préservation du capital environnemental.

##### **Précaution**

L'interprétation du principe de précaution est large et appliquée tant dans la protection des stocks de capital humain qu'environnemental.

## **Participation**

La participation de la société civile à la politique représente une condition pour atteindre une cohésion sociale satisfaisante. Cela permettra de garantir plus d'efficacité économique et une meilleure protection des ressources environnementales. Le gouvernement augmente le rôle des conseils consultatifs existants et réforme leur composition de sorte que tous les groupes sociaux y soient représentés.

## **4.3 Élaboration des visions politiques: 3 scénarios**

Le gouvernement fédéral peut, pour chaque problématique, exprimer ses préférences quant à la vision politique à suivre. En fonction de la vision du monde qu'il aura choisie, il choisira d'intervenir d'une façon ou d'une autre sur les problématiques ou les déterminants du changement.

Ce chapitre présente un certain nombre de mesures qu'un gouvernement fédéral peut adopter afin d'orienter le développement des dix problématiques en fonction de sa vision du monde. Lorsque c'est possible, les effets attendus sur le plan quantitatif ou qualitatif sont présentés. Enfin, les études de cas de la partie 3 illustrant la politique effectivement menée sont rapportées à la vision politique dont elles se rapprochent le plus. Une comparaison entre la politique menée et celle qui est proposée dans les trois visions politiques doit aider les décideurs politiques et la société civile à s'exprimer sur l'opportunité et la façon de corriger la politique actuelle.

### **4.3.1 Scénario pour la vision politique "Utiliser"**

Conformément à la vision du monde "Utiliser", le gouvernement prend des mesures qui encouragent le fonctionnement du marché et qui créent les conditions adéquates pour assurer la stabilité du libre marché. Libéralisation, privatisation et dérégulation sont les maître-mots. Le gouvernement prend aussi des mesures en faveur de la mondialisation de l'économie. Pour améliorer le fonctionnement du marché, le gouvernement informe les consommateurs des conséquences sociales et environnementales du cycle de vie des produits.

Dans le domaine du *capital humain*, il dérégule le marché du travail. Il veut ainsi augmenter le taux de participation et le taux d'emploi. Les travailleurs et les employeurs peuvent organiser des relations de travail adaptées et souples, ce qui rencontre les problèmes de combinaison entre la vie familiale et le travail.

Sur le plan *environnemental*, peu de mesures ou aucune n'est prise au delà de celles qui existent et le gouvernement affaiblit les mesures existantes qu'il trouve trop sévères. Des mesures ayant d'éventuels impacts sur la position concurrentielle de la Belgique ne sont acceptées qu'en étroite collaboration avec le niveau international.

### 4.3.1.1 Stratégies de production des entreprises



Le gouvernement souhaite que les entreprises contribuent un maximum à la croissance économique. Pour cela, il va stimuler la production des entreprises via des mesures essentiellement économiques, technologiques et institutionnelles. Pour cette raison, il considère le marché libre et concurrentiel comme le meilleur instrument. A cet égard, le gouvernement favorise le libre marché plutôt qu'il ne le régule et il octroie un maximum de liberté aux entreprises. Cela se traduit dans la vision politique ci-dessous.

#### Politique

- La *politique intégrée de produits* au niveau de l'UE n'est suivie que de peu d'effets au niveau fédéral belge. Le gouvernement se limite à la diffusion d'informations et à quelques campagnes de sensibilisation. Il supprime la loi sur les écotaxes. Les travaux relatifs à la loi sur les normes des produits sont mis en veilleuse. Les exigences essentielles définies dans le cadre de la "nouvelle approche"<sup>1</sup> sont considérées comme suffisantes. La loi en matière de responsabilité sociale des entreprises qui définit un label social n'est pas mise en œuvre. Le gouvernement considère que les normes volontaires développées par le secteur privé (comme SA8000) fournissent suffisamment d'informations fiables aux consommateurs sur les conditions de travail dans lesquelles les produits ont été fabriqués. Le gouvernement est par contre responsable de la collecte d'information sur les aspects sociaux et environnementaux du cycle de vie des biens et services.
- La création de *conditions égales de concurrence* pour les entreprises est au centre de cette vision politique. Pour cette raison, le gouvernement supprime tous les subsides octroyés aux activités polluantes comme la consommation d'énergies non renouvelables, à l'exception de celles nécessaires pour la production de biens publics. Pour les mêmes raisons, il essaie de n'adopter que les mesures environnementales nécessaires et seulement en commun accord avec les États membres de l'UE ou les organes concernés de l'ONU. Durant les négociations, il utilise une vision basée sur le libre marché pour ce qui concerne l'affectation des moyens de production. De manière générale, il se limite à la transposition de la législation européenne.
- Les pouvoirs publics ne font d'investissements spécifiques à la recherche de stratégies de production durable que si la continuité de certaines activités économiques est menacée (par l'épuisement des ressources, par exemple).

1. "Du fait de la nouvelle approche en matière d'harmonisation technique, l'harmonisation des réglementations techniques au sein de l'Union européenne porte essentiellement sur l'adoption d'exigences essentielles en matière de protection, instituées par les directives communautaires, auxquelles les produits mis sur le marché doivent se conformer pour garantir un niveau de sécurité élevé et pouvoir circuler librement dans l'Union et les pays de l'EEE. Chaque directive "nouvelle approche" s'applique à une grande famille de produits (machines, produits de construction, jouets, emballage, etc.) ou couvre des "risques horizontaux" (compatibilité électromagnétique, par exemple). (...) La nouvelle approche en matière d'harmonisation technique reconnaît qu'il est important, en ce qui concerne les exigences essentielles de sécurité instituées par les directives, d'utiliser des normes harmonisées pour garantir la qualité. Ces normes harmonisées ne sont pas obligatoires (contrairement aux exigences essentielles) et leur statut facultatif est maintenu, mais les produits qui les respectent bénéficient d'une présomption de conformité aux exigences essentielles définies dans les directives". <http://europa.eu.int/business/fr/topics/standards/index.html>.

**Illustration des effets possibles**

La suppression de subsides aux activités polluantes pourrait avoir à terme un impact positif sur la qualité de l'environnement. L'OCDE a en effet calculé qu'à l'horizon 2010 il serait possible de réduire les émissions de CO<sub>2</sub> de 400 à 500 millions de tonnes en éliminant des distorsions du marché qui résultent des subsides à l'énergie<sup>1</sup>. Les mesures les plus efficaces seraient la suppression des subsides pour le charbon et pour la génération d'électricité au départ de houille, la suppression des mesures commerciales freinant la consommation d'énergies non polluantes et la suppression des exonérations fiscales pour la vente d'électricité et pour son achat par des secteurs à haute intensité d'énergie<sup>2</sup>. La plupart des études suggèrent également une augmentation du PIB ou du PNB réel. Ceci indique que la suppression de subsides peut être une mesure qui comporte des avantages<sup>3</sup>.

**4.3.1.2 Pêche et biodiversité en milieu marin**

Pour résoudre la problématique de la surpêche, les pouvoirs publics veulent créer un marché plus libre pour la pêche.

**Politique**

- A cet effet, ils suppriment tant la réglementation que les subsides dans ce secteur. Afin de garder des conditions de concurrence égales vis-à-vis de l'étranger, il faut que ces mesures s'appliquent de façon homogène au niveau international, ou au moins au niveau des zones de pêche.
- La spécificité du cycle de vie des poissons peut cependant justifier des restrictions dans certaines zones.

**Illustration des effets possibles**

Les subsides dans le secteur de la pêche peuvent être répartis en deux catégories: des instruments frontaliers et des instruments de politique nationale<sup>4</sup>. Le premier groupe comprend des quotas d'importations et d'autres mesures du même type. Elles augmentent le prix que reçoit le producteur national. Le deuxième groupe concerne les subsides qui augmentent directement le revenu des producteurs ou réduisent leurs coûts. Ce sont les mesures du deuxième groupe qui ont le plus d'influence sur le développement d'une surcapacité.

La suppression des subsides pour la pêche aboutit à une diminution des gains par unité de poisson. Cette évolution mène à une baisse des investissements dans de nouvelles capacités ou dans l'entretien de la capacité existante. Il en résulte qu'un nombre accru de pêcheurs quittent le secteur. Ces mesures augmentent aussi de façon considérable les coûts et les risques d'investissements dans de nouvelles technologies.

A court terme la suppression des subsides aura des effets sociaux négatifs. Elle peut cependant mener à terme à une gestion plus durable des stocks de poissons et à une meilleure allocation du facteur travail dans d'autres secteurs économiques et donc à une croissance plus élevée.

---

1. OECD (1997). *Environmental taxes and green tax reform*. Paris: OECD.  
 2. Albrecht, J. (1998). *Environmental Consumer Subsidies and Potential Reductions of CO<sub>2</sub> Emissions*. Working Paper 98/59. Faculteit economische en toegepaste economische wetenschappen, Universiteit Gent.  
 3. IEA (1999). *Energy Policies of IEA Countries - 1999 Review*. Paris: IEA.  
 4. Porter G. (1998). *Fisheries subsidies, overfishing and trade*. Sustainable Development Networking Programme, Washington D.C.

#### 4.3.1.3 Utilisation de plantes génétiquement modifiées



Les évolutions en matière de génie génétique offrent aux agriculteurs de nouvelles possibilités dans l'élaboration de leurs stratégies de production.

##### *Politique*

- Les pouvoirs publics mettent fin au moratoire européen sur la commercialisation des OGM.
- Les restrictions juridiques sur la liberté d'expérience et de mise sur le marché des OGM sont supprimées.
- L'aide publique à la recherche sur certains OGM est supprimée.
- La législation sur la protection des droits de propriété intellectuelle est renforcée et est élargie pour assurer les investissements privés dans la recherche.

##### *Illustration des effets possibles*

A court terme, l'introduction à grande échelle de plantes génétiquement modifiées produit un certain nombre de glissements socio-économiques, tels des concentrations dans le secteur agricole et une augmentation du nombre d'agriculteurs quittant le secteur. Mais à plus long terme, les modifications liées à l'introduction de ces plantes seront positives. Elles permettent en effet une meilleure allocation des moyens de production de sorte que la productivité dans l'agriculture augmente. Un système de sécurité sociale de base peut compenser les conséquences à court terme de l'introduction des OGM dans l'agriculture.

#### 4.3.1.4 Production et consommation d'énergie



L'énergie constitue un élément important dans les stratégies de production des entreprises et dans les dépenses des ménages. Dans cette vision les pouvoirs publics mènent une politique qui gère la production et la consommation d'énergie de sorte que les prix du marché reflètent les coûts réels de production. De plus, les pouvoirs publics visent une moindre dépendance par rapport aux importations d'énergie.

##### *Politique*

- Les pouvoirs publics accélèrent la libéralisation du marché de l'électricité et du gaz. Ils assurent cependant des livraisons minimum aux ménages ayant des difficultés financières.
- Ils plaident au niveau européen pour la suppression des subsides à l'énergie.
- Ils reviennent sur leur décision de quitter l'option nucléaire afin de ne pas augmenter la dépendance vis à vis de l'étranger. Le marché déterminera plus tard s'il y a place pour l'énergie nucléaire dans l'approvisionnement en énergie du pays.
- Ils investissent dans la recherche d'un meilleur rendement énergétique des centrales électriques et des processus de production.
- Ils organisent des campagnes d'information et de sensibilisation en faveur de l'utilisation rationnelle de l'énergie.
- Ils favorisent les énergies renouvelables si celles-ci diminuent la dépendance par rapport à l'énergie provenant de l'étranger, mais uniquement à condition que son prix par kWh reste concurrentiel.
- Ils dénoncent le Protocole de Kyoto sur les changements climatiques. Ils ne prennent donc pas de mesures pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

**Illustration des effets possibles**

Dans un rapport sur les prévisions en matière d'énergie pour la Belgique au cours de la période 2000-2020<sup>1</sup>, le Bureau fédéral du Plan développe un scénario (sur la suppression des subsides et la libéralisation) qui présente des similitudes avec la politique présentée ci-dessus. Il ne suggère pas de restrictions sur les émissions de CO<sub>2</sub> et l'option nucléaire reste ouverte<sup>2</sup>. Les subsides sont cependant maintenus, la libéralisation du marché de l'électricité n'est pas encore réalisée et ce n'est pas le marché qui décide combien d'énergie nucléaire est produite, mais le gouvernement. Celui-ci maintient la production constante au niveau actuel.

Le tableau ci-dessous montre les effets de cette politique sur la consommation intérieure d'énergie intérieure brute, le mix de production énergétique, les émissions de CO<sub>2</sub>, l'intensité en carbone de l'économie et les taux d'importation d'énergie.

**Tableau 4.2 - Effets de la politique**

	1995	2010	2020	2030
<b>Consommation intérieure brute (Mtep)</b>	50,5	63,7	66,3	68,3
- Produits pétroliers	19,8	25,5	26,0	25,7
- Combustibles solides	8,6	4,6	3,3	3,8
- Gaz naturel	10,6	20,5	24,5	24,4
- Énergie nucléaire	10,3	11,9	10,8	11,9
- Électricité	0,4	0,4	0,4	0,4
- Énergies renouvelables	0,7	1,5	1,4	1,8
Émissions de CO <sub>2</sub>	106,0	120,9	124,2	123,1
<b>Consommation intérieure brute/PIB (tep/FB90)</b>	7,1	5,4	5,5	4,8
<b>Intensité en carbone (tonne CO<sub>2</sub>/tep)</b>	2,2	2,0	2,0	1,9
<b>Taux d'importations (%)</b>	80,6	81,3	83,0	81,4

Source: BFP (2001).

Le tableau montre que dans cette vision politique, la consommation énergétique totale pourrait augmenter de 35 % entre 1995 et 2030. Sur cette même période les émissions de CO<sub>2</sub> pourraient augmenter d'environ 23%. Cette augmentation signifie une réduction de l'intensité de carbone de la consommation énergétique de 2,2 à 1,9 tonnes de CO<sub>2</sub> par tep<sup>3</sup>. L'intensité énergétique du PIB pourrait évoluer de 7,1 à 4,8 Tep par BEF90<sup>4</sup>. Cependant, il n'y aurait pas de découplage absolu entre la croissance économique et la consommation énergétique.

La part de l'énergie renouvelable resterait modeste, mais dans la vision politique développée ici, ce résultat pourrait être meilleur que celui présenté dans le tableau. La vision politique "Utiliser" présente en effet un nombre plus élevé de

1. Courcelle C. et Gusbin D. (2001). *Perspectives énergétiques 2000-2020: scénarios exploratoires pour la Belgique*. Planning Paper n° 88. Bruxelles: Bureau fédéral du plan. [www.plan.be](http://www.plan.be).
2. Pour une discussion des autres hypothèses retenues, voir le rapport ci-dessus.
3. Tep signifie tonnes équivalent pétrole. C'est une unité utilisée pour exprimer une quantité d'énergie. 1 Tep est défini comme 10 gigacalories ou 41,868 millions de Joules. Le nom renvoie au fait qu'il s'agit approximativement de la quantité d'énergie contenue dans une tonne de pétrole.
4. BEF90: franc belge à sa valeur de 1990.

mesures pour stimuler ces sources d'énergie que dans le scénario du modèle. Grâce à l'option nucléaire et la légère progression des énergies renouvelables – et malgré la forte croissance de la consommation intérieure brute – le taux d'importation de l'énergie resterait à peu près inchangé.

Dans le tableau il n'est pas tenu compte de la libéralisation des marchés de l'énergie. La libéralisation pourrait engendrer une meilleure efficacité de la production énergétique et une baisse des prix de l'énergie. La suppression des subsides ferait monter les prix. Les deux peuvent cependant constituer une hypothèque sur l'avenir de l'option nucléaire s'il apparaît que celle-ci n'est plus concurrentielle dans un marché libéralisé. Tout ceci pourrait influencer les résultats présentés dans le tableau.

#### 4.3.1.5 Santé au travail



Conformément à son rôle consistant à assurer le fonctionnement du libre marché, le gouvernement se porte garant de l'application générale des normes de sécurité et de santé de l'Organisation internationale du travail (OIT). Les distorsions de concurrence sont ainsi évitées.

#### Politique

- Le gouvernement prend des mesures pour favoriser l'adoption d'accords sectoriels visant à faire respecter les normes de l'OIT pour la sécurité des travailleurs.
- Il informe également le public des conditions d'emploi dans lesquelles sont produits les biens de consommation. Les consommateurs peuvent ainsi faire un choix rationnel.
- En ce qui concerne les soins de santé et les prestations, le gouvernement ne couvre plus une série de risques pour la santé, mais il oblige les employeurs à conclure des assurances privées à cet égard.

#### 4.3.1.6 Utilisation des technologies de l'information et de la communication



L'évolution des technologies de l'information et de la communication (TIC) donne aux entreprises de nouvelles possibilités dans la conception de leurs stratégies de production. En tant que facteur de production, les TIC peuvent sensiblement faire augmenter la productivité. Mais, elles constituent en même temps des obstacles pour l'accès de certaines catégories de personnes peu qualifiées au marché du travail. De même, les ménages les moins aisés disposent d'un moindre accès à ce type de récolte et de diffusion des informations (voir 2.2.7). Les causes sont liées à un certain nombre de déterminants économiques, technologiques et institutionnels.

#### Politique

- Un plus grand rôle des autorités pour combler la fracture numérique en agissant sur les prix n'est pas considéré comme souhaitable dans cette vision. Le fonctionnement du libre marché donne de lui-même, via la concurrence des prix, une garantie suffisante pour combler à terme la fracture numérique.
- Le gouvernement peut intervenir de façon minimale afin de garantir une fourniture limitée de services à ceux qui n'ont aucun accès aux TIC. Tout comme pour les services de téléphone (par exemple les cabines télé-

phoniques publiques), il peut garantir un service minimal en ce qui concerne Internet en finançant des points d'accès publics.

- Dans le domaine de l'enseignement, le gouvernement a un rôle important dans l'utilisation de ces nouvelles technologies. La disponibilité de capacités en la matière dans la population active est en effet une garantie pour le succès du développement de ce secteur et pour l'augmentation de la productivité du travail.

### **Illustration des effets possibles**

Le concurrence sur le libre marché fera baisser le prix des TIC, et les fera à terme se propager dans le monde entier et dans toutes les couches de la population. Le gouvernement appuie cette affirmation sur l'augmentation exponentielle du degré de diffusion d'Internet dans le passé (voir 2.2.7).

Les obstacles financiers qui gênent la diffusion des TIC disparaissent également, car le prix des produits TIC diminue constamment.

D'après cette vision, le fonctionnement du libre marché renforce aussi l'infrastructure. Les opérateurs privés désirent encore développer des réseaux d'ordinateurs et accroître la fourniture d'électricité dans le monde entier. Ils recherchent toujours de nouveaux marchés, dont celui des pays en développement qui est potentiellement fort vaste.

#### **4.3.1.7 Financement éthique des entreprises**



Pour financer leur stratégie de production, les entreprises sont invitées à faire des emprunts sur le marché des capitaux et à émettre des parts. Outre les particuliers, des fonds de placement y souscrivent, dont les fonds de placement éthiques. Des facteurs économiques, institutionnels et psychosociaux détermineront le succès de ce type de fonds de placement.

### **Politique**

- Le gouvernement laisse se développer en toute liberté le marché du financement éthique mais prend des mesures pour en augmenter la transparence.
- Le gouvernement n'investit ses ressources propres dans des placements éthiques que lorsque les revenus en sont au moins aussi élevés que dans les placements traditionnels.
- Il ne prend pas de mesures pour la promotion de produits financiers solidaires<sup>1</sup>.

### **Illustration des effets possibles**

L'effet de cette stratégie est que le succès des fonds de placement éthiques dépend entièrement de leur rendement ou du comportement spontané de certains investisseurs. Le marché fluctue sensiblement en fonction des rendements attendus. Une croissance des produits éthico-financiers peut être attendue dans l'avenir pour 3 raisons.

- *"Premièrement, dans aucun pays où les produits éthiques ont su s'implanter, un recul n'est perceptible. Au contraire, les produits éthico-financiers continuent de se développer et leur part de marché augmente."*

---

1. Pour la définition des produits financiers solidaires, voir 1.3.2.

- *Deuxièmement, une raison sociologique peut être avancée: l'homme (le consommateur) vit de plus en plus comme un être conscient et son comportement devient plus éthique. Tant que les produits éthiques continueront à se définir dans le futur comme l'expression d'une conscience éthique et progressiste, ces produits seront toujours autant recherchés.*
- *Troisièmement, et ce facteur est probablement le plus déterminant, les placements éthiques sont une démarche saine. Diverses études internationales ont démontré que les placements éthiques ne sont à long terme certainement pas moins rentables que les placements classiques (non éthiques)."<sup>1</sup>*

La croissance ultérieure du second pilier des fonds de pension peut représenter une forte impulsion pour le développement des produits de placement éthiques<sup>2</sup>.

Enfin, les placements solidaires disparaîtront entièrement du marché s'il n'existe plus aucune demande à leur sujet.

#### 4.3.1.8 Économie sociale



Les entreprises actives dans l'économie sociale suivent une stratégie de production spécifique. Leur priorité ne consiste pas à produire du bénéfice mais bien à réaliser un certain objectif sociétal. Des déterminants économiques, institutionnels, psychosociaux et purement sociaux déterminent le succès de cette formule de gestion d'entreprise.

#### Politique

- Dans cette vision politique, l'économie sociale suit les lois de l'offre et de la demande. Elle ne continuera à exister que s'il existe des personnes intéressées par ses produits et tant que des investisseurs seront prêts à subordonner les objectifs économiques à d'autres.
- Les interventions du gouvernement se concentrent sur l'influence des valeurs, des normes socialement acceptées et des préférences. Celles-ci se trouvent toujours à la base de la demande des biens et services. Le gouvernement tente de modifier en douceur le comportement de chaque groupe cible (gouvernement, consommateurs, entreprises). Dans ce but, il organise des campagnes de conscientisation sur les effets négatifs des modèles de production et de consommation qui existent aujourd'hui et sur l'existence de solutions de remplacement. Dans ce but, le gouvernement reconnaît les entreprises actives dans l'économie sociale et leur donne un statut à part, de façon à ce que les consommateurs reçoivent une meilleure information à leur sujet.

#### Illustration des effets possibles

Par l'intermédiaire des campagnes d'information et de sensibilisation, le gouvernement pousse la demande à s'orienter d'elle-même vers des biens et services qui respectent des objectifs sociaux et environnementaux.

Si l'économie sociale reste un phénomène marginal dans le domaine économique dans un marché libre et concurrentiel, c'est la conséquence d'un intérêt limité pour des produits provenant d'entreprises qui, en plus de buts économiques, respectent des valeurs sociales et environnementales.

1. [http://minsoc.fgov.be/socialeconomy/fr/produits\\_ethico\\_financiers.htm](http://minsoc.fgov.be/socialeconomy/fr/produits_ethico_financiers.htm).

2. KBC (2001). *Investir durablement, plus qu'une frénésie*. Courrier économique et financier. 56<sup>e</sup> année, n°3. Bruxelles: KBC.

#### 4.3.1.9 Mobilité et transport des personnes



La demande de transports et de mobilité des personnes sont des éléments importants pour le développement économique. Le gouvernement agit sur les déterminants économiques, institutionnels, géographiques, psychosociaux et sociaux des problématiques. Il espère ainsi influencer favorablement la contribution de la mobilité des personnes au développement du capital économique.

##### *Politique*

- La libéralisation du secteur des transports passe par un développement de la concurrence. Le but est de faire baisser les prix et d'améliorer la qualité des services.
- Le gouvernement diminue les subsides aux transports publics de sorte que chaque voyageur paie le prix de revient pour les kilomètres qu'il parcourt, ce qui fait augmenter les prix.
- Les automobilistes paient le prix réel de leurs déplacements.
- Le réseau de transports publics (privatisé) se concentre sur les lignes les plus rentables, mais une fourniture minimale est garantie pour tout le monde. Le gouvernement fait simultanément augmenter la taille et la capacité du réseau de circulation<sup>1</sup>.
- Au nom d'une diminution de la dépendance énergétique, le gouvernement soutient également la recherche pour des nouveaux moteurs comme, par exemple, les piles à combustible.
- Dans le domaine environnemental, le gouvernement ne prend des mesures que pour une protection minimale de la santé publique: les normes d'émissions pour les véhicules (Euro IV) et pour les combustibles restent au niveau actuel.

##### *Illustration des effets possibles*

Cette politique occasionnera une nouvelle augmentation du nombre de kilomètres parcourus par personne et le secteur automobile maintiendra son niveau d'activité. Sans nouvelle politique d'aménagement du territoire, la péri-urbanisation continue à s'étendre.

Vu l'augmentation du trafic de voyageurs, l'augmentation de la pollution par le bruit est inévitable. Une diminution de la croissance des émissions de CO<sub>2</sub> ne viendra que d'une augmentation de l'utilisation des voitures avec un moteur au diesel et de la demande pour des voitures plus propres.

La privatisation des transports publics et la rationalisation de l'offre peuvent fortement réduire la mobilité des familles disposant des bas revenus. De plus, du fait qu'ils acquièrent le plus souvent des habitations peu coûteuses le long d'artères de circulation, ces familles souffrent davantage des effets de l'augmentation de la densité du trafic.

L'achat de voitures plus puissantes réduit partiellement les gains en efficacité réalisés. De ce fait, les émissions de CO<sub>2</sub> et d'autres gaz continuent à augmenter, en dépit du progrès technologique.

---

1. Un exemple récent peut être trouvé dans le transport aérien où la distance minimale acceptable entre deux avions en vol a été diminuée.

#### 4.3.1.10 La consommation de tabac



Les producteurs de tabac et de ses produits orientent leur production en fonction de la demande du marché. Ils tentent également d'influencer cette demande par le biais des déterminants économiques, technologiques, institutionnels, psychosociaux et sociaux de la demande de tabac. Le gouvernement peut également adopter des mesures qui concernent ces déterminants afin d'orienter la production et la consommation dans la direction souhaitée. Il le fait car les risques et les coûts du tabagisme sont bien connus.

##### *Politique*

- Dans cette vision politique, le gouvernement adopte des mesures afin d'informer le public des dangers inhérents à la consommation de tabac. Il espère ainsi limiter les coûts pour la sécurité sociale dû à la consommation de tabac.
- Le gouvernement encourage également la recherche en vue de produire des cigarettes moins nocives et de mettre au point de nouvelles méthodes de sevrage, en rendant les frais de cette recherche fiscalement déductibles pour les producteurs de tabac.
- Les fumeurs sont encouragés à souscrire des assurances complémentaires pour avoir accès aux formes de thérapie les plus modernes en cas de maladies provoquées par leur comportement tabagique.
- Le gouvernement interdit la publicité mensongère aux producteurs de tabac, comme pour les autres produits de consommation.
- Le gouvernement est poussé par les instances européennes à harmoniser le niveau d'impôt des produits du tabac. Celui-ci doit progressivement permettre un équilibre avec les coûts pour la sécurité sociale et pour les campagnes d'information.
- Les lois interdisant de fumer dans les endroits publics et dans l'horeca sont maintenues, sans toutefois être appliquées sévèrement.

##### *Illustration des effets possibles*

Les campagnes d'information et l'interdiction de la publicité mensongère pour les produits du tabac feront en sorte que les fumeurs et les fumeurs potentiels feront individuellement des choix plus rationnels. Le soutien financier à la recherche en vue de mettre sur le marché des cigarettes moins nocives ou de nouvelles méthodes de sevrage permettra d'augmenter la liberté de choix des personnes dépendantes. A court terme, il est plus que probable que le nombre de fumeurs ne diminuera pas.

#### 4.3.2 Scénario pour la vision politique "Gérer"

Dans cette vision politique, les pouvoirs publics se fixent comme objectif économique la croissance du PIB et s'efforcent de le dissocier des répercussions sociales et économiques non-durables. Ils examinent régulièrement ces objectifs sur la base d'indicateurs de productivité du travail et d'éco-efficacité.

Conformément à la vision du monde du même nom, ils mènent une politique qui incite les producteurs à être plus éco-efficaces et à mieux protéger les stocks de capital humain, tout en mettant l'accent sur les mesures qui favorisent l'élimination des distorsions du marché. Les entreprises sont néanmoins libres de réagir comme elles le souhaitent aux incitants mis en place par le gouvernement. Pour ce faire, les instruments d'information et de sensibilisation

(par exemple les labels sociaux et environnementaux), les accords volontaires, les subventions, la taxation et les permis d'émissions négociables sont privilégiés. Les secteurs sensibles aux exportations et les secteurs en concurrence avec l'étranger sont en grande partie préservés. Pour protéger le capital humain, les autorités ont recours à des instruments régulateurs. Elles stimulent également les transferts de technologie vers les pays en développement et adoptent une attitude proactive dans le cadre des négociations internationales sur la protection des capitaux humain et environnemental.

Ces principes conduisent à la formulation de mesures politiques spécifiques pour chacune des dix problématiques.

#### 4.3.2.1 Stratégies de production des entreprises



En dépit de quelques difficultés institutionnelles, entre autres sur le plan des négociations avec les représentants du secteur privé, les autorités élaborent un plan fédéral pour la politique intégrée de produits. Ce plan, axé sur les composantes environnementale et économique du développement durable, est le résultat d'une pondération entre, d'une part, la stimulation d'un marché libre et concurrentiel et, d'autre part, la garantie d'un haut niveau de protection de l'environnement. Toutefois, les mesures présentées ressortent toutes des compétences fédérales et ont fait l'objet d'un consensus au sein des différents conseils consultatifs. En outre, ce plan contient un certain nombre de mesures sociales.

#### Politique

- Le plan fixe des objectifs en matière d'éco-efficacité qui doivent orienter les habitudes actuelles de production et de consommation dans la direction d'un développement durable.
- Le plan prévoit également des mesures en matière de recherche sur les effets que certains produits sont susceptibles d'exercer sur l'environnement, ainsi sur quelques mesures fiscales. Les entreprises qui souffriraient trop de ces mesures fiscales recevront des compensations. Le plan prévoit également que les pouvoirs publics introduisent des clauses environnementales dans les appels d'offre des marchés publics, qu'ils interdisent un certain nombre de produits dangereux et diffusent des informations sur les effets négatifs d'autres. Les pouvoirs publics établiront des directives en matière d'éco-conception et feront la promotion de manière active du label environnemental européen. Pour d'autres mesures, le plan renvoie aux informations disponibles auprès des Régions.
- Les pouvoirs publics y définissent également un cadre volontaire pour le rapportage social et environnemental en vue d'encourager les entreprises à davantage de transparence sur leurs activités. Cela s'accompagne de l'introduction de labels belges sur la production environnementalement et socialement responsable. Les pouvoirs publics stimulent aussi la recherche technologique pour améliorer l'éco-efficacité des processus de production. Les autorités encouragent différents groupes sociaux à participer à la concertation en matière de politique intégrée de produits. Toutefois, les moyens visant à garantir la représentation de tous les acteurs font parfois défaut.

#### 4.3.2.2 Pêche et biodiversité en milieu marin



Dans cette vision politique, il est impératif de prendre des mesures économiques pour optimiser la gestion des stocks de poisson. Le gouvernement prend les mesures suivantes.

##### Politique

- Introduction d'un système de droits de pêche négociables. Cela se fait en fixant un plafond de prises par espèce de poisson et par zone de pêche. Par après, le gouvernement divise le quota total en quotas individuels ou en droits d'accès, en fonction des prises passées (prises historiques) ou par un système de mise aux enchères. En rendant les quotas ou les droits d'accès négociables, le marché devient concurrentiel.
- Investissement dans l'amélioration des connaissances sur l'évolution des stocks de poisson et le développement des technologies (suivi des bateaux par satellite) aussi bien pour planifier que pour mettre en œuvre ou contrôler les mesures le système de droits de pêche négociables.
- Diminution de la quantité de poisson pêchée par une diminution progressive des quotas, par la réduction de la flotte de pêche et par des mesures techniques (étendue des filets, monitoring des bateaux, renforcement des contrôles, etc.). Une attention toute particulière sera consacrée au rapport coûts/bénéfices lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces mesures.
- Prise de mesures restrictives au niveau de chaque zone de pêche pour respecter les objectifs environnementaux.

Les modifications apportées au système actuel sont introduites graduellement afin d'éviter de grands chocs économiques et sociaux.

##### Illustration des effets possibles

Le système néo-zélandais de quotas négociables<sup>1</sup>.

*"Afin de remédier au problème de surpêche, le gouvernement néo-zélandais a fixé, en 1986, une limitation (prise acceptable totale) de prise de 33 sortes de poissons dans les eaux nationales. Il a également introduit un système de quotas négociables pour les entreprises du secteur de la pêche commerciale.*

*Ces quotas individuels négociables ont été fixés sur base des prises historiques de chaque entreprise de ce secteur<sup>2</sup>. A l'origine, les quotas étaient définis en tonnes de poissons pouvant être pêchés. Par conséquent, les autorités devaient racheter des quotas lorsque la prise admissible totale diminuait. En 1990, elle a rendu le système proportionnel à la prise admissible totale. Le système a donc gagné en flexibilité. (...)*

*Le coût de l'attribution initiale des quotas aux pêcheurs commerciaux et de la surveillance du système s'est avéré très élevé mais on n'a pas constaté d'augmentation continue des frais administratifs. Certains problèmes ont engendré des conflits avec des pêcheurs commerciaux puisque la pêche non-commercia-*

1. Pour une analyse des fondements théoriques et des applications pratiques des permis négociables, voir Bernheim, T. (2001). *Coopération internationale et outils de prise de décision dans la politique climatique*. Planning Paper 89. Bruxelles: Bureau fédéral du plan. [www.plan.be](http://www.plan.be).  
2. La répartition sur base de données historiques est connue dans la littérature sous le nom de "grandfathering".

*le n'était pas soumise aux mêmes limitations. La méthode de calcul du maximum soutenable de prises sur lesquelles sont basés les quotas a également été source de désaccord.*

*En fin de compte, le système de quotas de pêche négociables est synonyme, en Nouvelle-Zélande, d'une politique plus durable des ressources halieutiques à un coût inférieur à celui de l'introduction de mesures alternatives."<sup>1</sup>*

#### 4.3.2.3 Utilisation des organismes génétiquement modifiés



Lorsqu'ils le jugent utile, les pouvoirs publics prennent des mesures en vue de soutenir le développement de plantes génétiquement modifiées.

#### Politique

- Ils définissent des mesures visant à mieux accompagner la conversion nécessaire du secteur agricole. Celles-ci ont entre autres trait aux programmes de formation des agriculteurs et à l'assistance juridique des agriculteurs lorsqu'ils concluent des contrats d'exploitation avec les producteurs de semences.
- Parallèlement, les pouvoirs publics soutiennent la recherche dans le domaine des nouvelles plantes génétiquement modifiées qui sont jugées utiles. Les licences relatives à ces plantes sont élaborées de façon à ce que leurs propriétaires jouissent de la totalité des profits économiques générés.
- Les structures juridiques pour le contrôle et l'évaluation préalable des risques liés à l'utilisation de plantes génétiquement modifiées sont renforcées. Les risques potentiels sont donc activement gérés. Ainsi, avant de pouvoir tester ou commercialiser une plante, une évaluation de ses aspects environnementaux, socio-économiques et éthiques est effectuée. Ce n'est qu'au terme de cette étape que les autorisations de test, de mise en culture ou de commercialisation seront éventuellement délivrées. Lorsque l'autorisation est délivrée, les autorités sont totalement responsables des effets non-désirés.

#### 4.3.2.4 Production et consommation d'énergie



Les autorités s'efforcent de respecter les objectifs de Kyoto. Pour ce faire, elles combinent des mesures nationales de réduction d'émissions et un système de commerce d'émissions au niveau européen ou international afin de minimiser, pour la Belgique, le coût total de réduction des émissions.

#### Politique

- Des mesures nationales de réduction d'émissions ne sont prises qu'à la condition que leur coût soit inférieur au prix de l'achat à l'étranger de permis d'émissions négociables.
- Toutefois, les entreprises exposées à la concurrence étrangère sont systématiquement exemptées des efforts susceptibles de nuire à leur position concurrentielle.
- L'option nucléaire peut de nouveau être envisagée s'il s'avérait que, sans cette source d'énergie n'émettant pas de gaz à effet de serre, le coût pour réaliser les objectifs de réduction d'émissions s'avérait trop

---

1. Rory O'Brien (2002). *Greenhouse Gases and Tradable Emission Permits*. <http://www.web.net/~robrien/papers/ghgperms.html>.

élevé au cours d'une éventuelle deuxième période d'engagements (au-delà de 2012).

- L'utilisation des puits de carbone pour la captation de CO<sub>2</sub> demeure également une option.

### **Illustration des effets possibles**

Sur base du modèle énergétique PRIMES, la Commission européenne a calculé que, dans un système européen d'échanges de permis d'émissions, le prix d'équilibre du permis serait de 26,2 EUR/tonne CO<sub>2</sub><sup>1</sup>. Afin de minimiser le coût de réduction des émissions au niveau national, le gouvernement fédéral pourrait introduire la taxe CO<sub>2</sub> qui correspond à ce prix d'équilibre. Le Bureau fédéral du plan a simulé, à l'aide du modèle HERMES, les effets de l'introduction graduelle d'une telle taxe sur la consommation d'énergie, les émissions de CO<sub>2</sub> et quelques grandeurs macroéconomiques<sup>2</sup>. Il est parti du principe que les recettes de cette taxe seraient affectées au financement d'une réduction des cotisations de sécurité sociale.

- L'introduction de la taxe aurait un léger effet positif sur la plupart des grandeurs macroéconomiques. A l'horizon 2012, le PNB augmente de 0,22% par rapport à une situation où aucune mesure supplémentaire ne serait prise. L'emploi aussi serait influencé positivement (+0,51% ou 21 760 unités). Toutefois, l'inflation progresserait (+0,87%) mais la balance des paiements gagnerait 0,90%.
- La consommation énergétique finale diminuerait de 7,3%, la plus grande baisse étant enregistrée dans le secteur industriel (-12,31%). Le recul le plus marqué (-44,84%) concernerait le charbon.
- Cette mesure engendrerait une baisse de 10% des émissions de CO<sub>2</sub> liées à l'énergie, soit une diminution de 12,5 Mtonnes de CO<sub>2</sub>. Cela signifie que néanmoins seule la moitié des efforts de réduction d'émissions liée aux objectifs de Kyoto serait réalisée.
- L'achat de permis d'émissions sur le marché européen ou international permettrait de s'acquitter des efforts restants.

Cette mesure engendrera-t-elle une réduction économiquement efficace des gaz à effet de serre ? Tout dépendra du prix réel d'équilibre des permis d'émissions sur le marché international. Selon toute vraisemblance, il serait largement inférieur à 26,2 EUR/tonne CO<sub>2</sub>, chiffre ressortant de la simulation.

#### **4.3.2.5 Santé au travail**



Dans cette vision politique, les pouvoirs publics souhaitent prendre des mesures qui garantissent une protection suffisante de la santé des travailleurs sans augmenter les coûts de production. Toutefois, ces mesures peuvent engendrer des délocalisations vers des pays où la protection sociale est moins développée. C'est pourquoi les pouvoirs publics adoptent les mesures suivantes.

- En concertation avec la société civile, ils adoptent des normes en vue de la protection de la santé des travailleurs.

### **Politique**

1. Capros P. & Mantzos L. (2000). *The European Energy Outlook to 2010 and 2030*. International Journal for Global Energy Issues. Vol 14, N° 1-4. D'autres modèles donnent des valeurs différentes pour ce prix d'équilibre.

2. Bossier F. e.a. (2001). *Évaluation de l'impact des mesures fiscales et non fiscales sur les émissions de CO<sub>2</sub>*. Working Paper 09-01. Bruxelles: Bureau fédéral du plan. L'effet sera différent selon le modèle utilisé et l'importance de la coordination des mesures au niveau européen.

- Ils obligent les entreprises à alimenter le Fonds des maladies professionnelles en fonction de leur nombre de travailleurs et de la hauteur des risques encourus.
- La liste des maladies professionnelles reconnues s'étoffe et les médecins sont informés des nouvelles maladies qu'ils peuvent rencontrer.
- Un système d'incitants fiscaux encourage les entreprises à respecter les codes de conduite visant à protéger la santé des travailleurs.
- En collaboration avec la Commission européenne et les Régions, les pouvoirs publics fédéraux examinent activement les effets des produits et processus de production sur la santé des travailleurs.
- Ils s'efforcent d'harmoniser les réglementations et les normes.
- Ils contribuent aussi au financement de la recherche d'alternatives aux produits dangereux pour la santé des travailleurs.

#### 4.3.2.6 Utilisation des technologies de l'information et de la communication



Compte tenu des différences dans les taux de pénétration des nouvelles technologies au sein de la population, il est souhaitable que les pouvoirs publics interviennent. Cette intervention est axée sur l'offre de TIC.

#### Politique

- Les pouvoirs publics s'associent à des partenaires privés pour mettre à disposition du public des kiosques Internet et pour proposer aux ménages défavorisés des produits TIC à des tarifs préférentiels.
- Ils subventionnent l'installation d'accès à Internet auprès des catégories sociales défavorisées ou dans les zones en retard de développement.
- Ils subventionnent aussi le développement des travaux d'infrastructure destinés à la fourniture d'électricité et de liaisons Internet.
- Ils font en sorte que les bâtiments scolaires et les bibliothèques restent accessibles en dehors des heures normales d'ouverture de manière à ce que le public puisse surfer le soir et le week-end.
- En vue de renforcer le capital humain, les pouvoirs publics soutiennent l'enseignement des TIC, et partant, investissent dans la formation de professeurs. Ces actions sont également menées sur les lieux de travail et dans toutes les organisations qui s'adressent aux groupes sociaux les plus défavorisés.

#### 4.3.2.7 Financement éthique des entreprises



Dans cette vision politique, les pouvoirs publics prennent des mesures en vue de stimuler le développement des fonds de placement éthiques. Ces mesures ont principalement un caractère informatif et, dans une moindre mesure, un effet stimulant. Les pouvoirs publics prennent également des mesures en vue d'améliorer l'accès du public à l'information relative à ce marché. Par exemple, ils amènent les entreprises à être plus transparentes sur leurs performances sociales et environnementales. Les mesures suivantes sont prises pour inciter les consommateurs à opter davantage pour ce genre d'investissements.

**Politique**

- Amélioration de l'information sur le marché des fonds de placement éthiques.
- Définition d'un label volontaire pour les produits de placement éthiques, basé sur des critères rigoureux et sur une vision de l'entreprise qui met l'accent sur la création de valeur pour les actionnaires.
- Incitation pour les entreprises à participer à un système volontaire de rapportage social et environnemental.
- Octroi d'avantages fiscaux aux détenteurs de parts de fonds de placement éthiques, tels qu'une réduction du précompte mobilier.
- Investissement d'une partie des capitaux des pouvoirs publics dans ces fonds.

**Illustration des effets possibles**

Dans ce scénario, le nombre de fonds de placement éthiques progresse lentement. Toutefois, leur nombre reste trop limité et ils sont trop diversifiés que pour pouvoir véritablement influencer le comportement des entreprises. Certains de ces fonds appliquent des critères très souples. D'autres ne sélectionnent que des critères relatifs à une des composantes d'un développement durable. D'autres encore se basent sur des critères économiques, sociaux et environnementaux très rigoureux. Enfin, leur succès dépend également de la conjoncture, de la comparaison faite avec d'autres fonds et de la législation en vigueur. Les acteurs ne considèrent pas ces fonds éthiques comme l'instrument unique, qui permettra de rendre les modes de production plus durables.

**4.3.2.8 Économie sociale**

Dans cette politique, les pouvoirs publics associent étroitement l'économie sociale à leur politique économique et sociale. Cette économie crée des plus-values individuelles et collectives et jouit dès lors d'une reconnaissance de la part des pouvoirs publics. Il est donc légitime que ces derniers soutiennent ce secteur.

**Politique**

- La principale mission pour les pouvoirs publics consiste à stimuler l'emploi dans l'économie sociale (insertion sociale). Ils octroient ainsi aux entreprises concernées des abattements pour les paiements de cotisations sociales afférentes aux emplois créés. Cette mesure s'adresse surtout aux personnes peu qualifiées, aux plus âgés et aux moins valides.
- Les pouvoirs publics soutiennent particulièrement les projets favorisant le développement de services de proximité qui répondent aux nouveaux besoins de la société.
- Ils encouragent aussi d'autres acteurs privés à créer des plus-values individuelles et collectives. Ils soutiennent des initiatives telles que la *Corporate Social Responsibility* (responsabilité sociale des entreprises).
- Ils nouent un dialogue avec le secteur de l'économie sociale et l'associent à la politique.

Les pouvoirs publics encouragent le secteur de l'économie sociale à améliorer l'efficacité de son fonctionnement. Pour ce faire, ils soutiennent des investissements dans les capitaux humain et environnemental. C'est entre autres le cas dans le secteur des soins de santé où les dépenses exploseront au cours des prochaines années, en raison du vieillissement de la population. Ces investis-

sements doivent améliorer l'efficacité de ces équipements. Les pouvoirs publics stimulent également la collaboration entre l'économie sociale et d'autres acteurs privés. Cette collaboration doit favoriser la spécialisation et la gestion efficace du secteur de l'économie sociale.

#### 4.3.2.9 Mobilité et transport de personnes



Le gouvernement souhaite intervenir dans la gestion de la mobilité et du transport des personnes de façon à tenir compte des risques tant sociaux qu'environnementaux et économiques. A cet effet, il prend les mesures suivantes.

#### Politique

- Libéralisation accrue du secteur des transports.
- Augmentation de la capacité du réseau routier, sans augmentation de sa longueur.
- Développement du réseau de transports publics (exemple: un nouveau plan d'investissement pour la SNCB).
- Maintien des subsides aux opérateurs du réseau public aussi longtemps que tous les coûts sociaux et environnementaux du transport en voiture ne sont pas internalisés.
- Signature par les pouvoirs publics de conventions avec les entreprises pour que celles-ci établissent des plans de transports et incitent les travailleurs au covoiturage.
- Évaluation des normes actuelles d'émissions des voitures (Euro IV) et des carburants. S'il s'avère que les réductions d'émissions sont insuffisantes pour réduire suffisamment la pollution atmosphérique locale, les autorités aident la Commission européenne à formuler un accord sectoriel plus strict.
- Renforcement des normes en matière de nuisance sonore des avions et interdiction d'atterrissage pour certains appareils. Les vols de nuit sont interdits.
- Incitation par des mesures fiscales à la production de voitures plus économes en énergie.

#### Illustration des effets possibles

Ces mesures doivent ralentir la croissance du nombre de kilomètres parcourus par personne et par an et réduire la taille du parc automobile. Par conséquent, une légère diminution des nuisances le long des principaux axes de circulation (aérienne, routière, ferroviaire) est observée. Tous les ménages ont accès à une mobilité de base à un prix raisonnable.

La fréquentation accrue des transports publics génère une réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Toutefois, les émissions de CO<sub>2</sub> dans le secteur des transports continuent généralement à progresser en raison d'une augmentation continue, en termes absolus, du nombre de kilomètres parcourus et de la tendance à l'achat de grands véhicules.

Grâce à son modèle HERMES, le Bureau fédéral du plan a calculé les effets de l'introduction progressive, entre 2002 et 2010, d'une taxe sur les carburants liquides de l'ordre de 20,3 EUR90/tonne CO<sub>2</sub><sup>1</sup>. La simulation montre que, par

1. Bossier F. e.a. (2001). *Évaluation de l'impact des mesures fiscales et non fiscales sur les émissions de CO<sub>2</sub>*. Working Paper 09-01. Bruxelles: Bureau fédéral du plan.

rapport au scénario de référence, le prix de l'essence augmenterait de 6,1% et celui du diesel de 7,3%. Les réductions d'émissions de CO<sub>2</sub> seraient bien moindres.

Les recettes de ce prélèvement peuvent être redistribuées de deux manières.

- Soit elles sont remboursées à 100% via une réduction des cotisations sociales patronales et personnelles<sup>1</sup>.
- Soit elles sont remboursées à concurrence de 60% via les mêmes cotisations sociales et investies à hauteur de 40% dans les transports publics.

Les effets macroéconomiques des deux scénarios ne varient que de façon marginale l'un par rapport à l'autre. Le PNB progresse plus rapidement dans le scénario d'investissement (+0,05%) que dans le scénario de remboursement à 100% (+0,01%). L'inverse vaut en matière d'emploi, les pourcentages étant de +0,03 et de +0,04%.

Dans les deux cas de figure, une réduction équivalente de la consommation finale d'énergie (-0,28%) et des émissions de CO<sub>2</sub> (-0,9%) est observée. C'est dans le secteur des transports que cette réduction des émissions est la plus marquée, les émissions étant inférieures de 3,48% par rapport au scénario de référence.

#### 4.3.2.10 Consommation de tabac



Les pouvoirs publics s'efforcent de réduire le tabagisme et de protéger les non-fumeurs contre les effets négatifs du tabagisme passif.

#### Politique

- Les pouvoirs publics interdisent un certain nombre d'additifs du tabac afin de réduire les risques que présente le tabac pour la santé.
- Ils prennent des mesures afin de limiter la publicité pour le tabac.
- Ils mènent une politique active d'information et de sensibilisation (principalement axée sur les personnes à bas revenus) et une politique fiscale largement dissuasive.
- Ils sanctionnent plus sévèrement la contrebande de tabac.
- Ils veillent à faire appliquer plus strictement, d'une part, l'interdiction de fumer dans les lieux publics, et d'autre part, les dispositions relatives à la création de zones réservées aux non-fumeurs dans les établissements horeca.
- Ils contrôlent également les informations diffusées par les producteurs de cigarettes.
- Pour aider les fumeurs à se débarrasser plus facilement de leur accoutumance, les pouvoirs publics subventionnent, chez les personnes à bas revenus, des méthodes de sevrage.
- En outre, ils soutiennent activement la recherche dans des nouvelles méthodes de sevrage.

1. Il est à remarquer que cette mesure vise, au niveau macroéconomique, à compenser les pertes de revenus des ménages suite à l'introduction de la taxe. D'autres modalités de compensation sont possibles, comme une hausse des transferts sociaux.

- L'aide aux pays en développement se concentre sur le transfert de connaissances, le développement des capacités en matière de soins de santé et la sensibilisation de la population aux effets nocifs du tabac.

### 4.3.3 Scénario pour la vision politique "Transformer"

Dans le cadre de cette vision, les pouvoirs publics s'efforcent d'internaliser les coûts externes sociaux et environnementaux des activités économiques. Les objectifs sociaux et environnementaux sont dès lors formulés de manière plus stricte que dans la vision "Gérer".

Les pouvoirs publics soumettent la poursuite de la croissance du PIB à un certain nombre d'objectifs dans les domaines social et environnemental, et ce à court, moyen et long terme. Ces objectifs sont mesurés par le biais d'indicateurs précisément définis et régulièrement suivis. Les pouvoirs publics se donnent aussi les moyens de réaliser ces objectifs. Les mesures nécessaires pour ce faire sont prises en concertation avec les partenaires sociaux.

L'effectivité des mesures prime, parfois même au détriment de leur efficacité<sup>1</sup>. Les pouvoirs publics n'hésitent donc pas à prendre des mesures qui ne généreront des avancées sociales et environnementales qu'à long terme. Ils investissent massivement dans les services publics qui proposent des alternatives respectueuses de l'environnement pour les fonctions existantes qui doivent générer le capital économique (par exemple les transports publics).

Les pouvoirs publics mènent une politique préventive contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ainsi, des transferts financiers sont organisés et le gouvernement investit dans la démocratisation et la qualité de l'enseignement, dans les programmes de formation des demandeurs d'emploi, dans le développement d'un régime de sécurité sociale fort, et dans la protection des droits du travail.

L'aide au développement est axée sur des projets visant l'utilisation des technologies locales et la satisfaction des besoins locaux. En l'absence d'accords internationaux, les pouvoirs publics prennent des mesures unilatérales en vue de protéger les stocks de capitaux humain et environnemental.

#### 4.3.3.1 Stratégie de production des entreprises



Conjointement avec les Régions et en concertation avec la société civile, les autorités fédérales développent une ambitieuse politique intégrée de produits au niveau national. Celle-ci repose sur une approche globale selon laquelle les produits constituent l'étalon à travers lequel on juge l'ensemble de la politique environnementale<sup>2</sup>. A cet égard, les autorités recourent à un ensemble d'instruments et de mesures dont voici quelques exemples.

---

1. Les pouvoirs publics privilégient par exemple les droits d'émissions négociables par rapport aux prélèvements. Les premiers apportent une garantie du point de vue du résultat environnemental tandis que les seconds garantissent le coût (marginal) de la mesure environnementale.  
2. European Commission DGXI (1998). *Workshop on Integrated Product Policy: final report*. <http://europa.eu.int/comm/environment/ipp/ippfinalreport.pdf>.

**Politique pour  
stimuler une stratégie  
d'utilité finale**

- Apporter une aide spécifique aux PME qui souhaitent se concentrer sur la stratégie d'utilité finale.
- Encourager les innovations axées sur le concept d'utilité finale et qui permettent une diminution du volume produit.
- Investir dans les infrastructures favorables au développement du concept d'utilité finale.
- Diffuser les bonnes pratiques dans le domaine des services aux consommateurs.
- Définir et appliquer des directives en matière d'éco-conception.
- Organiser des formations à l'attention de la population active pour l'aider à mieux répondre aux exigences de qualification du nouveau marché du travail.
- Compte tenu de l'importance des changements des modes de production et de consommation qu'exige une stratégie d'utilité finale, les pouvoirs publics créent des structures permettant l'intégration des connaissances provenant des sciences naturelles et des sciences exactes. Cela doit favoriser le développement de nouvelles technologies<sup>1</sup>. Concrètement, ces technologies doivent contribuer à la dématérialisation, à l'optimisation des processus de production, à la réduction des effets nocifs du cycle de vie des produits, à l'intégration des critères environnementaux dans la conception de produits et à la réduction des déchets. En outre, les pouvoirs publics doivent également stimuler le développement des cycles de production fermés, de même que l'optimisation des flux d'énergie et de matériaux, accroître la fonctionnalité des produits, encourager la récupération et le recyclage des déchets, etc.

**Politique pour  
stimuler la  
responsabilité sociale  
des entreprises.**

- Introduire des clauses sociales et environnementales dans les marchés publics.
- Développer un système obligatoire de rapportage social et environnemental annexé aux rapports économiques annuels des entreprises.
- Introduire un label social et environnemental réglementant les conditions sociales et environnementales dans lesquelles les produits doivent être fabriqués, et corollairement, un système de contrôle et de certification strict.
- Accroître la fiscalité grevant les activités polluantes et l'utilisation de matières premières naturelles, réduire la fiscalité des produits fabriqués conformément à certaines exigences sociales et environnementales (par exemple les produits labélisés).

**Politique pour  
améliorer  
l'information sur les  
produits et les  
processus de  
production.**

- Définir une série d'indicateurs permettant de suivre les avancées tant au niveau micro qu'au niveau macro.
- Mettre sur pied une banque de données sur le cycle de vie des produits.
- Centraliser l'information des entreprises qui souhaitent réduire l'impact sur l'environnement et les effets sur la santé de leurs produits.

1. "It calls for a change in strategy, bold innovation and a shift to renew technologies based on modern science, including life sciences and material sciences". Walter R. Stahel. (2000). *Multi-client study on the shift from products to services 1998-2010. Executive summary*. The Product-Life Institute: Geneva. (<http://www.product-life.org/>).

**Politique pour stimuler un processus normatif contribuant au développement durable.**

- Interdire une série de produits dangereux.
- Veiller à ce que les normes européennes sur les produits reprennent des critères environnementaux.
- Examiner attentivement les possibilités que la législation européenne de "nouvelle approche"<sup>1</sup> offre pour stimuler la conception de produits favorables au développement durable.
- En concertation avec le monde de l'entreprise, développer des normes plus strictes et veiller à ce que tous les intéressés, en ce compris les associations de consommateurs et les administrations compétentes pour l'environnement, participent à ce travail normatif.

Tout ceci vise à découpler de façon absolue la croissance économique de la dégradation de l'environnement. Les pouvoirs publics suivent de près les effets de l'application de ces nouvelles stratégies de production sur la quantité et la qualité de l'emploi, la sécurité sur le lieu de travail et les répercussions pour les pays en développement. La politique intégrée de produits est l'une des priorités des pouvoirs publics qui communiquent largement à ce sujet.

#### **4.3.3.2 Pêche et biodiversité en milieu marin**



Dans cette vision, les progrès technologiques dans le secteur de la pêche permettent un gain d'efficacité, qui accroît le risque de tarissement des réserves de poisson. C'est pourquoi les pouvoirs publics prennent des mesures en vue, d'une part, de limiter l'accès aux ressources halieutiques, et d'autre part, d'internaliser les coûts externes.

**Politique**

- A cette fin, les subventions sont supprimées et l'accès aux réserves halieutiques est rendu financièrement accessible. Ces mesures tiennent mieux compte des effets à long terme des pratiques actuelles de pêche.
- Afin d'éviter tout problème de concurrence déloyale, les réserves halieutiques sont de préférence gérées, conjointement et de manière coordonnée, à l'échelle de l'ensemble du système océanique. Lorsque ce n'est pas possible, la Belgique plaide auprès de l'Union européenne pour que celle-ci applique au besoin ces réformes de manière unilatérale.
- Des limitations absolues à l'accès aux ressources halieutiques sont introduites en fonction de la spécificité du cycle de vie des différentes espèces (moratoire, zones de reproduction, etc.).
- Les pouvoirs publics encouragent également l'aquaculture.
- Enfin, dans le cadre des négociations d'accords internationaux de pêche, ils tiennent également compte des conséquences pour les économies et les réserves halieutiques des pays d'accueil.

#### **4.3.3.3 Utilisation des organismes génétiquement modifiés**



Dans cette problématique, les pouvoirs publics appliquent strictement le principe de précaution.

---

1. Voir note de bas de page en 4.3.1.1.

**Politique**

- Toute autorisation de tester, mettre en culture ou commercialiser les plantes génétiquement modifiées est soumise à une procédure préalable d'approbation. Celle-ci évalue tant les effets socio-économiques qu'environnementaux et les questions éthiques. Cette procédure réserve un rôle important à la concertation entre et la supervision par toutes les parties concernées, à savoir les consommateurs, les défenseurs de l'environnement, les fédérations d'agriculteurs, les organisations de coopération au développement, etc. Une autorisation n'est délivrée que lorsque le coût des risques potentiels est entièrement intégré dans le projet. A cet effet, l'entreprise ou l'organe chargé de tester ou de commercialiser des plantes génétiquement modifiées doit pouvoir prouver qu'il est à même tant sur le plan organisationnel que financier de faire face à d'éventuels problèmes.
- Les pouvoirs publics stimulent la recherche scientifique publique dans ce domaine, mais ils sont soumis aux mêmes mesures restrictives que le secteur privé.
- Les droits de propriété intellectuelle n'offrent qu'une protection partielle des investissements consentis pour les inventions: la découverte de gènes existants ne peut être brevetée. Il en va de même pour les méthodes de mise en culture de nouvelles plantes.

**4.3.3.4 Production et consommation d'énergie**

Les pouvoirs publics procèdent à une analyse des besoins en énergie des consommateurs. Sur cette base de cette analyse, ils prennent des mesures qui rendent certaines fonctions énergétiques superflues. Ainsi, des techniques de construction alternatives peuvent rendre la climatisation inutile. Une baisse de la demande en conditionnements d'air et une hausse de la demande en matériaux d'isolation et en chauffe-eau solaires entraîneraient un changement de la structure économique.

Dans le cadre de la politique climatique, les pouvoirs publics s'efforcent de réaliser toutes les réductions d'émissions prévues à l'intérieur de la Belgique. A court terme, cela peut se traduire par une augmentation du coût de la réduction des émissions par rapport à la situation où il est partiellement fait appel aux droits d'émissions négociables à l'échelle internationale. Cependant à plus long terme, les stimulants qui devraient en découler seraient favorables au développement de nouvelles technologies. La Belgique serait ainsi mieux préparée pour opérer des réductions d'émissions plus strictes dans le futur. De plus, à ce moment-là, ces nouvelles technologies devraient être très attendues dans d'autres pays. Enfin, durant la période d'engagements de Kyoto<sup>1</sup> (2008-2012), la production et la consommation se feront de façon plus efficace et la facture d'énergie des consommateurs et des entreprises diminuera. Le gouvernement prend dans ce but les mesures suivantes.

**Politique**

- Après consultation de la société civile, une taxe sur les émissions de CO<sub>2</sub> liées à l'énergie est introduite. Une partie des recettes de cette taxe sert à couvrir une réduction des cotisations de sécurité sociale patronales et personnelles. Une autre partie sert à financer des investissements visant à améliorer l'efficacité énergétique et à développer les sources d'énergie renouvelables.

1. La première période d'engagements va de 2008 à 2012. Pour atteindre les réductions d'émissions du protocole de Kyoto, la Belgique doit réduire, sur cette période de 5 ans, ses émissions de 7,5% par rapport à 1990.

- Afin de réduire les autres gaz à effet de serre ( $N_2O$ ,  $CH_4$ , HFC, PFC et  $SF_6$ ), des mesures, non-fiscales principalement, sont introduites.
- Les pouvoirs publics ne font pas usage de méthodes de capture de  $CO_2$  par la plantation d'arbres ou par une meilleure gestion des terres agricoles, car l'incertitude scientifique quant à leur efficacité est trop grande (incertitude quant à la durée du stockage du carbone et quant aux quantités stockées).
- Les pouvoirs publics développent une politique très active de soutien aux sources d'énergie renouvelables. Ils stimulent la recherche scientifique dans ce domaine et les investissements privés dans le développement de capacités de production d'énergies renouvelables.
- La fermeture de centrales nucléaires après une durée de vie utile de 40 ans est maintenue.

S'agissant de la demande en énergie, les pouvoirs publics introduisent des taxes différenciées sur base du cycle de vie des produits. Cela stimule la consommation des biens qui assurent les mêmes fonctions tout en consommant moins d'énergie.

### Illustration des effets possibles

Sur base de son modèle énergétique PRIMES, la Commission européenne a calculé, pour la Belgique, le coût total et marginal de la réalisation, à l'intérieur de ses frontières, de son objectif d'émissions défini dans le cadre du protocole de Kyoto<sup>1</sup>.

- Si la Belgique choisit d'introduire une taxe efficace sur les émissions de  $CO_2$  liées à l'énergie, celle-ci devra s'élever à 89,3 EUR<sup>99</sup> par tonne. Le coût total annuel d'une réduction des émissions s'élèverait ainsi à 962,7 millions EUR<sup>99</sup> en Belgique.
- Cela engendrerait des réductions d'émissions de l'ordre de 24,1 millions de tonnes de  $CO_2$  par rapport à une situation de référence. La principale réduction serait réalisée dans le secteur de l'énergie (-25,8%) et dans l'industrie à forte intensité énergétique (-25,6%).

Il est important que les mesures nationales soient efficaces. Une réduction linéaire dans tous les secteurs se traduirait, selon les calculs de la Commission, par un coût marginal de réduction d'émissions de l'ordre de 219,4 EUR<sup>99</sup> par tonne de  $CO_2$ . Le coût total de réduction d'émissions atteindrait 2 410,4 millions EUR<sup>99</sup>.

#### 4.3.3.5 Santé au travail



Dans cette vision, les pouvoirs publics sont les garants de la santé des travailleurs et des consommateurs, et prennent donc les mesures suivantes.

- Ils développent un système de normes de sécurité et de santé qui offre une protection maximale aux travailleurs.
- Ils interdisent la production et la commercialisation de produits et services dont le processus de production présente des risques élevés pour la santé.

### Politique

1. Capros P. & Mantzos L. (2000). *The Economic Effects of EU-wide Industry Level Emissions Trading to Reduce Greenhouse Gases: Results from the PRIMES Energy Systems Model*. Workshop Paper, Climate Negotiations and Emissions Trading: Economic Insights from European Models, Brussels, 29-30/8/2000.  
 2. EUR<sup>99</sup>: euro à sa valeur de 1999.

- Pour les produits essentiels, des normes très strictes sont élaborées en vue de protéger les travailleurs (aération, vêtements de protection, etc.) et les pouvoirs publics soutiennent activement la recherche d'alternatives.
- Ils prévoient un système rigoureux de surveillance, rapportage et contrôle de ces normes.
- Ils attribuent la responsabilité financière des maladies professionnelles résiduelles aux entreprises.
- Ils encouragent les entreprises à une action préventive aussi longtemps que le coût des mesures préventives s'avère moindre que les cotisations nécessaires à la couverture de ces maladies professionnelles. Dans la mesure du possible, les entreprises font supporter le coût de l'internalisation des frais de santé par leurs clients.
- Enfin, les pouvoirs publics soutiennent, dans le cadre de leur politique de coopération au développement, la mise au point d'équipements médicaux et de systèmes d'assistance sociale à même de faire face aux conséquences de l'exposition à des risques pour la santé.

#### 4.3.3.6 Utilisation des technologies de l'information et de la communication



Dans cette vision, l'élimination de la fracture numérique est l'une des composantes de la politique contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les mesures décrites dans la vision "Gérer" sont d'application et sont complétées par des mesures spécifiques visant à développer des produits TIC dont le contenu répond aux besoins de groupes cibles spécifiques.

#### Politique

- Les pouvoirs publics soutiennent des partenariats et prennent des initiatives en vue de développer les produits TIC. Il s'agit entre autres de soutenir le développement et la diffusion de produits TIC simples et peu onéreux, adaptés aux besoins spécifiques des utilisateurs. Ainsi, le marché est en partie axé sur la satisfaction des besoins des plus nécessiteux.
- Ils édictent des normes d'efficacité énergétique auxquelles les nouvelles applications TIC doivent répondre.
- Enfin, les TIC jouent un rôle essentiel comme instrument de politique de coopération au développement. A cet égard, il est nécessaire de développer une étroite collaboration entre cette politique et la politique visant à combler la fracture numérique. La vision "Transformer" attache donc une grande importance à cette collaboration.

#### 4.3.3.7 Financement éthique des entreprises



Les pouvoirs publics définissent des critères très sévères pour les fonds éthiques. Ils sont convaincus que le marché des placements éthiques peut contribuer à rendre plus durables les modes actuels de production. Les pouvoirs publics jouent entre autres un rôle non-négligeable dans la collecte de fonds pour le financement de grands projets orientant la société sur la voie du développement durable. Ils sont prêts à faire un certain nombre de dépenses en vue de soutenir leur développement et prennent les mesures suivantes.

## **Politique**

- Ils assurent une meilleure diffusion de l'information sur ces formes d'investissement.
- Ils développent un label volontaire pour les produits de placement éthiques, basé sur des critères suffisamment sévères que pour pouvoir contribuer de manière significative à un développement durable. Le choix de ces critères est soumis à un débat public afin qu'il soit mieux tenu compte des objectifs et motivations des différentes parties intéressées.
- Les pouvoirs publics prévoient une exonération fiscale pour les placements dotés du label défini par le gouvernement (par exemple, abaissement du précompte mobilier).
- Ils mettent au point un système obligatoire de rapportage social et environnemental pour les entreprises.
- Ils renforcent la législation en matière de placement des capitaux des fonds de pension: aux termes des nouvelles dispositions, un pourcentage donné des capitaux des fonds de pension est investi dans des fonds éthiques, de préférence dans des fonds portant le label officiel.
- Les avoirs publics sont investis dans des fonds éthiques. Les pouvoirs publics se fixent comme objectif à l'horizon 2025 d'investir une grande partie de leurs capitaux dans des fonds éthiques.
- Les pouvoirs publics se portent garants des projets d'investissement en faveur du développement social et environnemental en octroyant un avantage fiscal au capital investi dans ces projets<sup>1</sup>. Cette déductibilité fiscale bénéficie tant aux détenteurs d'actions, par le biais d'un abaissement du précompte mobilier, qu'aux entreprises qui investissent, via cette fois une réduction des cotisations sociales.
- Les pouvoirs publics encouragent la coordination européenne et internationale des conditions de reconnaissance de la responsabilité sociétale des entreprises, des règles de rapportage et de contrôle en la matière. De cette manière, ils veulent assurer une égalité des conditions de concurrence.
- Les pouvoirs publics introduisent des critères environnementaux que doivent respecter par les entreprises sollicitant un crédit d'investissement. Cela se fait conformément aux règles d'octroi des permis environnementaux.
- Enfin, les pouvoirs publics se portent garants d'un certain nombre de produits solidaires.

## **Illustration des effets possibles**

Compte tenu des mesures prises par les pouvoirs publics et de la sensibilité des acteurs, les fonds d'investissement éthiques constituent à terme la composante principale des marchés de capitaux. Ils contribuent à la réorientation des méthodes de production des entreprises. La stratégie d'investissement des fonds éthiques est basée sur des critères sociaux, environnementaux et économiques sévères; le respect de ces critères est régulièrement contrôlé. Cette évolution découle de la volonté commune de tous les acteurs d'accorder une attention prioritaire aux conséquences sociales et environnementales des modes de production et de consommation.

---

1. Exemple: le "Groenregeling" voté aux Pays-Bas. [www.minInv.nl/thema/algemeen/fiscaal/korttaf.htm](http://www.minInv.nl/thema/algemeen/fiscaal/korttaf.htm).

#### 4.3.3.8 Économie sociale



Considérant l'économie sociale comme un terreau fertile pour les changements sociétaux majeurs, les pouvoirs publics la soutiennent explicitement. Ils ne la réduisent plus à un instrument d'intégration dans la vie active des personnes socialement défavorisées, mais l'utilisent pour lutter non seulement contre les symptômes, mais aussi contre les causes de l'exclusion sociale. Les valeurs et les normes caractérisant l'économie sociale doivent aussi se propager auprès des autres acteurs économiques.

#### Politique

- Les pouvoirs publics mettent en place des instruments et soutiennent financièrement l'économie sociale de manière à ce qu'elle puisse s'organiser et se développer, à l'échelle tant nationale qu'internationale. Ainsi, des institutions bancaires et des institutions de crédit spécifiques deviennent le bras financier du secteur. L'ouverture de guichets d'aide soutient la mise sur pied et la gestion de nouvelles initiatives dans le secteur. Les programmes de soutien à l'économie sociale dans les pays en développement sont élargis.
- Les pouvoirs publics lient leur politique d'économie sociale à celle visant à combler la fracture numérique (voir 4.3.3.6) ainsi qu'à des mesures d'internalisation des externalités sociales et environnementales dans d'autres secteurs. Grâce à ces mesures, les principes du secteur social sont repris dans la gestion traditionnelle des entreprises.
- Les autorités obligent les entreprises actives dans le secteur de l'économie sociale à générer une plus-value tant sociale qu'environnementale.
- A l'échelle fédérale, il est institué un conseil consultatif permanent pour le secteur de l'économie sociale.

#### 4.3.3.9 Transport et mobilité des personnes



La libéralisation du secteur des transports n'est pas une priorité dans cette vision. L'objectif majeur est de réduire le nombre de déplacements motorisés. A cette fin, les pouvoirs publics prennent les mesures suivantes.

#### Politique

- Les déplacements motorisés sont plus lourdement taxés. Tout kilomètre parcouru est soumis à un prélèvement (sur les carburants) dont la hauteur correspond à un niveau souhaitable de déplacements.
- Le réaménagement du réseau routier a pour effet d'accroître le temps nécessaire pour effectuer un déplacement avec son propre véhicule. Ce réaménagement peut englober des limitations de vitesse, une réduction du nombre de bandes de circulation, l'instauration de seuils de trafic, etc. Des dispositions sont prises pour réduire les temps de déplacement en transports publics.
- Les pouvoirs publics soutiennent les organismes du secteur tertiaire actifs dans la gestion de copropriété de véhicules (auto-partage ou car-sharing).
- Les ménages les plus gênés par les nuisances sonores causées par les transports reçoivent une prime des pouvoirs publics pour se prémunir contre ces désagréments. Ces primes sont financées par un fonds lui-même alimenté par une taxe sur ces nuisances.

- Le réseau de transports publics est élargi afin de pouvoir partiellement absorber le glissement entre modes de transport qui s'opère<sup>1</sup>. Le prix des déplacements en transports publics reste modéré, de manière à en généraliser l'accès. L'accent est mis sur l'organisation des déplacements locaux.
- L'efficacité des normes d'émissions Euro IV s'appliquant aux véhicules est comparée aux objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de précurseurs d'ozone. C'est également le cas des normes relatives à la composition des combustibles.
- Enfin, les normes sur les nuisances sonores auxquelles est soumis le transport aérien sont renforcées. Les appareils ne s'y conformant pas sont interdits d'atterrissage. De surcroît, les pouvoirs publics interdisent les vols de nuit. Ils insistent auprès de la Commission européenne pour réglementer l'imposition du kérosène.

### **Illustration des effets possibles**

Compte tenu de l'impact des mesures prises sur le budget des ménages et des entreprises, le nombre de kilomètres parcourus en voiture par personne et par an diminue, au même titre que les ventes de voitures. Ces mesures ont des répercussions sur les recettes publiques mais il reste à déterminer si elles sont positives ou négatives. De très nombreux facteurs interviennent: baisse des dépenses de sécurité sociale suite à un recul du nombre d'accidents, croissance des recettes fiscales, compte tenu de l'imposition accrue et diminution des recettes en raison de la baisse de la consommation des combustibles et de la baisse des ventes de voitures, investissements dans les infrastructures de transports en commun...

Enfin, l'urbanisation est plus concentrée et les nuisances sonores le long des axes de circulation (voies aériennes, ferroviaires et routières) sont atténuées.

#### **4.3.3.10 Consommation de tabac**



Dans cette vision politique, l'objectif des pouvoirs publics est, à terme, d'éliminer le tabagisme et, en attendant, de protéger au mieux les non-fumeurs. Pour ce faire, ils adoptent les mesures suivantes.

### **Politique**

- Interdiction totale de faire de la publicité pour les produits du tabac. Les campagnes d'information et de sensibilisation doivent avoir pour effet à terme de rendre le tabac socialement inacceptable. Les campagnes de sensibilisation sont dans un premier temps axées sur les groupes les plus vulnérables comme les jeunes et les femmes enceintes et sont organisées en collaboration avec les autres niveaux de pouvoir et avec les organisations internationales (Organisation mondiale de la santé et Union européenne).
- Les pouvoirs publics soutiennent la création, au sein des communes et des entreprises, de groupes d'entraide pour les personnes qui veulent arrêter de fumer.
- Les prélèvements sur les produits du tabac sont revus à la hausse pour dissuader les jeunes de fumer. Les taxes supportent le coût des campagnes et une partie des dépenses de sécurité sociale générées par le

---

1. Le plan d'investissement de la SNCB est un exemple récent.

tabagisme. Parallèlement à ces initiatives fiscales, les autorités agissent plus sévèrement contre le marché noir.

- Les autorités aident les fabricants de cigarettes à s'orienter vers d'autres produits. L'aide aux pays en développement est accrue, d'une part, pour aider ces fabricants à se lancer dans d'autres cultures, et d'autre part, pour organiser des campagnes de prévention contre le tabagisme.
- La composition des cigarettes et la grandeur des paquets sont strictement réglementées. Les pouvoirs publics contribuent au financement de la recherche de méthodes plus efficaces de sevrage et de la recherche sur le traitement des affections causées par l'usage du tabac.
- Dans le cadre des négociations sur les échanges internationaux, les pouvoirs publics soutiennent les pays désireux d'interdire l'importation de cigarettes.

A terme, ces mesures doivent déboucher sur une baisse drastique du nombre de fumeurs dans les pays industrialisés, et principalement dans les groupes les plus défavorisés. A l'échelle mondiale, ces mesures doivent empêcher que les pays en développement soient confrontés, dans quelques années, à des frais de maladie et un niveau plus élevé de mortalité en raison d'une hausse de la consommation de tabac.

### **Illustration des effets possibles**

Certains pays européens ont déjà mis en œuvre une interdiction totale de la publicité pour le tabac.

- Norvège (en 1975): diminution de 9% du nombre de fumeurs et de 26% de la consommation de cigarettes entre 1975 et 1996.
- Finlande (en 1977): 37% de consommation de moins entre 1977 et 1996 (mesure couplée à une campagne de sensibilisation).
- France (1991): 7% de fumeurs en moins et 14% de consommation en moins entre 1992 et 1996<sup>1</sup>.

#### **4.3.4 Dans quelle vision politique situer les études de cas ?**

Cette partie du Rapport n'a pas pour objet de formuler des recommandations spécifiques sur la vision du monde et la vision politique les plus appropriées. Si c'était le cas, elle se substituerait aux responsables politiques et à la société civile. Toutefois, elle peut aider ces acteurs à juger de la pertinence de la politique menée.

Se fondant sur leur propre appréciation de la gravité de l'évolution des problématiques décrites dans la partie 2 du Rapport, les responsables politiques et les membres de la société civile peuvent s'exprimer sur la vision du monde la plus souhaitable, ainsi que sur la vision politique à privilégier. Ils peuvent ensuite comparer cette dernière à la politique menée, telle que décrite dans la partie 3, et partant, juger de l'opportunité d'adapter la politique actuelle.

1. Compilation d'études parue dans: Bitton, A., Neuman M. D. & Glantz S. A. (2002). *Tobacco Industry Attempts to Subvert European Union Tobacco Advertising Legislation*. Center for Tobacco Research and Education. University of California, San Francisco.

Cette partie de Rapport montre comment il est possible de situer la politique menée par rapport aux trois visions politiques. Par manque de temps et de place, un choix a dû être opéré parmi les mesures à situer. C'est pourquoi une seule mesure est examinée par problématique, la même que dans l'étude de cas de la partie 3. Cet exercice peut être répété pour les nombreuses mesures politiques individuelles et pour l'ensemble des documents politiques que le gouvernement a rédigé par le passé.

Cet exercice est complémentaire à l'évaluation des études de cas faite dans la partie 3. Celle-ci examinait dans quelle mesure les cinq principes du développement durable décrits dans la partie 1 avaient été pris en compte dans le processus politique. Ici, pour compléter cette analyse, chaque étude de cas est rapportée à une des trois visions politiques, qui diffèrent l'une de l'autre dans la mesure où ces mêmes cinq principes sont pris en compte.

Cet exercice permet de situer huit des dix<sup>1</sup> études de cas analysées dans la vision "Gérer": politique intégrée de produits, mesures de soutien à l'économie sociale, certificats d'électricité verte, délimitation des espaces marins protégés, information sur les risques que présentent certaines substances et préparations pour les travailleurs, mesures fiscales en faveur d'un trafic moins polluant, accès public à Internet, réglementation de la diffusion des organismes génétiquement modifiés. Seule une des mesures est à classer dans la catégorie "Transformer", l'interdiction de la publicité pour le tabac. Aucune des études de cas analysées ne semble relever de la vision politique "Utiliser". Le label pour la production socialement responsable peut être situé tant dans la deuxième que dans la troisième vision politique. La différence se situe dans les mesures complémentaires qui seront prises. Ce n'est que dans la vision "Transformer" que les entreprises peuvent bénéficier d'un incitant fiscal si elles demandent et obtiennent ce label social.

Deux facteurs expliquent pourquoi la plupart des études de cas sont à situer dans la vision "Gérer".

- Le Rapport ne développe que trois visions politiques. Tel qu'il a été précisé en 4.1.2.2, il est toutefois possible d'en développer davantage en prenant en considération d'autres combinaisons de perceptions des risques sociaux, environnementaux et économiques. C'est pourquoi il est difficile de faire correspondre un certain nombre d'études de cas avec le contenu d'une des trois visions politiques retenues. Par conséquent, dès que ces études contiennent des éléments en contradiction avec la vision "Utiliser" ou "Transformer", elles tombent automatiquement dans la vision "Gérer".
- Le parcours suivi par une mesure est très long avant que celle-ci soit d'application. Elle fait notamment l'objet d'une lutte de pouvoir entre groupes défendant des intérêts et visions politiques contradictoires. La recherche d'un compromis débouche souvent sur une mesure qui au mieux peut se rapporter à une vision "Gérer".

Les paragraphes ci-dessous précisent, pour chaque étude de cas, les arguments sur la base desquels elles sont associées à l'une ou l'autre vision politique.

---

1. L'étude de cas relative aux inventaires de gaz à effet de serre n'a pas été prise en considération parce qu'elle ne peut pas être intégrée aux visions politiques.

#### 4.3.4.1 Études de cas et vision politique "Gérer"

Les indicateurs rassemblés dans la fiche 2.4.2 de la partie 2 du Rapport montrent qu'en général les entreprises prennent en considération les répercussions de leur production sur l'environnement. Le développement d'une politique intégrée de produits peut amener plus d'entreprises à se préoccuper de l'environnement et renforcer cette tendance. Les pouvoirs publics élaborent un plan fédéral de politique intégrée de produits dont le contenu n'est toujours pas dévoilé au moment où ces lignes sont écrites. Puisqu'il s'agit d'un plan fédéral et non national, le gouvernement a une préférence pour la vision "Gérer". L'indisponibilité de budgets supplémentaires pour la préparation de ce plan permet de penser que le gouvernement ne le considère pas comme un des fondements d'une politique de production durable.

Les indicateurs de la fiche 2.4.3 présentent l'évolution de la place occupée par l'économie sociale en Belgique qui n'a cessé de croître au cours de ces six dernières années, tant pour ce qui est du nombre d'entreprises actives que du nombre de personnes mises au travail. Les pouvoirs publics reconnaissent l'intérêt de ce secteur, en témoignent la désignation d'un ministre chargé de cette matière, l'amorce d'un dialogue sur l'avenir du secteur et la proposition de loi sur l'introduction d'un label pour la production socialement responsable. Il peut donc en être déduit que les pouvoirs publics adoptent la vision "Gérer". Avec cette initiative, ils font plus qu'informer, mais n'ont pas déclaré pour autant vouloir généraliser aux autres secteurs économiques les pratiques du secteur de l'économie sociale.

La volonté des pouvoirs publics de créer des certificats d'électricité verte négociables contribue au développement, à un coût minimal, de sources d'énergie alternatives. Il est donc bien question de la vision "Gérer".

La mise en œuvre de la loi sur la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique se fait attendre. Au terme de plusieurs consultations, le secrétaire d'État compétent a décidé de mieux étudier, d'un point de vue scientifique, la délimitation des espaces marins protégés. Les consultations et le souci d'une meilleure assise scientifique démontrent l'intérêt de tendre vers l'équilibre entre, d'une part, la conservation de la nature et, d'autre part, la défense des enjeux économiques et sociaux locaux. Cela prouve bien que l'approche "Gérer" est ici aussi privilégiée.

L'analyse de la loi réglant l'information sur les risques que présentent certaines substances et préparations pour les travailleurs permet de tirer la même conclusion. Outre l'obligation d'information, la loi prévoit également la possibilité d'interdire des produits. Toutefois, l'obligation d'information sur ces produits ne concerne que les employeurs. En outre, l'Inspection technique ne reçoit aucun moyen supplémentaire pour effectuer des contrôles. Ces deux éléments prouvent qu'il y a eu un arbitrage entre la protection sociale et les coûts administratifs.

Les mesures fiscales en faveur d'un trafic moins polluant sont axées sur les déplacements domicile-travail via l'impôt des personnes physiques, une prime pour l'installation du LPG et une hausse des accises sur les carburants contenant du soufre. Les voitures qui satisfont à la norme Euro IV bénéficient d'un abattement sur la taxe de mise en circulation et la taxe annuelle de circulation est réformée. Ces mesures attestent de la politique volontariste en matière de pro-

tection de l'environnement, mais ne suffisent pas à réduire réellement, à court terme, les pressions exercées par le trafic sur l'environnement et la santé. De nouveau, il semble que les pouvoirs publics optent pour l'approche "Gérer".

La fiche 2.2.7 de la partie 2 révèle que la diffusion des TIC n'a cessé de croître ces dernières années, mais de manière inégale. La politique des pouvoirs publics se fonde principalement sur le plan d'action "e-Europe". L'accès accru du public à Internet est l'une des mesures décrites dans ce plan. Les efforts consentis par les pouvoirs publics pour généraliser l'accès à Internet sont considérables mais ne suffisent pas à influencer la forme et le contenu des applications informatiques nécessaires pour combler la fracture numérique.

La réglementation de la diffusion des organismes génétiquement modifiés cadre sans doute aussi avec la vision "Gérer". Tout test ou commercialisation d'organismes génétiquement modifiés est soumis à l'accord préalable d'un organe consultatif. Cette réglementation ne relève pas de la vision "Transformer" car l'organe consultatif n'est composé que de représentants du gouvernement et que la société civile n'est pas représentée.

#### **4.3.4.2 Étude de cas et vision politique "Transformer"**

A l'échelle européenne, la Belgique a pris de l'avance sur la directive européenne avec la loi interdisant la publicité pour les produits du tabac. L'interdiction totale de publicité apporte la preuve que les autorités refusent de mettre en balance santé publique, d'une part, et intérêts sociaux et économiques locaux, d'autre part.

## **4.4 Synthèse**

Les incertitudes statistiques et de principe, relatives au fonctionnement du système sociétal, et les effets des actions humaines sur celui-ci, ne permettent pas d'agir uniquement en fonction de risques déterminés scientifiquement et mesurables objectivement. Les individus et groupes sociétaux ont donc des avis divergents, et en partie subjectifs, sur l'évolution la plus opportune pour la société. Ce constat vaut également pour un développement durable. Les visions du monde en la matière sont légion et diffèrent les unes des autres quant à la nécessité et la manière d'intervenir dans les sphères sociale, environnementale et économique pour atteindre un développement durable. Dans ce Rapport, trois d'entre elles sont développées et ensuite appliquées à dix problématiques concrètes.

- "Utiliser": cette vision du monde considère que les risques liés à une atteinte aux stocks de capitaux économiques sont plus élevés que les risques liés à une atteinte aux stocks de capitaux humain et environnemental. Les bénéfices sociétaux des mesures de protection sociale et environnementale ne compensent pas les coûts économiques qu'ils peuvent engendrer. Cette vision plaide de ce fait pour un libre accès aux capitaux humain et environnemental au profit d'un accroissement du capital économique.
- "Gérer": cette vision du monde considère que les risques liés à une atteinte à chacun des trois stocks de capitaux sont aussi élevés les uns que les autres. Les mesures de protection sociale et environnementale

sont acceptables si elles ont un coût économique minimal et que leurs bénéfices ne sont pas trop éloignés dans le futur.

- "Transformer": cette vision du monde considère que les risques liés aux atteintes aux stocks de capitaux humain et environnemental sont plus élevés que ceux liés aux atteintes au stock de capital économique. Elle considère comme essentiel de prendre des mesures de protection sociale et environnementale fortes et elle est prête à le faire même si leur coût économique est élevé et si les bénéfices ne sont prévus que dans un lointain futur.

Le présent Rapport ne se prononce pas sur la vision du monde à privilégier. Il informe le lecteur de manière à ce que celui-ci puisse se forger sa propre opinion en comparant ses propres perceptions subjectives des risques encourus aux trois visions du monde. Cette approche plurielle est au centre du processus de développement durable. Une composante normative sera donc toujours présente dans les choix pour une stratégie de développement durable et le Rapport en tient compte en proposant cette approche plurielle des risques liés aux effets des actions humaines pour la société. Pour structurer les visions du monde en présence, la société a été représentée à l'aide de trois stocks de capitaux, dont la quantité, la qualité, les fonctions et la distribution peuvent être gérées de façons différentes. Cette méthode de prospective a certains avantages:

- l'utilisation d'un cadre de pensée systématique pour l'analyse et l'évaluation de visions du monde et de visions politiques contrastées en matière de développement durable;
- l'application possible à de nombreuses problématiques sur lesquelles pèsent des incertitudes et qui peuvent ainsi être abordées de différentes façons;
- l'accroissement de l'efficacité de la politique menée en situant systématiquement la préparation des mesures individuelles dans une vision du monde cohérente;
- la structuration du débat de société sur le choix des voies de développement à suivre pour atteindre un développement durable.

Les résultats de cette prospective peuvent contribuer aux discussions sur les mesures à insérer dans le deuxième Plan fédéral de développement durable. Les acteurs impliqués<sup>1</sup> peuvent s'inspirer des visions du monde et des visions politiques développées dans cette prospective pour élaborer le texte du Plan. Les décideurs peuvent ainsi prendre connaissance des préférences sociétales subjectives et les intégrer dans l'élaboration de la politique, ce qui peut contribuer à maximiser le bien-être social.

La politique du gouvernement fédéral reflète les différentes visions du monde et les rapports de force existants en son sein. De ce fait, pour une ou plusieurs problématiques, la politique du gouvernement ne sera plus que probablement pas composée d'une vision politique unique, mais d'une combinaison de mesures provenant des différentes visions politiques.

---

1. Ces acteurs sont la Commission interdépartementale du développement durable, le Conseil fédéral du développement durable et la population par le biais de l'enquête publique, puis le gouvernement fédéral.

Le premier Rapport fédéral sur le développement durable<sup>1</sup> présentait lui aussi une approche plurielle du développement durable. Ce deuxième Rapport part des mêmes principes mais apporte un cadre conceptuel systématique, cohérent et transparent, basé sur l'analyse des systèmes complexes. Cela permet à la fois une plus grande uniformité dans l'usage de la terminologie et d'analyser de la même façon une large gamme de problématiques. Ce Rapport situe aussi dans les trois visions du monde une partie de la politique menée.

Quelques remarques doivent cependant être faites à propos de cette méthode, car elle part du principe que tous les déterminants des problématiques sont soumis à des incertitudes, quelle que soit leur nature. Dans la réalité, l'incertitude n'est pas toujours du même ordre pour toutes les problématiques. Il y a plus d'informations sur certaines incertitudes que sur d'autres. Le fait de préciser les risques les mieux connus et les plus faciles à quantifier peut avoir pour corollaire que le choix d'une vision du monde se fondera davantage sur des critères objectifs. Pour les problématiques dont l'incertitude est chiffrable, il n'est pas recommandé de travailler sur base de différences dans la perception des risques. Dans ce cas-là, les scénarios peuvent être élaborés sur base d'hypothèses fondées sur d'autres informations clés.

Un autre problème est le fait que la manière dont les scénarios sont définis en mettant l'accent sur les arbitrages et les substitutions, ne laisse pas de possibilités pour la formulation de mesures dites "win-win-win". Il s'agit de mesures qui donnent lieu à des améliorations ("win") aussi bien dans le capital social, qu'environnemental et économique. Il n'y est donc plus question de peser le pour et le contre des atteintes à un ou deux des stocks de capitaux au bénéfice d'un autre. De telles mesures ne sont pas impossibles car la gestion actuelle des capitaux n'est pas optimale. De très nombreuses mesures peuvent l'améliorer sans coûts sociaux, environnementaux ou économiques. Ainsi, des mesures environnementales qui mènent à un changement dans les prix relatifs des facteurs de production (environnementaux) peuvent accélérer les renouvellement technologiques et avoir pour conséquence des améliorations dans les stocks de capitaux humain et économique. Il ne faut donc appliquer la division en scénarios qu'aux problèmes pour lesquels un arbitrage entre les atteintes aux différents capitaux est nécessaire.

Dans un prochain Rapport, il faudra pour chaque problématique une meilleure estimation des incertitudes sous-jacentes et des déterminants qui l'influencent. Pour récolter des informations sur ces points, il peut être fait usage d'études plus approfondies de la littérature scientifique, mais aussi d'une méthode participative. Pour cela, les données scientifiques, les connaissances sur les incertitudes et les hypothèses sont mises en commun avec les connaissances, les idées et les points de vue de la société civile. Il est ainsi possible, par un dialogue actif, d'intégrer les points de vue sur les incertitudes et sur les évolutions attendues des problématiques. Ceci devrait améliorer la pertinence et l'acceptation des résultats de l'analyse. Ceci pourrait être un élément important pour la valorisation des données provenant de la prospective. La difficulté de cette approche est qu'il n'existe pas encore de procédures établies pour mettre sur pied et faire fonctionner un tel processus de prospective participative.

---

1. Task force développement durable (1999). *Rapport fédéral sur le développement durable. Sur la voie d'un développement durable ?* Bruxelles: Bureau fédéral du plan.



## 5 Un pas vers un développement durable ?

Ce deuxième *Rapport fédéral sur le développement durable* joue un rôle important dans le cycle de décision instauré par la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable. Il suit un premier Rapport publié en 1999 et un premier *Plan fédéral de développement durable 2000-2004* adopté en 2000. Il dresse un bilan de la politique fédérale de développement durable, traite de la mise en œuvre du premier Plan deux ans après son adoption et constitue l'une des bases du prochain Plan qui couvrira les années 2005 à 2008. Cette dernière partie du Rapport constitue donc, en premier lieu, **une actualisation des conclusions du premier Rapport fédéral**.

Le premier Rapport avait adopté une approche centrée sur quatre grands thèmes de développement durable et leur évolution. Dans ce deuxième Rapport, l'accent est mis sur l'étude des processus de décision. La méthode d'évaluation adoptée dans ce Rapport mène donc à des conclusions sur la politique fédérale de développement durable qui sont complémentaires aux conclusions du premier Rapport. La nouvelle approche s'est concentrée sur des problématiques mieux délimitées et sur des études de cas. Cette approche est plus opérationnelle. Ayant une valeur exemplative, elle peut aisément être appliquée à d'autres problématiques que les dix retenues ici, de même qu'à d'autres études de cas. Étant plus ciblée et plus concrète, elle facilite la communication avec un large public. Les résultats de ce deuxième Rapport fédéral permettent ainsi une meilleure compréhension des nombreuses responsabilités engagées dans la réalisation d'un développement durable. Cette cinquième partie ne se limite donc pas à actualiser les conclusions du premier Rapport mais fournit aussi **un éclairage plus complet des processus de développement durable**.

Bâtie sur les résultats de chacune des parties précédentes, la cinquième partie les relie entre elles. Elle est naturellement aussi centrée sur les aspects transversaux de la mise en œuvre du Plan fédéral de développement durable. Pour valider le lien fait ici entre le Rapport et le Plan, une série de documents complémentaires, ne concernant pas spécifiquement les dix problématiques du Rapport, ont été utilisés<sup>1</sup>. Le Plan portant sur la période 2000-2004, sa mise en œuvre n'est pas encore complète<sup>2</sup> et son influence sur un certain nombre

1. Rapports annuels de la CIDD et des membres de la CIDD (<http://www.cidd.fgov.be/pub/rapports.stm>), réponses apportées par les membres de la CIDD et son secrétariat à un questionnaire portant sur les aspects transversaux de la mise en œuvre du Plan, fiches portant sur la mise en œuvre des différentes mesures du Plan préparées par les membres de la CIDD, compte-rendu intégral du débat sur la prospective en matière de développement durable du 16 avril 2002 en Commission de l'Économie, de la Politique scientifique, de l'Éducation, des Institutions scientifiques et culturelles nationales, des Classes moyennes et de l'Agriculture, de la Chambre des représentants (<http://www1.dekamer.be/commissions/eco/debat.pdf>).
2. Le Plan a été adopté le 20 juillet 2000.

de documents à parution périodique cités (rapports de la Commission interdépartementale du développement durable (CIDDD), notes de politique générale) est encore limitée. Quand cela est pertinent, cette dernière partie du Rapport fait référence aux dix lignes directrices du Plan fédéral de développement durable par lesquelles le gouvernement fédéral définit la manière de mettre en œuvre ce Plan ainsi que tous les Plans qui seront réalisés dans son prolongement. La troisième fonction de cette dernière partie du Rapport est de montrer comment les grands principes touchant aux responsabilités, aux visions à court et à long terme, à l'intégration des différentes composantes du développement, à la reconnaissance des incertitudes scientifiques et à la participation du public "percolent" dans les décisions prises par le gouvernement, dans leur mise en œuvre par les départements et plus largement dans la population par la participation. Cette "percolation" implique à la fois **des changements structurels et des changements culturels, sur lesquels cette dernière partie fait le point.**

## 5.1 De la responsabilité mondiale à la responsabilité fédérale

Le premier Rapport fédéral sur le développement durable insistait sur la responsabilité en matière de développement durable qui incombe à un pays développé comme la Belgique, en raison notamment de la pression disproportionnée exercée par ses habitants sur le patrimoine planétaire commun. A ce sujet, il concluait que la prise de décision au niveau fédéral restait caractérisée par une absence de mise en perspective des options des politiques fédérales par rapport aux enjeux de développement durable pour l'ensemble de la planète. Cette absence de mise en perspective se caractérisait tant par un manque d'engagement des représentants politiques belges sur cette question lors des négociations internationales relatives au développement durable que par un manque de prise en compte des impacts des options politiques fédérales sur les autres pays, en particulier les pays en développement.

A l'échelon du gouvernement fédéral, ces conclusions peuvent être actualisées en étudiant comment se sont exercées les responsabilités relatives au projet de développement durable, d'une part, des membres du gouvernement et, d'autre part, des départements fédéraux. Comment les uns et les autres ont-ils pris en compte les principes d'un développement durable dans leur action ?

### 5.1.1 Responsabilité politique des membres du gouvernement

Une ligne directrice du Plan précise le contenu de cette responsabilité: elle recommande que chaque note de politique générale annuelle des membres du gouvernement fédéral contienne une "section développement durable" comprenant:

- un exposé de l'action politique pertinente, mettant en perspective les options de politique fédérale intérieure et extérieure par rapport aux enjeux reconnus au niveau international;
- deux nouvelles mesures par an à intégrer dans le Plan par décision du gouvernement;

- un relevé des négociations internationales ayant un rapport avec un développement durable auxquelles le ministre a pris part au cours de l'année écoulée.

L'évaluation des notes de politique générale montre que seules les notes relatives aux Communications, d'une part, et à l'Énergie et au Développement durable, d'autre part, ont suivi cette ligne directrice.

L'évaluation conduite porte en outre sur la diffusion de cinq principes de développement durable dans les notes de politique générale. Il en ressort que deux principes bénéficient d'une attention insuffisante: la double équité et le principe de précaution. Pour les autres principes, les notes de politique entre 1998 et 2002 montrent un certain nombre d'évolutions positives: l'environnement est mieux intégré dans la politique, le contexte international est plus souvent mentionné et la participation des groupes sociaux concernés est une pratique courante.

Ce constat est toutefois en demi-teinte. Si le contexte international est plus souvent mentionné, il n'est pas systématiquement tenu compte des impacts de la politique belge sur les relations Nord-Sud. Si l'environnement est mieux intégré dans la politique, il existe encore des départements où il n'en est jamais question. Si la participation est en fait l'unique principe dont l'évocation soit constante dans ces notes, il n'est pas possible de savoir pourquoi et en quelles circonstances certains grands groupes sociaux<sup>1</sup> ne sont pas entendus. Par ailleurs, les trois composantes d'un développement durable ne sont toujours pas reliées systématiquement les unes aux autres.

Les progrès observés peuvent toutefois indiquer que ces principes de développement durable ont trouvé plus d'échos dans la politique fédérale au cours des quatre dernières années. Les mentions du Plan dans les notes de politique générale soutiennent-elles l'hypothèse d'une meilleure prise en compte du développement durable ? La lecture des notes de politique générale pour l'année 2002 montre que seules cinq d'entre elles (Communications, Énergie et Développement durable, Affaires sociales, Santé publique et Environnement) font référence au Plan fédéral de développement durable. Seuls quelques départements supplémentaires citent le concept de développement durable (Affaires économiques, Intégration sociale et économie sociale, Coopération au développement, Télécommunications et Entreprises publiques). Le Plan ne semble donc pas avoir inspiré de changement majeur dans les mesures annoncées dans les notes de politique générale.

Cette analyse peut être complétée en recensant les références au Plan dans la législation adoptée. Ceci peut se faire en étudiant la proportion des textes légaux qui mentionnent le Plan dans leurs considérants puisque le Plan est un document légal, source médiate de légalité. Vu les délais nécessaires pour l'adoption de ces documents et le fait que le Plan n'a été adopté qu'en juillet 2000, il est logique de n'observer encore que peu de références de ce type. Sur les 214 Lois, 3 281 Arrêtés royaux et 1 361 Arrêtés ministériels promulgués entre la date d'adoption du Plan et le 31 décembre 2001, il existe néanmoins déjà quatre Arrêtés royaux (accordant un financement aux quatre fédérations d'associations environnementales) qui mentionnent le Plan.

1. Au sens d'Action 21, c'est à dire les femmes, les jeunes, les populations d'origine étrangère, les organisations non-gouvernementales, les collectivités locales, les travailleurs et leurs syndicats, le commerce et l'industrie, la communauté scientifique et technique, les agriculteurs.

## 5.1.2 Responsabilité des départements

Une ligne directrice du Plan précise le contenu de cette responsabilité: elle demande la création d'une cellule de développement durable par département pour le suivi des engagements nationaux et internationaux de développement durable, le travail de ces cellules étant coordonné par la CIDD.

Quelques départements ont donné suite à l'engagement de créer une telle cellule en leur sein: au ministère des Affaires économiques, une cellule de développement durable a été créée pour les aspects "énergie" et une autre pour les aspects "greening". Les ministères de l'Emploi et du Travail, celui de la Défense et celui des Communications ont également créé des cellules de développement durable<sup>1</sup>. Les départements de l'Agriculture et des Classes moyennes ou encore des Affaires étrangères ont chargé une structure existante des aspects relatifs au développement durable<sup>2</sup>. Le service public fédéral Personnel et organisation et la direction générale de la Coopération au développement se sont limités à une cellule relative à la gestion environnementale interne<sup>3</sup>. Les départements de la Justice, de l'Intérieur, des Finances, des Communications, de l'Environnement, des Affaires sociales, les Services du Premier ministre et les Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles (SSTC) n'ont pas donné suite à cet engagement ou n'ont pas répondu au questionnaire portant sur les aspects transversaux de la mise en œuvre du Plan<sup>4</sup>. Il n'y a pas eu de coordination systématique des cellules existantes.

## 5.2 Vision à long terme

Le premier Rapport constatait que la prise de décision restait caractérisée par un manque de vision à long terme. Il en découlait une insuffisance d'objectifs intermédiaires visant à infléchir les tendances lourdes non soutenables de notre mode de développement actuel. Même lorsque de tels objectifs existaient, un manque de moyens affectés à leur réalisation était constaté. Ce Rapport mettait pourtant en lumière le fait que le processus de transition vers un développement durable exige l'adoption d'objectifs intermédiaires réalistes, inscrits dans une perspective à long terme clairement définie et accompagnés des moyens nécessaires à leur réalisation. Le Rapport identifiait aussi un manque de culture prospective qui empêche la Belgique de penser son avenir à long terme.

Un travail de traduction des objectifs ultimes d'un développement durable en objectifs intermédiaires ou en objectifs stratégiques a-t-il été entrepris afin de baliser graduellement le sentier de développement menant à ces objectifs ultimes ? La concordance entre les objectifs arrêtés, les mesures devant les concrétiser et les moyens alloués a-t-elle été améliorée ? Des efforts ont-ils été

- 
1. Respectivement appelées Groupe de travail transversal/horizontal et pluridisciplinaire, Section développement durable (au sein de la division Environnement - État-major de la Défense, département Bien-être) et Cellule mobilité durable.
  2. Respectivement la Cellule environnement du Service coordination et concertation de l'administration de la Politique agricole (DG 2) et la direction P60 du ministère des Affaires étrangères.
  3. La totalité des départements ont désigné en leur sein un coordinateur environnemental.
  4. Pour certains de ces départements, il faut tenir compte des effets induits par le processus de réforme de l'administration fédérale et par les dernières réformes institutionnelles.

entrepris pour combler le manque de culture prospective et pour favoriser l'apprentissage de la décision à long terme ?

### 5.2.1 Recensement des objectifs ultimes et traduction en objectifs intermédiaires

Un premier exercice de traduction d'objectifs ultimes d'un développement durable en objectifs stratégiques a été opéré dans le premier Plan fédéral de développement durable et ce pour l'ensemble des thèmes abordés. Il s'agit d'un réel progrès par rapport à la conclusion du premier Rapport selon laquelle *"peu d'objectifs chiffrés à l'échéance d'une décennie [...] qui représentent une étape "intermédiaire" dans les efforts plus ambitieux à réaliser à très long terme, ont été adoptés jusqu'ici"*.

Une série d'actions pour poursuivre cet exercice est aussi précisée dans le Plan, sous forme de lignes directrices:

- établissement<sup>1</sup> par chaque département d'un inventaire des objectifs ultimes en matière de développement durable auxquels la Belgique a souscrit et un état des lieux de la mise en œuvre de ces engagements;
- poursuite par les départements d'une traduction accélérée de ces objectifs ultimes en objectifs intermédiaires, notamment par l'intégration de propositions relatives à l'adoption de tels objectifs dans les rapports annuels des membres de la CIDD;
- accompagnement de cette traduction par les institutions scientifiques grâce à la promotion de travaux pluridisciplinaires pertinents;
- consultation des organes de concertation sur ces objectifs, de manière à avoir un consensus sociétal suffisamment large;
- réalisation par la CIDD, dans les six mois qui suivent l'adoption du Plan, d'un tableau synoptique précisant le partage des responsabilités entre les différents départements pour les actions prévues.

Par rapport à ces engagements du Plan, les rapports de la CIDD et des départements pour l'année 2001 ne contiennent ni inventaire des engagements auxquels la Belgique a souscrit, ni état des lieux en ce qui concerne leur mise en œuvre, pas plus que de proposition de traduction d'objectifs ultimes en objectifs intermédiaires. Il n'y est pas non plus fait mention de développement de travaux pluridisciplinaires pour la définition d'objectifs intermédiaires. Aucune consultation des organes de concertation n'y est mentionnée en ce qui concerne des objectifs intermédiaires. Cependant, le travail devant mener à la réalisation du tableau synoptique prévu est en cours de réalisation dans les départements<sup>2</sup>.

Exception faite des objectifs stratégiques définis dans le premier Plan, l'analyse des objectifs des politiques menées montre que la mise en perspective des politiques menées selon les objectifs à long terme d'un développement durable est souvent absente. En outre, la présentation des indicateurs dans la partie 2,

1. Avec l'aide des Affaires étrangères et des représentations permanentes auprès de l'UE et de l'ONU.

2. Il faut noter aussi que des mesures ont pu être prises après la fin de la période couverte par ce Rapport (qui se termine le 31/12/2001).

qui rappelle les objectifs relatifs aux indicateurs présentés, montre que des objectifs quantitatifs à atteindre dans un délai déterminé sont rares.

### 5.2.2 Adéquation entre objectifs et moyens

Le premier Rapport avait fait le constat d'un manque de moyens suffisants pour atteindre les objectifs annoncés. Le Plan contient une ligne directrice pour améliorer la concordance entre les objectifs, les mesures devant les concrétiser et les moyens alloués.

Le premier Rapport précisait aussi que le manque de moyen pouvait s'expliquer par le fait que le gouvernement précédent avait eu à travailler en respectant des marges budgétaires étroites et par le tâtonnement des années de réorganisation administrative qui suivirent les réformes institutionnelles de 1993. Le contexte fut différent pour le gouvernement issu des élections de juin 1999, en raison de l'existence d'un contexte budgétaire moins restrictif pour les années 2000 et 2001 et de l'évolution des mécanismes de concertation entre les niveaux fédéral et fédérés.

L'étude des moyens alloués pour les politiques de développement durable, qu'ils soient nouveaux ou proviennent de réallocations, permettrait de compléter l'évaluation de la façon dont s'est exercée la responsabilité politique des ministres et secrétaires d'État par l'analyse de l'adéquation entre les mesures annoncées et les moyens libérés. Elle contribuerait ainsi à l'évaluation de la responsabilité des départements à l'aune des moyens dont ils ont disposé pour mettre en œuvre les mesures déterminées par le gouvernement dans le Plan.

Le Plan, lors de son approbation par le Conseil de ministres, était accompagné d'une annexe portant sur l'identification des besoins budgétaires et en ressources humaines liés au projet de Plan, qui chiffrait le coût budgétaire du Plan à 9,9 millions<sup>1</sup> d'EUR (outre les 0,7% du PNB pour l'aide publique au développement). Cette annexe n'a qu'une "*valeur indicative et [doit] donc être complétée chaque année à l'occasion de l'élaboration du budget*". Ce ne fut pas le cas jusqu'à présent et cet outil n'a donc pas encore pu être pris en compte lors des travaux budgétaires.

Un autre outil mentionné plus haut, le tableau synoptique, n'a pas pu être basé sur les informations contenues dans les fiches produites par les départements concernant les moyens humains et budgétaires, cette partie des fiches n'étant, en règle générale, pas complétée. Ce tableau ne fait donc pas mention des moyens, qu'ils soient neufs ou réalloués, à mettre en œuvre pour concrétiser les mesures du Plan.

En ce qui concerne les moyens nouveaux alloués depuis l'adoption du Plan, les réponses des départements montrent que seuls le secrétariat<sup>2</sup> de la CIDD et le ministère de l'Économie<sup>3</sup> déclarent avoir reçu des moyens supplémentaires. Les départements de l'Agriculture et des Classes moyennes, de l'Emploi et du

- 
1. Soit 0,02% des 42,5 milliards de dépenses courantes de l'État en 1999.
  2. Pour l'engagement de 5 collaborateurs scientifiques (la CIDD n'ayant pas de personnalité juridique, l'engagement est effectué par le Bureau fédéral du plan).
  3. Le budget de l'administration de l'Énergie comporte depuis le budget 2000 un nouveau poste: Actions développement durable, de 495 milliers d'EUR pour l'année 2000, 885 milliers d'EUR pour l'année 2001 et de 1 301 milliers d'EUR pour l'année 2002.

travail, de la Santé publique et de l'Environnement, des Finances, de la Défense, de la Fonction publique, de la Chancellerie et des services généraux et de la Justice, ainsi que les SSTC, déclarent ne pas avoir reçu de moyens supplémentaires pour la mise en œuvre du Plan<sup>1</sup>.

Quant aux moyens existants, en l'absence de sources d'information adéquates, il n'a pas été possible de mettre en évidence une volonté de réorientation de ceux-ci lors de l'évaluation des politiques.

### 5.2.3 Apprentissage de la décision à long terme

Le premier Rapport constatait l'absence d'une "culture de la prospective" en Belgique.

Ainsi que le montre l'analyse menée dans la partie 3, l'absence de vision à long terme est l'un des points faibles des notes de politique générale. Quelques références y sont faites aux générations futures, mais elles restent fort vagues. Leur lecture montre l'impact prédominant des enjeux politiques à court terme souvent dictés par l'actualité. Il apparaît ainsi qu'avant les élections, les notes portent davantage sur ce qui a été réalisé au cours de la législature qui se termine. Après les élections du 13 juin 1999, les notes communiquaient un grand nombre d'intentions et de projets. A mesure qu'approchait la présidence de l'Union européenne (UE) par la Belgique (2e semestre 2001), elles accordaient de plus en plus d'attention au contexte européen. Des événements ponctuels, tels que la crise de la dioxine, ont aussi eu une influence sur le contenu des notes de politique générale.

Un point positif réside cependant dans le fait que la note de politique générale du ministère des Transports pour 2002 mentionne des prévisions à l'horizon 2010 en ce qui concerne l'usage des moyens de transport, ce qui pourrait devenir une nouvelle rubrique récurrente. D'autres départements, comme par exemple le ministère de l'Emploi et du travail et celui des Pensions, appuient leur note de politique générale sur des projections à long terme.

Au-delà de ces recours importants à des projections dans un secteur ou une compétence spécifique, il n'y a pas d'amélioration observable dans les notes de politique générale quant à la présence d'un cadre prospectif intégré où inscrire les politiques de développement durable et leur interdépendance.

Le besoin de renforcer la dimension prospective dans la préparation des politiques est pris en compte dans le Plan qui prévoit la tenue d'un débat parlementaire annuel sur la prospective en matière de développement durable. Le premier de ces débats<sup>2</sup> fut essentiellement consacré à établir un état des lieux de la politique fédérale en matière de développement durable et à dégager des pistes pour améliorer le rôle des différents acteurs de la loi du 5 mai 1997. Il n'y a donc pas eu de débat sur des travaux de prospective concernant différents aspects du développement durable en Belgique et au niveau international, comme prévu par le Plan. Les objectifs d'un tel débat, qui sont de mettre

1. D'autres départements déclarent ne pas avoir d'indications sur les nécessités de réaffectation ou n'ont pas répondu (direction générale de la Coopération internationale, Intérieur, Communications, Environnement, Services du premier ministre, Affaires sociales).  
2. Voir note 2 en bas de page 203.

en lumière le besoin d'outils prospectifs pour éclairer les choix collectifs de développement d'une part, et de faire l'état des lieux du potentiel existant en Belgique pour répondre à ce besoin d'autre part, n'ont donc pas été rencontrés.

En conclusion, si certains organismes ont pu contribuer à éclairer l'avenir dans certains domaines, aucun département ne déclare disposer d'un potentiel en la matière<sup>1</sup>. En dépit de l'importance donnée à la recherche en la matière dans les lignes directrices du Plan, aucune mesure ne fut donc prise pour combler ce déficit qui caractérise notamment les départements ministériels, puisque aucun inventaire des moyens de recherche et du potentiel en matière de prospective n'existe encore.

## 5.3 Intégration

Le premier Rapport mettait en lumière le fait que le processus de transition vers un développement durable requiert une meilleure intégration des composantes sociale, environnementale et économique du développement, y compris sur le plan institutionnel. Il concluait cependant que la prise de décision restait souvent caractérisée par des difficultés d'intégration de ces composantes. Cette difficulté d'intégration était liée à un déficit de concertation et de coordination tantôt par manque de structures adéquates, tantôt par sous-équipement des organes existants. Bien que l'intégration des actions politiques eût commencé, elle semblait particulièrement difficile, surtout pour le pôle environnemental. Par ailleurs, le premier Rapport constituait un cadre méthodologique organisant l'intégration des trois composantes d'un développement durable, de façon à aider les décideurs à progresser dans la voie d'un développement durable.

Le besoin d'intégration des politiques s'est-t-il concrétisé par une intégration et une cohérence des objectifs ? S'est-il traduit par une intégration de la mise en œuvre des mesures décidées ? La plus grande difficulté d'intégration de certaines composantes d'un développement durable demeure-t-elle ? Le cadre méthodologique s'est-il enrichi d'outils pour faciliter l'intégration des politiques ?

### 5.3.1 Objectifs et mise en œuvre des politiques

L'évaluation des objectifs politiques relatifs aux dix problématiques a montré qu'il existait une cohérence des objectifs entre les différents niveaux de pouvoir (fédéral, européen et mondial) pour une problématique donnée. Mais il existe parfois, au niveau fédéral, des tensions entre différents objectifs concernant une même problématique (comme c'est le cas par exemple pour l'énergie). Par ailleurs, les objectifs relatifs aux différentes problématiques ne sont pas reliés entre eux. A nouveau, il existe des tensions entre les objectifs et de plus, trop d'objectifs sont déclarés prioritaires. En l'absence d'une hiérarchisation de ces objectifs, il est difficile de se faire une idée de l'importance que le gouvernement leur accorde.

---

1. Réponses des départements au questionnaire portant sur les aspects transversaux de la mise en œuvre du Plan.

Un travail de mise en cohérence des objectifs des politiques à moyen terme menées au niveau fédéral a cependant été effectué à l'occasion de la préparation du Plan. Mais ce travail n'a pas pu être prolongé par une mise en cohérence systématique avec les objectifs définis par les entités fédérées. Aucun mécanisme n'a encore été formalisé pour intégrer les objectifs de développement durable définis au niveau fédéral aux objectifs des politiques menées au niveau des Régions et des Communautés. Quelques projets en ce sens, comme le projet de plan sur le climat et le projet de plan sur la santé et l'environnement, existent cependant.

Pour améliorer l'intégration de la mise en œuvre des mesures décidées, une ligne directrice du Plan prévoit d'améliorer les processus décisionnels sectoriels via leur décloisonnement et la création de nouvelles structures adéquates par le biais d'accords de coopération si nécessaire. Au sujet des organes de concertation et de coordination, elle prévoyait aussi une augmentation de la visibilité de ces organes ainsi qu'un accroissement de leur intégration. Au niveau fédéral, l'amélioration des interactions entre politiques sociales, environnementales et économiques et l'amélioration du fonctionnement interne des départements et entre les départements doivent empêcher que les cloisonnements départementaux continuent à faire obstacle à l'intégration des politiques.

Au sein même des départements, peu d'efforts ont été faits pour décloisonner les processus décisionnels sectoriels internes de manière à obtenir une meilleure intégration des politiques.

En ce qui concerne la concertation entre les départements, un mécanisme intégrateur a été créé avec l'installation en 1997 de la CIDD dont le rôle principal est de renforcer la coordination et la cohérence des politiques fédérales de développement durable. La CIDD a établi sa crédibilité dans ce domaine en fonctionnant de manière indépendante et décloisonnée. Elle constitue un outil important pour l'intégration des politiques de développement durable. Son fonctionnement a été dynamisé par l'exécution de missions relatives à la préparation du Plan<sup>1</sup> et par un support méthodologique dans plusieurs groupes de travail par la Task force développement durable du Bureau fédéral du Plan (TFDD). Le fonctionnement de la CIDD a cependant été rendu difficile par:

- le statut de ses membres;
- l'association insuffisante des fonctionnaires la composant à la prise de décision concernant leurs départements;
- la position des Régions et Communautés au sein de la Commission en l'absence d'un accord de coopération déterminant l'articulation entre les différents niveaux de pouvoir en matière de développement durable<sup>2</sup>.

Au sujet de la nécessité d'intégration entre les différents niveaux de pouvoir, il n'y a pas jusqu'à présent de projet visant à formaliser la coopération entre ces niveaux sous la forme d'un accord de coopération pour la politique de développement durable.

---

1. Réalisation des documents suivants: projet de structure de l'avant-projet de Plan, projet d'avant-projet de Plan, proposition définitive d'avant-projet de Plan fédéral, documents de travail établis suite à la consultation, proposition de projet de Plan fédéral, document concernant l'ensemble des avis obtenus par la consultation, projet de motivation concernant l'avis du Conseil fédéral pour le développement durable. (AR du 1/12/1998 portant fixation des règles générales relatives à l'organisation et au fonctionnement de la CIDD MB 22/12/1998).

2. Compte rendu intégral du débat parlementaire sur la prospective (voir note 2 en bas de page 203): interventions de M. Petitjean (p. 7), de F. Sonck et de J. Verschooten (p. 4).

D'autres instances de coordination et d'intégration des politiques préexistaient dont l'objet, bien que n'étant pas explicitement relié au développement durable, était cependant pertinent pour des politiques de développement durable. Une approche structurée de la coordination de ces instances est nécessaire pour mieux organiser leur travail<sup>1</sup>.

La réforme de la fonction publique entreprise au niveau fédéral pourrait, par la création de services publics programmatoires, constituer une opportunité supplémentaire pour décloisonner les départements de l'administration fédérale.

Le premier Rapport a aussi envisagé une modification du découpage des compétences ministérielles de manière à traduire la reconnaissance du rôle intégrateur du projet de développement durable par rapport à une série de problématiques. D'un côté, il était considéré que le découplage des responsabilités ministérielles sur l'environnement, d'une part, et sur le développement durable, d'autre part, accentuerait le manque d'intégration des composantes environnementales dans les autres politiques. D'un autre côté, il y était dit que cette double compétence aurait pu être mieux valorisée si elle avait été confiée à un ministre disposant d'un poids plus important dans le gouvernement. Suite aux élections législatives de 1999, ces responsabilités ministérielles furent néanmoins scindées. La compétence en matière de développement durable est confiée à un Secrétaire d'État dépendant de la Vice-première ministre en charge de la mobilité, et celle de l'environnement à une ministre étant chef de file gouvernemental pour son parti et prenant part à ce titre aux réunions du Conseil des ministres restreint. L'environnement n'est donc plus soumis formellement à d'autres thèmes politiques, mais cela reste le cas pour le développement durable. Cette situation explique en partie la faible priorité accordée à l'intégration des composantes du développement durable.

Une autre source de difficultés pour l'intégration des politiques est le partage des compétences particulièrement décentralisé entre les différents niveaux de pouvoir en Belgique. Cela complique la mise en œuvre pour certaines matières requérant une coopération importante avec les Communautés et les Régions. Lors de l'étape de mise en forme d'une mesure, ce sont surtout les problèmes d'intégration institutionnelle qui sont mis en avant, car ils constituent des obstacles structurels. Les modifications successives de la structure de l'État fédéral belge paraissent clairement être un obstacle. Il est nécessaire de rappeler que mettre en place une coopération formelle entre divers niveaux de compétence suite à une modification institutionnelle peut demander du temps. Le fait que la transposition de la directive sur les OGM ait mis huit ans montre que les ralentissements dus à des modifications de la structure de l'État ne sont pas un problème neuf.

### 5.3.2 Intégration des composantes

Le premier Rapport soulignait les déficits d'intégration suivants entre les composantes du développement durable: manque de liens suffisants entre les politiques sociales et environnementales, complémentarité insuffisamment exploitée entre la composante économique, d'une part, et les composantes

---

1. Un premier travail d'inventaire des instances de coordination pertinentes pour les politiques de développement durable, réalisé par la CIDD, en répertorie un grand nombre. F. Sonck (compte-rendu de la séance au Parlement sur la prospective (voir note 2 en bas de page 203) p. 2).

sociales et environnementales, d'autre part. Ces déficits expliquent probablement en partie les mauvaises performances de la Belgique dans le domaine de l'environnement<sup>1</sup>. Or, comme le montre l'analyse d'une série d'indicateurs relatifs aux dix problématiques retenues, les liens entre les composantes sociales, environnementales et économiques sont nombreux. A titre d'exemple, le transport de personnes contribue à la croissance économique mais génère d'importantes émissions de CO<sub>2</sub>, étant donné qu'il repose majoritairement sur la voiture. Ces émissions contribuent au réchauffement de la planète et éloignent la Belgique de ses engagements internationaux. Ce réchauffement pourrait porter atteinte à la biodiversité et par conséquent au développement humain en portant atteinte aux produits et services essentiels qui peuvent être offerts par la planète.

L'intégration de la dimension de l'environnement dans l'ensemble des politiques continue à se faire laborieusement, comme le montre la partie 3. Dans un certain nombre de départements où les liens avec l'environnement semblent pourtant évidents, par exemple la Régie des Bâtiments, elle n'est pas tentée. Les notes de politique générale de départements pour lesquels le lien avec l'environnement semble à première vue moins évident mais qui pourraient néanmoins intégrer utilement cette dimension, n'y accordent que peu ou pas d'attention. C'est le cas pour le service public Télécommunications, Entreprises et participations publiques et pour les Classes moyennes. Malgré tout le souci d'un meilleur environnement gagne du terrain çà et là, par exemple dans la Coopération au développement et dans les Transports.

Le souci énoncé par le Plan de relier systématiquement les préoccupations sociales, environnementales et économiques trouve plus d'écho dans les services dont les tâches principales sont sociales et environnementales. Cependant, les notes de politique générale des Affaires économiques s'intéressent à l'intégration des trois piliers.

### 5.3.3 Intégration sur le plan méthodologique

Comme le concluait le premier Rapport, lorsque des actions sont insuffisamment intégrées c'est aussi souvent parce qu'une attention insuffisante a été accordée au cadre de pensée (global ou cloisonné) dans lequel elles ont été préparées. Le Plan a prévu, sous la forme d'une ligne directrice, le développement de procédures d'analyse et d'évaluation<sup>2</sup> qui permettent de mieux arbitrer les décisions de choix et de priorités tout en tenant compte des coûts annuels directs et des bénéfices futurs. Cette ligne directrice a aussi prévu un mécanisme d'évaluation des incidences des décisions sur le développement durable en vue de la prise de décisions à mettre en place au sein de l'administration.

En ce qui concerne l'évaluation intégrée préalable des décisions, qui pourrait aussi constituer un outil de gestion des incertitudes (voir 5.4), la CIDD n'a pas pu avancer en la matière, faute de soutien scientifique et de moyens<sup>3</sup>. Cette question reste donc posée à l'ensemble des acteurs, de même que celle du dé-

- 
1. L'OCDE parle d'un retard à rattraper par rapport à un certain nombre d'autres pays membres de l'OCDE. OCDE (1998). *Examen des performances environnementales - Belgique*. Paris: OCDE.
  2. Coût-bénéfice, coût-effectivité, calcul d'impacts budgétaire, environnemental et socio-économique, technology assessment...
  3. Compte-rendu du débat parlementaire p. 15 – Verschooten (voir note 2 en bas de page 203).

veloppement d'outils quantitatifs intégrés au service de la prospective en matière de développement durable.

## 5.4 Reconnaissance des incertitudes scientifiques

Le premier Rapport fédéral concluait que la prise de décision ne prenait pas suffisamment en compte les incertitudes relatives aux retombées à long terme de notre mode de développement actuel. Ce Rapport avait pourtant mis en lumière le fait que le processus de transition vers un développement durable reconnaît l'existence d'incertitudes scientifiques et veille à une meilleure interaction entre les connaissances scientifiques et la gestion des risques graves et irréversibles. La première étape d'une gestion des risques présents et futurs consiste à faire des efforts d'objectivation de ces risques. Cette objectivation requiert une collecte et un traitement de l'information plus systématiques que ceux dont la Belgique dispose aujourd'hui. Une gestion des risques nécessite aussi une amélioration des interactions entre les approches scientifiques et politiques des enjeux du développement durable. Une telle amélioration est rendue de plus en plus nécessaire par la complexité scientifique des questions posées et l'ampleur des risques qui y sont associés, d'une part, et par le besoin d'arbitrage explicite entre les priorités politiques, d'autre part.

La prise en compte des incertitudes scientifiques s'est-elle améliorée dans les politiques menées ? Quels efforts ont été entrepris pour améliorer l'objectivation des risques ? L'articulation entre les approches scientifiques et politiques a-t-elle été renforcée ? Cette articulation peut-elle reposer sur davantage de recherches pluridisciplinaires ?

### 5.4.1 Reconnaissance des incertitudes scientifiques

La reconnaissance des incertitudes scientifiques et l'application du principe de précaution n'apparaissent pratiquement<sup>1</sup> pas dans les notes de politique générale, comme le montre l'analyse effectuée dans la partie 3 de ce Rapport. Le service Environnement qui considère l'évaluation des risques et leur gestion constitue l'exception. Les autres notes montrent que, de manière générale, les risques ne sont reconnus et pris en compte qu'après leur manifestation concrète, comme l'illustre la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire.

L'analyse des objectifs relatifs aux problématiques ne montre aucune trace de la naissance d'une culture d'identification et de gestion des risques en amont de la prise de décision.

L'évaluation des études de cas, par exemple sur l'interdiction de la publicité pour le tabac, montre aussi que la prise en compte des incertitudes scientifiques et l'application du principe de précaution restent difficiles. La prise en compte des incertitudes peut par ailleurs être à l'origine de blocages du processus décisionnel comme le montre l'étude de cas sur la désignation d'aires

---

1. Mais ceci n'exclut pas que des instances légales se chargent de la prise en compte de ces risques sans que cela apparaisse dans les notes de politique générale.

marines protégées. En effet, si les études scientifiques sont des outils importants pour préparer les mesures d'une politique de développement durable, il peut aussi y être fait recours pour ralentir le processus d'adoption d'une mesure.

La prise en compte des incertitudes scientifiques et des risques dans le processus de décision politique reste donc malaisée. Elle bute sur l'absence d'outils méthodologiques et sur la difficulté de rendre opérationnel le recours au principe de précaution.

#### 5.4.2 Outils d'objectivation des risques

Une amélioration des systèmes de collecte et de traitement de l'information, notamment sous la forme d'indicateurs de développement durable, permettrait de compléter utilement les outils méthodologiques prévus pour accroître l'intégration des politiques.

Le Plan a fixé dans une ligne directrice un certain nombre d'engagements portant sur les indicateurs de développement durable, en vertu desquels le Gouvernement devait fournir au cours de la première année suivant l'adoption du Plan une liste des enjeux du Plan avec une liste correspondante d'indicateurs disponibles, en développement ou à développer. Le gouvernement doit aussi veiller au renforcement du support scientifique et de la coordination de ces efforts et à disposer avant l'élaboration du prochain Plan d'un "*tableau de bord d'indicateurs cohérents*". La ligne directrice elle-même précise que "*ces indicateurs sont indispensables pour pouvoir appliquer le Plan et organiser son suivi, notamment dans les Rapports fédéraux bisannuels*".

Pour certaines problématiques, l'absence d'indicateurs voire même de données brutes empêche de connaître et de suivre correctement la situation. C'est notamment le cas pour les maladies professionnelles en Belgique. Les stratégies de production des entreprises se heurtent également à un problème de données lacunaires. Dans le cas de l'économie sociale, les données pour évaluer les objectifs fixés par le gouvernement ne sont pas disponibles. Même dans le cas d'accords internationaux en vigueur comme la Convention des Nations unies sur les changements climatiques, la Belgique n'a jusqu'ici pas été en mesure de fournir des données de qualité satisfaisante sur ses émissions de gaz à effet de serre. De telles lacunes constituent à la fois des manquements par rapports à certaines obligations, mais aussi un frein considérable à l'évaluation de la politique de développement durable.

Les indicateurs de développement durable constituent, entre autres, un outil de communication et d'analyse de la politique de développement durable. Différents développements permettant de faire avancer la réflexion sur les indicateurs de développement durable méritent d'être cités parmi lesquels:

- dans le cadre du 2° Plan d'appui scientifique à une politique de développement durable (PADD II) un projet consacré à la gestion de données en matière d'indicateurs a été mis en œuvre et une plate-forme sur les indicateurs de développement durable fut créée. Celle-ci doit jouer une fonction d'"observatoire", remplir des tâches d'inventaire, de synthèse et de communication. Sa cellule opérationnelle a également organisé le

support de la mise en œuvre du Plan en interaction avec la CIDD et la TFDD;

- le rapport de la représentante de la ministre de l'Emploi mentionne le projet Agora qui a pour objectif d'intégrer les indicateurs en matière d'inégalités salariales dans les objectifs du département;
- le rapport du représentant de la ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement mentionne la mise au point d'un ensemble d'indicateurs clés pour une politique intégrée de produits d'ici fin 2003;
- le point focal national sur la biodiversité a aussi rédigé un rapport sur des indicateurs relatifs à la diversité biologique en Belgique.

### 5.4.3 Renforcement de la base scientifique des décisions

Les problématiques de développement durable se situent à l'interface de deux ou trois des composantes sociale, environnementale et économique. La gestion des incertitudes qui les concernent fait donc intervenir plusieurs disciplines scientifiques. Les approches pluridisciplinaires sont un moyen d'appréhender de telles incertitudes.

Le Plan a fixé dans une ligne directrice un certain nombre d'engagements portant sur la pluridisciplinarité. Ceux-ci comprennent:

- une amélioration de la coopération entre les instituts scientifiques et de formation;
- la conduite de recherches sur la mise en évidence des risques graves ou irréversibles;
- une évaluation des coûts et avantages des politiques pour faire face aux risques, en ce compris les mesures de précaution;
- un soutien par le gouvernement d'un système de promotion du partage des connaissances scientifiques en concertation avec les Communautés.

Depuis la parution du premier Rapport fédéral sur le développement durable, l'adoption du PADD II a constitué un effort notable, pour élargir la base scientifique des décisions. Ce 2<sup>e</sup> Plan d'appui ayant été adopté avant le Plan fédéral de développement durable, il n'a pas pu tenir compte du contenu de la ligne directrice ci-dessus. Il n'y a pas trace non plus, dans les rapports des membres de la CIDD, d'efforts en vue d'une amélioration de la coopération entre les instituts scientifiques et de formation ni de mention d'outils développés pour mettre en évidence les risques graves ou irréversibles. Il en va de même pour les méthodes d'évaluation des coûts et des avantages des politiques pour faire face aux risques. Par ailleurs, le gouvernement n'a pas soutenu de système de promotion du partage des connaissances scientifiques en concertation avec les Communautés.

## 5.5 Approche participative

Le premier Rapport fédéral observait que malgré l'existence en Belgique d'une longue tradition de concertation sociale, aucun mécanisme n'avait été prévu pour créer des passerelles entre les différents conseils consultatifs existants, de manière à accroître la cohérence des avis donnés aux gouvernants par la société civile et pour augmenter ainsi leurs chances de succès. Il constatait aussi que des grands groupes sociaux comme les femmes, les jeunes et les populations d'origine étrangères ne sont pas représentés en tant que tels dans les conseils consultatifs pertinents pour un développement durable. Globalement, la prise de décision restait souvent caractérisée par un manque d'efforts de clarification des options de développement sur une base participative. Ce Rapport mettait pourtant en lumière le fait que le processus de transition vers un développement durable appelle une telle clarification. Selon ce Rapport, la mise en œuvre d'un développement durable peut apporter aux citoyens belges des motifs nouveaux de solidarité face à des responsabilités et des objectifs ultimes communs à tous les citoyens de la planète.

Les mécanismes de consultation ont-ils évolué de manière à intégrer un plus grand nombre de groupes sociaux ? Des passerelles ont-elles été créées entre les différents mécanismes de consultation de manière à accroître leur cohérence et leur efficacité ? Les mécanismes de prise de décision laissent-ils une place pour une clarification des choix de développement ?

### 5.5.1 Mise en cohérence des avis et représentations des grands groupes sociaux

Il n'y a pas eu d'efforts au cours de la période étudiée pour pallier à l'absence, constatée par le premier Rapport, de mécanisme pour créer des passerelles entre les différents conseils d'avis.

Il n'y a pas eu non plus d'action entreprise au cours de la période étudiée pour améliorer la représentation au sein de conseils d'avis des grands groupes sociaux qui n'y étaient pas encore représentés. En particulier une partie des grands groupes sociaux identifiés dans Action 21 ne sont toujours pas représentés au CFDD.

### 5.5.2 Efforts d'information

La ligne directrice du Plan relative à la participation et à la responsabilité des acteurs donne pour finalités à une participation représentative et équilibrée, la création d'un soutien de la société aux politiques menées et l'enrichissement de la politique par la confrontation de différentes visions.

Une telle participation est aussi nécessaire pour le choix d'indicateurs de référence. Elle doit reposer sur un renforcement de l'information, de la formation et de la sensibilisation et ce, dès les premières phases d'élaboration des politiques. La ligne directrice insiste par ailleurs sur la participation volontaire de tous les acteurs pour changer les modes de production et de consommation (les

producteurs en adaptant les méthodes de production, les consommateurs par leurs options d'achat et les pouvoirs publics en fournissant le cadre général composé d'incitants, d'infrastructure, de guidance...).

Peu d'efforts sont mentionnés dans les réponses des départements au questionnaire portant sur les aspects transversaux de la mise en œuvre du Plan: seul le ministère de l'Économie mentionne des campagnes d'information des citoyens et des entreprises concernant aussi bien les aspects "énergie" que de développement durable en général.

Les indicateurs de réponse présentés dans la partie 2 témoignent cependant de la participation d'une partie de la population au changement des modes de consommation et de production.

### 5.5.3 Dimension participative dans le processus décisionnel

De l'évaluation conduite dans la partie 3, il ressort qu'il existe une grande diversité des mécanismes participatifs au niveau fédéral. La participation peut être légalement contraignante ou non, ad hoc ou structurelle, légalement obligatoire ou non, se faire par l'intermédiaire de grands organes consultatifs ou non, etc. Il n'y a pas de clarté au sujet de qui doit être entendu, en quel lieu ni à quel sujet. Les nombreuses possibilités laissent beaucoup de marges dont l'utilisation peut influencer le résultat. Des directives précisant mieux les pratiques de consultation sont dès lors nécessaires pour éviter un usage biaisé des avis reçus. Elles permettraient de surcroît d'utiliser au mieux les moyens consacrés à la participation.

Les études de cas présentées dans la partie 3 abordent les différentes étapes du processus décisionnel. Les fonctions remplies par la participation sont différentes pour ces différentes étapes. Dans une première étape, l'action des groupes sociaux et des partis politiques permet de mettre à l'agenda politique certains besoins et intérêts sociaux. L'étape suivante, au cours de laquelle les décisions prennent une forme concrète, est moins connue par les acteurs de la société civile. Le recours à des mécanismes de participation lors de cette étape intermédiaire est cependant tout aussi important. Dans une étape ultérieure, ces mêmes acteurs commentent les décisions prises, entre autre dans les médias. Lors de la mise en œuvre de la mesure décidée, la participation peut permettre aux groupes sociaux impliqués de prendre leurs responsabilités dans son exécution. Les directives sur les pratiques de consultation mentionnées plus haut devraient donc aborder l'ensemble du processus décisionnel.

La ratification et la mise en œuvre par la Belgique de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement pourrait servir d'impulsion à la conception de telles directives.

## 5.6 Un pas vers un développement durable ?

Le 5 mai 1997, cinq ans après la Conférence de Rio, le parlement fédéral a adopté une loi *relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable* qui fait de la Belgique fédérale l'une des pionnières dans le suivi des engagements souscrits à Rio en 1992.

Cette loi a connu un premier cycle d'apprentissage (voir figure 1.5.) au cours duquel ont été produits notamment deux documents officiels sur la coordination de la politique fédérale de développement durable:

- un premier Rapport fédéral faisant l'état de la situation, analysant les politiques menées et ouvrant des débats prospectifs sur les changements possibles de notre mode de développement a été publié par le Bureau fédéral du plan en 1999.
- un premier Plan réalisé sur base de ce Rapport et adopté par le gouvernement fédéral: il contient une série de mesures portant sur la période 2000-2004 dont le but est de faire évoluer notre mode de développement vers un développement durable.

Les conclusions du premier Rapport étaient structurées selon cinq principes de développement durable. Ces conclusions sont actualisées ici sur base d'un éclairage plus complet des processus de développement durable. Elles permettent de faire le point sur les changements structurels et les changements culturels en cours dans le cadre de ce cycle d'apprentissage de la politique fédérale de développement durable.

### 5.6.1 De la responsabilité mondiale à la responsabilité fédérale

Malgré les progrès constatés<sup>1</sup>, l'évaluation des politiques analysées dans ce Rapport montre qu'elles restent caractérisées par un manque de mise en perspective des options politiques par rapport aux enjeux de développement durable pour l'ensemble de la planète. Pourtant, les indicateurs montrent clairement la dimension mondiale de plusieurs problématiques.

Le Plan fédéral de développement durable adopté en juillet 2000 n'a encore pu produire qu'une partie limitée de ses effets. Il n'apparaît pas jusqu'à présent comme une référence pour l'ensemble des politiques menées par le gouvernement fédéral. Bien qu'une amélioration soit constatée, la diffusion du concept et de cinq principes fondamentaux de développement durable dans les notes de politique générale et dans les textes réglementaires reste limitée. L'adoption d'un canevas commun pour ces notes et de recommandations pour la rédaction des textes réglementaires pourrait aider les membres du gouvernement à davantage y préciser le contexte de développement durable dans lequel sont effectués leurs choix.

L'importance des cellules de développement durable, agissant comme mécanismes de relais dans chaque administration, semble aussi avoir été sous-

1. Progrès constatés dans les politiques évaluées par ce Rapport jusqu'au 31 décembre 2001, mais aussi après, à l'occasion d'événements internationaux tels que la Conférence internationale sur le financement du développement, tenue à Monterey en mars 2002 et le Sommet mondial sur le développement durable, tenu en août 2002 à Johannesburg.

estimée. La réforme en cours de l'administration fédérale pourrait constituer une opportunité pour renforcer ces mécanismes de relais, afin d'assurer une meilleure prise en compte des exigences d'un développement durable.

### 5.6.2 Vision à long terme

Le premier exercice de traduction des objectifs ultimes d'un développement durable en objectifs intermédiaires réalisé dans le Plan est un réel progrès. Mais cet exercice n'ayant pas connu les prolongements attendus, la politique fédérale reste caractérisée par le fait que les objectifs des politiques analysées dans ce Rapport sont rarement inscrits dans la perspective et les objectifs d'un développement durable.

Placer les mesures décidées ou envisagées dans une perspective de long terme pourrait aider la population à mieux comprendre les choix et alternatives politiques. Cela pourrait également aider les entreprises à s'orienter. En attendant, l'accent reste plus souvent mis sur l'annonce d'objectifs ambitieux que sur les améliorations concrètes de la correspondance entre objectifs et moyens disponibles. Peu de moyens nouveaux ont été libérés pour orienter l'action des différents acteurs de la loi du 5 mai 1997 vers un développement durable. Le Plan ne semble pas encore avoir pu initier une réallocation concrète des moyens qui correspondrait à la volonté affichée dans le *Plan fédéral de développement durable 2000-2004* de réorienter les politiques fédérales vers un développement durable.

Malgré les conditions nouvelles créées par l'évolution favorable du contexte budgétaire en début de législature et la mise en place de mécanisme de concertation entre les niveaux de pouvoirs, l'administration manque donc de moyens adéquats pour contribuer au développement durable. Les moyens logistiques permettant d'appuyer la mise en œuvre du Plan ne sont pas ou peu existants. Les possibilités de coordination entre l'action des différents départements fédéraux restent donc limitées et le suivi des engagements, notamment de ceux contenus dans le Plan, est difficile à rendre opérationnel.

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

### 5.6.3 Intégration

Une amélioration de l'intégration de la composante environnementale dans les politiques est constatée, mais les composantes sociale, environnementale, économique et institutionnelle des politiques de développement ne sont toujours pas systématiquement reliées les unes aux autres pour les intégrer dans des stratégies cohérentes.

Il existe parfois des tensions entre les objectifs politiques relatifs à chaque problématique prise isolément, les objectifs relatifs aux différentes problématiques ne sont pas reliés entre eux, pas plus qu'ils ne sont ordonnés en fonction de leur importance. Trop d'objectifs sont déclarés prioritaires, sans que les modalités d'arbitrage entre ces objectifs soient clarifiées. En ce qui concerne le grand nombre d'instances de coordination existant au niveau fédéral, une approche structurée permettrait de mieux organiser leur travail au service d'un développement durable. En ce qui concerne l'intégration sur le plan méthodologique, les outils prévus (procédures d'analyse et d'évaluation, évaluation intégrée des incidences des décisions) n'ont pas encore été développés.

L'intégration des objectifs de développement durable définis au niveau fédéral et des objectifs des politiques concernées menées au niveau des Régions et des Communautés pourrait, elle aussi, être améliorée au moyen d'un mécanisme de coopération. Celui-ci pourrait être formalisé par la mise en place d'une structure commune. L'intégration dans les phases de conception et de mise en œuvre des mesures prises à chaque niveau pourrait aussi être améliorée de la sorte.

#### 5.6.4 Reconnaissance des incertitudes scientifiques

Le travail effectué, tant sur les documents officiels que dans les études de cas, suggère un manque de culture d'identification et de gestion des risques en amont de la prise de décision<sup>1</sup>. Des risques importants identifiés dans ce Rapport ne sont en général reconnus qu'après leur manifestation concrète.

La prise en compte des incertitudes scientifiques et des risques dans le processus de décision politique reste malaisée. Elle bute sur l'absence d'outils méthodologiques et sur la difficulté de rendre opérationnel le recours au principe de précaution. Trop peu d'efforts méthodologiques semblent avoir été entrepris pour améliorer l'articulation entre les approches scientifiques et les approches politiques, notamment par un recours accru à des recherches transdisciplinaires. Pourtant, des résultats de recherche transdisciplinaires, tout comme la disposition d'outils conceptuels adéquats et de bonnes analyses prospectives, font partie des préalables à une participation responsable.

En matière d'indicateurs pour un développement durable, un certain nombre d'initiatives favorables ont été prises, à la fois pour concevoir des indicateurs et pour améliorer la concertation à leur sujet. Pour plusieurs problématiques analysées dans ce Rapport, des indicateurs pertinents et/ou des données de qualité font cependant encore défaut. Cela plaide pour une accélération des efforts entrepris.

---

1. Cette conclusion doit être tempérée par le fait que la méthodologie d'évaluation retenue repose sur les notes de politique générale et sur une série d'études de cas. La couverture nécessairement incomplète de l'ensemble des mesures prises par les autorités fédérales fournie par cette approche ne permet pas de conclure catégoriquement qu'il n'existe aucune prise en compte des risques en amont de la prise de décision.

### 5.6.5 Approche participative

Si la participation est bien intégrée dans la pratique politique belge, elle s'exerce selon une grande variété de modes opératoires. Une certaine guidance des pratiques de consultation pourrait éviter certains écueils et permettre de mieux utiliser les ressources limitées qui sont consacrées aux mécanismes participatifs.

Une meilleure articulation du fonctionnement de différents conseils consultatifs est souhaitable. L'absence de représentation de certains des grands groupes sociaux définis par Action 21 dans les organes consultatifs pertinents pour un développement durable demeure.

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

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

Le présent Rapport n'atteindra son but que s'il s'insère harmonieusement dans le cycle de la décision instauré par la loi du 5 mai 1997 relative à la politique fédérale de développement durable. Si ses conclusions se veulent orientées vers l'action, c'est donc pour pouvoir être utiles à tous les acteurs, notamment à ceux de la préparation du deuxième Plan fédéral de développement durable. Le premier cercle de ces acteurs comprend le gouvernement fédéral, la Commission interdépartementale du développement durable, le Service public de programmation du développement durable, les autres services publics fédéraux et le Conseil fédéral du développement durable. Mais au-delà de ces acteurs, l'enjeu est aussi de s'adresser à la société civile dans toute sa richesse, aux acteurs des autres niveaux de pouvoir en Belgique, et d'apporter une contribution aux démarches engagées dans d'autres pays pour un développement durable.



## Annexe: liste des sigles utilisés dans le rapport

Sigle	Signification
°C	Degré Celsius
ADN	Acide désoxyribonucléique
AR	Arrêté royal
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BEF	Franc belge
CC	Conseil de la consommation
CCE	Conseil central de l'économie
CCEG	Comité de contrôle de l'électricité et du gaz
CCPIE	Comité de coordination des politiques internationales d'environnement
CDD	Commission du développement durable
CELINE	Cellule interrégionale de l'environnement
CFDD	Conseil fédéral pour le développement durable
CH <sub>4</sub>	Méthane
CIDD	Commission interdépartementale du développement durable
CIE	Conférence interministérielle de l'environnement
CO	Monoxyde de carbone
CO <sub>2</sub>	Dioxyde de Carbone
COV	Composés organiques volatils
COV-NM	COV non méthaniques
CREG	Commission de régulation de l'électricité et du gaz
CSD	Commission on Sustainable Development
CSH	Conseil supérieur de l'hygiène
DPSIR	Drivers, pressure, state, impact, response
E	Etats
EEA	European Environment Agency
EU	European Union
EUR	euro
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat
GOPE	Grandes orientations des politiques économiques

Sigle	Signification
Gtep	Giga tonne équivalent pétrole
HFC	Hydro-fluorocarbone
ICIS	International Centre for Integrative Studies
IDH	Indicateur de développement humain
INS	Institut national de statistique
ISSP	Institut scientifique de la santé publique
KWH	Kilowatt heure
LPG	Liquid Petroleum Gas (gaz de pétrole liquéfié: GPL)
LRTAP	Pollution de l'air transfrontière à longue distance
MB	Moniteur belge
N <sub>2</sub> O	Oxyde nitreux
NIR	Rapport d'inventaire national
NO <sub>x</sub>	Oxydes d'azote
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OGM	Organismes génétiquement manipulés
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OPC	Organismes de placement collectif
OSPAR	Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est
OVM	Organisme vivant modifié
P	Pressions
PADD	Plan pluriannuel d'appui scientifique à une politique de développement durable
P-E-R	Pressions-Etats-Réponses
PFC	Perfluorocarbones
PFDD	Plan fédéral de développement durable
PGM	Plantes génétiquement modifiées
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
PPM	Particule par million
R	Réponses
SAU	Surface agricole utilisable
SF <sub>6</sub>	Hexafluorure de soufre
SICAF	Société d'investissement à capital fixe
SICAV	Société d'investissement à capital variable
SNCB	Société nationale des chemins de fer belges

Sigle	Signification
SO <sub>2</sub>	Dioxyde de soufre
SPE	Stratégies de production des entreprises
SPP-DD	Service de programmation du développement durable
SSTC	Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles
Tep	Tonne équivalent pétrole
TFDD	Task force développement durable
TFI	Tobacco Free Initiative
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TMC	Taxe de mise en circulation
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UGMM	Unité de gestion du modèle mathématique de la Mer du Nord et de l'estuaire de l'Escaut
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
UNDP	United Nations Development Programme
USD	United States' dollars = Dollars us
WHO	World Health Organization
WMO	World Meteorological Organization
WRR	Conseil scientifique de la politique gouvernementale