

Annexe I

PLAN FEDERAL DE DEVELOPPEMENT DURABLE 2000-2004

TABLE DES MATIERES

PLAN POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE 2000-2004	3
PARTIE 1. PRINCIPES, THÈMES ET FINALITÉS	5
1. CINQ PRINCIPES DE BASE D'UN DÉVELOPPEMENT DURABLE	5
2. THÈMES DU PREMIER PLAN DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	9
3. FINALITÉS OU "OBJECTIFS ULTIMES" D'UN MODE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	11
PARTIE 2. POLITIQUES FÉDÉRALES CIBLÉES SUR LES COMPOSANTES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES D'UN DÉVELOPPEMENT DURABLE	14
1. ACTIONS MODES DE CONSOMMATION - PRODUCTION	15
1.1. <i>Etat de la question</i>	16
1.2. <i>Plan d'action</i>	17
2. ACTIONS PAUVRETÉ ET EXCLUSION SOCIALE- SURENDETTEMENT – SANTÉ ENVIRONNEMENTALE	28
2.1. <i>Politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale</i>	30
2.2. <i>Politique de réduction du surendettement</i>	36
2.3. <i>Politique santé - environnement</i>	39
3. ACTIONS AGRICULTURE – MILIEU MARIN - DIVERSITÉ BIOLOGIQUE	44
3.1. <i>Politique de promotion d'un développement durable de l'agriculture</i>	45
3.2. <i>Politique de protection et de gestion du milieu marin</i>	50
3.3. <i>Politique de préservation de la diversité biologique</i>	54
4. ACTIONS ÉNERGIE - TRANSPORTS - OZONE ET CHANGEMENTS CLIMATIQUES.....	58
4.1. <i>Politique de promotion d'un développement durable de l'énergie</i>	59
4.2. <i>Politique de promotion d'une mobilité compatible avec un développement durable</i>	66
4.3. <i>Politique de protection de l'atmosphère</i>	73
PARTIE 3. MOYENS D'EXÉCUTION	83
1. POLITIQUE INTERNATIONALE	84
1.1. <i>Instruments et mécanismes internationaux</i>	85
1.2. <i>Commerce international</i>	87
1.3. <i>Coopération internationale</i>	90
2. POLITIQUE SCIENTIFIQUE	93
2.1. <i>Etat de la question</i>	93
2.2. <i>Plan d'action</i>	94
3. POLITIQUE FISCALE	96
3.1. <i>Etat de la question</i>	96
3.2. <i>Plan d'action</i>	97
4. INFORMATION POUR LA PRISE DE DÉCISIONS	99
4.1. <i>Comptabilité et indicateurs pour un développement durable</i>	99
4.2. <i>Evaluation d'incidence des décisions sur le développement durable (EIDDD) en vue de la prise de décisions</i>	102
PARTIE 4. RENFORCEMENT DU RÔLE DES GRANDS GROUPES SOCIAUX	105
1. CONSEILS CONSULTATIFS	105
1.1. <i>Etat de la question</i>	105
1.2. <i>Plan d'Action</i>	106

2. FEMMES	107
2.1. <i>Etat de la question</i>	107
2.2. <i>Plan d'Action</i>	108
3. JEUNES ET ENFANTS.....	110
3.1. <i>Etat de la question</i>	110
3.2. <i>Plan d'Action</i>	111
4. ETRANGERS ET RÉFUGIÉS.....	113
4.1. <i>Etat de la question</i>	113
4.2. <i>Plan d'action</i>	114

PARTIE 5. DIX LIGNES DIRECTRICES DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE
..... 116

1. LIGNE DIRECTRICE CONCERNANT LA RESPONSABILITÉ POLITIQUE DES MINISTRES ET SECRÉTAIRES D'ÉTAT RELATIVE AU PROJET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	117
2. LIGNE DIRECTRICE CONCERNANT LES RESPONSABILITÉS DES DÉPARTEMENTS FÉDÉRAUX	117
3. LIGNE DIRECTRICE RELATIVE AUX OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	118
4. LIGNE DIRECTRICE RELATIVE À LA PROSPECTIVE EN BELGIQUE	118
5. LIGNE DIRECTRICE RELATIVE AUX MOYENS AFFECTÉS À LA RÉALISATION DES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	118
6. LIGNE DIRECTRICE RELATIVE À L'INTÉGRATION DES POLITIQUES ET MESURES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	119
7. LIGNE DIRECTRICE RELATIVE À LA PLURIDISCIPLINARITÉ.....	120
8. LIGNE DIRECTRICE RELATIVE AUX INDICATEURS POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE	121
9. LIGNE DIRECTRICE RELATIVE À LA NOUVELLE PLANIFICATION STRATÉGIQUE	121
10. LIGNE DIRECTRICE RELATIVE À LA PARTICIPATION ET LA RESPONSABILITÉ DES ACTEURS.....	122

PLAN POUR UN DEVELOPPEMENT DURABLE 2000-2004

Ce Plan fédéral de développement durable a été établi en application de la loi du 5 mai 1997 *relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable*. Comme le prévoit cette loi, *il détermine les mesures à prendre au niveau fédéral en vue de la réalisation des objectifs du développement durable*. Le Plan fédéral se caractérise par une planification tant normative qu'indicative. Bien que le plan soit fixé par un arrêté royal, il n'a pas de caractère impératif et n'entraîne pas de conséquences directes pour le citoyen. Le Plan n'a donc pas de force réglementaire, mais indique les lignes directrices de la politique que le Gouvernement a l'intention de mettre en œuvre. Les mesures qu'il contient seront élaborées et mises en œuvre selon les procédures décisionnelles habituelles et seront, le cas échéant, soumises à l'approbation du Parlement.

1. La Communauté internationale adopta à Rio de Janeiro le 14 juin 1992 une série d'engagements définissant, pour l'ensemble des pays de la planète, le cadre d'un nouveau mode de développement appelé "développement durable". Il s'agit de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, du Plan d'Action 21 (ou Agenda 21), de la Convention sur la diversité biologique, de la Convention-cadre sur les changements climatiques et de la Déclaration de principes relatifs aux forêts.

2. Ce partenariat mondial pour le développement et l'environnement au cours du XXI^e siècle est basé sur une série de finalités, de principes directeurs, d'activités et de mécanismes d'apprentissage communs. Ce cadre commun doit permettre à l'ensemble de la Communauté internationale de progresser graduellement vers ce nouveau mode de développement. Les gouvernements se sont engagés à traduire ces engagements en décisions concrètes.

3. Action 21 relève notamment que de nombreux pays ont encore tendance à cloisonner systématiquement les facteurs économiques, sociaux et environnementaux lors de l'élaboration des politiques, de la planification ou de la gestion. Ceci influence l'action de toute la société (pouvoirs publics, industrie, particuliers) et a des effets sur le caractère durable du développement (Action 21; 8.2). Un ajustement, voire une restructuration fondamentale du processus de décision est donc nécessaire *pour intégrer pleinement dans les processus décisionnels, les questions économiques, sociales et environnementales*. Cette pleine intégration a pour mission d'assurer ainsi un mode de développement qui soit à la fois réel du point de vue économique, équitable sur le plan social et écologiquement rationnel (Action 21; 8.4).

4. Cinq ans après la Conférence de Rio, la Communauté internationale s'est à nouveau réunie lors d'un second sommet planétaire pour faire un premier bilan de la mise en œuvre d'Action 21¹. Elle a constaté une série de progrès non négligeables, notamment dans l'installation de structures de décisions et de consultation relatives au développement durable. Mais les progrès dans la mise en œuvre de ce projet sont trop lents. C'est pourquoi l'une des décisions importantes prises lors de ce "Sommet + 5" fut de fixer l'échéance de 2002 pour que l'ensemble des pays de la planète aient, d'ici là, élaboré ou amélioré de telles stratégies à leur niveau.

1 Pour une vue d'ensemble des engagements de développement durable voir Gouzée N., Zuinen N. et Willems S. (1999). *Un projet à l'échelle mondiale: le développement durable*. Planning paper 85. Bruxelles: Bureau fédéral du plan.

Adopter une stratégie nationale de développement durable, selon Action 21

Les gouvernements, coopérant au besoin avec des organisations internationales, devraient adopter une stratégie nationale de développement durable qui concrétise, notamment, les décisions prises à la Conférence, en particulier en ce qui concerne Action 21. 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 (Action 21; 8.7).

5. En Belgique, un Plan fédéral de développement durable doit désormais être établi tous les quatre ans sur base du Rapport fédéral sur le développement durable². Les connaissances et les données déjà en possession de l'administration ont été, autant que possible, valorisées pour élaborer les politiques et mesures. Ce qui est important pour aller vers un développement durable en valorisant au mieux les personnes et les moyens. Le Plan est élaboré dans le cadre général défini par le plan d'Action 21 et dans une perspective d'efficacité et de cohérence interne de la politique menée par la Belgique en cette matière³.

6. C'est dans ce contexte que le premier Plan fédéral de développement durable a pris la forme d'un plan-cadre. Il chapeaute donc (sans préjudice de leur spécificité propre) les différents plans et politiques sectoriels, économiques, sociaux et environnementaux appliqués au niveau fédéral pour leur imprimer une dynamique cohérente d'ensemble, convergente vers le développement durable. Certaines propositions méthodologiques formulées dans le Rapport fédéral sur le développement durable ont été adoptées par la CIDD et une sélection de thèmes prioritaires au sein des quarante vastes domaines (ou chapitres) sur lesquels porte Action 21 a été faite. La structure de ce Plan est la suivante:

7. - la première partie du Plan expose les principes, les thèmes et les finalités ou "objectifs ultimes" des politiques de développement durable dont ce premier Plan est chargé d'améliorer l'efficacité et la cohérence;

8. - la deuxième partie traite des politiques fédérales ciblées sur les composantes économiques, sociales et environnementales d'un développement durable;

9. - la troisième partie du Plan, étroitement complémentaire à la deuxième, présente les politiques fédérales transversales (ou moyens d'exécution) apportant un soutien aux politiques ciblées sur la réalisation des objectifs de développement durable;

10. - quant à la quatrième partie du Plan, elle est plus spécifiquement consacrée aux politiques fédérales favorisant une participation des grands groupes sociaux à la réalisation d'un développement durable;

11. - enfin, la dernière partie présente les principes et lignes directrices qui guideront les acteurs du processus de changement lancé par le Plan: des conseils communaux d'enfants jusqu'au Premier ministre en passant par les administrations, la communauté scientifique et tout le reste de la société civile.

12. Le Plan fédéral s'inscrit dans le prolongement des promesses, règles et traités internationaux. Dans les domaines où un tel cadre international n'existe pas actuellement, ou dans ceux où il est encore trop faible, le Plan défend une intervention proactive des

2 Bureau fédéral du plan (1999). *Sur la voie d'un développement durable? Premier rapport fédéral sur le développement durable*. Bruxelles: Bureau fédéral du plan.

3 Article 3 de la loi du 5 mai 1997 *relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable* (Moniteur belge du 18/06/1997).

autorités fédérales. Par définition, un Plan fédéral de développement durable traite surtout des mesures ressortissant aux compétences fédérales et découlant des décisions que le Gouvernement fédéral peut prendre. Mais les Régions et les Communautés ainsi que les pouvoirs locaux et provinciaux disposent aussi de compétences qui sont essentielles pour un développement durable, ce qui rend la coordination et la concertation indispensables. Celles-ci devraient bien sûr être guidées par des préoccupations et des objectifs communs et reconnaître les compétences et les responsabilités de chacun. C'est pourquoi le Plan fédéral prend la forme d'un plan-cadre. Les objectifs et les mesures qui y sont recensés devront, durant les mois qui viennent, être concrétisés sur base de concertations et de coopération entre les différents niveaux de pouvoir.

PARTIE 1. PRINCIPES, THEMES ET FINALITES

13. Les documents fondateurs du projet mondial de développement durable sont notamment ceux adoptés lors de la Conférence de Rio et cités en tête de ce Plan. Ils répondent autant à la question "pourquoi le développement durable ?", en définissant une série de nouvelles finalités du développement, qu'à la question "comment le développement durable ?", en définissant une série de nouveaux principes dans la Déclaration de Rio. Ces principes définissent le "comment" de ce processus de changement et font autorité pour guider la réflexion et l'action relative aux enjeux de développement durable. Quant au "pour quoi" ou au "quoi", ou encore aux résultats attendus grâce à un tel mode de développement, ces documents fondateurs fournissent de nouvelles finalités ou "objectifs ultimes" d'un développement durable de la planète. Mais ils laissent aussi à chaque pays d'importantes marges de liberté dans le choix des moyens à mettre en œuvre pour les atteindre.

14. Ce processus (exposé au chapitre 1) et ses objectifs (exposés au chapitre 3) touchent naturellement tous les thèmes du développement durable mais seule une partie d'entre eux peut être ciblée dans chaque plan (les thèmes de ce plan-cadre sont énumérés au chapitre 2). L'application de nouveaux principes et la définition de nouvelles finalités sont graduelles puisqu'elles résultent d'un processus d'apprentissage par l'ensemble des acteurs de la société. Cet apprentissage se fait notamment par l'analyse et l'évaluation des effets des décisions, lesquelles permettent d'ajuster les modalités d'application de certains principes ou le chiffrage des objectifs à atteindre. Il se nourrit aussi de dialogues et de débats de société à propos des différentes visions de l'avenir et des moyens à mettre en œuvre pour les réaliser.

15. Pour mettre en œuvre ces engagements, cette première partie du Plan est composée de trois chapitres exposant respectivement:

16. - cinq principes de base de toute action de développement durable (1.);

17. - les thèmes sur lesquels porte le Plan de développement durable (2.);

18. - les finalités ou "objectifs ultimes" du Plan de développement durable (3.).

1. Cinq principes de base d'un développement durable

19. Il n'existe pas de principe unique du développement durable. Ceux qui constituent la référence la plus universelle en cette matière sont les 27 principes de la Déclaration de Rio rappelés en annexe au présent Plan. Ce premier Plan met l'accent sur cinq de ces principes. Sans porter préjudice à la mise en œuvre d'autres principes politiques importants, ces cinq principes sont à la fois les plus novateurs, les plus caractéristiques et les plus englobants du projet de développement durable. Il suffit souvent de les énoncer ou de les rappeler pour renforcer des positions politiques favorables à une satisfaction équitable des besoins fondamentaux de l'humanité et à une meilleure gestion des écosystèmes dont dépend son avenir. Ils sont énumérés ci-dessous dans un ordre permettant de mettre en évidence leur cohérence. Les autres principes de la Déclaration

sont tout aussi pertinents. Ils concernent soit certaines composantes (exemple: la lutte contre la pauvreté, ou la consommation soutenable), soit certains grands groupes sociaux (exemple: l'importance du rôle des femmes ou du partenariat avec les jeunes ou des communautés locales), soit certains aspect normatifs (exemple: le principe du pollueur-payeur, le droit international) ou thématiques (exemple: le progrès scientifique et technologique), soit encore d'autres aspects philosophiques du développement durable (exemple: l'indivisibilité de la paix, du développement et de la protection de l'environnement).

Principe de responsabilités communes mais différenciées

20. *Les Etats doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre. Etant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les Etats 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* (Principe 7 de la Déclaration de Rio).

21. Ce premier principe donne au projet de développement durable sa dimension mondiale dans le sens d'une mondialisation des responsabilités. Il reconnaît non seulement l'importance de la coopération mais aussi l'interdépendance entre les rôles joués par les différents pays. Il appartient aux pays développés de réduire les premiers les pressions particulièrement élevées que leurs sociétés exercent aujourd'hui sur le patrimoine environnemental commun. Même si la responsabilité est partagée entre tous les pays, ce sont les plus riches d'entre eux qui doivent montrer l'exemple et faire les premiers pas dans la voie d'un développement durable, en adoptant des modes de production et de consommation soutenables tant sur leur territoire national qu'à l'étranger dans le cadre de leurs activités ou de celles de leurs ressortissants. Mais cette responsabilité est commune à tous les pays de la planète. Les pays en développement l'ont également reconnu à Rio et ils prendront également les mesures nécessaires avec un retard de quelques années. Ils mettront donc, par exemple, fin à la déforestation pour des raisons liées aux risques de changements climatiques lorsque les émissions de gaz à effet de serre particulièrement élevées des pays riches auront commencé à décroître. Les moyens techniques et financiers dont disposent les pays riches doivent pour partie venir encourager ces efforts via les mécanismes de coopération.

Principe d'équité intra- et intergénérationnelle dans la satisfaction du droit au développement

22. *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* (Principe 3 de la Déclaration de Rio).

23. Ce principe apporte au projet de développement durable une exigence d'équité dans la satisfaction des besoins des générations présentes et à venir pour tous les peuples de la planète. A cet effet, il faudra néanmoins veiller à ce que les efforts requis pour corriger les charges du passé ne soient pas supportés par une seule génération (la génération actuelle). La dimension intergénérationnelle est ainsi venue s'ajouter à la préoccupation classique d'équité intragénérationnelle, entre citoyens et peuples d'une même génération. Ces deux formes d'équité se renforcent mutuellement. Le partage inégal des richesses entre citoyens du Nord et du Sud de la planète aujourd'hui est en effet une hypothèque sur la réalisation future d'un développement durable à l'échelle mondiale. La politique à long terme relative au développement durable ne doit donc pas paralyser la politique à court terme, mais, au contraire, en améliorer les fondements, la cohérence et la qualité. Ce principe est valable tant entre les nations qu'en leur sein. Les systèmes de sécurité sociale et des finances publiques saines sont, par exemple, un moyen important de le mettre en œuvre dans la voie d'une solidarité intra- et intergénérationnelle au sein d'un même pays,

sans pour autant permettre d'esquiver les mesures nécessaires.

Principe d'intégration des composantes d'un développement durable

24. *La protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément* (Principe 4 de la Déclaration de Rio).

25. Le principe d'intégration des composantes d'un développement durable reconnaît que les questions de "développement" ne peuvent être réduites à ce que les nations pauvres devraient faire pour devenir plus riches. Ceci conduit, par exemple, à repenser des concepts comme celui de "bien-être" pour les rendre compatibles avec un mode de développement durable. Ce principe stipule aussi que les problèmes d'"environnement" ne peuvent être séparés des actions, des ambitions et des besoins de la personne humaine⁴. Un véritable projet de développement durable doit relier systématiquement les unes aux autres les préoccupations sociales, économiques et environnementales, pour les intégrer dans des stratégies cohérentes. Par exemple, une stratégie mondiale de développement durable relative à l'approvisionnement en un bien vital, patrimonial commun et mondial comme l'eau doit parvenir à réaliser un mode d'exploitation des nappes phréatiques suffisamment lent pour permettre leur renouvellement et pour assurer de manière durable les besoins en eau potable des habitants de la planète. Ces sont d'autant plus urgents qu'un habitant sur cinq est actuellement privé d'eau potable et que la tendance actuelle est à l'épuisement de nappes importantes dans les trente années à venir.

Principe de précaution et reconnaissance des incertitudes scientifiques

26. *Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les Etats selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement* (Principe 15 de la Déclaration de Rio).

27. Loin de constituer un principe d'abstention systématique, le principe de précaution s'applique surtout dans les cas d'activités porteuses de risques de dommages irréversibles. Les incertitudes scientifiques liées aux expertises contradictoires, que ce soit dans le domaine économique, social ou environnemental, ne peuvent plus être considérées comme une raison justifiant l'inaction face à de tels risques. Le principe de précaution n'enlève rien au fait que les mesures de maîtrise des risques doivent être basées sur une analyse scientifique des risques. L'acceptation de ce principe implique la prise par les autorités de mesures préventives pour la maîtrise de risques potentiels même lorsque les connaissances scientifiques se révèlent insuffisantes pour déterminer avec suffisamment de certitude l'étendue et la nature de tels facteurs de risques. L'application du principe de précaution a comme point de départ l'évaluation initiale des effets dommageables potentiels sur base des données scientifiques disponibles et implique que, outre les mesures préventives prises, l'on prenne également des mesures afin de réduire progressivement les incertitudes scientifiques. A cet effet, l'on peut charger le producteur, fabricant ou importateur plutôt que les autorités de tout mettre en oeuvre pour fournir les données scientifiques nécessaires à une analyse de risques complète. Les mesures préventives prises selon le principe de précaution doivent être proportionnelles à la gravité des risques potentiels et le niveau de protection choisi et avoir un caractère évolutif c'est-à-dire qu'elles doivent toujours être sujettes à révision en fonction de l'évolution des connaissances scientifiques concernant le risque.

Principe de participation et exigence de bonne gouvernance

28. *La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la*

⁴ Introduction de Gro Harlem Brundtland. CMED (1987). *Notre avenir à tous. Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement*. Montréal: Editions du Fleuve. page XXII.

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 leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment à des réparations et des recours, doit être assuré (Principe 10 de la Déclaration de Rio).

29. Le principe de participation vise à améliorer la communication et à combler la distance qui s'est creusée entre les gouvernants et les gouvernés (appelés aussi parfois la "société civile"). Il illustre la transition en cours vers une forme de démocratie qui reconnaît et encourage plus systématiquement l'utilisation active des droits politiques qu'ont les citoyens au-delà de la simple désignation de représentants tous les quatre ans. Le projet de développement durable ne peut en effet réussir que si la population s'y trouve activement impliquée. Pour qu'il soit largement soutenu, une implication permanente est même nécessaire. Cette citoyenneté active et divers mécanismes de démocratie participative renforcent la démocratie représentative en permettant une plus forte implication des citoyens dans les débats et choix de société. Le rôle important des grands groupes sociaux est reconnu, notamment dans les conseils consultatifs et la concertation sociale. Laisser la gestion des risques de dommages graves ou irréversibles entièrement aux mains des décideurs et des experts serait donc contraire à ce principe de participation. Lors de chaque décision politique dont il est clair qu'elle peut influencer la santé d'êtres vivants ou l'environnement dans son ensemble, les administrations en charge doivent identifier les parties concernées et les consulter de manière pro-active sur la décision. Le rôle des experts est, par exemple, d'éclairer à l'aide des sciences naturelles et médicales les informations scientifiques relatives aux incertitudes et aux limites au-delà desquelles une activité de production et de consommation cesse de pouvoir être considérée comme soutenable. Les avis des experts et les résultats de la consultation des parties intéressées sont soumis ensemble aux responsables politiques qui, sur cette base, peuvent déterminer leurs décisions de façon transparente et légitime. Mais le choix des normes elles-mêmes ou des finalités du développement ne peut en aucun cas être une activité purement technique ou scientifique. Comme toutes les questions liées aux "choix de société", il doit être accessible au citoyen ou aux groupes sociaux qui le représentent. La bonne application d'un tel principe suppose un accès aux informations ainsi que des efforts de sensibilisation et d'éducation sur les enjeux de développement durable. Les débats relatifs à ces choix sont publics, structurés et suffisamment documentés, reflétant bien l'ensemble des conclusions scientifiques disponibles. Ils permettent ainsi d'affiner progressivement la définition des finalités du développement tout en tenant compte de l'expérience acquise au travers d'un apprentissage des enjeux réels et des effets des politiques menées. Cet apprentissage résulte notamment d'exercices de programmation des décisions (au travers de plans-cadres ou de plans thématiques et sectoriels) et d'exercices d'évaluation des décisions (notamment sur base de rapports analytiques et prospectifs, d'avis, de débats et de concertations). Ainsi, le public saura quand il peut s'exprimer, sur quoi et comment il peut le faire, et disposera des références nécessaires.

30. Il convient de remarquer que ce principe de la Déclaration de Rio a été utilement complété, cinq ans plus tard, dans un texte plus largement ouvert sur la question de la gouvernance dans son ensemble: *Le développement doit, quant à lui, s'appuyer sur des mesures qui améliorent la condition humaine et la qualité de la vie. La démocratie, le respect de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, y compris le droit au développement, la transparence et la responsabilité dans la gouvernance et l'administration de tous les secteurs de la société, et la participation effective de la société civile, comptent aussi parmi les facteurs sans lesquels on ne saurait aboutir à un développement durable prenant en compte les préoccupations sociales et axées sur le respect de l'être humain*⁵.

5 Programme pour la suite de la mise en œuvre du Plan d'action 21. Session spéciale de l'assemblée des Nations unies.

31. Une application systématique de ces cinq principes permettra d'accentuer la cohérence des actions déployées pour réaliser les objectifs ultimes du développement durable. Ensemble, ils peuvent aussi être considérés comme une grille d'analyse de chacune de ces actions, qu'il s'agisse d'un acte politique ou d'une initiative citoyenne. Cette grille permet donc de tenir compte de façon équilibrée des trois aspects du développement durable : les aspects économique, social et écologique.

2. Thèmes du premier Plan de développement durable

32. La matière de ce premier Plan fédéral de développement durable a été définie à partir des 40 chapitres d'Action 21 (dont les titres sont rappelés en annexe au présent plan). Plus de la moitié des chapitres du Plan d'Action 21 y sont incorporés, au moins partiellement. Il n'était naturellement pas possible de les traiter tous dans un premier Plan fédéral. Le choix des thèmes économiques, environnementaux et sociaux sur lesquels est ciblé le Plan a été essentiellement guidé par deux sortes de critères: d'une part, l'existence de compétences fédérales en ces matières et, d'autre part, la présence de priorités relatives à ces thèmes dans l'agenda du Gouvernement et dans les revendications de grands groupes sociaux. Ce choix a aussi été inspiré par les thèmes traités dans le premier Rapport fédéral sur le développement durable. Ceci dit, ce premier Plan fédéral de développement durable est principalement un cadre qui a pour but de lancer un processus dynamique améliorant la coordination et l'effectivité des politiques fédérales de développement durable. Une grande partie de ce processus deviendra donc plus concrète dans les prochaines années, en suivant les axes de travail donné par le Plan, y compris dans des domaines qui ne sont pas expressément repris dans ce premier Plan.

33. Dans les deux parties d'Action 21 consacrées aux composantes socio-économiques et environnementales (et regroupant ses vingt-deux premiers chapitres), les sept chapitres ou thèmes suivants ont été sélectionnés. Ils sont exposés dans la partie 2 de ce texte:

34. - la lutte contre la pauvreté (Action 21; chapitre 3);

35. - la modification des modes de consommation - y compris au sein des administrations publiques (ch.4);

36. - la protection et promotion de la santé (ch.6);

37. - la protection de l'atmosphère (ch.9 - y compris le développement durable de l'énergie et de la mobilité);

38. - la promotion d'un développement agricole et rural durable (ch.14);

39. - la préservation de la diversité biologique (ch.15);

40. - la protection et la gestion du milieu marin (ch.17).

41. La cohérence entre ces plans thématiques devra être soutenue par des politiques transversales ou de soutien élaborées par d'autres départements dont le domaine de travail est plus horizontal. Elles sont exposées dans la partie 3 de ce texte. Pour ce premier Plan, l'accent est mis sur les chapitres suivants, essentiellement issus de la partie d'Action 21 intitulée "moyens d'exécution":

42. - le commerce international (chapitre 2 A & B);

43. - la coopération au développement (ch.2 C & D et ch.37);

44. - les finances et la fiscalité (ch.33);

45. - la science au service d'un développement durable (ch.35);

46. - les instruments et mécanismes juridiques internationaux (ch. 39);

47. - l'information pour la prise de décisions (ch.40).

48. Action 21 met aussi l'accent sur l'interdépendance existant entre la nécessité de participation à part entière d'une série de grands groupes sociaux au développement, d'une part, et les chances de réalisation effective des objectifs et politiques de développement durable, d'autre part. L'amélioration de la situation de ces groupes sociaux ainsi que le fonctionnement efficace des mécanismes de participation dans tous les domaines du développement durable sont, en effet, des conditions sine qua non du succès de la politique de développement durable proposée. Cette question est traitée dans la partie 4 de ce texte.

49. Le Gouvernement souhaite tenir compte de ce fait en développant une cohérence accrue de l'ensemble des mécanismes de participation où sont directement représentés une série de grands groupes sociaux identifiés dans la troisième partie d'Action 21 (ch.23 à 32). Ces actions seront spécifiquement ciblées sur les trois premiers de ces groupes:

50. - participation équitable des femmes au développement durable (ch.24);

51. - rôle des enfants et des jeunes dans la promotion d'un développement durable (ch.25);

52. - participation équitable des étrangers et de leurs communautés au développement durable (ch. 26).

53. Quant à l'approche adoptée pour traiter chaque thème dans ce Plan-cadre, des textes relativement courts posent le problème et présentent un programme d'action. Lorsque c'est possible, des objectifs concrets sont précisés pour la période de plan 2000-2004 et des indicateurs sont proposés pour suivre l'évolution de la problématique dans les années à venir. Les programmes d'action ont été définis en accord avec les ministères impliqués et forment une base de travail combinant ce qui doit être fait à ce qui est réalisable, en tenant compte de la situation de départ et des moyens disponibles. Les plans thématiques sont (ou seront) élaborés par les départements concernés tout en s'inscrivant dans le cadre général défini par le présent Plan. Pour certains thèmes, la première tâche à accomplir sera la rédaction d'un plan national dans le domaine. Dans certains cas, les pouvoirs publics fédéraux ne disposent que d'une partie des instruments politiques nécessaires et/ou des mouvements de rattrapage s'avéreront indispensables. Ces plans thématiques doivent donc faire l'objet d'une concertation avec les Gouvernements de Régions et de Communautés et seront, le cas échéant, concrétisés à un stade ultérieur par le biais d'accords de coopération.

54. Les chapitres relatifs aux composantes sociales et économiques et ceux traitant de la conservation et de la gestion des ressources aux fins de développement ont notamment été répartis en quatre sections (formant la partie 2 de ce projet) comme suit:

55. - actions modes de consommation - production;

56. - actions pauvreté et exclusion sociale – surendettement – santé;

57. - actions agriculture – milieu marin – diversité biologique;

58. - actions énergie – transport – ozone et changements climatiques.

59. La première de ces sections concerne largement la composante économique des activités humaines, la seconde certains de leurs aspects sociaux, les suivantes traitent de la conservation et de la gestion des ressources aux fins du développement sur terre et sur mer (troisième section) et dans l'atmosphère (quatrième section). Les deux dernières sections touchent ainsi notamment aux enjeux de la diversité biologique et des changements climatiques, les deux grandes conventions internationales adoptées à Rio. Ces quatre regroupements de thèmes ne sont évidemment pas les seuls possibles. Le premier offre l'avantage de mettre en évidence d'importantes "forces directrices" du développement qui sont à l'origine des "pressions" exercées sur les ressources naturelles et humaines⁶. Ces pressions s'exercent sur les trois autres groupes de thèmes au sein desquels des pressions spécifiquement liées au fonctionnement de certains secteurs

⁶ Cela correspond à la logique du modèle DPSIR (qui se réfère, en anglais, aux forces directrices, pressions, état, impact, réponse) utilisé pour classer les indicateurs de développement durable.

(l'agriculture, l'énergie, les transports) sont également mises en évidence. Ces grands secteurs économiques classiques n'ont donc pas été considérés ici exclusivement sous l'angle de leur contribution à la production et à la consommation actuelle de la Belgique. Ils ont été résolument intégrés dans les groupes de thèmes mettant l'accent sur le lien de ces activités présentes avec les générations futures, au travers de leurs "impacts" sur l'"état" de la société et du patrimoine environnemental commun de l'humanité.

60. D'autres relations existent entre ces groupes de thèmes, comme les liens entre la santé et les pics d'ozone, les changements climatiques et la diversité biologique, les modes de consommation et les problèmes de surendettement tant des autorités que des individus etc. Les secteurs économiques sont également reliés aux besoins des plus démunis par l'intermédiaire des politiques sociales proposées dans la deuxième section. Les politiques proposées sur chaque thème sont autant de "réponses" aux problèmes mis en évidence. Une série de liens, entre finalités économiques, environnementales et sociales de la politique de développement durable, portant sur ces quatre groupes de thèmes est passée en revue au point suivant. Ils sont aussi exposés dans l'introduction de chaque section.

3. Finalités ou "objectifs ultimes" d'un mode de développement durable

61. Conformément au processus défini par les principes de développement durable, une réflexion systématique à propos des résultats, finalités ou "objectifs ultimes" du développement de la société doit assurer le fondement démocratique des "choix de société". Une partie des objectifs ultimes du développement durable est définie dans les documents fondateurs du projet mondial de développement durable, ou dans les cadres légaux plus contraignants en faveur d'un développement durable aux niveaux européen, national, régional ou local, répondant à l'exercice de la démocratie dans les sociétés concernées. L'adoption de ces nouvelles finalités du développement est, certes, un progrès résultant d'un considérable travail politique au cours des dernières décennies. Mais ce travail est bien loin d'être achevé. L'énoncé de ces finalités a dû et devra encore être traduit en termes plus concrets qui deviendront progressivement plus stratégiques pour assurer leur opérationnalité. C'est cet exercice-là qui commence de façon systématique au niveau fédéral dans les parties suivantes de ce Plan-cadre. En effet, chaque plan d'action thématique commence par un énoncé des objectifs stratégiques qui veille à ne pas confondre les objectifs et les moyens (en l'occurrence: les "moyens" sont les politiques à mener). Quant aux objectifs, un exemple permet de comprendre la différence entre les "ultimes" ou "finaux" et les "stratégiques" ou "intermédiaires". L'objectif ultime des politiques climatiques est de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre à un certain niveau considéré comme non dangereux pour le système climatique. Leur objectif stratégique (ou intermédiaire) est de réduire les émissions de gaz à effet de serre de x % par rapport au niveau qu'elles avaient atteint en 1990. Le niveau de x est variable selon les pays et selon les échéances considérées.

62. Ce plan tend donc vers une série d'objectifs ultimes de développement durable et aménage les moyens de les atteindre. Ensemble, ces objectifs ultimes composent la vision de l'avenir qui est à la base de ce plan. Pour réaliser ces objectifs, la dette publique de notre pays doit être rapidement réduite au niveau de 60% du PIB, jugé acceptable sur le plan européen, comme convenu dans le programme de stabilité 2000-2004.

63. Les objectifs du développement durable sont généralement classés en trois grands domaines⁷:

64. - 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

⁷ En référence au Rapport Brundtland publié en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED) formée d'experts internationaux réunie à la demande des Nations unies sous la présidence de Mme Gro Harlem Brundtland: *Notre avenir à tous*. Montréal: Editions du Fleuve (1988). p.51.

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); ce processus est basé sur une recherche d'équilibre entre production et consommation pour résoudre les problèmes posés par la sous- ou sur-production ou par la sous- ou sur-consommation de certains biens et services;

65. - 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. En matière de pauvreté, l'objectif ultime est de faire coopérer tous les Etats et tous les peuples à la tâche essentielle de l'élimination de la pauvreté qui constitue une condition indispensable du développement durable (principe 5 de la Déclaration de Rio). Il ne s'agit pas de distribuer n'importe quelles richesses mais de donner à la population tout entière la possibilité de jouir de moyens d'existence durables (Action 21; 3.4). Cet objectif implique aussi l'élaboration urgente, pour toutes les régions déshéritées de la planète, de stratégies et de programmes intégrés concernant notamment la réduction et l'élimination de la pauvreté, la création d'emplois et de revenus (un marché du travail dynamique soutenu par une politique active représente à cet égard un levier social très important) et la mobilisation des ressources;

66. - 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. La définition des limites de ces capacités environnementales tient donc compte du fait que l'(éco)efficacité avec laquelle ces ressources peuvent être utilisées peut, dans une certaine mesure, être accrue grâce à une adaptation des technologies 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 polluantes⁸. Ces objectifs impliquent aussi l'adoption et le respect de normes écologiques et de priorités pour l'utilisation rationnelle de l'environnement (en ce compris la restauration de dégâts écologiques réversibles) ainsi que l'élaboration de législations nationales et internationales concernant les responsabilités de la pollution, d'autres dommages à l'environnement et l'indemnisation de leurs victimes (Déclaration de Rio).

67. Dans la réalité, il existe souvent des arbitrages à faire, voire des conflits à court terme entre les objectifs sociaux, environnementaux et économiques d'un développement durable. Les politiques environnementales et la réponse aux besoins essentiels des plus démunis comme l'emploi, l'alimentation, l'énergie, l'eau, la salubrité sont, par exemple, des politiques réputées coûteuses pour les finances publiques. Autre exemple: certains modes de croissance impliquent des coûts sociaux et environnementaux importants. A court terme, les coûts de projets sociaux ou environnementaux peuvent aussi être très élevés et ces projets peuvent même apparaître mutuellement contradictoires lorsque des normes favorables à l'un de ces domaines risquent d'avoir certains impacts défavorables sur l'autre. Pourtant, lorsque les évaluations sont faites à (plus) long terme et à une échelle plus large (par exemple, nationale ou mondiale) certains projets de développement parviennent à améliorer simultanément la situation de façon équilibrée en ce qui concerne ces trois grandes catégories d'objectifs. Ce sont des projets de développement durable qui font souvent intervenir l'une ou l'autre forme de régulation de façon à corriger des défaillances actuelles du marché ou des pouvoirs publics. Un exemple de tels projets est donné par les transferts de charges financières pesant actuellement sur le travail vers la fiscalité sur l'énergie ou sur d'autres ressources rares. De tels projets, s'ils sont sérieusement intégrés dans des stratégies bien préparées avec tous les acteurs

⁸ Le concept d'"espace environnemental", qui se réfère à cette limitation ainsi qu'aux droits égaux de chaque citoyen du monde d'utiliser une partie du patrimoine environnemental commun, fait l'objet de travaux scientifiques pour tenter de traduire aussi globalement que possible ces différents objectifs.

concernés, peuvent avoir l'avantage de ne pas déséquilibrer les recettes publiques, ni aggraver la pression fiscale totale tout en créant de l'emploi grâce à l'allègement du coût du travail et en encourageant un usage plus rationnel des ressources environnementales via la hausse de leur prix. Il importe cependant de tenir compte de la nécessité de ne pas mettre en danger la compétitivité des entreprises au sein de l'Europe intégrée. En outre, la « double dividende » générée par un glissement des charges sur le travail vers l'éco-fiscalité n'est pas permanente. Effectivement, si les taxes environnementales provoquent une diminution de l'activité visée, celle-ci implique également un rétrécissement de la base imposable et une diminution des revenus fiscaux qui pourraient nécessiter éventuellement un nouveau recours à d'autres impôts.

68. Ces thèmes et leurs objectifs sont reliés les uns aux autres par une infinité de liens dont l'importance est généralement sous-estimée. Le travail nécessaire pour mettre en évidence ces liens transversaux et pouvoir réaliser ainsi l'intégration des composantes du développement durable au sein des thèmes et secteurs considérés est le noyau d'une approche de développement durable. Cette tâche rencontre cependant des obstacles de toutes natures, notamment institutionnels et scientifiques. Le processus mis en route par ce plan a aussi pour but d'aplanir ces obstacles. Examinons quelques exemples de ces liens transversaux.

69. - Un lien est établi au paragraphe 65 entre la notion de pauvreté et la qualité des moyens d'existence requis. Le mot "pauvreté" prend notamment son sens en relation avec les modes de vie couramment admis dans certains pays et à certaines époques. L'objectif de réduction des différences de niveaux de vie est ainsi relié à la possibilité de mieux répondre aux besoins de la majorité des peuples du monde. La gestion durable des ressources naturelles est également un objectif de la lutte contre la pauvreté. En effet, une dégradation de ces ressources par insuffisance de précaution à court terme ne peut qu'appauvrir une collectivité à long terme et engendrer une diminution de la productivité du capital humain et écologique.

70. - De cette manière, l'objectif de consommation soutenable vise lui aussi à la fois des composantes économiques, environnementales et sociales d'un développement durable puisqu'il s'agit de promouvoir un type de consommation et de production qui réduit la pression sur l'environnement tout en répondant aux besoins humains essentiels. Dans l'optique d'un développement durable, l'accroissement de la consommation et de la production ne sont donc pas des objectifs "en soi". Qu'il s'agisse de secteurs économiques comme l'agriculture, le transport, ou l'énergie, leur croissance est à apprécier sous l'angle de sa contribution aux besoins sociaux et environnementaux. Par exemple, les diverses options de développement de la mobilité ne doivent pas seulement être analysées en termes économiques, mais elles doivent aussi prendre en considération les effets de cette mobilité sur les objectifs de protection de la santé et de qualité de l'atmosphère.

71. - D'autres liens trop souvent ignorés existent entre l'état de l'environnement et celui de l'économie. Les activités économiques exercent sur le milieu marin des pressions qui provoquent des phénomènes d'eutrophisation, de déclin des stocks de poisson et de dégradation des espaces marins. Les changements climatiques, autre exemple, sont attribués directement ou indirectement à une activité humaine (énergétique, agricole...) altérant la qualité de l'atmosphère par ses émissions de gaz à effet de serre. Comme la concentration de ces gaz est en augmentation constante, l'action internationale vise précisément à stabiliser ces concentrations à un niveau considéré comme non dangereux pour le système climatique. Cet objectif ultime des politiques et mesures de lutte contre le renforcement de l'effet de serre a été traduit, pour 2000 et 2010, en objectifs chiffrés, "intermédiaires" ou "stratégiques" (c'est-à-dire plus concrets que les objectifs ultimes), de stabilisation ou de réduction des émissions.

72. Mais les grandes politiques et mesures nécessaires n'ont pas encore été prises car elles touchent au cœur des activités économiques et des préoccupations sociales et des habitudes de vie en société. Elles concernent en effet non seulement l'énergie, le transport et l'agriculture mais aussi la chimie, le reste de l'industrie, l'emploi, les consommations des administrations publiques, les ménages etc. C'est le cas aussi pour les objectifs de

protection du milieu marin et de la diversité biologique. L'objectif de conservation de la diversité biologique, de l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable de l'exploitation des ressources génétiques exige également la conception de stratégies susceptibles de mettre en question une série d'objectifs économiques communément admis. Il conviendrait à cette fin d'explorer de nouveaux types de synergies nées de la conjonction entre l'Etat social actif, l'émergence de la « nouvelle économie » et l'émergence d'une démarche environnementale active.

73. La poursuite des objectifs décrits ci-dessus nécessite des ressources humaines et financières et est dès lors en principe susceptible d'entraîner une augmentation des dépenses publiques. Des finances publiques saines sont en même temps tout aussi indispensables au développement durable. C'est pourquoi il importe qu'outre la détermination des ressources nécessaires, il soit également examiné, dans une perspective de développement durable, quelles dépenses existantes peuvent être supprimées en compensation. La recherche de cet équilibre, ayant conscience des objectifs de développement durable, est nécessaire pour éviter que des dépenses indispensables au développement durable soient supprimées.

PARTIE 2. POLITIQUES FEDERALES CIBLEES SUR LES COMPOSANTES ECONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES D'UN DEVELOPPEMENT DURABLE

74. Comment organiser un plan-cadre rassemblant des thèmes sociaux, économiques et environnementaux aussi différents les uns des autres que la lutte contre la pauvreté, la modification des modes de consommation privée et publique, la protection et promotion de la santé, la protection de l'atmosphère y compris le développement durable de l'énergie et de la mobilité, la promotion d'un développement agricole et rural durable, la préservation de la diversité biologique et la protection du milieu marin?

75. Comment renforcer les synergies entre le développement économique et le progrès social ? Comment faire en sorte que le développement économique soit compatible avec, et non contraire à, une bonne gestion de l'environnement? Comment veiller à ce que les actions sociales soient complémentaires aux actions environnementales, au lieu d'entrer en rivalité dans le cadre de budgets économiques toujours limités?

76. C'est tout le défi à relever dans cette partie 2, pour que ce Plan de développement durable ne soit pas un simple empilement de plans sectoriels mais pour qu'il soit, au contraire, le creuset d'une vision du développement soutenable à long terme et d'une approche véritablement intersectorielle. Ce défi est à la fois politique et méthodologique. Il exige en effet une meilleure coordination des politiques et une articulation plus soignée entre politiques économiques, sociales et environnementales ciblées sur des objectifs de développement durable.

77. C'est pour améliorer cette coordination et tenter de représenter ces articulations que les thèmes ont été regroupés en quatre sections. L'adoption d'une telle structure permet d'attirer l'attention des décideurs sur des relations d'interdépendance ou "liens" existant entre ces thèmes, liens généralement passés sous silence par manque d'approches globales. Cette structure comporte donc deux catégories de liens:

78. - les relations entre thèmes internes à chaque section (ou relations "intra-groupes de thèmes");

79. - les relations entre thèmes externes aux sections (ou relations "inter-groupes de thèmes").

80. Les unes comme les autres sont illustrées, tant dans la section traitant des objectifs ultimes de chaque thème (1.2) que dans les quatre sections consacrées aux groupes de thèmes dans cette partie 2.

81. Les propositions faites dans chacun de ces quatre sections n'ont pas la prétention

d'être une liste exhaustive des actions politiques possibles sur ces thèmes. Elles ne prétendent pas non plus relever exclusivement de compétences fédérales. Elles sont, au contraire, présentées ici pour appeler à une approche plus globale de l'ensemble des politiques de développement durable et à une meilleure complémentarité des politiques menées à tous les niveaux de pouvoir ayant un impact sur ces thèmes.

82. Quant aux politiques et mesures fédérales proposées sur chacun des ces thèmes, elles sont tantôt intégrées dans des plans thématiques, tantôt simplement avancées comme idée ou projet à développer au cours de la période du Plan. Le but de ce Plan est de les rassembler pour veiller à ce que, soit leur mise en œuvre, soit leur élaboration, se fassent à l'avenir de façon plus concertée que par le passé.

Cette deuxième partie du Plan est donc composée de quatre grandes sections, elles-mêmes composées de plusieurs thèmes.

1. ACTIONS MODES DE CONSOMMATION - PRODUCTION:

- Politique d'information, d'éducation et de sensibilisation du public
- Politique de produits
- Politique de consommation des administrations publiques

2. ACTIONS PAUVRETE ET EXCLUSION SOCIALE - SURENDETTEMENT - SANTE:

- Politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
- Politique de réduction du surendettement
- Politique de santé - environnement

3. ACTIONS AGRICULTURE – MILIEU MARIN – DIVERSITE BIOLOGIQUE:

- Politique de promotion d'un développement durable de l'agriculture
- Politique de protection et de gestion du milieu marin
- Politique de préservation de la diversité biologique

4. ACTIONS ENERGIE – TRANSPORTS - OZONE ET CHANGEMENTS CLIMATIQUES

- Politique de promotion d'un développement durable de l'énergie
- Politique de promotion d'une mobilité compatible avec un développement durable des transports
- Politique de protection de l'atmosphère

1. Actions modes de consommation - production

83. Ce premier "groupe de thèmes"⁹ concerne une importante "force directrice" du développement: l'évolution de la consommation finale, à savoir la consommation des particuliers et des administrations publiques. Le texte situe tout d'abord cette question dans le cadre d'un développement durable. Il présente ensuite ses liens avec les groupes de thèmes des sections suivantes. Il expose enfin le large plan d'action les concernant essentiellement au niveau fédéral. Celui-ci est composé de trois grandes politiques complémentaires: la politique de consommation, la création des conditions favorables à l'émergence de la nouvelle économie comme creuset de nouveaux modes de production et de consommation, et enfin, la politique intégrée de produits comme composante de la politique de production. L'intégration de ces stratégies, tant sur le plan de l'offre que la demande, jouera à l'avenir un rôle essentiel. Du côté de la demande, la politique de consommation sera elle-même composée de trois grands leviers : la politique d'information

⁹ Il s'agit en fait d'un seul et même grand thème d'Action 21: le changement des modes de consommation et de production. Mais il contient un grand nombre d'aspects thématiques différents, notamment selon la nature des productions et consommations considérées.

du public, la politique des normes de produits pour les produits mis sur le marché et la politique de consommation des administrations publiques.

84. Cette section traite de la consommation finale, et non de la consommation intermédiaire des producteurs, c'est pourquoi la plupart des objectifs et politiques de cette section concernent les ménages et les administrations publiques. Cependant l'objectif de changement des modes de consommation implique également que les producteurs mettent sur le marché des produits sûrs et respectueux de l'environnement lors de leur utilisation. C'est pourquoi une partie de cette section s'adresse aux producteurs au travers de la politique de produits (voir paragraphe 134). Quant aux objectifs en matière de production et aux autres politiques relatives à la production, ils sont abordés en partie dans les autres sections de ce plan dans une optique sectorielle (Energie, Transport, Agriculture).

1.1. Etat de la question

85. La consommation des ménages et des administrations publiques joue un rôle fondamental en matière de développement. Elle représente environ 76% du PIB et fait partie de la vie quotidienne des citoyens. Depuis la seconde guerre mondiale, afin d'améliorer le bien-être, les gouvernements se sont attelés à élever le niveau de vie et la qualité de vie principalement par une augmentation des revenus. En grande partie, ils y sont parvenus même si tout le monde n'a pu en bénéficier dans les mêmes proportions. Mais cette politique s'est également accompagnée d'externalités¹⁰ sociales et environnementales négatives dues à l'augmentation du niveau de consommation, qui ont jusqu'ici insuffisamment attiré l'attention des gouvernements dans l'élaboration de leurs politiques. Sur le plan environnemental, il s'agit par exemple de l'augmentation dans l'atmosphère des émissions de CO₂ provenant d'activités économiques. Sur le plan social, c'est la répartition de la consommation, que ce soit entre populations des pays développés et populations des pays en développement ou à l'intérieur d'un même pays, qui est préoccupante, ainsi que le respect des droits de l'Homme dans les procédés de fabrication. Ce sont aussi les problèmes de santé liés aux diverses formes de stress et à une alimentation déséquilibrée, notamment chez les enfants. Sur le plan économique, c'est par exemple la gestion des ressources non-renouvelables qui doit être garantie pour réduire ces externalités et accroître l'efficacité. C'est donc le niveau de la consommation de ressources non renouvelables ainsi que le contenu et la répartition de la consommation dans le temps et dans l'espace qui sont mis en question par la nouvelle exigence d'une consommation soutenable.

86. Certains aspects du mode de consommation actuel des pays industrialisés étant insoutenables et ne pouvant être généralisés à l'échelle mondiale, les pays industrialisés, comme la Belgique, se sont engagés à *être les premiers à établir des schémas de consommation soutenables à terme* (Action 21; 4.8). Des stratégies devront donc être mises en place dans les pays industrialisés pour réduire les consommations d'énergie et de matières premières. La réalisation d'objectifs comme Facteur 4 ou Facteur 10, à savoir diviser par 4 ou par 10 le rapport entre la consommation d'énergie et de matières premières et la production au cours des prochaines années, sont étudiés au niveau international (voir aussi le thème Energie).

87. Cette première section du Plan vise à mettre en application cet engagement. Elle comprend 3 axes-clés d'une stratégie de consommation soutenable s'adressant à trois groupes cibles différents. La première politique s'adresse directement aux consommateurs, au travers de mesures d'information, d'éducation et de sensibilisation du public à un changement des modes de consommation. La seconde politique, la politique de produits, s'adresse aux producteurs pour qu'ils adoptent des procédés de fabrication respectant l'environnement, favorisant l'intégration sociale et le respect des normes de l'Organisation

¹⁰ Il s'agit d'effets externes qui surviennent lorsqu'au cours d'une activité économique un acteur impose incidemment certains coûts (externalité négative ou coûts sociaux) ou bénéfiques (externalité positive ou bénéfices sociaux) à d'autres acteurs, sans que ce coût ou ce bénéfice soit traduit dans le prix de la transaction.

internationale du travail et pour qu'ils mettent sur le marché des produits préservant, sinon améliorant, l'environnement et la santé lors de leur utilisation. L'adoption et le développement de tels produits, de plus en plus demandés par le consommateur, constitueront un tremplin pour la promotion de nos entreprises. Des mesures spéciales incitatives seront étudiées pour renforcer et accompagner les capacités des PME dans ce domaine. Enfin, la troisième politique s'adresse aux administrations fédérales en tant que consommateurs de biens et services dans leurs activités pour qu'elles gèrent de façon soutenable leurs différentes consommations.

88. Les 3 politiques de cette section sont en étroite relation avec les autres thèmes de ce Plan. Les aspects répartition de la consommation et satisfaction des besoins de base d'une consommation soutenable sont traités dans les thèmes sociaux au travers des politiques de lutte contre la pauvreté ainsi que des politiques de réduction du surendettement et de protection de la santé. En effet, force est de constater que le surendettement frappe principalement les ménages les plus pauvres et les empêche de satisfaire certains besoins de base ou les amène à accroître leur endettement pour se procurer les biens leur permettant de satisfaire leurs besoins de base, ce qui ne peut qu'augmenter leurs risques d'exclusion sociale. Quant aux liens entre consommation et pauvreté, on observe par exemple que la proportion de gens se nourrissant de façon déséquilibrée est plus élevée chez les ménages les plus défavorisés.

89. Les liens entre consommation et agriculture apparaissent dans la section 3 concernant l'agriculture, la diversité biologique et la pollution terrestre et maritime. Les consommateurs au travers de leurs choix quotidiens peuvent influencer les méthodes de production et ainsi contribuer à préserver la diversité biologique et à limiter les sources de pollution terrestre et maritime. Ainsi en est-il par exemple lorsque les consommateurs, quand ils sont suffisamment et correctement informés, peuvent choisir des produits en toute connaissance de cause, et ainsi influencer les processus de production.

90. Enfin, les pressions exercées sur l'environnement atmosphérique par les ménages et les administrations publiques au travers de leur consommation quotidienne d'énergie et leurs déplacements motorisés sont abordées dans la section 4. Selon leurs choix en matière de transport et d'énergie et leur façon d'utiliser les transports et les autres biens requérant de l'énergie, les consommateurs peuvent exercer des pressions sensiblement différentes sur l'environnement, sur la qualité de la vie (bruit, espaces publics, etc.) ainsi que sur leur santé. Ces pressions peuvent également être réduites au travers d'une politique de produits définissant les consommations en énergie des biens mis sur le marché.

1.2. Plan d'action

1.2.1. Objectifs stratégiques

91. Afin de respecter l'engagement pris dans Action 21 de mettre en place en Belgique des modes de consommation soutenable, le Gouvernement prendra les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs stratégiques suivants d'ici 2003.

92. Dans le domaine de l'agro-alimentaire, le Gouvernement continuera à garantir la qualité des produits alimentaires mis sur le marché tant dans un objectif de protection de la santé humaine que de protection de l'environnement et de restauration, voire de promotion, de l'image de nos produits à l'étranger. Le Gouvernement se donne également les objectifs suivants:

93. - une part de marché des produits issus de l'agriculture biologique de 4% d'ici 2003. Dans les administrations, les produits issus de l'agriculture biologique devront aussi représenter 4% de l'ensemble des achats alimentaires et les cantines de l'administration proposeront quotidiennement un repas à base d'aliments biologiques;

94. - une part de marché des produits labellisés comme provenant de la production socialement responsable de 4% d'ici 2003. Dans les administrations publiques, ces

produits devront aussi représenter 4% de l'ensemble des achats alimentaires;

95. - pour améliorer la santé des individus, des mesures seront prises pour encourager les consommateurs belges à s'alimenter de façon plus équilibrée. Cette politique visera notamment à accroître la part des légumes et de fruits frais consommés par les belges (un accroissement d'environ 8 kg par personne et par an entre 1999 et 2003) pour atteindre à terme la moyenne européenne, et à réduire les parties excédentaires de glucides, de lipides et de protéines animales dans la consommation. En ce qui concerne les glucides, on veillera à ce que la part des sucres à absorption rapide diminue au profit des glucides complexes provenant des produits végétaux tels que les céréales, tubercules et légumineuses.

96. En ce qui concerne le label écologique européen défini pour certaines catégories de produits au niveau européen¹¹, les mesures seront prises pour mettre sur le marché belge en 2004 au moins 10 produits importés ou fabriqués en Belgique, portant ce label écologique européen.

97. Assurer le contrôle de qualité des produits agricoles par l'agence fédérale pour la sécurité alimentaire tant par secteur que par entreprise individuelle, entre autre par la poursuite de la mise en place de systèmes d'autocontrôle intégrés. Afin de garantir un contrôle efficace de la chaîne alimentaire, la mise sur pied d'un système de traçage correct est nécessaire.

98. Dans le domaine de l'énergie, dans l'objectif de répondre aux engagements de Kyoto et en accord avec les objectifs et mesures mentionnés dans la section "énergie, transport, ozone et changements climatiques" de ce plan, la politique menée visera à réduire la consommation des ménages de 7,5% en 2010 par rapport à 1990, et celle des administrations publiques de 10% pour l'ensemble des bâtiments en 2004 par rapport à 1999.

99. Dans le domaine de l'eau, dans le cadre d'un effort collectif de réduction de la consommation d'eau, les administrations publiques fédérales réduiront leur consommation d'eau de 6 m³ par fonctionnaire d'ici 2004 par rapport à 1999.

100. La politique de simplification administrative du gouvernement sera intensifiée. Cette politique doit avoir pour effet de réduire de manière significative (25%) la consommation de papier engendrée par l'administration fédérale.

101. En matière de déchets, les mesures prises dans le cadre de ce plan devraient soutenir les objectifs en matière de réduction, de tri et de recyclage des déchets que se sont fixés les régions dans leurs plans respectifs. Le Gouvernement fédéral contribuera également à la prévention en matière de déchets entre autres par la mise en œuvre de la loi sur les normes de produits et d'instruments fiscaux. Quant aux administrations publiques fédérales, elles s'engagent à réduire de 30 kg par fonctionnaire la quantité de déchets non triés en 2003 par rapport à 1999 et à promouvoir l'achat de produits prévenant l'apparition de déchets.

102. En matière de respect des droits fondamentaux des travailleurs et de développement socio-économique, la Belgique développera un label social octroyé à des biens et/ou services produits dans le respect des conventions de base de l'Organisation internationale du travail (OIT)¹². Elle encouragera aussi les autres labels favorisant un commerce plus équitable. Sur base de son expérience, elle soutiendra l'adoption de ces labels tant au niveau européen qu'au niveau multilatéral. L'objectif est d'améliorer les conditions de

¹¹ Les catégories de produits sont actuellement les chaussures, le textile, les ampoules, les matelas, les réfrigérateurs, la lessive, les détergents pour lave-vaisselle, les machines à laver, les lave-vaisselle, le papier de copie, l'amendement pour sol, les ordinateurs, le papier absorbant et les peintures et le vernis. D'autres catégories de produits sont en cours de définition.

¹² Interdiction du travail forcé (conventions 29 et 105) ; liberté syndicale (convention 87) ; droit d'organisation et de négociation collective (convention 84) ; non-discrimination ethnique, politique, de sexe, de religion... (conventions 100 et 111) et interdiction du travail des enfants (convention 138).

travail en Belgique et dans le reste du monde et d'encourager le développement économique et social des populations des pays en développement (voir aussi Partie 3. Commerce extérieur).

103. Les activités de production de biens et services, notamment dans les administrations publiques, favoriseront l'intégration sociale et soutiendront ainsi la réalisation des objectifs en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (voir section 2).

104. Le suivi de ces objectifs devra être assuré par une série d'indicateurs existants et à développer:

105. - des indicateurs généraux sur le développement économique: le produit intérieur brut (PIB) par habitant, la répartition du PIB entre les secteurs primaire, secondaire et tertiaire, le taux d'inflation, le rapport entre la dette et le PIB. Par ailleurs, d'autres indicateurs généraux sont à développer, tels que: (i) des indicateurs budgétaires et de convergence, mesurant les progrès accomplis grâce au Plan fédéral ainsi que les incidences du Plan fédéral sur la mise en oeuvre du Pacte de Stabilité au niveau européen; (ii) des indicateurs relatifs à l'assainissement financier et structurel du tissu économique d'ensemble, conditions indispensables à la mise en oeuvre financière et monétaire du Plan fédéral; (iii) des indicateurs relatifs au taux de pénétration des marchés et du potentiel technologique de croissance de nos entreprises suite à la conjonction favorable des composantes économiques sociales et environnementales;

106. - des indicateurs relatifs aux consommations de biens et de services par les ménages et les administrations publiques. Les plus importants¹³ sont: dans le domaine de l'alimentation, l'évolution des ventes de produits issus de l'agriculture biologique et du commerce équitable, ainsi que l'évolution du prix de ces produits et la composition alimentaire en Belgique (consommation de viande, de poissons, de céréales, de fruits, de légumes en kg/habitant et en nutriments (calories, protéines, glucides et lipides)); dans le domaine des déchets, la production de déchets par habitant ainsi que les taux de recyclage et de revalorisation pour les différents types de déchets au niveau des ménages; dans le domaine de l'eau, l'intensité des extractions en eau en pourcentage des ressources disponibles et l'évolution du prix de l'eau; dans le domaine de l'énergie, la répartition de la consommation des ménages par fonction (chauffage, applications électriques, déplacement) et par type d'énergie (gaz, fuel, électricité) ainsi que l'évolution du prix de l'énergie. Plusieurs indicateurs sur les consommations d'eau, d'énergie et la production de déchets dans les administrations publiques seront l'objet d'un tableau de bord (voir politique de la consommation des administrations publiques). Des indicateurs relatifs à la satisfaction des besoins de base (eau, énergie, etc.) devront également être suivis, tant dans les pays en développement que dans les pays industrialisés, ainsi que des indicateurs sur la répartition de la consommation au sein de la Belgique et entre pays industrialisés et pays en développement;

107. - des indicateurs relatifs à la qualité des biens consommés qui attesteront notamment de la qualité et de l'efficacité des contrôles des chaînes de production, notamment de la chaîne alimentaire. Le Gouvernement s'engage à élaborer de tels indicateurs au cours de la mise en oeuvre de ce Plan-cadre en collaboration avec les organisations de ceux qui mettent sur le marché les produits en question;

108. – des indicateurs en matière d'IPP (Integrated product policy), d'EPD (Eco-product development) et de structures productives, afin de favoriser un développement harmonieux entre le potentiel de croissance et d'innovation (en termes technique, humain et financier) de nos entreprises et les nouvelles réalités du marché;

109. - enfin, des indicateurs établissant directement un lien entre le total des ressources non renouvelables de l'écosystème et leur consommation par l'homme. Ces données pourraient mener au développement d'indicateurs d'impact socio-économiques.

¹³ Ces indicateurs sont pour la plupart repris dans les travaux de l'OCDE qui cherchent à identifier une série d'indicateurs permettant de mesurer les progrès vers des modes de consommation plus soutenables (OCDE (1999). *Towards more sustainable household consumption patterns – indicators to measure progress*. ENV/EPOC/SE (98)2/FINAL. Paris.

1.2.2. Politiques

110. Pour atteindre les objectifs mentionnés ci-dessus, trois politiques seront mises en œuvre: une politique d'information, d'éducation et de sensibilisation à la consommation soutenable pour amener les ménages à adopter des comportements plus adéquats sans pour autant limiter la liberté de choix, une politique de produits visant notamment à mettre sur le marché des produits consommant moins de ressources non-renouvelables et rejetant moins de déchets, et enfin une politique se préoccupant de la gestion environnementale et sociale des administrations publiques. Les mesures mentionnées dans les autres thèmes de ce plan, notamment en matière d'agriculture, d'énergie et de transports, contribueront également à la réalisation de ces objectifs.

a. *Politique d'information, d'éducation et de sensibilisation du public*

Contexte

111. Au travers de plusieurs enquêtes récentes, les consommateurs ont montré leur sensibilité croissante aux problèmes sociaux et environnementaux liés aux modes de développement actuel ainsi qu'au contenu de leur consommation. Ils se disent en majorité prêts à changer certains de leurs comportements pour préserver l'environnement et leur santé. Une étude¹⁴ a montré que plus de 70% des consommateurs sont de plus en plus sensibles à la qualité des produits, à la notion de protection de l'environnement, au commerce juste et équitable entre pays développés et pays en développement. Une autre enquête¹⁵ a révélé que plus de 60% des personnes interrogées se disent prêtes à acheter des produits plus respectueux de l'environnement, à utiliser moins d'eau pour préserver la qualité de l'environnement et à trier leurs déchets. En matière d'alimentation, les consommateurs se montrent aussi de plus en plus sensibles à l'équilibre et à la qualité de leur alimentation.

112. Or, ces valeurs et attitudes ne se traduisent pas dans les comportements des consommateurs. Par exemple, la part des produits labélisés "agriculture biologique" ou "commerce équitable" atteint à peine 1 à 2% du marché, les consommations d'eau et d'énergie ont continué à augmenter ces dernières années. La consommation alimentaire en Belgique connaît de nombreux déséquilibres: faible consommation de légumes frais (38 kg par habitant par an contre une moyenne européenne de 74,7 kg) et consommation excédentaire de graisses et de sucres à absorption rapide.

113. Parmi les obstacles rencontrés par les consommateurs pour traduire leurs valeurs dans leurs comportements se trouvent les problèmes liés à la nécessité de garantir une information correcte: manque d'information, information confuse (nombreux labels, publicité, etc.) et difficile à déchiffrer (un consommateur sur trois est aux prises avec la lisibilité et la compréhension des étiquettes)¹⁶, manque de certitude sur l'exactitude des informations, notamment des labels, éducation lacunaire sur le sujet, etc. Les prix généralement plus élevés des biens et services produits dans des conditions respectueuses de l'environnement et des ressources humaines constituent également un obstacle (voir paragraphes 122 et 141). Il est donc nécessaire d'améliorer la clarté, la concision et la fiabilité de l'information fournie aux consommateurs en matière de consommation soutenable et de réduire les coûts de production de ces produits ainsi que la TVA sur ceux-ci afin de pouvoir les vendre moins cher sans hypothéquer les salaires. A ce niveau, l'éducation dans les écoles joue également un rôle considérable pour éveiller les jeunes à leur rôle en tant que citoyen-consommateur et aux comportements adéquats à

14 Etude réalisée par Survey & Action en mars 1998 auprès de 1010 consommateurs belges de 15 à 77 ans. (La Libre Belgique, 24/09/1998).

15 Enquête menée par l'ULB et la KU Leuven à l'initiative du Conseil Fédéral du développement durable (CFDD) (1999). CFDD INFO. *Bulletin d'information trimestriel du Conseil fédéral de développement durable*. N1. Juin 1999. Bruxelles).

16 Sondage d'opinion mené par le bureau d'enquêtes de marché INRA auprès de 600 belges (CRIOC) (1999). *Du côté des consommateurs*. N51. p.5. Bruxelles.)

adopter dans l'optique d'une consommation soutenable. Ceci nécessitera une concertation avec les Communautés. Une information sur les évolutions positives de la qualité des produits et des modes de production s'avère également nécessaire (p. ex. HACCP).

Mesures

114. Cette politique comprendra trois grands volets:

115. - le premier volet concernera la coordination et le développement de mesures d'information et d'éducation entre l'Etat fédéral, les Régions, les Communautés, les Provinces et les Communes en matière de consommation soutenable. Cette coordination aura pour missions: (i) de définir et mener une action générale de sensibilisation sur le thème de la consommation soutenable; (ii) de renforcer les actions d'information menées par les associations auprès des consommateurs sur les comportements adéquats à adopter dans l'optique d'une consommation soutenable (choix, utilisation, élimination des produits, réduction de la consommation, mais aussi changement de la composition de l'alimentation et liens entre santé et environnement) ; (iii) d'organiser des forums de débat réunissant les différents acteurs impliqués; (iv) et enfin de mener des formations dans les écoles sur le sujet, ainsi que des formations professionnelles en collaboration avec les Communautés. Une attention particulière sera prêtée dans ces formations à toutes les dimensions d'une consommation soutenable;

116. - le second volet concernera la mise en valeur de la politique de produits (voir point suivant) que désire mener le Gouvernement. Celui-ci fera la promotion des différents labels attestant certaines propriétés soutenables des produits mis sur le marché auprès des consommateurs, producteurs et distributeurs. Il s'agit notamment du label "agriculture biologique", du label concernant les fruits à pépins respectueux de l'environnement, du label écologique européen, ainsi que du label certifiant la production socialement responsable et des autres labels favorisant un commerce plus équitable (voir paragraphe 145). Le Gouvernement encouragera la création de ces deux derniers labels sur le plan européen. Le Gouvernement veillera aussi à ce qu'une information claire et correcte soit fournie sur les labels soumis à une procédure indépendante et objective d'attribution et de contrôle, afin de maintenir un ensemble uniforme de labels, établis sur des critères mesurables ayant une base scientifique. Le Gouvernement veillera à ne pas alourdir la gestion commerciale et administrative des entreprises, principalement des PME, par une multiplication contre-productive des labels. Le Gouvernement plaidera d'ailleurs au niveau européen pour une harmonisation européenne des labels. Enfin, suite aux nombreuses demandes pour la création d'un label "développement durable", le Gouvernement demandera au CFDD de formuler un avis sur le concept et le contenu d'un tel label afin de pouvoir en cerner correctement toutes les dimensions et fera réaliser par la suite une recherche scientifique de faisabilité;

117. - le troisième volet concernera l'étiquetage et la publicité:

118. - premièrement, le Gouvernement déposera un projet de loi modifiant la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce dans l'objectif d'interdire toute publicité qui comporte des affirmations, indications ou représentations induisant en erreur sur le mode, la date et les conditions sociales de fabrication d'un produit ou d'un service. Dans cette optique, le travail de la Commission sur la publicité et l'étiquetage écologique (CEPE) sera étendu à la publicité et l'étiquetage éthique et la composition de la Commission sera élargie à des représentants des associations ayant développé une expérience avec des labels à caractère éthique et social;

119. – deuxièmement, si au 31 décembre 2000 il n'y a pas de progrès substantiels dans l'application du code de la publicité écologique¹⁷, qui est actuellement une norme d'autodiscipline, il sera rendu obligatoire et assorti de sanctions alternatives (exemple: contre-campagne publicitaire). Dans cette optique, le statut et le fonctionnement de la Commission sur la publicité et l'étiquetage écologique seront

17 Code élaboré par la Commission sur la publicité et l'étiquetage écologique en 1997.

revus (voir aussi partie 4 - Conseils d'avis). Celle-ci devrait notamment pouvoir être plus active et plus rapide dans la détection d'abus en matière de publicité et d'étiquetage écologique et éthique. Elle devrait également veiller à ce que les consommateurs soient mieux informés sur les moyens dont ils disposent pour réagir rapidement aux publicités comportant des affirmations trompeuses sur les plans environnemental et éthique;

120. - troisièmement, suite aux nombreuses remarques des citoyens indiquant clairement leur préoccupation quant à l'impact des publicités sur les comportements d'achat et les modes de consommation, notamment quand elles ciblent les enfants et les jeunes, le Gouvernement examinera la problématique des relations entre publicité et modes de consommation, l'impact de la publicité chez les jeunes, les publicités informatives et les expériences étrangères de réglementation en ces matières, sans pour autant stigmatiser la publicité. Cet examen pourrait contribuer à définir un programme de travail pour la présidence belge de l'Union européenne;

121. - en outre, en consultation avec les autorités européennes, la législation en matière d'étiquetage sera revue pour l'adapter aux nouveaux enjeux de société et pour que les étiquetages puissent effectivement aider les consommateurs à faire leurs choix dans l'optique d'une consommation soutenable. Dans ce cadre, la CEPE établira une proposition pour fin 2000 permettant de garantir un système d'étiquetages (dont les labels) verts et éthiques restreint, cohérent, compréhensible et lisible pour les consommateurs.

122. La sensibilisation des consommateurs aux enjeux d'une consommation soutenable passe aussi au travers des prix des produits mis sur le marché. Dans cet objectif, il faut examiner au cas par cas si et comment la fiscalité peut faire la différence entre d'une part le traitement de produits dont la production et la consommation engendrent des nuisances d'ordre social et écologique (voir paragraphe 141) et, d'autre part, le traitement des autres produits. Il faut examiner si cela s'avère possible par des incitants tantôt positifs, tantôt négatifs, tout en préservant la position concurrentielle des entreprises belges dans le cadre européen et en veillant à ce que les ménages les plus défavorisés soient compensés.

Mise en oeuvre du plan

123. Les institutions compétentes sont:

124. - le ministère des Affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement;

125. - le ministère des Affaires économiques;

126. - le ministère de l'Agriculture et des classes moyennes;

127. - le ministère des Finances;

128. - les services du Premier Ministre (écotaxes);

129. - le ministère de l'Emploi et du travail;

130. - le ministère des Transports et de l'infrastructure;

131. - le ministère des Affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération internationale;

132. - les services régionaux et communautaires compétents en la matière.

133. Les organes de concertation, comme la Commission interdépartementale du développement durable (CIDD) et le Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement (CCPIE) peuvent également jouer un rôle important en cette matière. Un Groupe de travail "changement des modes de consommation" ayant pour mission de veiller à l'avancement de ce plan sera mis sur pied. Ce groupe de travail devrait être assisté par plusieurs cellules techniques. Une de ces cellules devrait s'occuper de la politique d'information, sensibilisation et éducation.

b. Politique de produits

Contexte

134. Jusqu'ici, la politique visant à limiter les pressions environnementales s'est principalement attelée à réglementer les processus de production et elle est très peu intervenue sur les caractéristiques des produits mis sur le marché. Or, l'utilisation et l'élimination de produits se révèlent être aussi la source de nombreuses nuisances environnementales (pollution, bruit, déchets, etc.) et de différents problèmes de santé. Pour rendre les modes de consommation soutenables, il est donc aussi important de mettre sur le marché des produits dont l'utilisation et l'élimination exercent des pressions sur l'environnement et sur la santé aussi faibles que possible (ex: éco-efficacité des produits, dématérialisation, remplacement de certains produits par des services pour répondre aux mêmes besoins, etc.). Cette politique de produits tiendra naturellement compte aussi des impacts sur l'environnement et sur la santé en amont qui sont dus aux procédés de fabrication. Il faut donc adopter une approche intégrée verticalement pour analyser tout le cycle de vie des produits, à partir de l'extraction des matières premières, en passant par leur traitement, par la fabrication des produits finis, par leur distribution, jusqu'à leur utilisation et la gestion des déchets. La mise en œuvre d'une telle approche requiert un travail mené en étroite coopération entre les différents niveaux de pouvoir, qui disposent de leviers d'action à des stades différents du cycle de vie des produits. Les régions ont en effet la responsabilité de la politique industrielle et, donc, des procédés de fabrication. Elles sont aussi compétentes en matière de déchets. L'Etat fédéral dispose des compétences en matière de mise sur le marché des produits et de fiscalité. Mais c'est l'Union européenne qui doit garantir la compatibilité des produits avec le marché intérieur européen. Une politique de produits implique donc, notamment, que soit réalisée avec succès la coordination institutionnelle entre les Régions et le Fédéral. L'analyse du cycle de vie des produits se fera de manière scientifique.

135. Les filières de production, transformation et distribution se sont progressivement complexifiées depuis les années 50. Elles font intervenir de plus en plus d'intermédiaires et éloignent davantage le producteur initial du consommateur final. Cette évolution rend plus difficile, mais aussi plus nécessaire, un contrôle rigoureux de la chaîne de production-distribution. Ce contrôle doit se faire sur les procédés de fabrication, sur la qualité des produits manipulés, sur les caractéristiques des produits mis sur le marché ainsi que sur les conditions de travail auxquelles sont soumis les êtres humains. Le contrôle des modes de production et des produits doit, dans la mesure du possible, être imposé aux producteurs sous forme d'auto-contrôle ou en faisant appel à une organisme de contrôle privé. Dans ces cas, les pouvoirs publics doivent mettre en place un système de surveillance de cet auto-contrôle créant ainsi un mécanisme de contrôle double qui maximalise l'efficacité des moyens de contrôle publics. Dans le domaine alimentaire, les quelques expériences passées ont en effet démontré qu'un défaut de sécurité et de qualité des aliments à un niveau de la chaîne alimentaire peut entraîner de graves conséquences tant sur le plan humain que sur le plan économique. Quant aux biens et services produits en nombre croissant dans des pays éloignés à faible coût de main d'œuvre sous l'influence de la mondialisation, force est de constater que les droits économiques et sociaux des travailleurs ne sont pas respectés dans ces activités de production. Pour rendre les modes de consommation soutenables, il est en effet aussi important de supprimer les pressions (non respect de ces droits économiques et sociaux) exercées sur les travailleurs au cours des activités de production. Ces dernières doivent plutôt être utilisées comme levier d'intégration et de développement social.

Mesures

136. Dans ce contexte, et pour atteindre les objectifs stratégiques décrits ci-dessus, le Gouvernement prendra les mesures suivantes.

137. Un Plan directeur produits sera élaboré par les services fédéraux pour les affaires environnementales du ministère des Affaires sociales, de la santé publique et de

l'environnement, en collaboration avec les départements concernés. Ce Plan sera basé sur les travaux de la Commission européenne en matière de politique intégrée de produits, qui vise à analyser les produits et leurs effets environnementaux sur tout leur cycle de vie ("du berceau à la tombe"). Cette politique doit s'appuyer sur la participation de tous les acteurs concernés et sur la mise en œuvre d'un ensemble coordonné d'instruments: des instruments réglementaires, des instruments économiques, des instruments de communication (voir les mesures en matière d'étiquetage et de labels au point précédent) et des accords volontaires. Ce Plan directeur produits comprendra par conséquent six grands volets.

138. - Le premier volet reposera sur l'amélioration de la cohérence et l'application active et coordonnée des législations existantes en matière de normes de produits. Il s'agit des lois cadres sur la protection de l'environnement et de la santé¹⁸, sur la sécurité et la santé des travailleurs¹⁹ et sur la sécurité des consommateurs²⁰. Le Gouvernement prendra les dispositions pour transposer les règlements et directives européennes dans les délais impartis, pour participer à l'avenir plus activement à la définition de ces normes (caractéristiques, composition, emballage, présentation, conditionnement) au niveau européen et mondial, pour élaborer une méthode d'analyse du cycle de vie des produits tenant compte des travaux internationaux et pour définir des accords volontaires avec les secteurs économiques s'ils fournissent de meilleurs résultats sur les plans économique, social et environnemental en comparaison à d'autres instruments. Ces mesures seront prises en concertation avec les Régions quand cela s'avère nécessaire. Le Gouvernement veillera aussi à améliorer la participation des consommateurs et des travailleurs aux activités de normalisation, aux niveaux belge et européen. Une attention particulière sera consacrée aux normes en matière d'emballage pour réduire les volumes et les nuisances des déchets. En accord avec la Déclaration gouvernementale, la loi-cadre sur les normes de produits pour la protection de l'environnement et de la santé sera progressivement étendue aux produits agricoles pour intégrer plus explicitement l'alimentation, la santé et l'environnement. Enfin, en concertation avec les Régions, le Gouvernement se penchera sur les produits dont l'utilisation enfreint les législations régionales et/ou en limitent la réalisation des objectifs. Et il intégrera dans un seul arrêté royal (AR) les AR existants en matière de substances et préparations dangereuses²¹ pour faciliter et améliorer leur application et leur contrôle. Cette mesure devra permettre de satisfaire aux accords internationaux (Conférence de la Mer du Nord, Convention OSPAR, directives européennes, etc. voir aussi thème Milieu marin). La mise en œuvre de ces législations-cadres sera appuyée par des mesures en matière d'information (voir ci-dessous et point précédent), par des instruments économiques, par un renforcement des contrôles et par une meilleure coordination institutionnelle (voir ci-dessous pour ces 3 éléments).

139. - Le second volet mettra en œuvre les compétences fédérales en matière d'innovation. Il portera sur la conception des produits et sur le développement des filières en amont du cycle de vie des produits. Sans préjudice des compétences régionales en la matière, le Gouvernement veillera à promouvoir la R&D par le rapprochement de l'industrie, des centres de recherche et des services scientifiques (SSTC) à la faveur des mesures mises en place dans le cadre de la "nouvelle économie" et par le co-financement de projets pilotes, de joint-ventures ou la promotion du capital à risque. Au moyen d'instruments à définir en accord avec les Régions, les fédérations d'entreprises et le secteur bancaire, il favorisera dans la mesure du possible les "stratégies d'alliance

18 Loi du 21/12/1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé.

19 Loi du 28/01/1999 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.

20 Loi du 9/02/1994 relative à la sécurité des consommateurs.

21 AR 11/01/1993 réglementant la classification, l'emballage et l'étiquetage de préparations dangereuses en vue de leur mise sur le marché ou de leur utilisation, AR 24/05/1982 réglementant la mise sur le marché des substances pouvant être dangereuses pour l'homme et son environnement, AR 19/03/1981 réglementant la classification, l'emballage et l'étiquetage de préparations dangereuses en vue de leur mise sur le marché et de leur utilisation et art 723 bis du Règlement général pour la protection des travailleurs.

innovatrices” pour la promotion et le développement de produits soutenables (eco-product development) ainsi que pour la reconversion des filières productives mises en péril par la politique de produits.

140. - Le troisième volet concernera la création de bases de données sur les produits. Le Plan directeur produits fera des propositions concernant deux systèmes d'information. Le premier concernera la création, en conformité avec la législation européenne, d'un système d'information transparente sur les mesures prises pour supprimer les produits dangereux pour la sécurité, la santé et l'environnement (liste des noms des produits dangereux, description, nom des fabricants, informations pour le consommateur lorsqu'il est en possession de tels produits, produits alternatifs, etc.), qui sera rendu accessible au public. Le second concernera la création d'un registre des produits mis sur le marché qui comprendra une série d'informations techniques (connaissances et caractéristiques des produits) et économiques (production, importation, etc.) et qui sera consultable par chacun.

141. - Le quatrième volet concerne la fiscalité des produits. Dans ce domaine, le gouvernement soutiendra à l'échelle européenne une réduction du taux de TVA sur les produits labélisés pour des raisons environnementales et éthiques afin de compenser leurs prix généralement plus élevés. D'autre part, en concertation avec les Régions, le cadre légal relatif aux écotaxes sera réexaminé et réformé le plus rapidement possible pour que les objectifs de la loi soient mieux atteints.

142. - Le cinquième volet consistera à améliorer et renforcer les systèmes de contrôle et de sanctions qui garantiront le respect des législations en matière de normes de produits²², et notamment l'exactitude des labels. Plus d'attention sera consacrée à l'ensemble des labels et en particulier au contrôle des labels énergétiques. En ce qui concerne les produits alimentaires, c'est l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire qui effectuera les contrôles pour tous les aliments sur toute la chaîne alimentaire. La Belgique soutiendra notamment la création d'une agence européenne pour contrôler dans les Etats membres la sécurité de la chaîne alimentaire. Pour les autres produits tombant sous les lois citées ci-dessus, et plus particulièrement pour les produits chimiques, il faudra, conformément aux recommandations de l'OCDE formulées à l'occasion de l'examen des performances environnementales de la Belgique, réorganiser et renforcer les services d'inspection chargés du respect des règlements concernant la mise sur le marché de produits chimiques, tout en assurant la coordination avec les inspections environnementales. Tout comme pour la sécurité alimentaire, une coordination sera élaborée entre tous les services de contrôle en matière de sécurité de la consommation et de l'application des produits chimiques.

143. - Le sixième volet concerne le renforcement de la coordination institutionnelle pour mettre en œuvre efficacement les quatre volets précédents. D'une part, l'Etat fédéral sera chargé d'améliorer la coordination avec les régions et avec l'Union européenne pour garantir le développement d'une politique intégrée de produits. La Belgique soutiendra notamment activement les travaux de la Commission européenne en matière de politique intégrée de produits et profitera de la Présidence européenne au second semestre 2001 pour faire progresser cette politique. D'autre part, au sein de l'Etat fédéral, les orientations de certains départements seront adaptées et la coopération entre eux sera renforcée pour satisfaire aux objectifs mentionnés ci-dessus. Dans cette optique, le rôle et les activités de l'Institut belge de normalisation feront l'objet d'un examen.

144. Cette politique de produits constitue également un levier essentiel d'une stratégie de développement durable dans les domaines de l'énergie, du transport, de l'agriculture et de la santé (voir ces thèmes).

145. En accord avec l'accord de gouvernement, le Gouvernement définira un label social basé sur le respect des conventions de base de l'Organisation internationale du travail au cours du cycle de vie complet des produits et soutiendra les initiatives en matière de

²² Les lois citées plus haut, mais aussi la loi du 24/01/1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits et la loi du 14/07/1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, etc.

commerce plus équitable. Il adoptera dans les plus brefs délais le projet de loi permettant de faire bénéficier de l'extraterritorialité la violation des droits fondamentaux de ses ressortissants au regard des conventions de l'Organisation internationale du travail (voir Partie 3. Coopération au développement). Ces deux mesures contribueront aux aspects sociaux de cette politique de produits. Enfin, l'entrée en vigueur du Plan emploi-jeunes participe également à l'objectif d'intégration sociale et de développement durable auquel doit répondre une politique de produits (voir aussi partie 4).

Mise en œuvre du plan

146. Les institutions concernées par la mise en application d'une politique de produits sont les mêmes que celles concernées par la politique d'information, d'éducation et de sensibilisation du public (voir ci-dessus). Les services fédéraux pour les affaires environnementales du ministère des Affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement prendront la charge de mener les débats et de coordonner les initiatives.

147. Au sein du Groupe de travail de la CIDD "changement des modes de consommation" déjà cité ci-dessus, une cellule se penchera spécifiquement sur la politique de produits. Pour le moment, un Plan directeur produits est en cours d'élaboration au sein de l'administration fédérale de l'environnement, en application de la loi du 12 décembre 1998 (voir plus haut), plan qui sera présenté pour septembre 2001.

c. Politique de consommation des administrations publiques

Contexte

148. Les administrations publiques exercent également des pressions sur les ressources environnementales et humaines au travers de leurs activités quotidiennes. Elles utilisent des ressources naturelles (eau, énergie, etc.), elles achètent des produits de consommation tels que du papier, du café, etc., elles emploient du personnel, etc. La crédibilité des décisions des autorités publiques relatives au développement durable suppose qu'elles donnent l'exemple en ayant un impact environnemental et social aussi faible que possible et contribuent ainsi aux objectifs stratégiques de ce Plan-cadre. Elles disposent pour cela de trois leviers: la gestion environnementale (consommation de ressources non-renouvelables et production de déchets), les achats de produits, et la définition des marchés publics pour des services ou travaux.

149. - La gestion environnementale: jusqu'à présent, quelques actions pilotes de bonne gestion environnementale ont été menées par des administrations publiques. Ces actions ont démontré l'intérêt d'améliorer la gestion environnementale des administrations, comme l'avaient aussi confirmé certaines expériences à l'étranger. Mais ces quelques actions pilotes sont restées isolées et, de manière générale, les consommations d'eau et d'énergie et la production de déchets sont encore trop élevées. Cette surconsommation de ressources et cette surproduction de déchets des administrations publiques entraînent de plus des dépenses excédentaires.

150. - Les achats de produits: les administrations publiques doivent également donner l'exemple en achetant des produits respectueux de l'environnement et fabriqués dans des conditions respectant la dignité humaine. L'application des conventions de base de l'OIT peut en effet être favorisée par les choix de consommation. Or actuellement, seules quelques expériences ont été menées pour l'achat de produits respectueux de l'environnement et la majorité des produits achetés n'ont pas été choisis en tenant compte du respect des conventions de base de l'OIT concernant les droits des travailleurs dans les procédés de fabrication.

151. - Les appels d'offres pour les marchés publics de services ou travaux: dans ces appels d'offre, les administrations peuvent favoriser l'introduction de clauses environnementales et de clauses sociales obligeant les soumissionnaires à occuper ou former certaines catégories de demandeurs d'emploi. Actuellement, la majorité des

marchés publics ne contiennent pas ce type de clauses. Il existe d'ailleurs un déficit d'expérience sur l'insertion de telles clauses dans les contrats de marchés publics.

Mesures

152. Le Gouvernement prendra les mesures suivantes.

153. Pour améliorer la gestion environnementale:

154. - engagement de spécialistes en environnement et audits environnementaux. Chaque ministère (y compris les instances fédérales sous la responsabilité directe du Gouvernement et les entreprises publiques autonomes, en le prévoyant dans le contrat de gestion) engagera ou désignera de manière interne au moins un responsable environnemental. Ce coordinateur sera assisté d'un ou plusieurs conseillers environnementaux internes ou externes selon l'effectif du ministère. La rémunération du responsable environnemental sera inscrite au budget du ministère dès 2001. La Régie des bâtiments engagera ou désignera 3 agents pour actualiser l'audit énergétique de 1983 et utiliser les données non traitées entre 1990-1998 sur les consommations d'énergie de tous les bâtiments de l'Etat. Enfin, 3 conseillers environnementaux seront engagés au sein d'une cellule de coordination dans les services fédéraux pour les affaires environnementales du ministère des Affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement pour coordonner et mettre en réseau le travail dans chaque ministère. Des audits énergétiques externes seront réalisés en parallèle et pilotés par la Régie des bâtiments;

155. - réalisation de tableaux de bord. Chaque ministère aura l'obligation d'annexer à son rapport d'activité annuel à la CIDD un tableau de bord concernant l'eau, l'énergie et les déchets, avec une attention particulière aux déchets papiers. Ce tableau de bord permettra notamment de suivre l'évolution des consommations. Il comprendra en outre un bilan des dépenses et des économies financières dans ces matières. Toutes ces données seront transmises aux 3 conseillers environnementaux de la cellule de coordination qui en feront la synthèse et le monitoring. Ces tableaux de bord serviront à la formation et à la sensibilisation des fonctionnaires. Le Gouvernement prendra également des mesures incitatives pour que les ministères, les organismes publics et les entreprises publiques autonomes établissent un plan de transport en 2001, dont les résultats seront transposés dans leur tableau de bord. En 2003, chaque ministère, organisme public et entreprise publique autonome aura dû se doter d'un tel plan.

156. - incitants. La qualité du contrôle, une gestion plus suivie et certains investissements permettront de diminuer les consommations d'énergie et d'eau. Une économie financière doit être réalisée sur une période de 5 ans;

157. - système de gestion environnementale. L'ensemble des cabinets ministériels et des administrations fédérales ainsi que les institutions qui en dépendent se doteront d'un système de gestion environnementale. Le Gouvernement établira pour juin 2001 une charte environnementale s'inspirant des chartes régionales et des systèmes de gestion internationalement reconnus, tels EMAS²³ et ISO 14.000²⁴. Les administrations auront le choix de s'engager sur base volontaire vis à vis d'une charte régionale, de la charte fédérale ou d'un système certifié internationalement (EMAS, ISO 14.000). Ces engagements seront pris avant 2002.

158. Pour promouvoir l'achat de produits (fournitures de bureau, produits d'entretien, aliments et boissons) plus respectueux de l'environnement et fabriqués dans des conditions sociales respectueuses de la dignité humaine, le ministre compétent en matière de développement durable élaborera une circulaire, en concertation avec les autres membres concernés du Gouvernement. Une collaboration avec les services du Premier

23 Eco-Management and Audit Scheme.

24 International Standard Organisation. ISO 14000 est une norme internationale de gestion environnementale définie par l'ISO.

ministre est prévue. Cette circulaire comprendra une série de directives sur les produits à acheter pour tenir compte de leurs impacts sur l'environnement et sur les ressources humaines. Un modèle de cahier des charges sera établi par le Bureau fédéral d'achats. Il sera à la disposition de toutes les administrations publiques, de telle sorte qu'aucun problème de conformité avec les législations sur les marchés publics ne puisse se poser. Une collaboration avec les services du Premier ministre sera assurée. Tous les nouveaux contrats de maintenance des bâtiments (marchés de services) passés par l'administration contiendront des clauses prévoyant l'utilisation de produits conformes aux directives de la circulaire. La circulaire sera établie sur une base scientifique, en présentant une comparaison des effets sur l'homme et sur l'environnement de ces produits avec ceux des produits de substitution, en prenant en compte l'entièreté de leur cycle de vie. Des experts du secteur concerné seront consultés à cette fin.

159. Pour lutter contre l'exclusion sociale, lors des marchés de travaux et de services, les autorités fédérales s'engagent à examiner les possibilités légales d'introduire des clauses sociales dans les marchés publics et à élaborer une proposition. La Régie des bâtiments étudiera les moyens de réduire la pollution lors de l'exécution des marchés de travaux en ajoutant des clauses environnementales dans les cahiers des charges. Elle proposera, pour juin 2001, une analyse de la situation, des objectifs à atteindre, les mesures à prendre et les moyens à mettre en œuvre.

Mise en œuvre du plan

160. Tous les Ministères sont concernés par ce thème. La Régie des bâtiments, le Bureau fédéral d'achats, les services du Premier ministre, les services fédéraux pour les affaires environnementales du ministère des Affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement et celui de l'emploi et du Travail doivent cependant exercer une fonction spécifique, tant sur le plan du contenu que de la coordination.

161. Ici aussi, la CIDD jouera un rôle actif au travers de son Groupe de travail greening. Ce groupe de travail assurera le suivi de ce plan d'action et prêtera son concours à la cellule de coordination des services fédéraux pour les affaires environnementales du ministère des Affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement, qui est chargée de la gestion des informations en matière de consommation d'eau et d'énergie et de production de déchets au sein des administrations publiques.

162. La mise en œuvre des mesures pour améliorer la gestion environnementale commencera dès 2001. Toutes ces mesures seront entrées en vigueur en 2002. Quant aux mesures concernant les marchés publics, elles seront testées en 2001, afin de fixer des objectifs plus précis pour 2002.

2. Actions pauvreté et exclusion sociale- surendettement – santé environnementale

163. La lutte contre la pauvreté et la promotion de la santé sont des politiques sociales. Leur intégration dans une politique de développement durable met en évidence leurs liens avec les thèmes économiques et environnementaux sélectionnés dans ce Plan. Les thèmes traités dans la partie précédente influencent dans une grande mesure la nature de notre développement: ils peuvent être considérés comme des forces directrices. À côté d'effets indéniablement positifs, ces forces exercent également des pressions sociales et écologiques importantes sur notre société. Cette partie développe cet aspect.

164. Elle traitera successivement de la politique de lutte contre la pauvreté, de la politique de réduction du surendettement et de la politique de santé environnementale. Cette sélection ne vise nullement à réduire la dimension sociale du développement durable à ces thèmes. À côté d'une politique spécifiquement axée sur ces thèmes, une politique sociale plus générale menée dans une optique de développement durable reste nécessaire selon les principes énoncés dans la première partie.

165. Comme le cinquième principe de la Déclaration de Rio l'énonce, l'éradication de la pauvreté est une condition pour une politique de développement durable, également en Belgique. Malgré un système de sécurité sociale particulièrement effectif et efficace, des situations de pauvreté subsistent en Belgique. Une politique spécifique de lutte contre la pauvreté reste donc indispensable, politique basée sur l'approche structurelle suivante: le plus de personnes possible doivent être encouragées à participer au processus du travail qui reste la meilleure garantie pour un revenu et une place à part entière dans notre société, les autres mécanismes de prévention, tels que la sécurité sociale, doivent être renforcés, les inégalités sociales doivent être réduites, un revenu du travail et des droits fondamentaux doivent être garantis et les personnes qui vivent dans une situation de pauvreté ou de précarité doivent pouvoir participer à la politique via leurs organisations et structures de collaboration. A cet égard, il convient de veiller à ce que les personnes qui vivent dans une situation de pauvreté ou de précarité ne soient pas les victimes des diverses décisions et mesures politiques, parmi lesquelles celles des autres parties de ce Plan. Là où ce problème risque de se poser, il convient de chercher une solution qui suit les principes précités.

166. Le chapitre consacré au surendettement établit le lien entre la (lutte contre) la pauvreté et les modes de consommation (comme cela a été traité dans le chapitre précédent). Ces modes de consommation ont une grande influence sur et font partie des modes de vie généralement admis dans la société. Les personnes qui vivent dans la pauvreté sont exclues de ces modes de vie. L'endettement peut constituer un moyen de se procurer des biens et des services, qui correspondent à ces modes de vie. L'on constate toutefois que l'accès à certains biens de consommation - soutenu ou non par des campagnes de publicité - est la principale raison pour laquelle il est fait usage du crédit, avec le risque du surendettement lorsque les revenus deviennent insuffisants. Une gestion budgétaire désordonnée entraîne des situations de pauvreté.

167. Le choix des produits consommés et la maîtrise de leurs méthodes de production peuvent avoir une influence sur la santé, que ce soit au travail ou dans la vie privée. Le chapitre consacré aux liens entre santé et environnement développe cet aspect. La crise de la dioxine a récemment choqué la population belge et suscité une forte demande d'une politique correcte de santé environnementale. Il est moins connu que des risques pour la santé peuvent être causés par des facteurs environnementaux tels la présence de pesticides dans les stocks d'eau potable, les vapeurs de solvants provenant de certaines peintures dans les habitations et la présence de polluants dans l'atmosphère (tel que l'ozone), notamment ceux provenant de la combustion des carburants ou de processus industriels. Ces liens entre santé et environnement sont accentués par les situations de pauvreté. D'une part, plus les gens sont pauvres, moins ils ont de possibilités d'échapper aux pollutions (logements insalubres dans des quartiers industriels, nourritures les moins chères, etc.)²⁵. C'est dans les couches les plus pauvres de la population que se rencontrent, proportionnellement, le plus de fumeurs, le plus de personnes ne faisant pas de sport, le plus de personnes dont l'alimentation est la moins équilibrée, etc.²⁶. Ceci renvoie à l'importance de la prévention et à la nécessité de modifier les modes de consommation et de production. D'autre part, les personnes qui vivent dans une situation de pauvreté ou de précarité n'ont pas toujours la possibilité (financière) d'être attentives à l'interaction entre santé et environnement. En dépit des mérites du système de sécurité sociale et des soins de santé en Belgique, il faut veiller à ce que le coût d'une consultation médicale, le suivi d'une thérapie et le paiement des médicaments nécessaires restent accessibles aux personnes qui vivent dans la pauvreté ou la précarité.

²⁵ Les polluants de l'air extérieur (tels que les particules en suspension, l'ozone et le dioxyde de soufre) peuvent exacerber l'asthme, et les enfants habitant le long des routes à forte circulation ont des taux accrus d'affections des voies respiratoires et de réduction de la fonction pulmonaire. La qualité de l'air intérieur joue également un rôle important à cet égard et l'on a également bien établi le rôle de l'allergie aux acariens, de l'humidité, des moisissures et des blattes. OMS (1999). La santé des enfants et l'environnement. <http://who.dk/london99/children02f.htm> (26/10/1999).

²⁶ ISP (1998). *Enquête de santé, Belgique 1997*. Institut scientifique de la santé publique. <http://www.iph.fgov.be/epidemie/epiffr/index000.htm> (26/10/1999).

168. Cette série de liens entre modes de consommation, conditions au travail, pauvreté et santé est développée dans les politiques présentées ci-dessous.

169. Le poids total des charges qui pèsent sur l'économie belge étant un des plus lourds en Europe, l'objectif fixé est la réduction de la totalité des charges. Les mesures permettant d'atteindre les objectifs ci-dessus ne peuvent donc mener à une augmentation globale de ces charges.

2.1. Politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

2.1.1. Etat de la question

170. La pauvreté est un réseau d'exclusions qui s'étend à toutes les composantes d'une vie conforme à la dignité humaine: le revenu, la formation, le travail, le régime alimentaire, la santé, la mobilité, les droits, etc. Le terme de pauvreté est utilisé là où des personnes sont exclues de tous ces domaines. La pauvreté est une forme particulière d'exclusion sociale parce qu'elle concerne tous ces domaines. La pauvreté peut s'installer de façon permanente et limiter la possibilité des plus démunis de prendre leurs responsabilités dans un avenir proche. L'exclusion sociale se rapporte quant à elle plutôt à l'exclusion d'un domaine, comme, par exemple, l'exclusion du marché du travail ou des soins de santé. Les personnes qui vivent dans une situation de précarité risquent de basculer dans une situation de pauvreté.

171. L'existence même de la pauvreté constitue, d'une part, la négation des principes éthiques généralement acceptés. Elle est, d'autre part, inconciliable avec le développement durable. Les "besoins", et en particulier les besoins essentiels des plus démunis, sont un concept-clé de la politique de développement durable. Mais une politique de développement durable va plus loin que la satisfaction des besoins essentiels. Comme cela a été établi dans la partie précédente, il s'agit également d'atteindre des modes de consommation durables pour chacun, aussi pour les personnes vivant dans la pauvreté ou la précarité. Une telle politique s'emploie à garantir tous les aspects d'une vie conforme à la dignité humaine. Elle s'efforce d'infléchir les tendances sociales, économiques et écologiques si celles-ci ne sont pas soutenables.

172. La pauvreté peut résulter de différents facteurs. Elle concerne en effet différents domaines de la vie et il existe de nombreux liens interdépendants entre les causes de la pauvreté. Au lieu de désigner une ou plusieurs causes principales à la pauvreté, ce Plan-cadre propose des mesures visant à prévenir les situations de pauvreté dans tous les domaines. A cet effet, toutes les mesures de politique sociale et économique doivent être axées sur la prévention de la pauvreté ou du moins éviter que la pauvreté ne progresse.

173. Des situations de pauvreté et d'exclusion sociale subsistent en Belgique. Il y a même une aggravation de la fracture sociale entre les familles bénéficiant d'un revenu du travail et les familles ayant un revenu de remplacement. De plus, une nouvelle fracture risque d'apparaître - ou est déjà apparue - au sein du groupe bénéficiant d'un revenu du travail: la fracture entre les familles à un seul revenu et où un seul membre a un revenu du travail et les familles ayant plusieurs sources de revenu. Les catégories sociales présentant un risque de pauvreté et de précarité plus élevé sont les chefs de ménage jeunes ou femmes ou isolés, avec peu de formation, d'autres nationalités que celles de l'Union européenne, sans emploi ou en incapacité de travail, les personnes handicapées, les personnes vivant dans des ménages à bas revenu où une seule personne a un emploi, ainsi que certaines personnes âgées. Les domaines de la politique énumérés ci-dessous doivent leur consacrer une attention particulière.

174. La situation reste problématique. Le nombre de minimexés est passé, du début des années 90 à 1999, d'environ 50.000 à plus de 82.000²⁷ et l'on peut considérer qu'en 1997, 7,7% de l'ensemble des ménages et 6,4% des personnes vivant en Belgique étaient

²⁷ Administration de l'Aide sociale, Service du budget, des statistiques et de la comptabilité.

pauvres²⁸. Cette évolution est aussi la conséquence de l'abaissement de la majorité de 21 à 18 ans et par conséquent de l'acquisition d'autonomie par certains jeunes. Les situations de précarité sont de plus en plus fréquentes. Ces constats sont un défi pour l'Etat social comme le nôtre offrant des réalisations sociales, économiques et sociétales substantielles²⁹, une protection sociale élevée grâce au système de sécurité sociale³⁰ et des droits garantis par la Constitution, notamment le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine³¹.

2.1.2. Plan d'action

a. Objectif stratégique

175. Le gouvernement fédéral considère l'élimination totale de la pauvreté comme un objectif ultime. Cet objectif ultime doit, comme les autres (voir paragraphe 771), être traduit rapidement en objectifs chiffrés de régression progressive de la pauvreté. Ces objectifs intermédiaires seront définis à échéance d'une décennie tout au plus. Le Gouvernement, poursuivant dans la voie du dialogue, engagé depuis plusieurs années, avec les organisations qui donnent la parole aux pauvres, adoptera ces objectifs chiffrés. Dans le cadre d'une stratégie qui doit mener à une diminution de la pauvreté, il souhaite que ces objectifs chiffrés soient inscrits dans la législation européenne avant fin 2001, la date où prend fin la présidence belge de l'UE.

b. Politiques et mesures

176. Compte tenu du caractère multidimensionnel de la pauvreté, tous les domaines de la politique ont un aspect lié à la politique de lutte contre la pauvreté. Les mesures stratégiques présentées ci-après sont groupées par domaines, ayant chacune un impact plus ou moins élevé sur la possibilité de vivre une vie conforme à la dignité humaine, selon un mode de développement durable. Le Rapport général sur la pauvreté constitue la source d'inspiration principale de cette répartition. Toutes ces mesures doivent contribuer à atteindre les objectifs intermédiaires chiffrés cités ci-dessus.

177. La sécurité sociale remplit une fonction particulière à cet égard. Elle est basée sur une solidarité entre et à l'intérieur des générations. Elle protège la population contre une série de risques sociaux. Sans le système de sécurité sociale, les situations de pauvreté et de précarité seraient beaucoup plus répandues. C'est pourquoi les moyens affectés à la sécurité sociale resteront garantis, même en tenant compte des besoins sociétaux nouveaux.

178. C'est pourquoi, comme prévu au Programme de stabilité, il faut viser à assurer un excédent budgétaire afin de permettre un remboursement accéléré de la dette. Ainsi, il sera possible de faire face à l'évolution démographique et assurer un assainissement durable des finances publiques belges.

179. Il n'existe pas, jusqu'à présent d'instrument de politique "macrosocioéconomique" permettant de contrôler si telle ou telle mesure prise a pour effet d'éliminer la pauvreté et d'améliorer la qualité de vie de tous, deux objectifs d'une politique de développement durable. C'est pourquoi le Gouvernement a l'intention de s'atteler dans les trois prochaines années au développement d'un tel instrument. Il demandera les études nécessaires aux

28 Pour le calcul du pourcentage, il a été fait usage de la définition de l'UE dans laquelle la limite de la pauvreté est estimée à 50% du revenu moyen. Les familles dont le revenu est inférieur à cette limite sont considérées comme pauvres. (Cantillon B. e.a. (1999). *Sociale indicatoren 1976-1997*, Antwerpen: CSB).

29 Au niveau international, la Belgique obtient la cinquième place dans l'index de développement humain du PNUD (UNDP (1999). *Human Development Report*. New York & Oxford: Oxford University Press).

30 Sans la sécurité sociale, en Belgique, environ 42% des ménages pourraient être considérés comme pauvres (Commission européenne (1998). *La protection sociale en Europe 1997*. Luxembourg: Office des publications européennes).

31 Voir articles 23 et 24, §3 de la Constitution.

instances compétentes. Les associations qui donnent la parole aux pauvres y seront associées.

180. La réalisation des objectifs intermédiaires sera évaluée au moyen d'indicateurs qui concernent tous les domaines de la pauvreté, tels que ceux-ci sont énumérés ci-après et dans les autres parties de ce plan. Ces indicateurs sont, entre autres, - mais pas exclusivement - le nombre de minimexés, le nombre de familles monoparentales, le taux de chômage (notamment le chômage de longue durée), le taux d'endettement (voir ci-dessous le chapitre consacré au surendettement), la répartition des revenus des ménages, le taux d'alphabétisation fonctionnel, les indicateurs de santé, le nombre d'affaires traitées en pro Deo³². Tous les indicateurs quantitatifs doivent être interprétés dans leur contexte. Comme il a déjà été mentionné, les associations qui donnent la parole aux pauvres participeront à ce processus, de façon à disposer également d'indicateurs qualitatifs. Une attention particulière sera accordée au budget alloué au minimex et à l'accompagnement de personnes qui dépendent de cette aide sociale.

181. Les recherches en cours sur le "benchmarking" (étalonnage des performances) seront associées à ce processus.

182. Le Gouvernement fédéral souhaite prendre les mesures énumérées ci-dessous de façon intégrée et à la lumière des conclusions du Conseil européen de Lisbonne et il œuvrera dans le cadre de la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale tout en respectant les compétences des Régions, Communautés et autorités locales, dans un esprit de coopération avec ces autorités, et sur base d'un dialogue avec les organisations qui donnent la parole aux pauvres.

183. Le Gouvernement fédéral souhaite entre autres également y associer les organisations de femmes, les organisations s'occupant des familles, les organisations défendant les droits des locataires et les syndicats.

Travail et revenu décent

184. L'augmentation des possibilités d'emploi par la formation, la diminution du coût du travail et la création d'un climat favorable aux investissements massifs pour l'emploi forment les leviers principaux de la prévention de la pauvreté. Le gouvernement fédéral fera réaliser une étude examinant dans quelle mesure les bas revenus du travail et de remplacement sont suffisamment élevés pour prévenir les situations de pauvreté et de précarité et formulera des propositions, compte tenu des principes énumérés au début de ce plan. Un Etat qui se veut social et actif doit investir dans les personnes, dans l'entrepreneuriat, dans la formation et l'emploi, dans tous les secteurs et surtout pour les jeunes, pour que les personnes puissent profiter de la plus-value sociale que produit le travail et pas uniquement de prestations.

185. Le Gouvernement fédéral souhaite prendre les mesures suivantes pendant la période du plan :

186. – faire réaliser une étude sur la possibilité d'individualiser toutes les allocations et l'impôt sur les personnes physiques dans un contexte d'inégalité des revenus;

187. - établir une proposition, en collaboration avec les partenaires sociaux, de mesures en matière de redistribution du travail et de mesures facilitant la combinaison famille-travail et loisirs, entre autres, via une réduction de la durée du travail dans les conditions telles que définies dans l'accord gouvernemental;

188. - réduire les charges sur le travail, notamment sur le travail peu qualifié et augmenter les revenus les plus bas par voie fiscale et parafiscale pour favoriser l'embauche des groupes les plus vulnérables. Le Gouvernement évaluera la mesure dans laquelle cette réduction des charges entraîne une création effective d'emplois. Il veillera en tout cas à ce

³² Voir notamment les indicateurs repris dans le Rapport fédéral sur le développement durable. Bureau fédéral du plan (1999). *Sur la voie d'un développement durable? Premier Rapport fédéral sur le développement durable*. Bruxelles: Bureau fédéral du plan. p.149.

que, dans le cas d'une réduction des cotisations de sécurité sociale, un financement alternatif soit assuré, permettant le maintien des prestations aux citoyens les plus défavorisés. Pendant la période du plan, le gouvernement évaluera tous les plans pour l'emploi dans le but de favoriser l'intégration des chômeurs de longue durée, des minimexés et équivalents et des personnes risquant de tomber dans l'une de ces catégories;

189. - faire évoluer les Agences locales pour l'emploi (les ALE) vers un système de (ré)insertion de ces catégories sociales. L'accent sera mis sur l'économie sociale sous toutes ses formes et sur des projets d'activation, que ce soit dans le secteur marchand ou dans le secteur non marchand. La complémentarité entre toutes les formes de travail rémunéré est visée. L'on examinera également à cet effet les possibilités légales d'introduire des clauses sociales dans les adjudications publiques;

190. - veiller à ce que les sanctions et les suspensions prévues dans la réglementation du chômage ne soient pas contre-productives et, par conséquent, ne conduisent pas à confiner les intéressés dans une situation de pauvreté ou à confirmer leur exclusion sociale. Le Gouvernement abordera dans le cadre de la conférence interministérielle de l'emploi la question de l'accompagnement adéquat de l'intéressé;

191. - augmenter graduellement les plus petites pensions afin de garantir à chacun des moyens d'existence suffisants et adapter régulièrement les pensions au bien-être. Compte tenu de l'évolution démographique, le Gouvernement fédéral garantira en priorité la viabilité du système de pension légale. La gestion globale de réduction de la dette est à ce titre la meilleure garantie.

192. Compte tenu de l'évolution démographique future, le Gouvernement prendra les mesures nécessaires afin d'encourager le développement de systèmes collectifs de capitalisation conformément à l'accord de Gouvernement;

193. - étudier la mesure dans laquelle il est possible de déduire fiscalement, par le biais de réductions d'impôt, ou de payer au moyen des nouveaux chèques services, les services à domicile ou aux personnes, habituellement fournis par le biais du travail au noir. A partir de 1999, les tranches imposables en matière d'impôts sur les personnes physiques seront réindexées et la cotisation complémentaire de crise sera progressivement supprimée. Il sera aussi procédé à une révision générale de l'impôt sur les personnes physiques. A cet égard, une réponse fiscale visant à couvrir certains coûts spécifiques des contribuables au revenu faible sera étudié.

Santé

194. Garantir des soins de santé pour les plus démunis et les personnes à bas revenu est essentiel. Une attention particulière sera accordée aux problèmes que ces personnes - parmi lesquelles les pensionnés, les chômeurs, les malades chroniques et les handicapés - signalent en ce qui concerne l'accessibilité aux soins de santé. Le Gouvernement fédéral prendra également des mesures dans le domaine de la prévention, comme prévu dans le chapitre Santé et environnement. Car, en plus de la garantie de l'accessibilité des soins de santé, le Gouvernement fédéral est convaincu du fait que des mesures doivent être prises en matière d'habitudes de vie et d'alimentation saines (entre autres, en ce qui concerne les enfants) et de campagnes d'information à ce sujet, de sorte que l'on puisse agir préventivement. Le Gouvernement fédéral élaborera des propositions à ce sujet, en collaboration avec les Communautés en créant des plates-formes d'exécution avec des programmes intégrés à objectif spécifique clairement défini.

195. Afin d'assurer l'accessibilité financière des soins de santé pour tous, en particulier pour les malades chroniques, le gouvernement analysera la structure des coûts des soins de santé concernant ces catégories de patients. Il envisagera la possibilité de prendre en compte le ticket modérateur des médicaments dans le calcul de la franchise ainsi que de réduire le ticket modérateur réclamé aux malades chroniques. La qualité des soins des maladies chroniques sera améliorée, les interventions spécifiques seront augmentées et

les seuils financiers seront éliminés.

196. Le Gouvernement fédéral souhaite que l'on veille à ce que les conséquences positives de l'extension du régime Veufs, invalides, pensionnés et orphelins (VIPO) ne soient pas tempérées par les augmentations de prix et le non-remboursement de frais médicaux et de médicaments. Le Gouvernement fédéral stimulera l'utilisation de médicaments génériques par des mesures incitatives. Vu le nombre important de questions concernant la gratuité des soins de santé pour certaines catégories de personnes, le gouvernement étudiera ce problème.

197. Le Gouvernement fédéral mettra en route la concertation avec les Communautés sur la mise au point d'une assurance autonomie.

Logement

198. Disposer d'un logement convenable est étroitement lié à de nombreux aspects de la vie: les revenus, la santé, etc. Les personnes à bas revenu ont plus de difficultés à accéder à de tels logements, surtout dans certains quartiers des (grandes) villes, et ce malgré le fait qu'il s'agit d'un droit garanti par la Constitution. Mais des problèmes peuvent également être signalés dans des régions plus rurales, comme les difficultés d'accès aux équipements collectifs (par exemple, les transports en commun). C'est pourquoi le Gouvernement fédéral a décidé de prendre des mesures en collaboration avec les Régions pour améliorer la viabilité de ces zones et renforcer le tissu économique et social local, entre autres l'accès au logement social. A ce sujet, une politique de lutte contre la pauvreté différenciée s'impose, axée sur les problèmes spécifiques de chaque quartier ou sous-région rurale.

199. Tout en respectant les compétences des Régions et dans le cadre de la conférence interministérielle de l'intégration sociale, le Gouvernement fédéral accordera une attention particulière: (i) aux petites habitations; (ii) aux sociétés de location sociale; (iii) au système des allocations de logement; (iv) à l'utilisation de primes à la rénovation; (v) à l'accès à la propriété; (vi) aux mesures d'expulsion; (vii) aux habitants des campings; (viii) aux sans-abri; (ix) à l'accès des personnes handicapées et des seniors aux endroits publics et aux bâtiments; (x) à la fourniture minimale d'eau, de gaz et d'électricité, et ce principalement dans le cadre de la libéralisation des différents marchés. En outre, le Gouvernement commencera par l'évaluation des contrats de sécurité et de société, en vue d'améliorer la qualité de vie et sans que cette évaluation parte du principe qu'il existe un lien nécessaire entre pauvreté et criminalité.

200. Tout en respectant les compétences des Régions et dans le cadre de la conférence interministérielle de l'intégration sociale, le Gouvernement fédéral fera examiner les possibilités d'amélioration des équipements de première nécessité de tous les bâtiments gérés par les CPAS, en vue d'une utilisation rationnelle des ressources naturelles et d'une amélioration de la viabilité de ces bâtiments et logements. Cette rénovation sera par excellence une possibilité d'emploi pour des personnes défavorisées. En collaboration avec les partenaires sociaux, le Gouvernement fédéral examinera dans quelle mesure des projets dans le secteur de l'économie sociale pourront être lancés sur ce thème et pourront être soutenus par des mesures fiscales et diverses primes dont les primes à la rénovation, sans que ces projets entraînent une concurrence déloyale par rapport au secteur régulier. En outre, le Gouvernement fédéral développera, en concertation avec les Régions, un système qui offre la garantie que les habitations proposées sur le marché de la location sociale et régulière disposent d'équipements consommant peu d'énergie et répondent aux exigences minimales en matière de sécurité et d'hygiène.

Droit à une famille

201. Le Gouvernement fédéral examinera dans quelles circonstances peut être maintenu le statut de chef de famille en cas de placement d'un enfant.

202. Dans le cadre de la réforme générale de l'impôt sur les personnes physiques précitée, le Gouvernement examinera dans quelle mesure la déduction fiscale pour enfants à

charge peut être élargie par un système de crédit fiscal. Les partenaires sociaux et les associations qui donnent la parole aux pauvres y seront étroitement associés.

Assistance sociale

203. Une condition nécessaire à une aide sociale accessible est que les documents administratifs soient facilement compréhensibles par tous. Le Gouvernement fédéral se chargera de la simplification de divers documents: ceux concernant les CPAS, l'exercice de droits, l'inscription des sans-abri à une adresse de référence, les huissiers. Enfin, tous les documents pertinents pour les personnes installées en Communauté germanophone doivent être traduits en allemand. Les personnes qui ne maîtrisent aucune des trois langues nationales, mais qui peuvent toutefois faire valoir des droits généraux, doivent avoir l'opportunité de les exercer, en collaboration avec les organisations qui défendent leurs intérêts, dans le respect des lois linguistiques. En outre, le Gouvernement fera rédiger un rapport sur l'existence d'éventuels obstacles à l'accès aux CPAS et à l'exercice des droits.

204. Pour assurer le droit à l'assistance sociale et faciliter le traitement de dossiers d'aide sociale, le gouvernement fédéral prendra des mesures afin de préparer la connexion des CPAS au Réseau de la Banque carrefour de la Sécurité sociale.

Enseignement

205. L'enseignement est en principe gratuit et doit accepter tous les enfants, quelque soit leur origine sociale. Pour garantir ceci aux plus démunis, le Gouvernement invitera les Communautés à prendre des mesures pour permettre aux parents et aux jeunes de mieux participer à la vie scolaire et veillera à ce que la liste des fournitures et activités extrascolaires ne pouvant faire l'objet d'une demande d'intervention financière soit respectée.

206. Le Gouvernement recommandera aux Communautés d'examiner dans quelle mesure un système de fonds doit être prévu pour permettre à tous les élèves de disposer des fournitures obligatoires et de participer aux différentes activités organisées.

207. Le Gouvernement fédéral reconnaît qu'un accompagnement adapté des élèves qui ont un retard scolaire (ou risquent d'en avoir) est d'une importance primordiale. A cet égard, il demandera aux Communautés d'examiner quelles mesures peuvent être prises.

208. Enfin, le Gouvernement fédéral demandera aux Communautés d'examiner la possibilité d'introduire dans l'ensemble des programmes scolaires le sujet des Droits de l'Homme ainsi qu'une formation sur le développement durable.

Culture

209. La culture est tout le domaine de l'existence dans lequel les êtres humains expriment leurs valeurs et leurs pensées et communiquent entre eux. Elle permet de participer à la construction de la société et de se perfectionner. Toutes les organisations actives dans le milieu social ont ici un rôle important à jouer. Pour cette raison le Gouvernement fédéral propose de mettre en œuvre l'évaluation de la réglementation actuelle concernant l'accès à la culture et aux moyens de communication et d'information et de coordonner les réglementations en matière de chèques-culture et/ou de toute autre initiative allant dans le même sens. Le Gouvernement fédéral mettra également au point un statut pour les artistes. La culture doit être étendue à la participation à la vie sociale. Cela est encore plus important pour les personnes qui vivent dans la marginalité.

Justice

210. Les droits garantis par la Constitution appartiennent à chacun. Pour que tous, et en particulier les personnes qui vivent en marge de la société, puissent exercer leurs droits, le

Gouvernement fédéral chargera son administration d'examiner les raisons expliquant la progression du nombre de dossiers pro Deo et de formuler des propositions en vue d'accroître le budget consacré à l'assistance juridique de première ligne. Le Gouvernement fédéral prendra des mesures pour que le rôle des maisons de justice vis-à-vis des CPAS soit précisé, et par conséquent mieux coordonné et que le cadre de l'aide aux victimes soit étendu. Simplifier la procédure et améliorer l'accès à la justice sont ici les objectifs prioritaires. Enfin, le Gouvernement fédéral développera des mesures pour la formation des juristes pour ce qui est de la problématique du placement d'enfants.

c. Mise en œuvre du plan

211. Comme il a déjà été mentionné, la lutte contre la pauvreté est un problème touchant l'ensemble de la société. Toutes les administrations, tous les services publics et toutes les institutions peuvent prendre des mesures dans leur domaine d'action qui contribuent à prévenir la pauvreté et à y remédier effectivement. Il y a donc une responsabilité commune mais différenciée. En ce qui concerne la mise en œuvre des mesures de ce Plan-cadre, des responsabilités spécifiques peuvent être établies.

212. Les principaux responsables de la mise en œuvre de ce Plan-cadre sont:

213. - le ministère fédéral des Affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement, administration de l'Intégration sociale, cellule Pauvreté;

214. - le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale établi par l'Accord de coopération et ayant comme mission de poursuivre le dialogue avec les associations qui donnent la parole aux pauvres et de publier un rapport biennal sur l'évolution de la pauvreté et de l'exclusion sociale ainsi que le comité de gestion et la commission d'accompagnement de ce Service. En outre, ce rapport biennal sera une contribution importante pour le suivi des mesures ici proposées et pour les plans suivants en matière de développement durable;

215. - les institutions régionales et communautaires compétentes;

216. - les centres publics d'aide sociale;

217. - les associations qui donnent la parole aux pauvres.

218. Le Gouvernement propose que la CIDD mette sur pied un Groupe de travail pauvreté ayant pour mission de veiller à l'avancement de ce Plan-cadre, en collaboration avec les services concernés par l'Accord de coopération conclu entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions et relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté³³, qui est un des instrument clefs de la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ce groupe de travail serait assisté par plusieurs cellules techniques. Une de ces cellules s'occuperait du développement d'un instrument de politique "macrosocioéconomique" permettant de contrôler si telle ou telle mesure prise a pour effet de diminuer la pauvreté. La création d'un groupe de Travail Pauvreté au sein de la CIDD doit s'intégrer dans d'autres développements sur le terrain (par exemple l'autonomisation du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, la Cellule de politique urbaine...)

2.2. Politique de réduction du surendettement

2.2.1. Etat de la question

219. Les systèmes de crédit (crédit hypothécaire, crédit à la consommation, cartes de crédit, etc.) constituent à l'heure actuelle des mécanismes-clés du fonctionnement de notre société. Ils sont un moyen efficace de développement, notamment parce qu'ils permettent l'accès à la consommation et à l'investissement.

³³ Accord de coopération signé le 5 mai 1998 à Bruxelles. Loi du 27 janvier 1999.

220. Ces dernières années, la concurrence de plus en plus forte a amené les prêteurs à proposer des offres de plus en plus alléchantes, à développer diverses formules de crédit plus souples, parfois non réglementées (exemple: découvert bancaire pour un montant inférieur à 50.000 BEF non soumis à la loi sur le crédit à la consommation), à segmenter leurs clients et à cibler certaines catégories notamment les jeunes et les ménages aux revenus modestes. Le développement de ces techniques a engendré un recours accru au crédit. L'encours des crédits à la consommation a presque doublé en termes nominaux entre 1985 et 1997³⁴. En 1998, le poids des crédits dans le revenu total des ménages s'élevait à 27%³⁵. Avec ce niveau, le taux d'endettement des ménages belges reste encore peu élevé par rapport aux autres Etats membres de l'Union européenne.

221. Cependant, les enquêtes de budget des ménages montrent que la moitié des ménages belges ayant les revenus les plus faibles avaient une épargne positive à la fin des années 70 mais que cette moitié vit aujourd'hui en moyenne à crédit (épargne négative)³⁶. L'endettement est d'ailleurs en moyenne plus lourd chez le quart des ménages les plus modestes: il atteignait 48% de leurs revenus en 1998³⁷. De plus, ces ménages sont généralement soumis à des conditions d'emprunt plus chères. Il sont donc dès le départ placés dans une situation financière plus difficile, plus fragile.

222. L'abus des mécanismes de crédit, tant par les professionnels du crédit que par les consommateurs, ainsi que l'évolution de la situation socio-économique des dernières années ont amené certains ménages à se "surendetter". Le surendettement caractérise les personnes qui ne sont pas en état, de manière durable, de payer leurs dettes exigibles ou à échoir quelles qu'elles soient³⁸. En 1998, le nombre de personnes ayant des problèmes de paiement s'élevait à 368.109³⁹, et le nombre de contrats de crédit concernés à 477.807, en augmentation respective de 26% et de 56% par rapport à 1992. Les ménages surendettés présentent en moyenne le profil suivant: revenu mensuel total net par ménage inférieur à 60.000 BEF, sans-emploi, ménage isolé ou famille monoparentale, faible scolarité⁴⁰. Ces ménages ont en moyenne plusieurs dettes: non seulement des dettes bancaires, mais aussi des dettes fiscales, des dettes de soins de santé, des dettes de loyer, d'eau, de gaz et électricité, de téléphone, etc. Remarquons que les dettes relatives à certains besoins essentiels sont en augmentation: les dettes de gaz et d'électricité ont doublé depuis 1993⁴¹, et que certaines personnes, aux revenus très modestes (exemple: les bénéficiaires du minimum de moyens d'existence) s'endettent pour pouvoir satisfaire leurs besoins de base quotidiens.

223. Dans de telles conditions, le pas est vite franchi d'emprunter pour rembourser d'autres dettes. L'effet boule de neige de l'endettement individuel s'enclenche et la situation financière de ces ménages devient insoutenable. Les situations de surendettement sont alors souvent la source d'exclusion sociale. La lutte contre le surendettement a donc à la fois comme objectif de lutter contre l'exclusion sociale et de mettre en place des schémas de consommation soutenable. Des conseils en gestion budgétaire peuvent se révéler être un moyen d'aide efficace.

34 Fraselle N. (1998). *Crédit, endettement et surendettement des ménages*. Courrier hebdomadaire n1610. Bruxelles: CRISP.

35 Ibidem. Fraselle N. (1998).

36 INS. Enquête de budget des ménages.

37 Ibidem. Fraselle N. (1998).

38 Ibidem. Fraselle N. (1998).

39 Nombre de personnes enregistrées à la Centrale des crédits aux particuliers.

40. Observatoire du crédit et de l'endettement (1998). *Compendium des statistiques de la consommation, du crédit et de l'endettement des particuliers*. Louvain-La-Neuve.

41 Vranken J., Geldof D., Van Menxel G. (1998). *Armoede en Sociale Uitsluiting Jaarboek 1998*. p.93. Leuven: Acco.

2.2.2. Plan d'action

a. Objectif stratégique

224. Le Gouvernement s'engage à éliminer progressivement le surendettement. D'ici 2003, il propose d'adopter un objectif stratégique de réduction d'au moins 10% des enregistrements de défaillances de crédit (nombre de personnes enregistrées à la Centrale des crédits aux particuliers).

225. Cet objectif de réduction du surendettement devra également s'apprécier au regard d'une série d'autres indicateurs tels que l'évolution des enregistrements de saisie sur salaires, le montant des dettes relatives à certains besoins essentiels (gaz, électricité, eau, soins de santé, alimentation, etc.), le quotient d'endettement selon le niveau de revenus, etc.

b. Politiques et mesures

226. Pour atteindre cet objectif, le Gouvernement prendra à la fois des mesures préventives et curatives.

Sur le plan préventif

227. - Le contrôle des différentes publicités faites par les professionnels du crédit sera renforcé pour éviter et punir les publicités trompeuses, déloyales et abusives et pour mieux informer les consommateurs. Ce contrôle sera étendu à certaines formes de publicité laissant croire que l'argent est facile à gagner (jeux d'argent). Ces mesures seront notamment prises au travers de l'entrée en vigueur au cours de l'an 2000 du projet de modification de loi visant à compléter la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce.

228. - Dans le cadre des mesures en matière de sensibilisation, formation et éducation décrites dans la section consacrée à la consommation soutenable et en concertation avec les Régions et Communautés, le Gouvernement veillera à ce que les thèmes du surendettement et de la gestion de l'argent soient intégrés dans les cours de formation pour enfants et pour adultes et dans les actions de sensibilisation menées par les associations. Dans le cadre de son soutien aux services de médiation de dettes (voir paragraphe 234), il proposera que ces services fournissent également des conseils aux ménages souhaitant obtenir un crédit.

229. - En accord avec la Déclaration gouvernementale, la création d'une centrale positive des crédits sera rendue effective en 2002. Dans le respect de la vie privée, cette centrale devrait collecter, centraliser et contrôler les informations en matière de crédit. L'organisme de crédit sera obligé de s'adresser à cette banque de données pour toute autorisation d'octroi de crédit.

230. - La mise en place d'une centrale positive devrait être complétée par l'adoption de normes d'auto-contrôle pour les organismes de crédit relatives à l'octroi de crédits aux ménages modestes, de telle sorte que l'endettement reste supportable et ne porte pas atteinte à la capacité de faire face aux charges incompressibles. De plus, le Gouvernement demandera que la problématique de l'accès au crédit et aux services financiers soit intégrée à l'étude qu'il fera réaliser sur la livraison minimale d'eau, d'énergie et d'autres besoins de base (voir chapitre Lutte contre la pauvreté, paragraphe 199). Dans ce contexte, il convient de souligner également l'importance de l'apprentissage et la prise de responsabilité financière propre.

231. - Le Gouvernement réglementera les sociétés de recouvrement des dettes.

232. - Enfin, le Gouvernement demandera qu'une étude sur la possibilité d'interdire aux organismes de crédit l'octroi de crédits aux jeunes en dessous d'un certain âge soit réalisée pour 2001. Cette étude devra établir des propositions concrètes afin que le

Gouvernement puisse prendre des décisions sur ce sujet au cours de l'année 2002.

Sur le plan curatif

233. - L'application de la loi du 5 juillet 1998 relative au *règlement collectif des dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis* permettant au débiteur, dans la mesure du possible de payer ses dettes en lui garantissant ainsi qu'à sa famille une vie conforme à la dignité humaine, continuera à être évaluée régulièrement. En concertation avec les secteurs concernés, ces évaluations permettront d'en améliorer le fonctionnement dans l'objectif principal de la loi qui est le respect de la dignité humaine. Elles s'appuieront sur une série d'indicateurs. De plus, le Gouvernement créera un Fonds pour le traitement des situations de surendettement, alimenté par les organismes de crédit.

234. - En concertation avec les régions, le Gouvernement fédéral soutiendra le développement régional des services de médiation de dettes (formation des médiateurs, reconnaissance des services de médiation, financement de ces services), ainsi que la sensibilisation à l'existence de ces services.

235. - La règle du code civil prévoyant l'imputation prioritaire des remboursements sur les intérêts et frais sera modifiée afin d'éviter l'effet boule de neige de l'endettement.

236. Pour l'ensemble de ces mesures préventives et curatives, les Régions ayant de nombreuses compétences en la matière, le Gouvernement veillera à travailler en concertation avec celles-ci.

c. Mise en œuvre du plan

237. Aux institutions gouvernementales concernées par la lutte contre la pauvreté, s'ajoute ici la Centrale des crédits aux particuliers (logée à la Banque nationale de Belgique) traitant du surendettement.

238. Une des cellules du Groupe de travail pauvreté, qui sera créé au sein de la CIDD, s'occupera de la problématique évoquée ci-dessus.

2.3. Politique santé - environnement

2.3.1. Etat de la question

239. Selon l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), *la santé environnementale recouvre les aspects de la santé humaine, y compris la qualité de la vie, qui sont déterminés par les facteurs physiques, biologiques, sociaux et psychosociaux de l'environnement. Celle-ci comprend les aspects théoriques et pratiques de l'évaluation, de la correction, du contrôle et de la prévention des facteurs environnementaux qui peuvent potentiellement affecter de manière adverse la santé des générations présentes et futures* (mais donc ni les maladies infectieuses, ni les maladies génétiques). Les questions de santé environnementale sont un enjeu des politiques de développement durable, notamment en suivant les 5 principes définis dans la partie 1 parce qu'elles requièrent une meilleure intégration des politiques sectorielles (industrie, transports, agriculture...). De même, ce sont des problèmes planétaires (la pollution, les radiations ionisantes ne connaissent pas les frontières) et intergénérationnels (effets sur le développement des fœtus, accumulations de produits toxiques qui atteindront des niveaux dangereux dans plusieurs dizaines d'années...). Enfin, l'incertitude scientifique est centrale dans une problématique que les scientifiques, le public et les autorités politiques sont en train de découvrir. Par conséquent, le principe de précaution doit être appliqué de façon soigneuse et délibérée.

240. D'une part, le nombre de véhicules automobiles et de kilomètres parcourus, le nombre de trajets en avion sont en pleine croissance de telle sorte que la pollution augmente malgré l'usage croissant de moteurs aux émissions plus faibles et au niveau sonore moins

élevé. Si on le compare aux autres pays européens, le niveau d'utilisation agricole de pesticides en Belgique reste relativement élevé. D'autre part, les allergies et les affections respiratoires ou les pathologies liées au bruit excessif, à la pollution, à la présence de produits toxiques dans l'alimentation ou dans l'habitat constituent autant d'atteintes à la santé en général et à la santé environnementale en particulier. Les risques rencontrés par les travailleurs sur leurs lieux de travail sont également nombreux: risques d'accidents pouvant entraîner la mort ou un handicap, risques de maladies professionnelles liées à des agents physiques, chimiques ou biologiques, risques pour le fœtus de la travailleuse enceinte, risques pour la santé mentale liés au stress et à la violence par exemple. Bien qu'au niveau du travail les risques de maladies professionnelles classiques (intoxications...) ont fort diminué par les mesures de prévention à grande échelle, de nouvelles affections apparaissent pour lesquelles le système de maîtrise de risque doit encore être rendu pleinement opérationnel. L'incidence d'accidents du travail reste assez élevée, surtout en ce qui concerne leur gravité, due à une prévention insuffisamment intégrée. Les différentes pollutions ont des effets cumulatifs ou synergiques. Il est donc, dans la plupart des cas, difficile de définir clairement les effets d'une substance. L'application du principe de précaution s'impose donc pour ne pas avoir à regretter, mais un peu tard, de n'avoir pas vu venir des problèmes de santé majeurs. L'augmentation des maladies environnementales risque d'ailleurs de grever la sécurité sociale de frais de plus en plus importants. De fait, la mortalité due aux maladies respiratoires causées par la pollution automobile a maintenant dépassé en nombre celle due aux accidents d'auto⁴². L'OMS signale aussi le doublement tous les 10 ans du nombre d'asthmatiques en Europe occidentale⁴³. Les facteurs de santé environnementale ne constituent, bien sur, qu'une partie des facteurs influençant l'état de santé de chaque individu, celle-ci est aussi déterminée par l'hérédité génétique, les circonstances économiques et le statut social, le cadre de vie global et particulier, le style de vie mené, etc.

241. Ces problèmes de santé environnementale ne peuvent donc pas être séparés des problèmes sociaux. Le chapitre consacré à la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale envisage les mesures financières à prendre pour améliorer la santé des couches les plus défavorisées de la population. Ce chapitre-ci insiste sur l'importance qu'il faut donner à la surveillance et à la réparation des effets négatifs de la consommation chez les plus démunis surtout chez les enfants et les femmes enceintes. En effet, d'une part, les plus démunis sont davantage en contact avec des facteurs environnementaux négatifs (logements inadéquats, dans des zones polluées). D'autre part, ils disposent de moins de ressources pour se soigner face aux effets de ces facteurs environnementaux.

242. L'accent doit donc être mis sur le fait que les interactions entre les facteurs qui influencent l'état de santé environnementale de chaque individu (environnement, hérédité, circonstances sociales et économiques) et les effets des risques recensés sont encore insuffisamment connus. Etant donné la complexité de la problématique santé-environnement et en raison de la multitude des paramètres intervenant dans la santé, une approche prudente sera utilisée dans l'appréhension des facteurs environnementaux.

2.3.2. Plan d'action

a. Objectifs stratégiques

243. En accord avec les engagements d'Action 21 et malgré les incertitudes scientifiques qui caractérisent le domaine de la santé environnementale, le Gouvernement souhaite atteindre les objectifs suivants:

244. - une diminution des facteurs de causalité ou d'aggravation des maladies respiratoires y compris liées au travail;

245. - une diminution des facteurs de causalité ou d'aggravation des maladies allergiques y

⁴² OMS (1999). Press background 0/99. Données en provenance de France, Suisse et Autriche.

⁴³ Press release WHO 98/92.

compris liées au travail;

246. - une diminution des facteurs de risque qui favorisent le développement des cancers et qui sont liés au travail ou à l'environnement.

247. - une diminution des facteurs de causalité ou d'aggravation des accidents de travail, des maladies professionnelles et des autres affections liées au travail.

248. Ces résultats doivent être visibles dans toutes les couches de la population et provenir d'une diminution des facteurs environnementaux négatifs qui sont à l'origine de ces maladies. Ils doivent être accompagnés d'une politique d'information et de sensibilisation du public, qui lui permette de prendre les bonnes décisions dans ses comportements de consommation et de faire face aux risques liés à son travail.

249. Pour apprécier les progrès vers ces objectifs, d'autres indicateurs devront être suivis. Il s'agit notamment, au niveau des indicateurs de pression, de la concentration dans l'atmosphère de divers polluants (O₃, NO_x, COV, etc.) et, au niveau des indicateurs de réponse, des budgets alloués à la recherche en matière de santé environnementale, en pourcentage des budgets alloués à toutes les recherches en matière de santé. D'autres indicateurs de santé environnementale sont aussi à prendre en compte mais ils restent à construire (voir politiques et mesures ci-dessous).

b. Politiques et mesures

250. La Belgique s'est engagée dans le cadre de la section européenne de l'OMS à rédiger un Plan d'action environnement-santé (NEHAP: National environment and health action plan, appelé Plan environnement-santé dans le texte) *afin d'intégrer les préoccupations relatives à l'environnement et à la santé, (y compris sur les lieux de travail), sur la base de la réciprocité, dans les politiques et les plans nationaux, les plans pour les secteurs économiques, la législation et les finances*⁴⁴. Le Plan environnement-santé n'est donc pas un plan englobant l'ensemble des mesures pouvant contribuer à la protection et à la promotion de la santé et du bien-être général de la population. Il a plutôt pour vocation d'être un cadre de référence rassemblant et intégrant toutes les actions tendant à prévenir et à éliminer les risques d'atteinte à la santé environnementale. La structure du Plan environnement-santé repose sur l'inventaire des problématiques environnementales. Les politiques et mesures du Plan environnement-santé seront donc liées aux plans d'environnement (et de développement durable) des Régions. Figureront notamment dans ce Plan des actions et mesures spécifiques relatives à l'eau, l'air extérieur, la nourriture, les déchets et l'épuration des sols, la politique de produits et les substances dangereuses, les radiations ionisantes et non ionisantes, le bruit, les OGM, l'environnement construit (urbain et rural), l'habitat et l'aménagement du territoire, le bien-être des travailleurs au travail. Des mesures et actions sectorielles seront aussi prévues, dans l'industrie, l'énergie, les transports, l'agriculture, le tourisme et la construction. Ces mesures sectorielles doivent naturellement s'intégrer dans un développement durable des secteurs en question.

251. Le Gouvernement veillera à la finalisation, au cours de l'année 2000, du 1er Plan environnement-santé belge par l'Autorité fédérale, les Régions et les Communautés. Ce Plan environnement-santé insistera sur l'importance de la recherche, de la formation en matière de santé environnementale, en ce compris l'environnement de travail, des professions médicales et paramédicales, des mesures sectorielles et de l'intégration pour atteindre les objectifs stratégiques mentionnés ci-dessus. Le Gouvernement fédéral et les entités fédérées prendront toutes les mesures de mise en oeuvre et d'application nécessaires à la réalisation du plan environnement-santé.

Recherche

252. Un important effort de recherche est à faire en concertation avec les Régions, afin de

⁴⁴ OMS (1999). Déclaration de la 3 conférence interministérielle sur l'environnement et la santé. <http://www.who.dk/london99/WelcomeF.htm> (18/11/1999).

posséder des informations pertinentes sur les problèmes de santé environnementale, les synergies et effets cumulatifs entre polluants. Les résultats de ces recherches doivent être facilement accessibles pour le public. Ces recherches doivent impérativement conduire à des actions globales, efficaces et rapides permettant d'atténuer ou d'éliminer les causes environnementales des problèmes de santé et doivent être menées par des chercheurs indépendants⁴⁵. Les différents problèmes existants déjà identifiés mais non résolus doivent sans tarder entraîner des mesures de même type. Cette partie de la politique est à mener notamment en collaboration avec les Services scientifiques, techniques et culturels (voir partie 3). L'on développera également des méthodes et l'on fera des études socio-épidémiologiques sur les structures pathogènes (et non les pathologies proprement dites) afin de permettre une meilleure intégration d'une part de données scientifiques et d'autres part de leur perception par le public.

253. Le Gouvernement souhaite que le Plan environnement-santé suive les axes principaux suivants:

254. - continuation et programmation de recherches portant notamment sur les pathologies dues à la pollution, en première instance celle causée par la circulation, ainsi que celle dans les habitations (indoor pollution) principalement dans les logements des plus démunis,

255.- continuation de la recherche sur l'impact sanitaire des substances dangereuses dans la chaîne alimentaire,

256.- recherche sur les effets possibles de l'introduction dans l'environnement d'organismes génétiquement modifiés,

257.- programmation et mise en oeuvre de recherches sur les problèmes de diminution de la fertilité;

258. - amélioration des registres des cancers et des allergies pour mieux déterminer les liens avec l'environnement, les liens avec les modes de consommation et les liens avec les conditions de travail. En outre, il existe un besoin urgent d'inventorier d'une part les atteintes à l'immunité et à la fertilité et d'autre part les « endocrine disruptors ».

259. - quantification des impacts sociaux et économiques des pathologies rencontrées (externalités comprises), pour définir les priorités d'intervention;

260. - mise au point d'indicateurs de santé environnementale (y compris dans le cadre de la santé physique et psychique au travail), prenant en compte les différences hommes-femmes et les conditions socio-économiques;

261. - renforcement de la politique d'évaluation et de gestion des risques d'accidents, de maladies professionnelles et des autres affections (y compris psychiques) liées au travail, en tenant compte des différences entre groupes à risques spécifiques;

262. - mise sur pied d'un système contraignant de normes d'immission ou de normes de santé pour les substances nocives dans l'air ambiant et l'air des espaces fermés, qui peuvent servir de base aux normes environnementales régionales.

Mesures sectorielles

263. La mise en œuvre de politiques et mesures sectorielles prenant en compte la santé et agissant sur les causes des problèmes de santé environnementale est nécessaire. Le Gouvernement rappelle ici les priorités, qui sont davantage détaillées dans les autres chapitres spécifiques relatifs à ces thèmes.

264. Le Gouvernement en concertation avec les secteurs concernés prendra des mesures dans les domaines suivants:

⁴⁵ Dont les recherches sont conformes aux principes éthiques et aux codes de conduite internationalement reconnus au sens du paragraphe 31.1 d'Action 21.

265. - industrie: normes de produit et écolabels pour les matériaux de construction, le mobilier, les tapis plains, les matelas (pour lutter contre les allergies). Etiquetage obligatoire pour les produits de façon à ce que les consommateurs allergiques puissent évaluer le risque et information spécifique vers le secteur, notamment à propos des problèmes rencontrés dans les logements vétustes. Lutte contre l'ensemble des accidents et des maladies professionnelles pour les travailleurs exposés aux produits dangereux. Réduction et, à terme, élimination des solvants; limitation, voire interdiction des produits les plus nocifs;

266. - transports et énergie: mesures au besoin en concertation avec les Régions favorisant une réduction des nuisances dues au trafic y compris aérien et aux résidus des combustions de carburants notamment par l'amélioration du contrôle technique (en vue de lutter en partie contre l'ozone et d'autres polluants); lutte renforcée contre les accidents de la circulation, contre le bruit et contre la congestion du trafic, source de stress et de pollution; mesures favorisant les moyens de transports non polluants impliquant une activité physique (marche à pied, vélo...). Les émanations provenant des moteurs à essence ou diesel doivent être limitées par des mesures techniques d'une part et des mesures d'organisation d'autre part. Les mesures techniques consistent d'une part à affiner les moteurs existants et d'autre part à la substitution par les moteurs plus respectueux de l'environnement (hydrogène, électricité). Les autorités doivent promouvoir les recherches sur ces technologies et décourager l'usage des types de moteurs anciens. Les mesures concernant l'organisation consistent tout autant à limiter les nuisances de circulation qu'à sévèrement réprimer les infractions. Il faut promouvoir tant en première instance (infrastructure nécessaire) qu'en deuxième instance (technique des assurances) les modes de transports alternatifs;

267. - champs électromagnétiques: élaboration de normes quant aux nuisances potentielles des champs électromagnétiques en tenant compte des normes internationales de l'OMS en matière de rayonnements électromagnétiques;

268. - agriculture:

269. - surveillance de la sécurité des denrées alimentaires par une Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (dont la création est en cours), L'Agence s'inscrit dans la lignée de la stratégie du Livre Blanc sur la sécurité alimentaire approuvé le 12/1/2000, en assurant l'évaluation de risque de même que la fixation des protocoles de contrôle. Le gouvernement veillera à garantir l'accès à l'information pour les consommateurs;

270. - suivi de la proposition du Conseil de la biosécurité qu'un groupe ad hoc "Développement durable" soit organisé en son sein pour étudier les effets de la culture et l'usage d'organismes génétiquement modifiés (OGM), informer et sensibiliser le public de manière objective sur le résultat de l'étude;

271. - en ce qui concerne les organismes génétiquement modifiés, le Gouvernement, tout comme l'Union européenne, respectera le principe de précaution jusqu'à ce que la modification annoncée de la directive 90/220 entre en vigueur;

272. - limitation de l'utilisation de pesticides en quantité comme en nombre de substances actives, et maîtrise des risques liés à l'utilisation des pesticides, notamment l'interdiction à terme de l'utilisation des pesticides dangereux ou dont le niveau de danger est inconnu, en cherchant autant la protection de la santé humaine (par exemple via la chaîne alimentaire) que son environnement (par exemple le milieu marin, la biodiversité) en attirant l'attention des utilisateurs sur les risques pour leur santé, aussi bien en agriculture qu'ailleurs et promotion de l'usage des moyens de lutte naturels;

273. - santé: le Gouvernement encouragera, en concertation avec les Communautés, la lutte contre le tabagisme, y compris passif, visant particulièrement les jeunes qui ne fument pas encore et les femmes enceintes. La Belgique prendra une part active à la négociation et l'application de la convention cadre antitabac et ses protocoles, que prépare l'OMS. Le Gouvernement prendra des mesures pour favoriser une utilisation appropriée des

antibiotiques, de façon à réduire l'apparition de souches de bactéries qui leur sont résistantes. Ces mesures contribueront à lutter contre le développement des maladies nosocomiales (qui sont contractées lors de séjours en milieu hospitalier). Le Gouvernement soutiendra l'échelonnement des soins de santé, en mettant l'accent sur les soins de santé de première ligne. Dans ce cadre, le médecin généraliste et les maisons médicales joueront un rôle de premier plan dans la lutte contre les maladies liées à l'environnement;

274. - droit: concrétisation du droit constitutionnellement garanti à la protection d'un environnement sain.

Intégration

275. Il n'y a pas de santé environnementale sans prévention, notamment par changements des mode de production et de consommation responsables de pollutions. Comme la médecine préventive est une compétence quasi exclusivement communautaire et comme une grande partie des compartiments de l'environnement est de compétence régionale, l'intégration doit se faire non seulement entre les politiques sectorielles, mais aussi entre les niveaux de pouvoir. Le Gouvernement veillera à ce que la réalisation et la mise en œuvre du Plan national environnement-santé permette de structurer la protection de la santé environnementale en faisant travailler ensemble les divers niveaux de pouvoir et les différents secteurs, en améliorant la communication du Gouvernement, l'accès à l'information et en tenant compte du contexte international.

c. Mise en œuvre du plan

276. La structure du Plan environnement-santé a été adoptée le 2 mars 1999 par le groupe ad hoc du Comité de coordination de la politique internationale d'environnement (CCPIE) et devrait être rédigé par celui-ci en 2000. Après une enquête publique et consultation pour avis du CFDD et des Régions et Communautés le Plan environnement-santé sera approuvé par une Conférence interministérielle de l'environnement élargie aux ministres de la Santé et ensuite soumis pour approbation au Conseil des Ministres dans son ensemble. Sa durée de vie est de 4 ans et une évaluation/révision est prévue à mi-parcours. La mise en œuvre des mesures proposées dépendra des différents ministères concernés.

3. Actions agriculture – milieu marin - diversité biologique

277. La protection de l'environnement, du milieu marin en particulier, suppose l'adoption de nouvelles stratégies concernant une foule d'activités différentes, notamment dans le secteur de l'agriculture et dans le domaine de la conservation de la diversité biologique. Celles-ci doivent être intégrées dans une vision de l'avenir fondée sur une optique de précaution (voir Partie 1. Principe de précaution). Le chapitre d'Action 21 plus spécifiquement consacré au milieu marin décrit les premiers pas à faire dans cette voie. Ses deux premiers volets traitent des effets des activités des zones côtières et autres dégradations du milieu marin liées à des activités terrestres et le troisième traite de la conservation de la diversité des ressources biologiques marines. Ces questions, jouant aujourd'hui un rôle décisif dans les risques futurs considérés, sont également traitées de façon plus approfondie dans ce Plan, même si l'agriculture et la diversité biologique ne sont pas les seules questions reliées à la pollution du milieu marin (puisque le développement de l'énergie, de l'industrie, des services tertiaires, etc., influencent également). Une partie de la pollution marine provient en effet d'activités terrestres comme l'agriculture. Cette activité répond à des besoins notamment alimentaires. Le défi à relever par ce Plan consiste donc à répondre à ces besoins, tout en accordant une priorité au caractère multifonctionnel de l'agriculture, en augmentant ses effets positifs notamment socio-économiques et d'entretien des paysages en concertation avec les Régions et en réduisant ses effets négatifs notamment sur la diversité biologique et l'environnement, lesquels ont des effets à court et à long terme sur la santé. Cette approche met aussi en

évidence d'autres bénéfices potentiels considérables de telles actions, comme la diversification de l'emploi agricole et non agricole, qui sont traités dans chacun des trois points suivants.

3.1. Politique de promotion d'un développement durable de l'agriculture

3.1.1. Etat de la question

278. A l'échelon européen, la contribution de l'agriculture à l'activité économique totale est actuellement modeste: 2,3% du PIB et 5,3% de l'emploi. En Belgique, 1,98 % de la population active travaille dans l'agriculture et produit 1,17% du PIB. L'évolution des structures et des modes de production n'a pas été sans conséquences socio-économiques et environnementales. En matière sociale et économique, c'est la diminution continue du nombre d'exploitations⁴⁶ et d'emplois, ainsi que la montée de l'endettement, qui en sont les conséquences les plus marquantes. Cette situation se traduit par une sortie accélérée des producteurs du secteur, par un vieillissement de la population active dans l'agriculture et par un manque de reprise des exploitations par les jeunes. En dépit de la forte décline de l'emploi dans le secteur agricole, ce secteur conserve un rôle socio-économique important dans les zones rurales. Mais, la valeur ajoutée y croît à un rythme plus faible que dans la plupart des autres secteurs. Cependant, l'agriculture fournit la plupart de la nourriture et joue un rôle majeur dans la gestion des terres et des paysages. Elle est accompagnée d'effets positifs et d'effets négatifs pour l'environnement. Enfin, il faut tenir compte du rôle multifonctionnel de l'agriculture en matière de gestion de l'eau et des cycles naturels, entre autres, du carbone.

279. L'agriculture est tributaire de la disponibilité de ressources naturelles et l'exploitation de celles-ci exerce des pressions sur l'environnement. A l'échelle européenne, ces pressions se sont accrues avec l'intensification des pratiques agricoles. Les productions laitière et porcine ont connu des phénomènes de concentration et dans le secteur des grandes cultures, l'augmentation des rendements s'est accompagnée d'une utilisation accrue d'intrants: la consommation européenne d'engrais est passée de 5 millions de tonnes environ en 1950 à plus de 20 millions de tonnes au cours des années 70 et 80, pour se situer à quelque 16 millions de tonnes à l'heure actuelle. L'utilisation européenne de pesticides montre une évolution similaire, la quantité utilisée en 1996 s'établissant à 300.000 tonnes par an environ. Les chiffres les plus récents indiquent cependant un renversement de la tendance à la baisse aussi bien pour les pesticides que pour les engrais. Par ailleurs, la quantité d'énergie utilisée par unité produite continue à croître.

280. Des pressions sont exercées sur les milieux aquatiques. Le lessivage de nitrates et de phosphates conduit à une eutrophisation des eaux de surface et marines. Un accroissement des taux de nitrates et des pollutions, par les pesticides et leurs résidus, dans les réserves d'eau potable, les eaux superficielles et les eaux souterraines est constaté. Des pressions sont également exercées sur le milieu atmosphérique. L'agriculture est la principale source d'émissions d'ammoniacque qui entraîne une acidification des sols et de l'eau et contribue aux pluies acides. En outre, l'agriculture est une importante source d'émissions de méthane et de protoxyde d'azote provenant respectivement de la production animale et des engrais, ce qui contribue à l'effet de serre. Le bromure de méthyle, qui a pour effet de détruire l'ozone, a été largement utilisé dans l'horticulture.

281. Ces phénomènes occasionnent des menaces pour la santé humaine, la conservation de la diversité biologique y compris l'équilibre des écosystèmes ainsi que des pertes économiques pour la pêche, pour la production d'eau potable, pour le tourisme...

282. Le développement et l'adoption de nouvelles méthodes de production sont susceptibles d'apporter des solutions. En effet, une demande croissante existe pour des produits issus de méthodes de production agricole ayant un effet bénéfique sur

46 -19% de 1992 à 1998.

l'environnement, telles que la production intégrée, l'agriculture traditionnelle utilisant peu d'intrants et l'agriculture biologique. A titre d'exemple, l'agriculture biologique offre une combinaison d'effets environnementaux, sociaux et économiques: ses principaux bienfaits pour l'environnement ont un impact positif, par exemple sur la biodiversité. Les bienfaits autres qu'environnementaux se traduisent par une création d'emplois due aux besoins accrus de main-d'œuvre et pour les producteurs par des prix de vente plus élevés. Un cadre légal européen applicable à la production biologique a été créé mais une attention moins grande a été réservée aux problèmes de la transformation et de la commercialisation, ce que de nombreux États membres considèrent comme un obstacle majeur à la croissance du secteur.

283. Cependant, une méthode de production telle que l'agriculture biologique est difficilement généralisable à l'ensemble de la production agricole. Il convient donc d'envisager des mesures permettant une diminution des effets négatifs et une augmentation des effets positifs des activités agricoles prises dans leur ensemble. De telles mesures seront d'autant plus efficaces qu'elles seront envisagées au niveau européen (PAC) ou même à l'échelle de la planète entière.

284. La Politique agricole commune de l'union européenne (PAC) détermine largement la politique agricole fédérale belge. Les objectifs initiaux de la PAC tels que formulés à l'article 33 du Traité instituant la Communauté européenne (1957) restent d'application: (i) accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre, (ii) assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture, (iii) stabiliser les marchés, (iv) garantir la sécurité des approvisionnements, (v) assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs. Elle-même s'insère dans un contexte d'accords relatifs au commerce international. Les piliers de la PAC sont: la politique du marché et des prix, en ce compris la politique commerciale vis-à-vis des pays tiers, la politique rurale ainsi que l'harmonisation des législations nationales en ce qui concerne les questions normatives ne ressortissant pas aux organisations communes des marchés (OCM).

285. Lors de la dernière réforme de la PAC (1999), les États membres ont choisi de privilégier un modèle agricole européen selon lequel, l'agriculture doit, en tant que secteur économique, être multifonctionnelle, durable, compétitive, répartie sur tout le territoire européen (y compris dans les régions défavorisées et de montagne). Elle doit être capable d'entretenir le paysage, de maintenir l'espace naturel et d'apporter une contribution essentielle à la vitalité du monde rural et elle doit être en mesure de répondre aux préoccupations et exigences des consommateurs en matière de qualité et sécurité des produits alimentaires, de protection de l'environnement et de défense du bien-être des animaux. Replacé dans un cadre plus large, celui des négociations au niveau de l'Organisation mondiale du commerce, le modèle d'agriculture multifonctionnel que prône l'Union européenne devra encore être affiné et défendu. La réforme de la PAC, décidée dans le cadre de l'Agenda 2000, offre de nombreuses possibilités en matière d'agriculture durable. Les nouveaux moyens à disposition doivent maintenant servir à la réalisation concrète d'un développement durable. Les principaux instruments prévus dans l'Agenda 2000 pour réaliser ces objectifs sont le règlement horizontal et la nouvelle politique de développement rural. Le règlement horizontal établit des règles communes pour les paiements directs aux agriculteurs. Ces paiements pouvant être subordonnés à des exigences environnementales et/ou modulés en fonction du niveau d'emploi dans les exploitations, de la prospérité totale de l'exploitation, du montant total des aides directes payées à une exploitation au titre d'une année donnée. La politique de développement rural voit son rôle renforcé, elle inclut des mesures agri-environnementales obligatoires. Au niveau sectoriel, les mesures existantes en matière de protection de l'environnement sont maintenues, voire renforcées (encouragement à l'extensification, conditions en matière de charge de bétail).

286. Des mesures ont donc été ou seront prises pour diminuer les pressions sur

l'environnement dans le cadre, entre autres, des réformes de la PAC de 1992 et 1999. D'autres mesures seront encore nécessaires, entre autres, pour réduire la contamination des eaux par les pesticides ou par les fertilisants. En matière d'émissions atmosphériques, le volume global des émissions de méthane devrait diminuer considérablement d'ici à 2010 du fait des initiatives actuellement mises en œuvre, principalement au niveau des Etats membres. En outre, la production agricole non alimentaire, telle que les oléagineux et les biogaz, pourrait contribuer de manière significative à diminuer les émissions de CO₂ et autres substances polluantes, en favorisant les sources d'énergie renouvelables. Il faut souligner que la production de biogaz contribue en plus à la diminution des émissions de méthane et ainsi est un double dividende pour la lutte contre les changements climatiques.

287. La politique fédérale en matière d'agriculture comprend la politique du marché et des prix, la politique des produits et la politique sanitaire. Le ministère des Classes moyennes et de l'agriculture participe à l'élaboration et l'administration de la PAC au niveau européen. En outre, il s'occupe de la gestion de la production, de la qualité des produits végétaux et animaux et des matières premières utilisées en agriculture. En matière de réforme des subsides à l'agriculture et de la politique des prix de ce secteur, des mesures ont été prises dans l'Agenda 2000. Ces mesures vont jusqu'en 2003. Pour préparer la prochaine période, il faudrait examiner dès à présent dans quelle mesure une aide à la production peut être remplacée par un subside en matière de revenus versé directement aux agriculteurs par les autorités fédérales lié à des conditions spécifiques en matière de protection de l'environnement et de protection de la nature.

3.1.2. Plan d'Action

a. Objectifs stratégiques

288. L'un des principaux objectifs de la nouvelle politique agricole européenne est de maintenir et de promouvoir une agriculture durable respectant l'espace naturel et semi-naturel, ainsi que les exigences environnementales, selon les dispositions des articles 2 et 6 du Traité d'Amsterdam. Cet objectif est le point de référence pour le Gouvernement: il permet notamment la poursuite et le renforcement d'une production de qualité respectueuse de la santé et de l'environnement.

289. Dans le cadre des négociations internationales ou dans l'éventualité d'un processus de réforme de la PAC, le Gouvernement poursuivra notamment les nouveaux objectifs suivants: (i) la défense du rôle spécifique de toutes les exploitations pour une agriculture multifonctionnelle; (ii) le caractère obligatoire du plafonnement des aides directes par exploitation; (iii) l'établissement d'un lien plus important entre les normes de qualité des produits et le payement des aides directes; (iv) un élevage plus lié au sol entre autres par une diminution de la dépendance des élevages par rapport aux importations de protéines destinées à l'alimentation animale et par une politique des cultures arables adéquate; (v) une meilleure prise en compte de l'emploi agricole; (vi) la révision de pratiques dans les activités d'élevage (exemple: l'utilisation routinière d'antibiotiques...); (vii) une meilleure prise en compte du bien-être animal dans l'élevage; (viii) une orientation des marchés de manière à ce que les prix des produits agricoles couvrent les coûts de production (tous les coûts); (ix) la révision des aides à certains secteurs (exemple: la culture du tabac). En ce qui concerne la concertation avec les Régions, la législation en vigueur sera appliquée rigoureusement.

290. La conversion à l'agriculture biologique sera encouragée de telle manière que le nombre de producteurs utilisant ce mode de production (très faible actuellement) augmente de 70% par an de 2000 à 2003. En terme de superficie, l'objectif est d'atteindre en 2003, au minimum 4% de la superficie agricole utilisée ou en cours de conversion vers l'agriculture biologique. Pour 2010, 10% de la superficie agricole devrait être réservée à l'agriculture biologique.

291. En ce qui concerne les flux d'éléments nutritifs (azote, phosphore) vers les milieux aquatiques, la contribution de l'agriculture à la réduction de 50% des apports totaux

d'éléments nutritifs par rapport aux niveaux de 1985 sera une priorité, conformément aux engagements pris lors de la troisième conférence sur la mer du Nord. Cet objectif s'inscrit dans la mise en œuvre de la stratégie OSPAR de lutte contre l'eutrophisation (voir paragraphe 330).

292. La réalisation de ces objectifs devra être appréciée au regard d'une série d'indicateurs. A cet égard, la Commission européenne développe actuellement des indicateurs en matière d'environnement et d'agriculture en se fondant sur l'expérience forgée par des organisations internationales telles que l'OCDE. Le Gouvernement propose que ces indicateurs soient repris pour suivre les progrès vers les objectifs décrits ci-dessus. En ce qui concerne les mesures visant à encourager le mode de production biologique, l'évolution du nombre d'agriculteurs produisant de manière biologique et le pourcentage de la superficie agricole utilisée en agriculture biologique seront utilisés.

b. Politiques et mesures

293. Aux termes du règlement horizontal, les Etats membres prennent, dans le cadre des activités agricoles relevant du règlement, les mesures environnementales qu'ils considèrent appropriées compte tenu de la situation spécifique des surfaces agricoles utilisées, des productions concernées et qui correspondent aux effets potentiels de ces activités sur l'environnement. Ces mesures peuvent consister en:

294. - la subordination des aides à des engagements agri-environnementaux ;

295. - des exigences générales environnementales;

296. - des exigences environnementales spécifiques constituant une condition d'octroi des paiements directs.

297. Les Etats membres peuvent aussi, toujours dans le cadre du règlement horizontal et afin d'assurer la prise en compte de considérations d'emploi par les agriculteurs, établir des seuils, en termes de main d'œuvre employée, de prospérité globale ou de montants des paiements accordés. Ils peuvent réduire l'aide octroyée à un agriculteur en cas de non-respect du seuil correspondant. Cette réduction ne peut toutefois pas excéder 20 % du montant total des paiements octroyés.

298. Le programme d'action du Gouvernement pour une agriculture durable contient les points essentiels suivants, lesquels visent à mettre en œuvre la réglementation européenne:

299. - l'application des exigences environnementales (éco-conditionnalité) en concertation avec les Régions à toutes les aides directes octroyées dans le cadre des organisations communes des marchés. Par ailleurs, certains secteurs ont recours à des critères environnementaux spécifiques (la modulation (en fonction de la densité d'animaux) des aides directes, par exemple). Les effets de la présente mesure se feront principalement ressentir dans les secteurs des cultures arables et de la viande bovine, à partir de l'an 2000, et dans le secteur des produits laitiers à partir de 2005;

300. - l'insertion de mesures agri-environnementales dans les plans de développement rural. Plus particulièrement, des actions seront menées en vue, d'une part, de soutenir les méthodes de production agricole biologique (entre autre par le maintien des primes à l'hectare pour l'agriculture biologique) et intégrées et, d'autre part, afin de limiter les épandages d'engrais et de pesticides aux quantités nécessaires et suffisantes dans le but d'obtenir une production de qualité en quantité voulue sans altération du milieu environnant (sol, nappes phréatiques, eaux de surface). A cet égard, l'accent sera mis sur l'octroi d'aides financières visant à encourager l'application des méthodes de production agricole respectueuses de l'environnement. Il y aura un programme de réduction de l'utilisation des biocides (p. ex. leur usage par les ménages) et des pesticides dans l'agriculture tant du point de vue quantitatif que qualitatif (suppression de toutes les substances présentant un risque pour la santé des riverains ou des consommateurs).

301. La politique décrite ci-dessus sera accompagnée de mesures axées sur les points

suivants:

302. - l'adaptation et l'élargissement du cadre légal existant (protection des méthodes de production agricole biologique et intégrée, règles pour la commercialisation des produits qui en sont issus);

303. - la réduction (à concurrence de 20% maximum) des aides directes payées aux producteurs. Les critères utilisés pour pratiquer cette modulation sont le niveau d'emploi dans les exploitations, critère qui sera utilisé seul ou en combinaison avec les critères suivants: (i) la prospérité totale de l'exploitation, (et plus particulièrement la taille); (ii) le montant total des aides directes payées à une exploitation au titre d'une année donnée;

304. - l'élargissement de la législation sur les normes de produits aux produits agricoles conformément à l'Accord de gouvernement (voir Politique de produits). L'élargissement inclura les produits à usage agricole;

305. - l'intensification de la recherche agronomique indépendante⁴⁷ dans le domaine des méthodes de production agricole respectueuses de l'environnement, entre autres sur de nouvelles rotations culturales, sur l'agriculture intégrée, sur la lutte intégrée, sur l'agriculture biologique...;

306. – la continuation de la lutte contre les hormones et une politique coordonnée contre l'usage abusif d'antibiotiques en agriculture ;

307. - la mise en œuvre d'une politique éducative et de communication active visant à la vulgarisation, à la promotion de méthodes de production agricole respectueuses de l'environnement (agriculture intégrée, agriculture biologique, lutte intégrée...) et à la sensibilisation du monde agricole à ce sujet. Un accompagnement approprié doit veiller à mettre les agriculteurs en contact avec des méthodes agricoles novatrices et respectueuses de l'environnement, et à créer avec eux un processus d'accompagnement, pour que ces méthodes puissent être mises en pratique. Il faut être spécialement attentif à ce que les activités en aval de la production soient adaptées aux plans de développement ruraux, où une coopération est nécessaire avec d'autres groupes ruraux concernés. Il faut également prévoir un accompagnement à cette coopération entre différents acteurs ruraux. Dans chaque région, une plate-forme doit être installée, où les différentes expériences en matière de méthodes d'accompagnement puissent être partagées entre toutes les instances et organisations qui veillent à cet accompagnement. La communication devra également être orientée d'une manière intégrée et à différents niveaux vers les consommateurs et l'opinion publique, afin de stimuler le questionnement;

308. - la définition d'indicateurs agri-environnementaux qui doivent, autant que possible, être dérivés de données disponibles et tenir compte de différences régionales et de la multifonctionnalité de l'agriculture;

309. - la définition de niveaux de référence permettant de déterminer quand l'agriculture fournit un service à la société qu'il convient de rémunérer et quand le principe du "pollueur-payeur" s'applique. Ces niveaux de référence serviront à la définition des bonnes pratiques agricoles et à l'application de l'éco-conditionnalité: les exigences environnementales générales et spécifiques prises en compte pour l'application de l'éco-conditionnalité aux aides directes ne pourront être inférieures à ces niveaux de référence. Par ailleurs, ces niveaux de référence pourront prendre en compte des critères relatifs au bien-être animal.

310. Un plan de réduction de l'usage de pesticides sera préparé. Il aura pour objectif une diminution substantielle de leur utilisation en tenant compte de leurs aspects qualitatifs. Ce plan de réduction: (i) sera articulé avec les codes de bonnes pratiques définis au niveau régional; (ii) fera usage d'instruments réglementaires et économiques; (iii) inclura la vente de pesticides à des particuliers et l'utilisation par les pouvoirs publics; (iv) visera à l'absence de résidus de pesticides sur et dans les produits de consommation; (v) mettra

⁴⁷ Dont les recherches seront conformes aux principes éthiques et codes de conduite internationalement reconnus au sens du paragraphe 31.1 d'Action 21.

l'accent sur les substances prioritaires au sens des engagements internationaux.

311. La possibilité de recourir à des instruments fiscaux visant les objectifs d'une extensification de l'agriculture sera étudiée.

312. L'attention nécessaire sera accordée à la concertation entre les autorités fédérales et fédérées afin de garantir la cohérence des différentes mesures et ce, dans le respect des compétences de chacun.

c. Mise en œuvre du plan

313. La réforme de la PAC a été approuvée dans le courant du premier semestre 1999. La plupart des mesures sont entrées en vigueur le 1er janvier 2000. Les Etats membres ont également introduit auprès de la Commission européenne leurs plans de développement rural. Le ministère des Classes moyennes et de l'agriculture est chargé par le Gouvernement de préparer un calendrier d'application détaillé des mesures contenues dans ce plan d'action relatif à l'agriculture. Les responsabilités pour la mise en œuvre des différentes mesures devront être indiquées en concertation avec les Régions et il devra être fait mention des budgets correspondants (voir paragraphe 776).

314. L'ensemble des grands groupes sociaux, au sens d'Action 21, seront consultés par le ministère des Classes moyennes et de l'agriculture sur les mesures envisagées. De plus, l'avis du Conseil fédéral du développement durable sera demandé.

3.2. Politique de protection et de gestion du milieu marin

3.2.1. Etat de la question

315. Les principaux problèmes environnementaux auxquels est confronté le milieu marin en général et la mer du Nord en particulier sont les apports de substances dangereuses, la pression accrue sur les zones côtières (dont l'eutrophisation), la surpêche, les atteintes aux mammifères et aux oiseaux marins ainsi que la perte de biodiversité. A l'avenir, les nombreuses pressions auquel ce milieu est soumis sont susceptibles de croître et de nouvelles pressions sont à prévoir. Par ailleurs, les différentes utilisations de la mer du Nord ont de plus en plus tendance à entrer en conflit les unes avec les autres. Le problème posé est donc de parvenir à gérer ces activités en assurant la compatibilité entre la protection du milieu marin et une utilisation durable des ressources marines. Ce problème est d'autant plus vivement posé à la Belgique que celle-ci vient, conformément à la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, d'accroître sa zone de juridiction en mer du Nord, ce qui revient de facto à étendre la zone sur laquelle elle a une responsabilité en matière de protection et de gestion durable du milieu marin.

316. Les substances dangereuses, y compris les substances radioactives, constituent une menace pour la santé publique et la protection des espaces marins. Elles sont, en outre, susceptibles de compromettre les utilisations économiques du milieu marin. Le phénomène de l'eutrophisation illustre bien la plus grande sensibilité des zones côtières aux perturbations. Ce phénomène, causé par les apports accrus en éléments nutritifs tels l'azote et le phosphore, se manifeste habituellement par des changements dans la structure et le fonctionnement de l'écosystème ayant pour effet des proliférations d'algues indésirables ou toxiques au détriment d'autres espèces; le résultat étant, entre autres, une diminution de la biodiversité. Dans les deux cas, ces substances proviennent en grande partie des activités humaines terrestres: activités des ménages, des industries et de l'agriculture.

317. En ce qui concerne la surpêche, de 1980 à 1984, les prises belges de poisson ont décliné graduellement de 43.000 à 31.000 tonnes par an. Jusqu'à présent, le système de quotas mis en place au niveau européen n'a pas permis d'améliorer l'état jugé catastrophique des stocks d'un certain nombre de poissons (soles, cabillauds...) ni de limiter le grave déséquilibre existant entre le nombre de bateaux de pêche et les quantités

de poissons disponibles. En outre, le type de pêche pratiqué, le chalutage à perche, est dommageable pour les communautés qui peuplent les fonds marins. En outre, les accords de pêche conclus avec des pays en développement notamment dans le cadre de la Politique commune européenne de la pêche sont une cause importante de déstabilisation des systèmes traditionnels de pêche et de dégradation des écosystèmes dans ces pays.

318. La diversité biologique est menacée par les différentes utilisations des zones côtières et on a constaté la disparition ou la raréfaction de certaines espèces marines (raies, harengs, maquereaux, marsouins, dauphins, phoques, pourpres, huîtres plates...) ou diadromes (esturgeons, saumons, lamproies, anguilles...). D'autres espèces ont été introduites par les activités humaines (par les ballasts et les coques de navires). Certaines de ces espèces "invasives" sont devenues particulièrement abondantes et certaines sont toxiques.

319. Le milieu marin, en tant que réceptacle ultime de la plupart des polluants émis par les activités humaines, est affecté, positivement ou négativement, par la plupart des politiques menées. Pour cette raison, une politique de protection mettant l'accent sur "l'aval" peut difficilement être efficace. Les politiques de l'économie, de la santé, des finances, des transports, de l'agriculture et de l'énergie comprennent des leviers importants permettant de modifier les pressions sur le milieu marin. Mais globalement, l'intégration de ces politiques reste faible et sera renforcée.

3.2.2. Plan d'Action

a. Objectifs stratégiques

320. Plusieurs engagements internationaux visant à la protection et à la gestion du milieu marin ont été souscrits par la Belgique. Les objectifs contenus dans ces engagements comprennent:

321. - la réduction constante des émissions de substances dangereuses et/ou radioactives avec pour but ultime de ramener pour 2020 leurs concentrations dans l'environnement marin à leur niveau naturel pour celles de ces substances présentes à l'état naturel et à un niveau proche de zéro pour celles de ces substances qui sont artificielles;

322. - la restauration des espaces marins dégradés;

323. - l'obtention et la conservation d'un environnement marin sain sans eutrophisation;

324. - l'arrêt du déclin des stocks de poissons et le développement d'une approche relative à la gestion des pêches basées sur l'écosystème et excluant la surexploitation des ressources halieutiques;

325. - la conservation de la biodiversité marine et la restauration d'espèces menacées ou disparues;

326. - la définition d'objectifs environnementaux pour les activités offshore.

327. Il y a eu des progrès certains dans l'application de certains de ces engagements mais des difficultés de mise en œuvre des engagements récents demandent des changements plus importants. Le Gouvernement s'engage donc à poursuivre la réalisation des objectifs définis par ces engagements internationaux.

328. Les progrès vers ces objectifs seront suivis au moyen d'indicateurs de développement durable, tels que la couverture de traitement des eaux usées, l'utilisation de pesticides dans l'agriculture, l'utilisation de fertilisants, l'index algal...

329. Le Gouvernement assurera une gestion active intégrée de la zone côtière en élaborant une collaboration avec la Région flamande et la province de Flandre occidentale.

b. Politiques et mesures

330. Pour concrétiser ces engagements internationaux, un programme d'action intégré au

niveau fédéral viendra compléter les mesures déjà prises par les Régions et celles qu'elles prendront encore à l'avenir dans le cadre de leur compétences propres. Les objectifs de ce programme d'action comprendront entre autres ceux fixés au niveau international. Ce programme comportera notamment la mise en œuvre des stratégies OSPAR concernant: (i) les substances dangereuses; (ii) les substances radioactives, et (iii) l'eutrophisation; (iv) la protection des écosystèmes et de la diversité biologique et (v) les activités offshore. En outre, il portera une attention particulière à la mise en œuvre des directives européennes et des mesures PARCOM pertinentes en matière de lutte contre l'eutrophisation.

331. Ces dispositions entraîneront, entre autres, la préparation de plans opérationnels contre les pollutions accidentelles, la préparation d'un programme de limitation des pesticides menaçant le milieu marin et une meilleure prise en compte de l'incidence de l'ensemble des politiques sur l'état du milieu marin. A cet effet, différents instruments seront utilisés (réglementaires, fiscaux, juridiques...). Parmi ceux-ci seront repris ceux cités dans l'Accord de gouvernement: la loi sur les normes de produits et une réforme de la fiscalité.

332. Le Gouvernement utilisera la révision de la politique commune de la pêche (PCP) prévue en 2002 pour défendre une gestion durable des ressources de pêche qui supprime les pratiques non respectueuses de l'écosystème. A cette fin, il mettra à profit les opportunités que lui offre sa présidence de l'Union européenne au deuxième semestre 2001. En particulier et conformément à la réunion ministérielle de Bergen, le Gouvernement fédéral veillera à ce que:

333. - la future PCP prenne en compte les impacts de la pêche sur le fonctionnement de l'écosystème marin et sur ses composantes. Cette prise en compte respectera le principe de précaution;

334. - la future PCP n'ait pas d'effets négatifs sur les pêches de pays tiers en portant une attention particulière aux conséquences négatives de la PCP sur les pays en développement (évaluation des effets des accords de pêche, du décommissionnement de bateaux...);

335. - la future PCP permette de garantir un régime d'exploitation conforme à l'équilibre des stocks de poissons. A cette fin, la diminution structurelle de la capacité de pêche sera poursuivie ;

336. - la future PCP programme une cessation graduelle de la pêche industrielle dont les produits ne servent pas à la consommation humaine directe;

337. - les moyens garantissant une bonne application de la PCP soient renforcés.

338. D'autres mesures en matière de lutte contre la surpêche seront proposées dans le programme d'action, après concertation avec les grands groupes sociaux (en ce compris les organisations professionnelles concernées) et les pays partenaires. Ces mesures sont notamment: (i) l'adhésion à et la mise en œuvre du Code de conduite pour des pêches responsables; (ii) l'adhésion à et la mise en œuvre de l'Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion, de la FAO; (iii) l'adhésion à et la mise en œuvre de l'Accord sur les stocks chevauchants; (iv) le développement et la promotion de l'utilisation de méthodes de pêche plus sélectives et respectueuses de l'environnement comme alternative au chalutage à perche actuel; (v) des dispositions régulant l'accès des bateaux de pêche (en tenant compte de la PCP) comme par exemple l'interdiction définitive de la pêche à la sole dans les trois premiers miles des eaux côtières belges par des bateaux de plus de 70 t (tonnage brut); (vi) l'interdiction définitive des systèmes à succion pour les coquillages dans les eaux territoriales belges et (vii) l'amélioration des mesures de contrôle de la politique commune de pêche.

339. La loi sur la protection du milieu marin qui a été adoptée dernièrement prévoit de nombreux arrêtés d'exécution. Un calendrier d'adoption sera établi pour ceux concernant: (i) la création d'aires marines protégées; (ii) l'introduction de systèmes d'organisation du trafic maritime; (iii) l'indemnisation des mesures de réquisition en cas de danger pour le

milieu marin; (iv) le recouvrement des frais d'intervention de lutte contre la pollution; (v) les règles relatives aux études d'incidence et évaluations d'incidences; (vi) les procédures d'octroi des permis et autorisations pour les activités qui y sont soumises; (vii) les autorisations de déversements de déblais de dragage; (viii) l'établissement et la réparation des perturbations environnementales et (ix) la protection des espèces dans les espaces marins. La création d'aires marines protégées et l'établissement de plans de gestion pour ces aires seront des mesures prioritaires. Dans certaines catégories de ces aires marines protégées, la pêche et les activités militaires pourront être interdites après concertation avec les acteurs concernés, y compris le secteur de la pêche. L'ensemble de ces arrêtés d'exécution seront adoptés pour décembre 2001.

340. Le Gouvernement prendra l'initiative dans les discussions européennes afin que la protection du milieu marin occupe une place centrale dans le sixième programme d'action environnemental.

341. Le Gouvernement œuvrera pour un renforcement des mécanismes de coordination entre Etat fédéral et Régions. D'une part, un mécanisme de coordination entre les départements fédéraux viendra compléter les mécanismes de coordination existants entre l'Etat fédéral et les Régions. D'autre part, le projet d'accord de coopération entre l'Etat fédéral et la Région flamande pour une gestion intégrée de la zone côtière (y compris la "zone côtière terrestre") sera finalisé rapidement. Ce renforcement des mécanismes de coordination permettra d'appuyer l'application des engagements internationaux existants, de mieux préparer les positions défendues par la Belgique lors des négociations futures et de renforcer la prise en compte de la protection et de la gestion durable du milieu marin dans l'ensemble des politiques menées au niveau fédéral.

342. En ce qui concerne la sécurité du transport maritime, le Gouvernement fera de la prévention des accidents et des pollutions issues de la navigation marine une priorité de la présidence belge de l'Union européenne. Le but sera de développer à l'échelle européenne un volet préventif combinant entre autres: (i) un régime de contrôle des sociétés de vérification chargées de la sécurité des navires; (ii) des formules garantissant la formation adéquate des capitaines et équipages de navires; (iii) la définition de caractéristiques structurelles minimales pour les navires; (iv) un mécanisme de responsabilisation des compagnies pétrolières ou recourant au transport de produits dangereux et (v) un régime d'interdiction commun dans les ports européens des navires ne présentant pas un niveau suffisant de sécurité ou ne participant pas au mécanisme de responsabilisation. En outre le Gouvernement fédéral soutiendra la décision de principe de l'Organisation maritime internationale d'interdire l'usage de tributyl-étain à l'échelle mondiale à partir de 2008 et insistera pour une cessation anticipée de son usage.

343. Un volet répressif sera également prévu. Il comprendra un renforcement de la présence en mer pour le contrôle et le relevé des activités humaines ainsi que la révision des critères de preuve pour les infractions environnementales. Des moyens adéquats seront libérés sur une base récurrente pour permettre cette présence accrue en mer.

344. Des mesures de soutien seront prévues parmi lesquelles des mesures de sensibilisation et un meilleur accès à l'information visant à promouvoir une approche participative, la mise en place de mécanismes de rapportage réguliers et le développement d'indicateurs pour un développement durable. Conformément à l'Accord de gouvernement, le Gouvernement soutiendra la recherche de produits et de techniques favorables à l'environnement. Une attention particulière sera accordée à la protection du milieu marin dans cette recherche et un nouveau programme d'appui scientifique "Gestion durable de la mer du Nord" sera préparé et adopté. Ce programme aura pour objectif de fournir la base scientifique pour les mesures prévues dans le programme d'action relatif à la protection et à la gestion du milieu marin. Une attention particulière sera accordée à l'information et à la sensibilisation en matière de protection et de gestion du milieu marin afin d'appuyer la mise en œuvre de la loi sur la protection du milieu marin.

c. Mise en œuvre du plan

345. Le projet de programme d'action relatif à la protection et à la gestion du milieu marin est en préparation. La CIDD est chargée par le Gouvernement de le finaliser pour juin 2001. Après consultation du CFDD, il sera communiqué au Conseil des ministres pour approbation. La CIDD créera un groupe de travail ad hoc pour coordonner la finalisation de ce plan thématique.

3.3. Politique de préservation de la diversité biologique

3.3.1. Etat de la question

346. La diversité biologique est la variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes.

347. Une grande diversité biologique a résulté de la diversité des environnements physiques en Belgique. Depuis le néolithique, cette "biodiversité" a été fortement influencée par les activités agro-pastorales. 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 et plus récemment avec l'intensification de l'agriculture et de la pêche marine ainsi que l'accroissement des pollutions provenant des autres activités humaines qui a mis en danger les composants de la biodiversité d'écosystèmes précédemment naturels ou semi-naturels. Ces évolutions, ainsi que la fragmentation croissante des zones naturelles due à l'extension urbaine et à celle du réseau routier, expliquent la disparition ou la raréfaction d'un nombre significatif d'espèces au cours des quatre dernières décennies.

348. A l'échelle de la planète, la destruction accélérée d'écosystèmes par le déboisement, les projets miniers, la construction de grands barrages et les pratiques mono-culturelles entraînent aussi une perte de la biodiversité. Les communautés locales et indigènes sont les premières à ressentir les effets de ces destructions.

349. Le recours à des organismes génétiquement modifiés (OGM) dans les secteurs de l'agriculture et de l'élevage peut favoriser l'amélioration quantitative et qualitative de la production mais est également susceptible d'avoir un impact sur la biodiversité. Malgré des effets positifs potentiels, dans certains cas, pouvant mener à la réduction de l'usage de pesticides et d'engrais, la prudence est de mise. Dans l'optique d'une protection de la diversité biologique, les risques à prendre en compte sont notamment celui de l'appauvrissement de la diversité génétique des espèces utilisées et le risque de générer des résistances non souhaitées à certains pesticides chez les plantes. Une application médicale spécifique des OGM – notamment pour la production de vaccins – peut promouvoir de façon durable la santé de la population mondiale. D'autre part, l'usage et l'introduction dans l'environnement d'OGM suscite des questions tant scientifiques que sociales. C'est là qu'intervient la notion de biosécurité, autrement dit la définition de procédures d'analyse et de maîtrise des risques dans le domaine du transfert, de la manutention et de l'utilisation, en toute sécurité pour la santé publique et l'environnement (y compris la protection de la biodiversité) de tout organisme vivant modifié résultant de la biotechnologie. L'application du principe de précaution est particulièrement importante dans ce contexte.

350. En raison du développement des biotechnologies, les aspects liés aux droits de propriété intellectuelle deviennent de plus en plus importants dans les débats relatifs à la biodiversité car ils s'appliquent aussi aux brevets déposés pour des découvertes des biotechnologies ou des molécules provenant du vivant. La communauté internationale doit créer une cohérence entre, d'une part, les dispositions de la Convention sur la diversité biologique visant à favoriser l'accès aux ressources génétiques et le partage des bénéfices découlant de l'utilisation de ces ressources et, d'autre part, les dispositions des accords sur

les droits de propriété intellectuelle (accords ADPIC) adoptés lors des négociations du GATT. Il est aussi important de lutter contre l'appropriation abusive des ressources biologiques dans le cadre de brevets (la "biopiraterie"), entre autres au détriment des individus, ou au détriment des pays en développement. La biopiraterie prend de plus en plus d'ampleur au niveau mondial et les communautés locales et indigènes en sont les premières victimes.

351. La communauté internationale a adopté la Convention sur la diversité biologique en 1992 lors du sommet de Rio. Cette convention ratifiée par 171 pays dont la Belgique fut le début d'un processus engagé par les parties contractantes (les pays signataires) visant à concrétiser ses objectifs.

352. Les aspects spécifiques à la préservation de la biodiversité dans les zones marines sont traités dans le chapitre relatif à la politique de protection et de gestion du milieu marin.

3.3.2. Plan d'Action

353. Le Plan fédéral reprendra les objectifs définis dans les engagements internationaux en matière de conservation de la diversité biologique. Ce Plan thématique regroupera les objectifs stratégiques, les politiques et mesures qui correspondent aux aspects fédéraux des stratégies en matière de biosécurité et de conservation durable de la biodiversité tels que prévus par la Convention sur la diversité biologique (CDB).

a. Objectifs stratégiques

354. Les objectifs de la Convention sur la diversité biologique (CDB) 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.

355. Le progrès vers ces objectifs sera suivi au moyen d'indicateurs pour un développement durable, tels, par exemple, que le pourcentage de projets de coopération au développement mis en œuvre dans le cadre de la CDB, le pourcentage d'importation de bois tropicaux en provenance de forêts gérées durablement, le pourcentage d'aires protégées, le pourcentage d'espèces menacées, l'utilisation de pesticides agricoles... Les indicateurs pertinents devront être complémentaires aux indicateurs utilisés ou développés au niveau régional.

b. Politiques et mesures

356. Les engagements internationaux prévoient une série de mesures pour progresser vers ces objectifs tels que:

357. - la conception d'une stratégie et d'un Plan d'action national de mise en œuvre de la CDB;

358. - les obligations de rapportage pour la CDB;

359. - la mise en œuvre du Plan d'action mondial pour la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture prévu par la Déclaration de Leipzig (juin 1996);

360. - la sécurisation du marché intérieur en matière d'OGM;

361. - le développement de méthodes de surveillance et d'évaluation écologique précédant le recours à des OGM ou à leurs dérivés;

362. - la promotion du renforcement des capacités (capacity building) des pays en développement, en matière de diversité biologique et de biosécurité (tout en veillant à ce que cela ne serve pas de couverture à des activités de biopiraterie).

363. Le Gouvernement transcrira ces mesures en un volet fédéral et un volet international

qui doivent être complémentaires aux mesures déjà prises par les Régions et celles qu'elles prendront encore à l'avenir dans le cadre de leurs compétences propres. Différents instruments seront utilisés (réglementaires, fiscaux, juridiques...). Parmi ceux-ci seront repris ceux cités dans l'Accord de gouvernement: la loi sur les normes de produits (voir Politique de produits), une réforme de la fiscalité *opérant des glissements internes (...)* pour aboutir à une politique plus sociale, plus favorable à l'emploi et plus écologique (voir Partie 4. Fiscalité). La politique de coopération au développement constituera un moyen d'action important tout comme l'évaluation des accords portant sur les Aspects des droits de la propriété intellectuelle actuelle qui touchent au commerce (accords ADPIC ou TRIPS en anglais).

Stratégie fédérale en matière de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité

364. La Belgique peut avoir un impact sur la conservation de la biodiversité à l'échelle nationale (par le biais des politiques agricole, forestière, de lutte contre la pollution, des transports, de l'énergie...).

365. La stratégie fédérale de conservation de la biodiversité (espèces, habitats, processus naturels et pools génétiques) sera élaborée en collaboration avec les Régions. La stratégie et le Plan d'action national tels que prévus par la CDB doivent être définis et mis en œuvre. Des mesures de restauration seront envisagées (espèces menacées ou disparues, écosystèmes dégradés...). En outre, le prochain tour de rapportage sous la CDB sera organisé et des moyens seront prévus à cet effet. Un inventaire des compétences et expertises en matière de diversité biologique agricole et forestière, de zones humides et d'espèces invasives sera établi. La mise en œuvre du Plan d'action mondial pour la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'agriculture inclura: (i) l'élaboration d'un Programme d'action national; (ii) le renforcement des collections ex situ existantes; (iii) le soutien à la collecte de ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture; (iv) la multiplication des activités d'amélioration génétique et d'élargissement de la base génétique pour les variétés traditionnelles ; (v) la promotion d'une plus grande diversité des plantes cultivées et des espèces animales en élevage. La gestion des terrains dont la gestion dépend de l'Etat fédéral (domaines militaires, talus de chemin de fer...) prendra en compte la protection de la diversité biologique. Les contrôles relatifs aux dispositions de la CITES seront renforcés pour appuyer la politique de conservation de la diversité biologique (formation d'experts, engagement de contrôleurs, renforcement des contrôles).

Stratégie fédérale en matière de biosécurité

366. Celle-ci sera basée sur le principe de précaution et comprendra notamment: (i) la création d'un point focal national pour le Protocole sur la sécurité biologique⁴⁸; (ii) la désignation d'un ou de plusieurs laboratoires indépendant(s)⁴⁹ de référence d'analyse des OGM, qui contribueront à l'évaluation et à la surveillance des OGM et de leurs dérivés mis ou à mettre sur le marché (ces laboratoires devraient être intégrés dans un réseau européen de laboratoires); (iii) des mesures de soutien au Conseil biosécurité afin de rencontrer les objectifs du chapitre 16 d'Action 21; (iv) des mesures de soutien à la recherche en matière de biosécurité (impact sur l'environnement et sur les pratiques agricoles, notamment). Le gouvernement reste favorable au développement de la recherche scientifique dans le domaine des OGM.

367. L'évaluation des OGM ne se limitera pas à l'avis donné par les laboratoires de référence mais comprendra une analyse complète des risques (analyse socio-économique, éthique...).

368. Une politique d'information et de promotion de l'étiquetage des produits contenant des

48 Pour octobre 2000.

49 Dont les recherches seront conformes aux principes éthiques et codes de conduite internationalement reconnus au sens du paragraphe 31.1 d'Action 21.

OGM sera menée.

Mesures d'intégration et de coordination

369. Des mesures d'intégration et de coordination seront aussi nécessaires car, malgré l'importance des leviers existant en matière de protection de la biodiversité dans les politiques ressortant de compétences fédérales, d'une manière générale, celle-ci est faiblement prise en compte et il y a peu de coordination en la matière entre départements fédéraux. Une prise en compte effective des besoins en matière de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité dans notre modèle de développement nécessitera à la fois une meilleure coordination des politiques menées au niveau fédéral, une meilleure intégration de ces politiques et une meilleure articulation entre ces politiques et celles menées au niveau régional. Des mesures seront prévues pour:

370. - une meilleure préparation des positions défendues par la Belgique lors des négociations futures (suivi de la Convention sur la biodiversité, négociations dans le cadre de l'OMC, révision de la politique commune européenne de la pêche, dixième anniversaire de la Conférence de Rio, Présidence belge de l'Union européenne...) et une meilleure intégration des politiques extérieures. Des stratégies d'application liées aux engagements éventuels seront prévues;

371. - une meilleure intégration des politiques intérieures en instaurant un mécanisme de coordination entre les départements fédéraux qui serait complémentaire à la coordination existante entre le fédéral et les régions (CCPIE) en matière de biodiversité.

Mesures transversales

Stratégie internationale en matière de biodiversité et de biosécurité

372. La Belgique peut avoir un impact sur la conservation de la biodiversité à l'échelle internationale (par exemple en favorisant l'importation de bois tropicaux provenant de forêts correctement gérées ou par sa politique de coopération au développement...) et à l'échelle européenne (réseau d'aires protégées, bases de métadonnées) en concertation avec les Régions.

373. La stratégie internationale en matière de biodiversité et de biosécurité comprendra: (i) un recensement et une évaluation des impacts sur la biodiversité des budgets publics consacrés à la coopération; (ii) la mise sur pied d'un système de rapportage relatif aux impacts sur l'environnement et la biodiversité pour les projets de développement et pour les investissements de belges à l'étranger avec une aide de l'Etat; (iii) l'étude des mesures nécessaires pour promouvoir la coopération scientifique et technique dans le cadre de la CDB; (iv) des actions en faveur des communautés locales et indigènes et (v) un encouragement des partenariats avec des pays tiers (établissement de Clearing-House mechanisms, télédétection et collections, accès à l'expertise et aux collections belges). La coordination des travaux menés pour la CDB et pour l'OMC sera améliorée, en particulier pour la mise en œuvre et l'adaptation des accords sur les droits de propriété intellectuelle (accords ADPIC). A cet effet, un inventaire exhaustif des mesures incitatives de la Belgique pour favoriser la promotion du renforcement des capacités (capacity building) techniques et institutionnelles vers les pays en développement sera fourni et des instruments légaux contre la biopiraterie seront développés.

374. Les actions en faveur des communautés locales et indigènes comprendront: (i) la ratification de la Convention ILO 169 (Convention relative aux peuples indigènes et tribaux); (ii) le soutien des stratégies des populations indigènes pour la préservation de leurs territoires traditionnels et la restauration de leur contrôle sur la gestion de leur patrimoine naturel; (iii) la prise d'initiatives pour la reconnaissance internationale des droits de propriété intellectuelle collective des peuples indigènes et des communautés locales dans le cadre de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI).

375. En ce qui concerne l'importation de bois tropicaux par la Belgique, des mesures (prise en compte dans les cahiers de charges pour les passations de marché public, labels, mesures de sensibilisation...) seront prises afin de favoriser l'importation de bois en provenance de forêts gérées de manière à diminuer les impacts sur l'environnement et la biodiversité.

Besoins en matière de connaissance scientifique

376. En ce qui concerne les besoins en matière de connaissance scientifique, ceux engendrés par nos engagements internationaux en matière de biodiversité sont importants. En particulier, un effort scientifique est nécessaire en vertu de la CDB. En outre, la déperdition qui est constatée actuellement, au niveau mondial, de l'expertise en taxonomie est préoccupante. L'inventaire des actions de recherche et de l'expertise en matière de biodiversité ainsi que des collections taxonomiques sera poursuivi et inclura des données sur la diversité biologique des espaces marins placés sous juridiction belge. Des priorités de recherche en matière de biodiversité (écosystèmes marins et terrestres) et de biosécurité seront élaborées pour le prochain Plan d'appui scientifique à une politique de développement durable couvrant la période 2000-2004, en tenant compte des besoins scientifiques: (i) définis par nos obligations internationales (UNFCC, CDB, mer du Nord, Antarctique, OSPAR...); (ii) en matière de développement des OGM à finalité environnementale ; (iii) en matière de collections ex situ; (iv) en matière de taxonomie; (v) en matière d'évolution de la diversité biologique des écosystèmes; (vi) en matière d'effets anthropogènes sur la biodiversité des écosystèmes en prenant en compte les interactions avec les aspects socio-économiques. La définition de ces priorités sera notamment basée sur le travail de la plate-forme biodiversité (2000-2001), qui fournira un inventaire des orientations et des recommandations de recherche (dont les indicateurs de biodiversité) en Belgique, dans le cadre de programmes internationaux de recherche.

Mesures de sensibilisation

377. Des mesures de sensibilisation et d'information de la population et des grands groupes sociaux, au sens d'Action 21, sur les enjeux en matière de conservation de la diversité biologique seront renforcées.

c. Mise en œuvre du plan

378. Un plan thématique sur la préservation de la biodiversité en ce qui concerne ses aspects fédéraux et reprenant ces mesures est en préparation et sera finalisé pour octobre 2000. Après consultation du CFDD, il sera communiqué au Conseil des ministres pour approbation. Un groupe de travail ad hoc sera créé au sein de la CIDD pour coordonner la finalisation de ce projet de plan thématique.

4. Actions énergie - transports - ozone et changements climatiques

379. La protection de l'atmosphère est une vaste entreprise de caractère multidimensionnel associant divers secteurs de l'activité économique. Dans le chapitre d'Action 21 plus spécifiquement consacré à l'atmosphère, les deux premiers volets d'actions sectorielles préconisées traitent du développement des secteurs de l'énergie et du transport. Ces secteurs, également traités de façon plus approfondie dans ce Plan-cadre, jouent aujourd'hui un rôle décisif dans l'évolution des risques futurs considérés, même si ce ne sont pas les seuls secteurs liés à la pollution atmosphérique (puisque le développement de l'agriculture, de l'industrie, des services tertiaires etc. l'influencent également). Une partie de la pollution atmosphérique provient en effet d'émissions de gaz liés à la consommation d'énergie dans tous ces secteurs. Celle-ci est consommée pour rendre certains services aux consommateurs, notamment pour répondre à leurs besoins de chauffage et de mobilité. Le défi à relever par ce Plan-cadre consiste donc à répondre à ces besoins, tout en accordant une priorité aux besoins des plus démunis et en améliorant

les aspects écologiques des systèmes énergétiques et de transports qui peuvent, à leur tour, influencer favorablement la santé. A côté de cette réduction de la pollution, cette approche met aussi en évidence, dans chacun des trois thèmes suivants, d'autres bénéfices potentiels considérables de telles actions, comme la réduction des risques de manque d'approvisionnement à très long terme ou des problèmes de congestion des transports et de manque de mobilité qui se posent dès aujourd'hui.

4.1. Politique de promotion d'un développement durable de l'énergie

4.1.1. Etat de la question

380. La mise en œuvre de stratégies de développement durable de l'énergie est l'un des principaux leviers dont dispose l'humanité pour s'engager dans la voie d'un développement durable. L'énergie est, en effet, doublement concernée par la réalisation des objectifs d'Action 21. Sous ses aspects de ressource rare, de source de nuisances et de pollution, l'énergie est à l'origine d'une série d'obstacles dans la voie d'un développement durable. Mais l'énergie est aussi un facteur clé du bien être économique et social. La politique énergétique requiert donc un arbitrage permanent entre l'exigence des citoyens et des entreprises de disposer d'une énergie répondant à leurs besoins essentiels, ainsi qu'à certains critères de compétitivité et de qualité, et l'exigence du respect des plus hauts standards de sûreté d'approvisionnement, de sécurité et de protection de l'environnement.

381. La consommation d'énergie finale en Belgique répond à des besoins de chauffage (à raison de 29%), d'éclairage (2,3%), de transports de personnes (18,2%), de transports de marchandises (4,3%), de force motrice dans le secteur industriel (pompes et machines: 3,5%), de processus industriels (29,7%) et d'usages non énergétiques (11,9%). Le solde (1,1%) représente les autres besoins en électricité, tels que, notamment, la bureautique, les frigo et congélateurs, la climatisation et l'eau chaude sanitaire⁵⁰. Ces taux de consommation présentent d'énormes disparités régionales. La quantité d'énergie primaire transformée pour produire cette énergie finale a augmenté de 1970 à 1998 à un taux annuel de 1,1% par an, alors que le Produit intérieur brut de la Belgique s'accroissait en volume de 2,4% par an. Un certain "découplage" de ces deux taux de croissance s'est donc produit, puisque le premier est nettement inférieur au second. Ce découplage reflète une tendance à la baisse du contenu en énergie de la production, soit une amélioration de l'efficacité énergétique de 1,2% par an en moyenne sur cette période. Cette amélioration est due pour partie à la modification structurelle de l'économie sur la période étudiée. Une première explication possible est, en effet, une certaine délocalisation de la production intensive en énergie. Mais les données pour isoler cette explication ne sont pas disponibles. Les statistiques économiques révèlent toutefois une augmentation de la part du secteur des services dans l'ensemble des activités. Or ce secteur tertiaire est moins intense en consommation d'énergie que les secteurs primaire (comme l'agriculture) et secondaire (comme l'industrie). Cette amélioration de l'efficacité énergétique globale est également liée à la mise en œuvre progressive, dans tous les secteurs, de nouvelles technologies permettant d'économiser la quantité d'énergie nécessaire par unité produite. Celle-ci ne s'est pas produite de façon continue sur la période observée mais essentiellement sous l'effet de l'accroissement des prix de l'énergie lors des deux chocs pétroliers (1973-1974 et 1980-1984). Les hausses de prix énergétiques encouragent en effet les baisses de consommation et inversement. Pour les cinq dernières années de cette période (sous-période 1994-1998), on observe une détérioration de cette efficacité énergétique à un rythme moyen de 0,9% par an. Cette baisse s'explique probablement en partie par la baisse du prix réel de l'énergie de 1,8% par an sur la même sous-période. Sans politique volontariste, le Bureau fédéral du plan prévoit une augmentation moyenne de 1,2% par an de la consommation énergétique pour la période 2000-2005⁵¹. Depuis la fin de la période envisagée (1998), les prix de l'énergie ont fortement augmenté,

⁵⁰ Source: ministère des Affaires économiques.

⁵¹ *Perspectives économiques 2000-2005*, Bureau fédéral du plan, avril 2000, page 87.

principalement suite au triplement du prix du pétrole brut depuis mars 1999. L'impact de cette hausse des prix sur la consommation ne sera connu véritablement qu'au début 2001. Il ne serait cependant, vu l'énorme différence de prix, pas justifié d'élaborer des mesures maintenant sur la seule base de l'évolution en 1998 et pendant les années antérieures.

382. La première pression liée à cette consommation d'énergie est celle de la dépense qu'elle occasionne aux budgets des ménages via le prix de l'énergie. Les coûts "internes" de l'énergie sont ceux payés par les différentes catégories de consommateurs (ménages, entreprises, administrations...) pour transformer ou consommer l'énergie dans de bonnes conditions (achats d'énergie primaire, coûts d'installation de systèmes de dépollution, équipement de systèmes d'économie d'énergie...). La libéralisation accélérée du secteur de l'électricité et du gaz permettra à l'ensemble des consommateurs de profiter de tarifs moins élevés et d'un meilleur service.

383. La deuxième catégorie de pressions exercées par la consommation d'énergie, ce sont les "coûts externes" qu'elle impose à l'environnement. Ils sont aussi appelés "coûts sociaux" parce qu'ils sont imposés à la société via les perturbations écologiques causées par l'exploitation, la combustion ou le transport de certaines formes d'énergie.

384. - C'est le cas des nuisances liées à l'usage des énergies fossiles (charbon, gaz, pétrole): émissions de plomb (combustion avec additifs), fuites de pétrole dans les océans (recherche, traitement et transport), émissions de méthane (exploitation et traitement), rejets de cadmium, de mercure, de dioxyde de soufre, d'oxydes d'azote, de particules en suspension dans l'air (dont les fumées noires), de monoxyde de carbone et de dioxyde de carbone (le CO₂, lié à l'effet de serre) (tous liés à la combustion). Une grande partie de ces nuisances sont liées au développement du secteur des transports et sont à l'origine des problèmes de l'atmosphère traités dans les deux thèmes suivants.

385. - C'est aussi le cas pour une partie des problèmes posés à la fin du cycle de l'énergie nucléaire (stockage en surface des déchets radioactifs et stockage profond, retraitement et transport des déchets, démantèlement des centrales, traitement du passif nucléaire), dans la mesure où ils ne sont pas déjà internalisés dans le prix de vente.

386. Un troisième type de pression due à la consommation d'énergie concerne les risques environnementaux spécifiques liés à l'usage de l'énergie nucléaire civile. Ceux-ci concernent notamment les risques d'accidents (dont l'importance et la probabilité font l'objet de l'attention de l'Agence internationale de l'énergie atomique et de débats nombreux) et les risques liés à la prolifération de l'armement nucléaire (dont l'importance justifie l'existence d'un Traité de non-prolifération à l'échelle mondiale).

387. En outre, qu'elles soient fossiles ou fissiles, il faut aussi mentionner la dépendance par rapport à des ressources non renouvelables susceptibles de raréfaction ou d'épuisement.

388. Enfin, en ce qui concerne les énergies renouvelables, elles ne contribuent pas aux impacts et risques globaux traités dans les deux sections suivantes, mais certaines filières sous certaines conditions peuvent également conduire à des dégâts irréversibles aux écosystèmes: impact de la construction de grands barrages sur l'équilibre des bassins des grands fleuves, affectation massive de bonnes terres agricoles à des plantations énergétiques...

389. Ces coûts sociaux de l'énergie ne sont pas inclus intégralement dans les prix du marché. Il reste que la part des dépenses consacrée à l'énergie pour satisfaire les besoins primaires est plus élevée pour les ménages défavorisés que pour la moyenne des consommateurs, que ce soit à l'échelle planétaire ou à l'intérieur de chaque pays. Ce poids a un impact fondamental sur les situations de pauvreté. Cet impact est aggravé par les effets de pollutions relevées ci-dessus sur la santé (voir chapitre Politique santé environnementale).

390. La rentabilité des investissements en utilisation rationnelle de l'énergie ne dépend pas exclusivement de la hausse des prix de l'énergie. Une augmentation du prix de l'électricité ne peut être assimilée à une hausse des prix provoquée par un choc pétrolier, qui elle-

même n'est pas comparable à une taxe.

4.1.2. Plan d'action

a. Objectifs stratégiques

391. La Belgique s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 7,5% pour 2008-2012. Celles-ci sont principalement liées à la consommation d'énergie (en 1996, 76% des gaz à effet de serre émis en Belgique était constitué de CO₂ d'origine énergétique⁵²). Il est possible de réduire les émissions de CO₂ pour une même consommation d'énergie en substituant certains combustibles par d'autres (le gaz naturel émet moins de CO₂ par unité d'énergie produite que le charbon par exemple). Néanmoins, une stratégie basée sur ce seul moyen répond imparfaitement aux critères de développement durable parce que la consommation belge d'énergie par habitant n'est pas généralisable à l'ensemble de la planète et parce que l'objectif mondial de stabilisation de la concentration de gaz à effet de serre ne pourra pas être atteint seulement par une substitution entre les formes d'énergies consommées. La politique menée visera à réduire la consommation d'énergie de 7,5% en 2010 par rapport à 1990 et pourra être réexaminée en fonction de l'évolution technologique, économique et des émissions de gaz à effet de serre, cet objectif n'étant que le début de la concrétisation d'un processus à envisager sur le long terme. La réalisation de cet objectif devra en tout cas tenir compte de la diversité des situations dans les secteurs et leurs possibilités d'adaptation. L'objectif à atteindre ne se répartira pas de manière linéaire sur tous les groupes économiques ni sur tous les secteurs du pays.

392. Complémentairement à la réduction de consommation d'énergie, le Gouvernement fédéral contribuera au développement d'énergies plus propres ou renouvelables⁵³:

393. – par une politique de prix qui tendrait à rendre comparativement moins coûteux l'achat d'énergie plus propre;

394. – par une politique de normalisation des outils de production des énergies renouvelables (éoliennes, panneaux solaires, bio-carburants...).

395. Le Gouvernement proposera de conclure un accord de coopération entre les niveaux de pouvoir, afin d'atteindre un objectif belge supérieur à 2% de la part des énergies renouvelables dans la consommation intérieure d'énergie primaire. a) L'accord de coopération reposera sur deux notes rédigées pour juin 2001: l'une décrira le potentiel techniquement valorisable des énergies renouvelables en Belgique et l'autre décrira les coûts associés à ce potentiel. b) En juin 2001, une conférence interministérielle de l'énergie proposera un taux (de la part des énergies renouvelables dans la consommation intérieure d'énergie primaire) belge à atteindre pour 2003 et un taux pour 2010, taux qui sera supérieur à 2%. c) L'accord de coopération sera conclu par les Régions et par l'Etat fédéral, à l'issue de cette conférence interministérielle, au plus tard en novembre 2001.

396. Le troisième objectif est la sortie du nucléaire. Il s'agit notamment de l'inscription de la Belgique dans un scénario au terme duquel la désactivation des centrales nucléaires sera entamée dès qu'elles auront atteint l'âge de 40 ans⁵⁴ et du moratoire sur le retraitement. Ce scénario étant fréquemment mis en cause dans le débat sur la relation entre la politique

52 Bureau fédéral du plan (1999). *Sur la voie d'un développement durable? Rapport fédéral sur le développement durable*. Bruxelles: BfP. page 153.

53 Telles qu'elles sont répertoriées dans le document "Energie pour l'avenir: les sources d'énergie renouvelables. Livre blanc établissant une stratégie et un plan d'action communautaires" - com(97)599 final du 26/11/97: les sources d'énergie non fossiles renouvelables (énergie éolienne, solaire thermique actif et passif, solaire photovoltaïque, géothermique, houlomotrice, installations hydroélectriques hors installations de pompage) et biomasse (on entend par biomasse les produits de l'agriculture et de la sylviculture, les déchets végétaux issus de l'agriculture, de la sylviculture et de l'industrie de production alimentaire, les déchets de bois et de liège non traités, la partie organique des déchets urbains, ainsi que le biogaz issu de la fermentation de la biomasse).

54 Déclaration gouvernementale, juillet 1999.

nucléaire et la politique climatique, le Gouvernement s'engage à rédiger une note justifiant ce choix. Cette note contiendra les éléments suivants: l'impact planétaire de la généralisation de l'utilisation de l'énergie nucléaire, la vision à long terme de l'utilisation du nucléaire, l'intégration du démantèlement des centrales dans la politique de réduction du CO₂ et des changements de mode de consommation, les incertitudes scientifiques liées à l'énergie nucléaire. Cette note sera rendue publique à la mi-2001. Toutes les informations disponibles, comme les résultats de la Commission AMPERE, forment un élément dans ce débat.

397. Des objectifs complémentaires peuvent également être atteints: sécurité d'approvisionnement, prix compétitifs, protection du consommateur et de l'environnement, accès de tous à une fourniture énergétique minimale.

398. La poursuite de ces objectifs doit s'accompagner du suivi d'une série d'indicateurs complémentaires tels que la répartition de la consommation d'énergie par secteur et par type d'énergie, l'intensité de la demande énergétique, l'élasticité de la demande énergétique, la production de déchets radioactifs en fonction de leur type. Des indicateurs relatifs aux réponses apportées par les gouvernements et par le secteur privé doivent aussi être suivis, tels que l'évolution du prix de l'énergie (par type), le niveau des taxes sur les différents types d'énergie, le montant des subsides accordés par le secteur public à des fins sociales, le montant des subsides accordés par le secteur public au développement d'énergies renouvelables et moins polluantes, le montant des subsides publics affectés à la recherche par type d'énergie et les investissements consacrés par le secteur privé au développement d'énergies renouvelables et moins polluantes.

b. Politiques et mesures

399. Pour réduire les impacts sociaux et environnementaux négatifs et augmenter l'efficacité économique, tout en veillant à assurer, voire à renforcer, la sécurité et la diversité des approvisionnements énergétiques, les actions que le Gouvernement se propose de déployer dans le cadre de ce Plan-cadre visent donc à s'articuler autour de quatre axes principaux: l'utilisation rationnelle de l'énergie - URE -, complémentaire à la politique URE des Régions, la promotion des énergies renouvelables, la sortie du nucléaire et la libéralisation accélérée du marché de l'électricité tout en maintenant et respectant la dimension sociale.

400. Les moyens dont dispose le Gouvernement fédéral sont encadrés par les dispositions en vigueur sur le marché unique (la politique de prix est limitée par les politiques de prix des pays voisins par exemple), d'une part, et par les compétences régionales étendues en matière d'énergie, d'autre part. Les compétences principales existant au niveau fédéral sont la politique fiscale et tarifaire, une partie de la politique économique (l'ouverture des marchés par exemple), la normalisation, le cycle nucléaire, la politique de produit. Les possibilités en matière d'instruments fédéraux tels la fiscalité et les mesures tarifaires sont aussi influencées par ce que font nos voisins. La coordination entre les Régions peut également s'enrichir d'initiatives prises par les autorités fédérales.

Gestion de la demande

401. La gestion de la demande d'énergie est une compétence largement partagée par l'Etat fédéral et les régions. En 1994, le Programme national de réduction des émissions de CO₂ établissait déjà une coopération sur ce thème entre ces niveaux de pouvoir. Un Plan national belge sur les changements climatiques doit voir le jour en 2001 et poursuivra cette coopération. Ce Plan national belge sur les changements climatiques (en préparation, voir chapitre Atmosphère) reprendra bon nombre de mesures énergétiques: il est donc un élément important d'une politique de développement durable de l'énergie. Le Plan national belge sur les changements climatiques précisera les objectifs à atteindre, détaillera les mesures proposées avec leur contribution potentielle et les moyens

nécessaires à leur application. Il s'appuiera sur une étude scientifique⁵⁵ commandée par le ministère des Affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement, ainsi que sur d'autres travaux financés par les Services scientifiques, techniques et culturels (SSTC).

402. Par ailleurs, la libéralisation du marché du gaz et de l'électricité entraînera probablement une réduction du prix de vente de ces énergies. Le Gouvernement veille à ce que la libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz conduise à des réductions tarifaires effectives pour tous, citoyens et entreprises, sans discrimination ni taux de faveur sans préjudice des mesures tarifaires en matière sociale². Il faut veiller à ce que les baisses des prix ne soient pas complètement annulées par de nouvelles taxes, surtout pour les ménages, étant donné que sinon le soutien pour les mesures de libéralisation socialement bénéfiques pourrait s'amenuiser. Pour le marché de l'électricité, le Gouvernement assurera la transparence et la comparabilité des prix de vente. Ceci se réalisera par le mécanisme de régulation qui assure l'encadrement du secteur de l'électricité et du gaz.

403. Plus largement, le Gouvernement aura une politique de prix qui encourage une stratégie d'URE et mettra à profit les opportunités que lui offre sa présidence de l'Union européenne au deuxième semestre 2001 pour en défendre le principe. En effet, comme il a été mentionné ci-avant, une baisse des prix de l'énergie provoque généralement une hausse des consommations et rend également moins rentables les actions d'URE. Les mesures préconisées en matière de politique de prix sont:

404. - le projet de taxe énergie/CO₂. Il sera soutenu par la Belgique au niveau européen, notamment dans le cadre de la présidence de l'Union. Mais, si à l'issue de la présidence belge, la décision d'introduire cette taxe n'a pas été prise au niveau européen, des initiatives unilatérales seront envisagées et prises en Belgique pour autant qu'elles ne mettent pas en danger la compétitivité des entreprises et donc l'emploi, surtout pour les moins qualifiés. Des régimes spécifiques ou des exonérations peuvent éventuellement être prévus pour les secteurs ou entreprises à haute intensité énergétiques. De toutes façons, les revenus de l'introduction éventuelle de telles taxes devront toujours être affectés à une diminution des charges pesant sur le travail. Une taxe énergie/CO₂, comme d'autres mesures qui pourraient être prises au niveau fédéral d'ailleurs, auraient des conséquences économiques différenciées inter et intra-régionales, étant donné les structures économiques et industrielles différentes. Des mesures compensatoires non fiscales corrigeant ces conséquences économiques inéquitables, de même que des mesures d'accompagnement visant à éviter l'accroissement des inégalités sociales que pourrait entraîner ce type de taxe, devraient dès lors être simultanément envisagées. Il serait intéressant d'y coupler une promotion de l'URE;

405. - les subsides (ou la déduction pour investissement) sur les investissements visant des économies d'énergie. Ils seront particulièrement orientés vers les personnes les plus démunies. Les subsides proviendront de fonds URE existant actuellement, mais dont le mode de fonctionnement aura été adapté au marché libéralisé de l'électricité;

406. - la réduction ou suppression des avantages tarifaires aux énergies polluantes (par exemple: taux de TVA de 12% seulement sur le charbon...). La possibilité de réduction de certains avantages tarifaires (dont la taxation du mazout de chauffage par rapport à la taxation du mazout routier) devra d'abord faire l'objet d'un examen. La réduction des avantages tarifaires devra être couplée à l'instauration de mesures sociales complémentaires permettant aux plus démunis, soit de remplacer leurs anciennes installations, soit d'avoir accès au combustible à des conditions acceptables.

Gestion de l'offre

407. Une des possibilités pour augmenter la contribution des énergies renouvelables dans la production d'énergie est d'imposer à tout fournisseur d'énergie électrique un quota

⁵⁵ *Prospective study of the emissions in Belgium until 2008/2012 of the greenhouse gasses included in the Kyoto protocol.* IW/KUL/VITO – en cours.

minimal de fourniture par des énergies renouvelables. Le Gouvernement demandera, dans l'accord de coopération qu'il compte proposer aux Régions, que le quota soit d'au moins 3% en 2004 et qu'il soit programmé pour les années ultérieures. De plus, le Gouvernement œuvrera pour que les systèmes de certificats verts, disponibles pour les producteurs d'électricité à partir d'énergie renouvelable⁵⁶, soient vraiment incitants, harmonisés et transparents. Le maintien (provisoire) de l'aide à la production d'électricité sur base d'énergie renouvelable à coté de la procédure des certificats verts se justifie dans une période transitoire où la rentabilité des investissements en matière d'énergie renouvelable pourrait être aléatoire. Dans un avenir proche, il faudra analyser la possibilité d'imposer un quota minimal de distribution de produits énergétiques (autres que l'électricité) moins nocifs pour l'environnement, comme les produits d'origine renouvelable, le méthanol ou l'hydrogène.

408. Dans la perspective de la sortie du nucléaire comme prévu par l'accord gouvernemental, l'utilisation d'autres ressources énergétiques et la production plus efficiente d'énergie (telle que la cogénération) devront être développées, ainsi que les investissements dans la réduction de consommation (les "négawatts"). La compétence en URE étant régionale, le Gouvernement assurera son rôle de partenaire. Il est également prévu qu'un plan indicatif de production d'électricité soit établi. Un groupe d'experts (la commission AMPERE) a été chargé d'éclairer le Gouvernement. Le Gouvernement proposera au Parlement qu'un débat approfondi, associant le CFDD, puisse avoir lieu sur base des résultats de la commission AMPERE, avant l'adoption du plan indicatif pour lequel la loi prévoit l'avis formel de la CIDD.

409. La sécurité d'approvisionnement implique la gestion d'un stock stratégique de pétrole. Le système actuel n'est pas optimal. Le Gouvernement va :

410. - revoir la réglementation actuelle afin d'en accroître le caractère opérationnel;

411. – prendre les mesures nécessaires afin que notre pays respecte enfin ses obligations internationales en matière de stockage stratégique de pétrole;

412. - élaborer un scénario de gestion de crise pour l'approvisionnement et la répartition du pétrole (notamment en cas de rupture des approvisionnements).

413. La sécurité d'approvisionnement est également requise pour le gaz et l'électricité. Le Gouvernement:

414. - définira des missions de service public permettant d'assurer un approvisionnement continu en énergie de qualité;

415. - s'assurera que les formules tarifaires continuent à prendre en compte la situation particulière des plus démunis de nos concitoyens.

Développement de la technologie

416. Le Gouvernement conclura, dans le cadre de ses compétences, des accords de branche avec certains secteurs industriels. Il réalisera également un effort important de normalisation technique et l'élaboration des réglementations de commercialisation rendant obligatoires les normes techniques développées. Le développement de la normalisation technique, l'accroissement des contrôles et, le cas échéant, l'adaptation des législations existantes (en vue notamment de ne permettre que la vente d'appareils ayant des labels énergétiques A-B-C) devraient être des éléments importants de l'action de l'administration fédérale. Mener à bien une telle action suppose un examen des moyens d'accroître les budgets actuellement prévus, ainsi qu'une réorientation des budgets de recherche du nucléaire vers d'autres budgets et, si possible, le développement de systèmes de financement alternatifs par voie de fonds budgétaires tels qu'ils existent déjà actuellement pour le contrôle de la qualité des produits pétroliers. La recherche en matière d'énergie renouvelable et d'efficience énergétique doit également être promue et le Gouvernement

⁵⁶ Telle que définie précédemment (paragraphe 316.2).

se concertera avec les Régions pour appuyer leurs efforts.

417. L'administration de l'Energie du ministère des Affaires économiques et le ministère des Affaires étrangères doivent faire un effort supplémentaire pour valoriser au maximum en Europe centrale et orientale le savoir-faire en matière de démantèlement d'installations et gestion et stockage de déchets nucléaires de nos institutions publiques (ONDRAF, CEN, IRE et Belgoprocess) et de nos entreprises privées compétentes.

Politique de produits

418. Le Gouvernement poursuivra et intensifiera son action afin de garantir la sécurité, la protection des consommateurs, des travailleurs et le respect de l'environnement à l'occasion de la production, du transport, de la distribution et de la consommation de l'énergie. Un plan ambitieux à cet égard implique des moyens significatifs en termes budgétaires et en ressources humaines. Précisément, le fonds budgétaire mis en place pour le contrôle de la qualité des produits pétroliers, qui a déjà fait la preuve de son efficacité, constitue un exemple probant dont il convient, ici aussi, de s'inspirer.

419. Le Gouvernement réalisera les actions spécifiques suivantes:

420. - extension des activités de contrôle des carburants à la pompe du FAPETRO (Fonds d'analyse des produits pétroliers) aux livraisons de gasoil-diesel en vrac (contrôle des carburants dans les camions de livraison);

421. - élaboration via l'Institut belge de normalisation (IBN) de méthodes de détection des produits résultant du "blanchissement" du gasoil coloré;

422. - campagnes de contrôle des circuits de commercialisation des huiles minérales recyclées (dans les limites des compétences fédérales);

423. - soutien et participation au programme pilote, développé en collaboration avec les régions et le secteur, visant à la remise en état des sols sur le site de stations-service désaffectées;

424. - soutien et participation au programme pilote PREMAZ (PREvention MAZout), développé en collaboration avec les régions et le secteur et visant à la prévention de la pollution des sols par coulage des réservoirs de combustibles pétroliers chez les particuliers;

425. - préparation des réglementations nouvelles en matière de commercialisation des équipements;

426. - accentuation des contrôles réalisés par l'administration de l'Energie en collaboration avec les services compétents de l'Inspection économique et de l'administration de la Qualité et de la sécurité;

427. - intensification de la surveillance du marché de certains appareils électroménagers, actuellement envahi de produits non conformes, voire dangereux. Le programme d'action sera non seulement étendu en matière de sécurité et de compatibilité électromagnétique du matériel électrique, mais aussi de sécurité des appareils à gaz, de rendement des chaudières et autres appareils consommateurs d'énergie (en commençant par ceux portant un label) et d'étiquetage énergétique des appareils. L'interdiction de la publicité et de la promotion du chauffage électrique sera mise en œuvre, soit via des accords de branche, soit par voie légale, après concertation avec le secteur.

428. L'effort en cours depuis de nombreuses années en matière de gestion des déchets radioactifs sera poursuivi dans le but d'aboutir à des résultats conformes aux nouvelles orientations de la Déclaration gouvernementale:

429. - actions de recherche et développement;

430. - décision quant à l'aval du cycle du combustible nucléaire (moratoire du retraitement et décision quant au statut du combustible usé déchargé des réacteurs nucléaires);

431. - poursuite du financement des passifs BP1/BP2 au delà du 31/12/2000 sur base de

la convention du 19 décembre 1990 entre l'Etat belge, l'ONDRAF, Electrabel et Synatom. L'objectif du gouvernement est que la charge pour l'Etat belge ne soit certainement pas supérieure à la quote-part fixée par la convention en vigueur et que le secteur de l'électricité continue à contribuer au moins dans la même mesure qu'en vertu de cette convention.

Politique de sensibilisation

432. En appui aux mesures présentées ci-avant, et dans le but de modifier le comportement des consommateurs, il faut promouvoir une large information (tarification, labélisation, comparaison) et en assurer une large diffusion. Il convient de remettre en question les modèles de consommation véhiculés par les publicités et médias (voir proposition dans le chapitre Actions mode de consommation - production). Le Gouvernement étudiera l'opportunité de rendre obligatoire dans toute publicité la mention de la consommation énergétique des biens et services mentionnés, ainsi que l'opportunité de publier des catalogues comparatifs. D'autre part, le Gouvernement développera les dispositions nécessaires pour que le consommateur puisse prendre conscience de sa consommation, via sa facture énergétique. Les factures doivent être compréhensibles et aider le consommateur à maîtriser son usage d'énergie. Les factures plus didactiques devront contenir une comparaison des consommations par rapport à un consommateur économe et/ou par rapport au même consommateur dans le passé. Les meilleures transparence et lisibilité des tarifs des vecteurs énergétiques, tel que mentionnées ci-avant, seront également assurées via la facture. Une application expérimentale de telles mesures devrait permettre d'en apprécier les effets. Un partenariat et une cohérence avec les politiques régionales dans cette matière sera recherchée, ceci pouvant être inclus dans l'accord de coopération susmentionné.

c. Mise en œuvre du plan

433. La cellule Développement durable créée au sein de l'administration fédérale de l'Energie du ministère des Affaires économiques porte en cette matière une importante responsabilité. Elle travaillera en étroite collaboration avec les services fédéraux pour les affaires environnementales du ministère des Affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement pour les actions entreprises touchant au secteur de l'énergie.

4.2. Politique de promotion d'une mobilité compatible avec un développement durable

4.2.1. Etat de la question

434. Comparés aux besoins primaires de sécurité alimentaire, de santé, de conservation des écosystèmes, par exemple, les besoins de mobilité auxquels répond le système des transports peuvent être considérés comme induits. Les déplacements sont en effet majoritairement effectués pour remplir d'autres fonctions (exemple: travail, enseignement, loisirs, distribution de biens et de services...) que le déplacement lui-même (exception: randonnées à pied ou en moto...). Si la mobilité pouvait s'effectuer sans pollution, sans consommation de ressources, sans danger et à bas prix, elle pourrait encore être accrue. Mais comme tel n'est pas le cas, l'organisation des transports devrait veiller à ce que ces autres fonctions puissent être remplies tout en résolvant les problèmes de mobilité liés à leur accessibilité. Le droit à la mobilité (découlant de la nécessité de rencontrer les autres besoins) ne peut cependant être satisfait à n'importe quel prix, que ce soit en terme de durée, de consommation énergétique ou de moyens de transport.

435. Actuellement, les déplacements en voiture et les transports en camion sont en augmentation. Chaque année, le nombre de voitures en circulation s'accroît (le nombre de voitures pour 1000 habitants est passé en 20 ans (entre 1979 et 1999) de 306 à 443 dans notre pays), ainsi que le nombre de kilomètres parcourus. Le choix du moyen de transport est déterminé par de nombreux facteurs dont, selon la plupart des études, les deux

variables suivantes sont déterminantes : la durée et le prix du trajet. Des études ont montré que, dans les déplacements quotidiens, tout se passe comme si chacun cherchait à profiter au maximum des opportunités spatiales (c'est à dire maximiser les distances parcourues) sous la contrainte de deux budgets: un budget temps (ne pas dépasser 60 à 80 minutes par jour) et un budget monétaire (ne pas dépasser 15 à 20% de son revenu). Lors du choix d'un déplacement, la voiture individuelle est souvent perçue comme le moyen de transport le plus attrayant, tant en durée qu'en coût du trajet. La voiture offre un autre avantage: le confort. Le choix de la voiture est aussi un moyen, pour certaines personnes, de se valoriser socialement. La quantité de marchandises transportées ainsi que la distance parcourue augmentent également. L'analyse de cette augmentation est simple: en utilisant le camion, les entreprises optimisent le temps, le coût et la fiabilité du transport. Les individus et les entreprises agissent donc majoritairement comme s'il n'y avait pas de problème de mobilité.

436. Et pourtant, tous se plaignent des atteintes à la mobilité de la voiture individuelle et du transport par route, du temps perdu dans les embouteillages, du bruit et d'autres effets externes. Les accidents de voiture et de camions causent 1500 morts par an, 70.760 blessés par an dont près de 50% sont des jeunes de moins de 30 ans⁵⁷ (voir aussi chapitre Politique Santé environnementale). Le secteur des transports est la cause de 15% des émissions de gaz à effet de serre (CO₂), de 54% des émissions de NO_x, 58% des émissions de CO et 47% des COV. Sans politiques volontariste pour infléchir ces émissions, les transports émettront, en 2010, 11% de CO₂ de plus qu'en 1995. Avec l'accroissement prévu du trafic, les embouteillages seront encore plus importants. Une telle évolution n'est cependant pas inéluctable. Il est en effet prévu que les mesures déjà prises au niveau européen⁵⁸ permettront de réduire d'environ 70% les émissions de polluants tels que le CO, le SO₂, les NO_x et ceci pour 2010 par rapport à 1995. Et il est reconnu que des mesures réglementaires ou incitatives peuvent avoir un impact important puisque la part de l'essence plombée dans l'essence moteur est par exemple tombée de 100% à 20% en 12 ans⁵⁹ en Belgique grâce à une série de mesures dont faisait partie une différenciation fiscale incitative dans le prix au consommateur.

437. Jusqu'ici, les mesures prises ont été trop éparses et trop réduites pour entraîner d'importants changements. Sans politique volontariste, les prévisions économiques annoncent un accroissement de la consommation énergétique de 2,1% par an dans ce secteur⁶⁰. Transformer les pressions du secteur du transport ne sera pas chose aisée. D'abord parce que certaines mesures, potentiellement efficaces, sont limitées dans leur champ d'action, vu les contraintes externes telles que la compétitivité des entreprises ou les règles européennes. Par exemple, le prix des carburants ne peut être augmenté bien au-delà des prix pratiqués dans les pays limitrophes. Ensuite parce que certains citoyens sont très sensibles à leur liberté de posséder une voiture et de l'utiliser.

438. La mobilité répondant à un besoin secondaire, sa modification ne peut être un objectif "en soi". Les objectifs relatifs au développement du secteur des transports s'inscrivent dans les autres grands objectifs du développement durable tels que l'équité entre générations et au sein d'une même génération, la priorité aux besoins des plus démunis, la réduction des émissions de polluants (dont le CO₂) et la préservation des ressources. La Déclaration gouvernementale aborde ces sujets et s'engage à élaborer une politique de mobilité intégrée pour diminuer les nuisances environnementales et les nuisances sociales, d'une part, et pour augmenter la mobilité de certains groupes sociaux (principalement des enfants, des personnes âgées, des minimexés et des bas salaires) au moyen des transports en commun, d'autre part. En outre cette politique doit contribuer à une amélioration des circonstances de mobilité pour tout un chacun et à la promotion de l'économie et de l'emploi.

57 INS, 1998.

58 *Standart & poor's DRI* – KULeuven. Août 1999, draft final report. p.41.

59 *EU transport in figures 1998*, Eurostat, janvier 1999.

60 *Perspectives économiques 2000-2005*, Bureau fédéral du plan, avril 2000, page 89.

439. Les solutions peuvent être trouvées en exploitant cinq voies: celle de la maîtrise des besoins de déplacements motorisés, celle de la sécurisation des déplacements, celle de l'innovation technologique, celle de l'utilisation plus rationnelle de tous les moyens de transport et celle favorisant un transfert modal⁶¹ au profit des modes de déplacement les plus respectueux de l'environnement.

440. - Maîtriser la croissance des besoins de déplacements motorisés consiste entre autres à rapprocher les personnes de leurs lieux d'activités. C'est possible notamment par une meilleure affectation du sol, domaine qui relève de la politique d'aménagement du territoire (cette politique étant de compétence régionale, elle ne sera plus développée ci-dessous). Des politiques fédérales en matière d'implantation commerciale et d'équipements de proximité peuvent aussi intervenir dans la maîtrise de la croissance des déplacements. L'utilisation plus rationnelle de tous des moyens de transports permettra d'améliorer les performances du système de transport.

441. - Sécuriser les déplacements consiste à protéger les usagers faibles, à influencer le comportement des conducteurs par des règlements et aménagements adéquats.

442. - Innover par la technologie consiste en l'amélioration du rendement des moteurs, l'amélioration de la composition des carburants, l'amélioration de la conception des véhicules et le remplacement des moteurs traditionnels par de nouveaux types de moteurs. Le remplacement des véhicules non conformes doit impérativement être accompagné de mesures visant à déclasser définitivement ceux-ci et à les recycler en concertation avec les Régions.

443. - Inciter au transfert modal suppose que les modes de déplacements encouragés soient rendus plus concurrentiels que les autres en étant plus rapides, meilleur marché, plus confortables, plus sûrs et plus fiables, accessibles à tout le monde et rendant accessible dans la mesure du possible l'entièreté du territoire. Développer le transfert modal aura en outre une influence positive sur la mobilité des plus démunis et des moins valides.

444. Quelques solutions apparues dans l'enquête publique devraient encore faire l'objet de recherches approfondies avant d'être promues: (i) le télétravail. S'il résout partiellement des problèmes d'encombrement, il a un effet mal connu sur les émissions de CO₂ (effet sur le chauffage de la maison, effet sur les déplacements motorisés autour du domicile...); (ii) la réduction de la taxe d'enregistrement à l'achat d'une maison. Si l'objectif est de rapprocher un travailleur de son lieu de travail, cette mesure a des effets mal connus sur les déplacements domicile-travail pour deux travailleurs dans un ménage, et sur les déplacements pour les loisirs⁶²; (iii) le développement de la navigation de bord. Si l'objectif est de favoriser la gestion fluide du trafic, les effets sur le transfert modal sont mal connus (effet sur la compétitivité entre modes, effets sur le choix modal de déplacement); (iv) la remise en cause de la politique du "just in time" ou "flux tendu". Les effets sur la mobilité et sur ses conséquences économiques sont mal connus.

4.2.2. Plan d'action

a. Objectifs stratégiques

445. Ce chapitre a pour but de fixer les grandes options d'une politique belge en matière de transport et de mobilité en tenant compte des études existantes. Les options décrites ci-dessous seront traduites dans un Plan national de mobilité (en partenariat avec les Régions). Il servira de base à la rédaction d'un accord de coopération entre les différents niveaux de pouvoir, en ayant soin d'intégrer les compétences fiscales, d'aménagement du

61 Passer d'un mode de déplacement (par exemple la voiture) à un autre mode de déplacement (par exemple le train) pour un même trajet.

62 Il faut étudier si une localisation plus près du travail n'occasionnerait pas un accroissement des déplacements pour les loisirs, comme le suggère les enquêtes de mobilité des ménages.

territoire...

446. Pour contribuer aux objectifs du Protocole de Göteborg en matière de réduction des émissions de précurseurs d'ozone troposphérique et d'acidification, et surtout pour aboutir à l'engagement souscrit par la Belgique à Kyoto en 1997 (voir chapitre suivant) le Gouvernement fixe un taux directeur de réduction de 5% des émissions de CO₂ du secteur du transport pour 2010 par rapport à 1990. La contribution du secteur du transport serait ainsi inférieure à l'objectif global de réduction des émissions de CO₂, reflétant le coût marginal potentiellement élevé de ces mesures. Le plan national de mobilité fixera des objectifs intermédiaires entre 2001 et 2010, en tenant compte de l'impact financier prévisible pour les secteurs concernés.

447. Le transfert modal sera la pierre angulaire de l'action fédérale et belge. Pour le transport des personnes, il permettrait de générer une réduction de 5 à 28% des émissions de CO₂⁶³ sans grande perte de confort ni de mobilité.

448. - Pour les personnes, les objectifs de transfert modal du trafic intérieur visent en priorité les personnes effectuant principalement des déplacements réguliers en les incitant à un usage accru des transports en commun ou du vélo plutôt que de la voiture "autosoliste" (les déplacements en transport en commun et en vélo doivent donc être rendus plus rapides et meilleur marché⁶⁴ que la voiture et doivent gagner en confort et en sécurité). Les objectifs de transfert modal visent aussi les personnes effectuant des déplacements aériens de courtes distances (inférieurs à 500 km) en les incitant à utiliser les transports ferroviaires et à avoir recours aux outils télématiques.

449. - Pour les marchandises, les objectifs de transfert modal - pour favoriser l'intermodalité - visent principalement les transports longue distance en incitant les entreprises à un usage accru du pipeline, du train ou du bateau plutôt que du camion (les transports de marchandises par train et bateau doivent être rendus plus attractifs en termes de coût, de temps et de fiabilité - particulièrement pour le rail - que le transport par camion).

450. En accord avec les Régions, les transports en commun auront une couverture territoriale plus large et des fréquences plus élevées. En matière sociale, le Gouvernement rendra au moins les chemins de fer financièrement plus accessibles aux jeunes de moins de 12 ans, aux pensionnés, aux personnes à faible revenu, aux personnes moins valides et aux fonctionnaires.

451. Le Gouvernement poursuivra ses efforts pour la sécurité de tous les usagers lors de leurs déplacements.

452. Il y a donc de nombreux indicateurs à suivre en matière de transports. Les plus importants sont les indices de km-passagers par mode et par an, le nombre de déplacement par personne et de tonnes-km par mode et par an, pour certaines marchandises, le nombre de volume-km et de valeur unitaire-km, les émissions de polluants par mode en tonne/an, les victimes de la route, le taux de motorisation, les dépenses pour la mobilité personnelle par décile de revenu, les dépenses pour la publicité et pour la conscientisation par mode de transport. Des indicateurs de l'efficacité et de l'efficience des mesures prises pour atteindre les objectifs mentionnés ci-dessus notamment sur le plan financier doivent aussi être suivis. Sans préjudice du service public, il s'agit notamment des prix relatifs des transports en commun et du transport automobile, des montants des investissements consacrés au déploiement des transports en commun, au vélo et aux autres mode de transport, et de la qualité des transports en commun (ponctualité des trains, nombre de trains par jour avec insuffisance de places assises par rapport à la demande, correspondance train-bus etc.). Il serait également intéressant de développer un indicateur qui combinerait un taux de couverture territorial des transports en commun avec un indice de temps moyen pour se rendre d'un endroit à un autre en

⁶³ *Prospective study of greenhouse gas emissions in Belgium from the Kyoto protocol until 2008/2012, description of measures applied in european countries – final report IW/KUL/VITO – 26/04/99 (rapport non encore approuvé par le ministre de l'Environnement au 1/12/1999).*

⁶⁴ En favorisant notamment l'internalisation des effets externes de chaque mode de déplacement.

transport en commun et la demande de services de transport pour se rendre du premier point au second.

b. Politiques et mesures

453. Ces objectifs supposant un volontarisme important (mais nécessaire), le Gouvernement retient les mesures stratégiques suivantes, dont l'effet sera d'autant plus important qu'elles seront bien coordonnées.

Gestion de la demande

454. La philosophie sous-tendant les mesures de gestion de la demande adressées au secteur des transports est de veiller à ce que les prix des transports reflètent mieux les coûts externes.

455. En ce qui concerne le transport des personnes, le transfert modal du trafic intérieur vers les modes les plus respectueux de l'environnement sera favorisé. Les mesures viseront notamment à adapter le système de déductibilité des frais de déplacement domicile-lieu de travail (y compris la mise à disposition des lieux de stationnement sur le lieu de travail), à réduire les taxes fixes des voitures (et les moduler en fonction de leur performance environnementale) et à augmenter les coûts liés à l'usage de la voiture tels le coût des carburants en s'alignant sur les politiques menées par les pays voisins (réduire la différence de prix entre le diesel et l'essence) (voir notamment Partie 4. Fiscalité), à maintenir la TVA à 6% pour l'entretien des vélos si la législation européenne le permet. Des mesures complémentaires (et d'appui aux précédentes) seront également mises en œuvre, comme la réalisation de Plan de transport par entreprise ou service public de plus de 50 personnes, la formation des conducteurs à une conduite plus économe, la promotion du car-sharing, l'éventuelle mise en œuvre du permis à points et la dépénalisation des amendes liées au stationnement. Dans le domaine social, les transports en commun seront rendus meilleur marché pour les jeunes de moins de 12 ans et pour les pensionnés et les moins valides. Un critère sera aussi déterminé pour aider les personnes à faible revenu. Le transfert modal du transport aérien vers le rail sera favorisé par des mesures fiscales (taxe sur le kérosène dans un contexte mondial, droits d'atterrissage majorés dans un contexte européen).

456. En ce qui concerne le transport des marchandises, le transfert modal sera favorisé en rendant le transport par bateau ou train financièrement plus attrayant que le transport par camion ou par avion, le plus possible par des mesures à l'échelle européenne. Les mesures retenues (complémentaires à celles déjà envisagées ci-dessus pour les personnes) sont la limitation des durées de conduite en continu pour les camionneurs, l'exclusion des transports de marchandises par route le week-end et les heures de pointe (défini en concertation avec les secteurs impliqués), un contrôle plus effectif des réglementations, l'internalisation, dans le coût du produit lui-même, des coûts externes du transport. Des mesures complémentaires (et d'appui aux précédentes) seront également mises en œuvre, telles l'amélioration de la logistique des transports, l'élaboration d'un volet "transport de biens" dans les plans de transport par entreprise.

Gestion de l'offre

457. La philosophie à la base des mesures de gestion de l'offre dans le secteur des transports est de rendre plus compétitifs les modes plus compatibles avec le développement durable pour des distances inférieures à 600 Km (transport en commun, train, bateau, vélo) par rapport au temps de trajet en voiture individuelle - principalement en ville - ou par rapport au trajet en camion ou en avion. Les modes plus compatibles avec le développement durable doivent également être comparativement plus sûrs, plus fiables et plus confortables. Ces compétences étant largement régionales, il s'agit ici de mener une large concertation entre les pouvoirs régionaux, communaux et fédéral.

458. En ce qui concerne le déplacement des personnes, le plan national de mobilité sera axé sur les lignes de force suivantes, tout en soumettant les mesures concrètes à un examen approfondi :

459. - la réduction, en ville, de l'espace réservé aux voitures (réduction des parkings - spécialement en voirie, réduction du nombre de bandes de circulation, création de centres-ville sans voitures) et l'augmentation de l'espace réservé aux moins valides, aux transports en commun (bus, tram), aux vélos (maillage de voies lentes) et aux voitures partagées (car-sharing, car-pooling)⁶⁵. La sécurité accrue des cyclistes et piétons sera également promue par ces mesures;

460. - le redéploiement de l'offre en transport en commun hors ville (tel que le RER⁶⁶), mais également les autres trains et bus en augmentant la couverture territoriale et les fréquences, en veillant aux bonnes correspondances entre modes et en permettant la combinaison entre modes (vélo + transport en commun, transport en commun + taxis). Le ramassage scolaire sera pris en compte;

461. - la création, sur les infrastructures routières permettant l'entrée en ville, de bandes de circulation réservées aux transports en commun, aux vélos et aux voitures partagées. Lorsque l'offre de transport en commun sera suffisamment développée, des portes d'entrées pourront progressivement être mises en place sur les axes de pénétration en ville pour mieux en réguler l'accès et en limiter la congestion. Des parkings de dissuasion seront développés, sans oublier les parkings pour vélos. La réduction de la vitesse sur les routes sera promue;

462. - l'amélioration du confort des usagers du transport en commun, spécialement lors des correspondances. L'amélioration de la convivialité et de la facilité d'utilisation des transports en commun (utilisation d'internet pour les réservations...). L'amélioration de la conception des véhicules, bâtiments et lieux publics liés aux transports en commun pour d'une part les sécuriser et diminuer le risque de violence qui existe pour les femmes ou certaines catégories de personnes plus vulnérables et d'autre part les rendre plus accessibles aux moins valides;

463. - l'amélioration du confort des riverains fera l'objet d'actions spécifiques (réduction du bruit des trains et des avions).

464. En ce qui concerne le transport des marchandises, le plan national de mobilité reprendra les mesures suivantes:

465. - la réalisation de plates-formes multimodales performantes, du point de vue du temps global nécessaire au transbordement et de leur localisation. Les compétences sont principalement régionales (aménagement du territoire, aide à l'investissement, prévision de la demande);

466. - le développement des infrastructures de transport par train (SNCB) et par bateau (compétence régionale) en intégrant une réflexion environnementale dans l'aménagement des infrastructures;

467. - la promotion de la standardisation des conteneurs et l'amélioration de leur gestion informatisée afin de réduire les trajets à vide.

468. En matière sociale, les objectifs de réduction de prix pour les groupes cibles doivent se traduire par des budgets correspondants. Le Gouvernement établira clairement les montants nécessaires à la réalisation de cet objectif. Le Gouvernement persistera dans la manière d'aborder la sécurité routière, à savoir agir sur la route et son environnement (compétence régionale), sur le comportement des conducteurs et sur la sécurité des

⁶⁵ Le car-sharing, ou voiture partagée, est l'utilisation d'une même voiture par différentes personnes à des moments différents et ne doit pas être confondu avec le car-pooling, ou co-voiturage, qui est l'utilisation de la même voiture à un même moment pour aller dans un même lieu. La voiture partagée répond à des besoins ponctuels de véhicule, le co-voiturage répond essentiellement à des trajets répétitifs type résidence/travail.

⁶⁶ Le RER (Réseau express régional) est un train desservant les banlieues des grandes villes. Le temps d'attente entre deux passages est d'environ 10 minutes.

véhicules. Les mesures fédérales porteront principalement sur la lutte contre l'alcool et les drogues au volant, l'accroissement des contrôles (dont celui des vitesses) et des sanctions plus adaptées (mise en œuvre du permis à points - déjà cité).

Développement de la technologie

469. La "recherche et développement" sera soutenue. D'une part, la réduction des émissions par km parcouru doit être atteinte, notamment par le soutien à des recherches visant des formes de traction plus économiques pour les véhicules comme celles concernant les véhicules hybrides et autres véhicules électriques. Le changement de carburant sera une autre approche de la réduction d'émission tels que le véhicule à gaz issu de la biomasse, la combinaison du carburant et de la vapeur, la pile à combustible⁶⁷. Des recherches pour l'amélioration technique des vélos seront entreprises. Enfin, une amélioration des performances des transports en commun, tant par leurs émissions que par leur gestion, fera aussi l'objet de recherches.

Politique de produits

470. Lorsqu'une technologie plus compatible avec le développement existe, il est nécessaire de promouvoir sa diffusion et son implémentation. Tel est entre autres le but de la politique de produits présentée dans le groupe de thèmes relatif au changement des modes de consommation. Dans cette optique le Gouvernement va promouvoir:

471. - les carburants moins polluants. Pour cela il faut transposer en droit belge les directives européennes issues des programmes "air propre" et "auto-oil". La diminution de la pollution sera de l'ordre de 70% d'ici 2010, selon l'UE (voir le chapitre Politiques de protection de l'atmosphère). De plus, le Gouvernement favorisera l'utilisation de carburants alternatifs;

472. - la réduction des émissions des véhicules diesel (par exemple par le placement de filtres à particules et de catalyseur pour moteurs diesel);

473. - l'utilisation de certains carburants tels le LPG (mais pas le gaz naturel qui n'a pas un bon rendement énergétique si l'on compte l'énergie nécessaire à la compression du gaz). Pour le LPG, les mesures seront d'ordre réglementaire (trouver une solution pour les parkings souterrains) et fiscale (moins taxer le matériel). L'utilisation de véhicules émettant moins de CO₂ sera aussi promue;

474. - l'amplification et l'amélioration du contrôle technique des véhicules (entre autres l'efficacité du pot catalytique, les limiteurs de vitesses des camions);

475. - l'amélioration de la qualité environnementale des avions, tant au niveau de la consommation d'énergie que des émissions de gaz et des nuisances sonores. Les normes techniques des avions devraient être renforcées;

476. - la réduction du bruit. Des mesures spécifiques doivent être menées en vue d'assurer une diminution substantielle des nuisances sonores dues à tous les modes de transport. Une normalisation plus contraignante doit voir le jour. Le Gouvernement proposera un accord de coopération relatif à l'aéroport de Bruxelles-national pour réduire les nuisances sonores. Des mesures spécifiques ont déjà été prises afin de réduire les nuisances sonores de l'aéroport de Bruxelles-National. Les objectifs utilisés (activités d'aéroport, limite des nuisances sonores et promotion de l'économie et de l'emploi), l'approche (concertation avec les différentes parties intéressées) et les mesures concrètes (une approche équilibrée dotée d'objectifs et de moyens clairs) peuvent être considérés comme exemple d'approche pour une politique de développement durable.

⁶⁷ La pile à combustible utilise de l'hydrogène et de l'oxygène comme source d'énergie, ou d'autres combustibles assimilés. Ils réagissent ensemble pour produire de l'électricité et former de l'eau. La technologie de mise en oeuvre n'est pas aisée.

Politique de sensibilisation

477. Il faut engager un réel changement de mentalité chez le consommateur de transport. Il est nécessaire de mettre en question les modèles culturels dominants comme la valorisation du transport individuel en voiture et la possession d'un véhicule. Des recherches seront menées afin de pouvoir assurer de façon la plus pertinente la promotion de modèles culturels valorisant le transport collectif et le transport doux (vélo et marche). Le Plan national de mobilité contiendra une stratégie d'action à ce propos, en examinant notamment l'impact de la publicité sur les comportements (voir chapitre Actions modes de consommation-production), le soutien à la labélisation des véhicules les moins polluants, l'information sur les comportements favorisant un développement durable en matière de mobilité, le soutien aux informations objectives en matière d'impact environnemental et social... La participation des associations d'utilisateurs de transport sera sollicitée.

c. Mise en œuvre du plan

478. Pour la plupart des mesures avancées, un bon niveau de connaissance scientifique a déjà été atteint. Ce qui a manqué jusqu'à présent, ce sont des objectifs clairs et précis, une stratégie d'ensemble cohérente, une évaluation ex ante des effets des mesures proposées, une mobilisation de moyens en rapport avec les objectifs à atteindre. Certaines mesures ont déjà été proposées et discutées au Parlement⁶⁸. Mais elles ont souffert des manques évoqués ci-dessus. Ces mesures, aux impacts indéterminés, n'ont pas été mises en œuvre.

479. Les Régions s'étant prononcées favorablement (avec des nuances) pour la confection d'un Plan national de mobilité, les départements fédéraux compétents sont chargés de le rédiger, en partenariat avec les Régions et en tenant compte de la dimension européenne et multinationale des enjeux. Ce plan suivra les options et mesures proposées dans ce chapitre. Le ministère des Communications et de l'infrastructure élaborera ce Plan national de mobilité avec la collaboration des ministères des Affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement, des Finances, et des ministères régionaux concernés (dont les transports, l'aménagement du territoire, l'environnement...) ainsi que des entreprises publiques actives dans le domaine des transports et les communes. Un projet de Plan national de mobilité sera achevé mi 2001 et sera soumis à une large consultation.

4.3. Politique de protection de l'atmosphère

4.3.1. Etat de la question

480. L'atmosphère a une composition chimique résultant d'un équilibre fragile issu de milliards d'années d'évolution. L'air se compose principalement d'oxygène (O₂, environ 21%), d'azote (N₂, environ 78%) et d'argon (environ 0,93%). D'autres gaz, présents en très petites quantités, sont également indispensables à la vie sur terre et jouent un rôle important dans les grands problèmes d'environnement. C'est le cas des problématiques de l'ozone, de l'acidification et de effet de serre, traités dans ce chapitre.

a. Problématique de l'ozone

481. La présence de la couche d'ozone (O₃) qui entoure la Terre (ozone stratosphérique) est une condition essentielle à la vie sur Terre. Il s'agit d'un gaz instable formé dans la stratosphère par le rayonnement ultraviolet. Cette couche protège des rayons ultraviolets les plus dangereux. C'est pourquoi la communauté internationale s'est attachée, depuis plus de vingt ans, à protéger cette couche d'ozone des substances anthropogènes qui la détruisent: les chlorofluorocarbures et les halons. En raison de l'action internationale, cette menace globale devrait être progressivement éliminée au cours des prochaines décennies.

⁶⁸ Une politique de mobilité durable. Chambre des représentants de Belgique, 30 avril 99 document n. 2211/1-98/99.

La présence naturelle d'ozone dans la stratosphère (non traitée dans ce Plan) ne doit pas être confondue avec la présence indésirable d'ozone dans la troposphère, thème traité par le présent Plan-cadre.

482. L'ozone troposphérique est un polluant dit secondaire. Certains gaz, dits gaz précurseurs - eux-mêmes polluants atmosphériques -, sont à l'origine de sa formation: oxydes d'azote, composés organiques volatils, monoxyde de carbone et méthane. L'ozone est, d'une part, produit à partir d'oxydes d'azote et de composés organiques volatils en présence de rayonnement solaire. Il est, d'autre part, importé des couches plus hautes de la troposphère (où il se forme par oxydation du méthane et du monoxyde de carbone en présence de dioxyde d'azote) avec une contribution importante des régions et pays voisins. Les réactions chimiques à l'origine de la formation d'ozone troposphérique sont extrêmement complexes. Il est difficile d'évaluer la contribution des différents gaz précurseurs d'ozone à la formation d'ozone. Les transports sont de loin les premiers responsables des émissions anthropogènes des précurseurs de l'ozone en Belgique. Viennent ensuite les activités industrielles avec combustion pour les oxydes d'azote et l'utilisation de solvants pour les composés organiques volatils à l'exclusion du méthane. Enfin, pour le méthane, l'agriculture est le principal secteur émetteur.

483. Le problème de l'ozone apparaît lors des épisodes d'ozone, caractérisés par un ou plusieurs jours de hautes concentrations en ozone (à partir de $180 \mu\text{g}/\text{m}^3$). Ces épisodes dépendent de facteurs climatiques (ensoleillement, chaleur, faible vent) et des émissions des précurseurs de l'ozone. La concentration de fond, actuellement de l'ordre de $60 \mu\text{g}/\text{m}^3$, augmente à un rythme de 1% par an, tout en subissant des variations journalières et saisonnières. Cette augmentation entraîne des épisodes plus fréquents et plus intenses.

484. La présence d'ozone dans la troposphère est à l'origine d'effets indésirables pour la santé, les végétaux et les matériaux. Une exposition d'une heure à une concentration d'environ $240 \mu\text{g}/\text{m}^3$ entraîne des effets visibles, principalement une irritation des yeux et du système respiratoire. Les effets d'une exposition chronique pourraient être plus graves et même mortels. Mais comme les épisodes d'ozone se superposent généralement à des périodes de grandes chaleurs, ces deux facteurs cumulent alors leurs effets sur la mortalité. L'ozone a également des effets négatifs sur la croissance des végétaux et peut être ainsi à l'origine de pertes de rentabilité des cultures agricoles et forestières. En outre, l'ozone fait également fonction de gaz à effet de serre. L'ozone entraîne enfin la dégradation de certains matériaux, comme les plastiques, les textiles, les pigments, les peintures. De manière générale, des réductions des émissions de l'ordre de 70 à 90% sont considérées comme nécessaires pour éviter les épisodes d'ozone.

b. La problématique de l'acidification

485. Les précipitations acides sont principalement dues à l'usage des combustibles fossiles. Les dioxydes de soufre (SO_2) et les oxydes d'azote (NO_x) émis, en contact avec l'eau présente dans l'air se transforment en acide sulfurique et acide azotique et se retrouvent dans le sol et les eaux de surface. Ils peuvent avoir parcouru de longues distances avant de tomber sous forme de précipitations.

486. Les précipitations de substances acidifiantes sur les plantes, dans les eaux de surface et dans le sol ont un grand nombre de conséquences. La disponibilité des éléments nutritifs et la concentration des oligo-éléments peuvent en être changées, ce qui joue un rôle dans le dépérissement forestier. En dehors des forêts, les précipitations acides peuvent avoir une influence négative sur toutes les niches écologiques dans les zones sensibles, principalement sur les animaux vivant dans l'eau. De même, notre héritage culturel, principalement les bâtiments en pierre calcaire, est menacé par les pluies acides.

c. Problématique des changements climatiques

487. Les effets probables à court et à long terme (au niveau social, écologique et économique) du changement climatique font de cette problématique par essence une

illustration des problèmes de développement durable. Une politique de changement climatique doit dès lors être menée au niveau fédéral et intégrée dans l'ensemble des politiques fédérales et régionales. Elle doit être promue à long terme et au niveau mondial, avec des objectifs intermédiaires. Il faut veiller à une intégration des composantes sociales, écologiques et économiques de la problématique et les actions politiques tant sectorielles que trans-sectorielles doivent faire l'objet d'un dialogue avec la société civile.

488. Les changements climatiques sont des changements de climat attribués directement ou indirectement à une activité humaine altérant la composition de l'atmosphère mondiale. Ces changements sont causés par un renforcement de l'effet de serre provoqué par une augmentation de la concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Les principaux gaz à effet de serre (GES) responsables de ces changements sont le dioxyde de carbone (CO₂), le méthane, le protoxyde d'azote (N₂O) et les halocarbures. Ces gaz piègent l'énergie solaire dans l'atmosphère. Sans ce phénomène naturel, la température moyenne sur terre serait d'environ -18°C. Mais selon le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC), qui rassemble la communauté scientifique internationale sur cette problématique, il est peu probable que l'élévation des températures observées depuis le siècle dernier soit exclusivement d'origine naturelle⁶⁹. Ces changements climatiques viennent donc s'ajouter à la variabilité naturelle du climat observée sur des périodes comparables.

489. Selon le GIEC, la part des différents GES dans la contribution directe au réchauffement du climat depuis 1850 serait d'environ 64% pour le CO₂, 19% pour le méthane, 5% pour le N₂O et 10% pour les halocarbures. L'ozone troposphérique contribue également aux changements climatiques, mais cette contribution est moins bien connue. D'autres types de pollution, tels que les aérosols, auraient quant à eux un effet refroidissant sur le climat. Le sens de l'effet de l'appauvrissement de la couche d'ozone sur les températures est également moins connu. Le CO₂ représente en Belgique 84% des émissions annuelles de GES. Le méthane (CH₄) et protoxyde d'azote (N₂O) représentent respectivement 8% et 7% de ces émissions. Finalement, les HFC, PFC et SF₆ représentent moins que 1% des émissions. Les émissions de CO₂ sont principalement dues à la consommation d'énergie fossile par tous les secteurs de l'économie (90,4% des émissions de CO₂, le restant étant principalement généré par des procédés industriels non énergétiques dans les secteurs de la chimie et de la cimenterie). Répartie par secteur économique, les activités de transformation d'énergie (20% des émissions annuelles belges des GES), des transports (16%) et de l'agriculture (7%) contribuent largement aux émissions anthropogènes de GES en Belgique. Viennent s'ajouter à cela les émissions ressortant de la consommation d'énergies fossiles dans le secteur industriel (20%) et des procédés industriels (11%, hors énergie) du secteur tertiaire (6%), des ménages (17%) et des déchets (3%).

490. En matière de changements climatiques, malgré l'existence de différentes études sur les limites écologiques des changements climatiques, la Communauté internationale ne dispose pas encore de valeurs de référence généralement acceptées qui puissent être exprimées en termes de niveau de concentration des GES dans l'atmosphère à ne pas dépasser. Comme la concentration des GES est en augmentation constante, l'action internationale vise précisément à stabiliser ces concentrations de GES à un certain niveau considéré comme non dangereux pour le système climatique⁷⁰. C'est l'objectif ultime de la Convention-cadre sur les changements climatiques (CCCC), entrée en vigueur le 21 mars

⁶⁹ *The balance of evidence, from changes in global mean surface air temperature and from changes in geographical, seasonal and vertical patterns of atmospheric temperature, suggests a discernible human influence on global climate* (Le bilan des preuves, des changements dans la température de l'air en surface et des changements géographiques, saisonniers et verticaux de la température atmosphérique, suggère qu'il y a une influence perceptible de l'homme sur le climat global). (IPCC 1995).

⁷⁰ Article 2 de la Convention-cadre sur les changements climatiques (1992). A un certain niveau de concentration correspond un certain niveau de réchauffement. Il n'y a cependant pas encore d'accord international sur les niveaux de réchauffement et de concentration considérés comme acceptables. L'UE a proposé que la limite de réchauffement à ne pas dépasser soit de 2°C et que la limite d'augmentation des concentrations de CO₂ soit de 550 ppmv.

1994 (et le 15 avril 1996 en Belgique) et ratifiée à ce jour par plus de 180 Etats. L'objectif intermédiaire de la CCCC pour les émissions de l'ensemble des pays développés en l'année 2000 est une stabilisation des émissions de GES à leur niveau de 1990. Le Protocole de Kyoto, une fois ratifié, établira un nouvel objectif intermédiaire pour les pays industrialisés: 5% de moins d'émissions durant la période 2008-2012, par rapport à 1990. Quel que soit le niveau de référence des concentrations de gaz à effet de serre, une réduction très significative des émissions sera pourtant nécessaire pour obtenir une stabilisation des concentrations de GES. Une stabilisation de la concentration du CO₂ à son niveau actuel exigerait une réduction immédiate de 50 à 70% de ces émissions. Plus on tarde à réduire les émissions dans de telles proportions, plus les concentrations continuent à croître, aboutissant ainsi à un réchauffement plus important.

491. Caractérisé par la croissance du niveau de concentration des GES, par le réchauffement du climat et l'élévation du niveau des mers, le phénomène appelé "changement climatique" est de nature mondiale. Mais les changements qu'il induit sont, quant à eux, essentiellement d'ordre régional et peuvent être, suivant les endroits, de type fort différents. Bien qu'il existe encore de nombreuses incertitudes sur les modifications environnementales et leurs effets nocifs les plus significatifs, un tel réchauffement pourrait conduire à des perturbations graves de certains écosystèmes naturels particulièrement fragiles, avec pour conséquence une perte de biodiversité plus rapide et la possibilité d'effets négatifs sur la santé humaine. Certaines îles pourraient disparaître et une augmentation des catastrophes naturelles ainsi qu'une réduction de la production agricole dans certaines régions du monde pourraient se produire. L'aire de dispersion de certaines maladies comme la malaria pourrait même augmenter. Les conditions atmosphériques extrêmes, comme les sécheresses, les tempêtes et les précipitations violentes pourraient augmenter en fréquence. De tels phénomènes accroîtraient encore la propension à émigrer, voire sa nécessité pour survivre.

492. L'action internationale vise donc à réduire progressivement les émissions de gaz à effet de serre tout au long du siècle. La CCCC (1992) et le Protocole de Kyoto (1997) en furent les deux premières étapes. Mais la croissance récente observée en Belgique des émissions des trois principaux GES (CO₂, CH₄, N₂O), d'environ 10% entre 1990 et 1997, est en contradiction avec ces deux engagements, tant celui de la CCCC (Rio) que celui de son Protocole (Kyoto). Des mesures concrètes s'imposent donc.

4.3.2. Plan d'action

a. Objectifs stratégiques

493. Le Protocole de Kyoto définit des objectifs pour six gaz à effet de serre (CO₂, CH₄, N₂O, SF₆, HFC et PFC). Globalement, ce protocole impose aux pays industrialisés, pour la période 2008-2012, une réduction de 5% minimum de leurs émissions des six gaz précités, et ce par rapport à 1990. Pour l'Union européenne, le pourcentage de réduction imposé est de 8%. Cela sous-entend que, pour la période 2008-2012, les pays de l'Union européenne ne peuvent émettre, conjointement et sur base annuelle, que 92% de ce qu'elles avaient émis durant l'année de référence. Cette année de référence est 1990 pour ce qui est du CO₂, CH₄ et N₂O et peut être choisie, pour les trois autres gaz, entre 1990 et 1995. Les pays membres de l'Union européenne ont opté, conformément au principe du partage interne de la charge, pour une différenciation de l'objectif de 8%, ce qui signifie, pour la Belgique, une diminution de l'ordre de 7,5% de ses émissions de gaz à effet de serre.

494. En ce qui concerne l'acidification et l'ozone dans l'air, le gouvernement veillera à réduire de 72% les émissions de SO₂, celles de NO_x de 47%, celles de NH₃ de 31% et celles de COV de 56% entre 1990 et 2010 afin de respecter les objectifs du Protocole de Göteborg de 1999 (Traité LRTAP)⁷¹.

495. Le suivi de ces objectifs exprimés par l'indicateur des émissions de gaz à effet de

71 Long-Range Transboundary Air Pollution.

serre, de gaz précurseurs d'ozone et de substances acidifiantes doit être complété par d'autres indicateurs comme les émissions de ces gaz à effet de serre par secteur et la concentration de ces gaz dans l'atmosphère au niveau mondial et régional. En matière de mesures apportées en réponse à ces problématiques, le Gouvernement suivra entre autre l'indicateur du nombre de projets de mise en œuvre conjointe, celui du nombre de projets CDM ainsi que les indicateurs cités dans les thèmes transport, énergie et agriculture.

b. Politiques et mesures

Le Plan national belge sur les changements climatiques

496. Le Plan national belge de réduction des émissions de CO₂, adopté en 1994, n'a pas permis de réaliser l'objectif proposé en la matière, soit une réduction de 5% des émissions à l'horizon 2000 et par rapport à 1990. Le Gouvernement décide qu'un nouveau Plan national belge sur les changements climatiques doit être établi pour mi-2001. Ce Plan climat a pour objectif de formuler une politique nationale cohérente qui contienne suffisamment de mesures sectorielles et trans-sectorielles pour la réalisation des objectifs de réduction d'émissions formulés dans le Protocole de Kyoto. Le Plan climat doit mentionner des objectifs opérationnels clairs par secteur et par niveau de compétence, accompagnés par des indicateurs sectoriels, de même que des objectifs intermédiaires pour l'année 2003. Il doit contenir des mesures suffisantes pour que la réalisation des objectifs ne soit pas rendue fortement dépendante des initiatives européennes. Pour ce faire, ce Plan climat doit être étendu aux six gaz à effet de serre (CO₂, CH₄, N₂O, SF₆, HFC, PFC) et prévoir des procédures et mesures en vue de satisfaire toutes les autres obligations découlant de la Convention, du Protocole et des décisions et directives européennes en la matière. La répartition des efforts doit se faire sur base d'une discussion bien étayée. Une estimation du prix des différentes mesures doit être faite, de façon à les classer en fonction de leur efficacité. Ces mesures doivent être accompagnées d'un timing pour leur implémentation administrative. L'attention doit porter sur l'effet des décisions d'aujourd'hui sur les émissions à long terme (2050). L'élaboration de ce Plan doit se faire en concertation avec les acteurs de la société concernés et avec l'implication active des Régions. Le Plan climat doit enfin contenir des procédures spécifiques pour le suivi régulier et l'adaptation des mesures prévues.

497. Le Plan climat national trouve sa base juridique dans les obligations qui découlent de la Convention-cadre sur les changements climatiques des Nations unies et de la Décision 93/389/CEE du Conseil, relative à un mécanisme de surveillance des émissions de CO₂ et des autres gaz à effet de serre dans la Communauté, modifiée par la décision 99/296/CE. Le Gouvernement veillera à ce que, en plus de ces cadres internationaux et européens, un cadre juridique belge clair soit mis sur pied, en soutien du Plan climat national, en concertation avec les Régions et en concertation avec les grands groupes sociaux. Le cadre juridique national doit être réalisé via un accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés. Il doit situer la place du Plan climat par rapport aux autres plans thématiques, sectoriels et régionaux et par rapport au Plan fédéral de développement durable. Des accords de coopération spécifiques doivent être faits entre l'Etat fédéral et les Régions quand ils sont nécessaires à la préparation et à l'exécution de dispositions du Plan. Le cadre juridique doit aussi préciser la portée juridique du Plan climat et le degré de publicité du document. Enfin, les responsabilités des départements fédéraux et régionaux impliqués dans la coordination et l'application des dispositions du Plan doivent être définies. Le cadre juridique national doit être complété par un cadre organisationnel général qui serve de garant pour la préparation, la coordination, la mise en œuvre, le suivi et l'adaptation périodique de la politique climatique (voir paragraphe 537).

Le Plan fédéral de lutte contre l'acidification et l'ozone dans l'air

498. Un premier Plan fédéral sur l'ozone a été élaboré en juin 1996. Certaines dispositions de ce Plan ont été pleinement concrétisées, d'autres pas encore. Un nouveau Plan fédéral

2000-2004 doit être finalisé en l'an 2000. Ce plan reprendra les mesures non réalisées du Plan précédent et tiendra compte des nouveaux développements internationaux. Le Plan ozone sera étroitement relié aux plans régionaux portant sur la même matière. Le Gouvernement fédéral proposera aux Régions d'intégrer les mesures fédérales et régionales dans un futur plan national. Il portera à la fois sur les problématiques de l'ozone troposphérique et de l'acidification. Cette approche intégrée se justifie puisqu'à l'échelle internationale ces deux problèmes sont aussi traités conjointement, ce qui s'explique par le fait que, tout comme les émissions de gaz à effet de serre, ils ont en grande partie la même origine. Dès lors, les mesures politiques proposées tiendront également compte de la synergie entre les trois problèmes atmosphériques. Afin d'éviter les lacunes du Plan ozone précédent, Il est nécessaire de créer un cadre juridique et organisationnel mentionnant les procédures à suivre et les structures concernées.

499. Le Plan de lutte contre l'acidification et l'ozone dans l'air comprendra les mesures citées ci-dessous, lesquelles portent spécifiquement sur les problèmes précités:

500. - souscrire aux grands engagements internationaux, en ratifiant les Protocoles NO_x (Sofia, 1998), COV (Genève, 1991), d'une part, et en signant et ratifiant le Protocole mixte (Göteborg, 1999) de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, d'autre part;

501. - transposer les directives européennes relatives aux émissions des transports, soit la directive européenne 94/63/CEE (stockage et distribution de l'essence), les directives émanant du programme européen Auto-Oil, la directive 98/69/CEE (émissions des voitures particulières et des véhicules utilitaires légers), la directive 98/70/CEE (qualité de l'essence et du carburant diesel), les directives sur les émissions des poids lourds (en préparation) et sur l'inspection technique (en préparation). Le Gouvernement s'efforcera de respecter les délais pour la transposition de ces directives;

502. - transposer la directive 99/32/CEE en matière de réduction d'émissions de SO₂ résultant de la combustion de certains combustibles liquides;

503. – soutenir le projet de directive COM(99)125 sur les concentration d'ozone troposphérique;

504. - transposition de la directive 99/13/CE sur la limitation des émissions de composants organiques volatils (COV) dues à l'utilisation de solvants organiques.

Politique sectorielle, coordination et intégration

505. Outre les éléments du Plan national sur les changements climatiques et du Plan fédéral pour la lutte contre l'acidification et l'ozone, lesquels traitent spécifiquement de ces problématiques, elles exigent conjointement toute une série de mesures coordonnées et intégrées dans différents secteurs et à divers niveaux politiques, du niveau local à celui de l'Union européenne. Pour soutenir ce processus d'intégration et de coordination, durant le débat parlementaire annuel sur la prospective en matière de développement durable (voir paragraphe 647), l'attention sera portée entre autre sur la problématique des changements climatiques et les politiques de l'énergie, des transports et des infrastructures qui y sont liées.

506. Les secteurs de l'énergie, des transports, de l'industrie, des déchets et de l'agriculture constituent les principaux terrains d'action. Une concertation avec les Régions est nécessaire.

507. -Dans le secteur de l'énergie et du transport, les mesures destinées à maîtriser la demande et orienter l'offre en fonction de critères de développement durable occupent une place centrale. Un plan d'action visant à réviser la fiscalité sur les transports et l'énergie et un plan national de mobilité doivent contribuer à réaliser cet objectif. Toujours en ce qui concerne le secteur de l'énergie, il faut étudier spécifiquement la relation entre les politiques en matière de climat et de produits, tout en tenant compte de l'efficacité énergétique dans la phase de production.

508. -Des mesures prioritaires s'imposent également dans les secteurs de l'agriculture et de l'industrie. Il convient, à cet égard, d'élaborer une politique active en matière de politique de produits et de production. Ainsi, la production et les importations d'engrais solides à base d'urée seront interdites, des projets expérimentaux sur base biologique dans l'agriculture pour revenir à la fermeture des cycles et pour diminuer les inputs chimiques seront établis, et un plan d'action visant à réduire les émissions de COV résultant de la consommation de produits sera élaboré. De plus, il faudra veiller à la réduction des émissions de NO_x causées par les installations de chauffage qui seront commercialisées.

509. -Dans le secteur des déchets, le Gouvernement préconise qu'il soit tenu compte, dans le choix des techniques de traitement, de leur impact sur les émissions de gaz à effet de serre, de gaz précurseurs et de gaz contribuant à l'acidification (compétences exclusivement régionales mais impliquant la nécessité de coopérer avec les autorités fédérales et de s'harmoniser avec les politiques européennes).

510. Le Gouvernement va donner les signaux et impulsions adéquats en vue de promouvoir un changement de comportement et le développement de nouvelles technologies. Pour ce faire, il utilisera les instruments politiques appropriés (instruments économiques, de régulation, de communication et accords volontaires), après concertation avec les acteurs de la société.

511. Coordination et intégration: un grand nombre d'acteurs de la société sont impliqués dans la problématique de la pollution atmosphérique. De même, les compétences nécessaires pour mener une politique préventive et curative sont dispersées à différents niveaux de pouvoir (du niveau local au niveau européen). Pour arriver à un résultat effectif et efficient, cette politique doit adopter une approche intégrée des différentes formes de pollution atmosphérique. Il faut prévoir des structures de coordination adéquates à chaque niveau de pouvoir et entre ces niveaux. Au fil des années s'est créée en Belgique une structure de coordination, constituée, pour les problèmes liés à l'atmosphère, de divers groupes de travail. Sous l'autorité du Comité de coordination de la politique internationale en environnement (CCPIE) se retrouvent le groupe de coordination Effet de serre, le groupe directeur Atmosphère, le groupe directeur Transport et environnement. Les groupes tels que le groupe Concertation énergie Etat Région (CONCERE) et le groupe Fiscalité ont aussi un important rôle de coordination. Cette coordination doit entre autre veiller à ce que les différents plans sectoriels montrent une certaine unité, à ce que la prise de conscience à tous les niveaux soit augmentée et à ce que les politiques climat, ozone et acidification soient intégrées dans toutes les autres politiques et réciproquement.

512. Disposer de structures de coordination n'est absolument pas suffisant. Celles-ci doivent aussi disposer de moyens suffisants pour garantir la qualité de leur travail. De même, les mandats des différents groupes et membres doivent être précisés. Enfin, les groupes de coordination doivent recevoir un soutien scientifique suffisant pour leur permettre de prendre des décisions documentées. Le Gouvernement réalisera un travail de redistribution ou d'augmentation des moyens financiers et humains, et reverra et adaptera le travail interne des groupes de coordination en fonction du contexte national et international changeant. Les SSTC doivent jouer un rôle important dans la coordination des recherches scientifiques d'aide à la décision.

513. En ce qui concerne spécifiquement le changement climatique, le Gouvernement constate que les obligations nationales belges et la charge de travail de préparation des représentations aux négociations internationales ont augmenté fortement. En vue de la présidence belge de l'UE au second semestre 2001 et considérant les conséquences importantes des décisions européennes et internationales pour la politique nationale, le Gouvernement va renforcer la participation belge au processus de négociation européenne et internationale, et ceci assez tôt avant le début de la présidence belge. La nécessité de renforcement de ces capacités est reconnue et fera l'objet d'une décision pour au plus tard fin 2000. Ce renforcement doit donner aux ministres belges la capacité de prendre des initiatives au niveau européen, pour des politiques et des mesures coordonnées en matière d'énergie, de transports et de finances. Plus précisément, un responsable permanent sera

désigné pour chaque thème clé des négociations internationales. Ces personnes devraient suivre de près et participer activement aux négociations au sein du groupe européen ad hoc Climat et à l'intérieur des organes des Nations unies concernés (Subsidiary body for technology and scientific advice (SBSTA) et Subsidiary body for technology and implementation (SBI)). Elles devraient ensuite pouvoir être soutenues par un réseau d'experts qui devraient pouvoir disposer d'un mandat donné par le groupe Coordination effet de serre. Pour chaque grand thème, deux à trois experts devront être désignés. Ce système devrait mettre à disposition des groupes de coordination des points de vue documentés pour définir la politique nationale et prendre position dans les négociations internationales. De même, ce système rendrait possible de discuter dans les temps, au sein des groupes de coordination, de la position belge dans les négociations internationales.

Mesures transversales relatives aux changements climatiques

514. Un certain nombre de domaines politiques transversaux jouent un rôle essentiel dans le soutien et la mise en œuvre de la politique belge en matière de changements climatiques.

Recherche scientifique

515. Les mesures stratégiques suivantes doivent être prises dans le domaine de la recherche scientifique aux fins de soutenir la politique en matière de changements climatiques. Il sera examiné s'il faut adapter le PADDII:

516. - poursuivre, d'une part, les recherches en vue de limiter les incertitudes et, d'autre part, les recherches axées sur le soutien scientifique de la politique en matière de changements climatiques. Il existe, de plus, un besoin de stimulation de recherches sur le lien entre la diminution de l'ozone stratosphérique et les changements climatiques, et sur le rôle que les aérosols jouent dans la stratosphère et la troposphère sur le réchauffement/refroidissement de la terre. Pour aider les autorités dans la formulation de mesures politiques intégrées qui tiennent compte des différents objectifs environnementaux, des secteurs concernés et des niveaux de pouvoir, le Gouvernement propose de développer des modèles d'étude d'impacts intégrés en soutien des politiques. L'ensemble des études existantes concernant la recherche fondamentale et de soutien à la politique doit être synthétisé;

517. - créer un "Centre de connaissances", à l'instar des Pays-Bas (NOVEM), de la France (ADEME) et du Royaume-Uni (ETSU), dont la mission consisterait à formuler des avis en vue d'étayer la politique de climat et d'énergie et, partant, d'accroître son efficacité. Le centre doit également effectuer des recherches appliquées dans les domaines liés à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'autres gaz polluants. Un tel centre de connaissances devrait permettre de combler le manque de connaissances scientifiques - nécessaires à une approche à long terme des changements climatiques - de certaines administrations-clés fédérales (transports, énergie, agriculture). L'ancrage belge du centre de connaissances est nécessaire pour garantir la cohérence entre les mesures des différents départements, pour pouvoir formuler des avis utiles et pertinents pour la situation belge et pour renforcer les capacités scientifiques nationales.

518. Les décideurs politiques trouvent souvent difficile d'interpréter correctement les résultats des recherches scientifiques. Les chercheurs n'orientent généralement par leurs recherches en fonction des questions auxquelles les décideurs sont confrontés. Le Gouvernement développera donc un interface spécifique afin de traduire les résultats de recherches scientifiques en des termes pertinents, utilisables et compréhensibles pour les décideurs politiques et de formuler très précisément les besoins des décideurs à l'attention des chercheurs. L'interface est une étape intermédiaire dans le processus de préparation des politiques et mesures. L'interface doit être formalisé sous forme de lignes directrices à suivre pour expliciter les hypothèses utilisées pour la recherche, les incertitudes scientifiques et les limites des résultats. La formation de ces lignes directrices peut être

confiée au Centre de connaissance à constituer, en concertation avec les différents départements ministériels concernés par ces politiques. Les résultats scientifiques doivent rester un des éléments de la décision politique.

Coopération au développement

519. Les changements climatiques constituent un problème à l'échelle planétaire et demandent des solutions mondiales. Tous les pays doivent, pour ce faire, coopérer conformément au principe des responsabilités communes mais différenciées. La Convention et le Protocole de Kyoto contiennent des dispositions qui obligent les pays industrialisés à aider les pays en développement à rendre leur développement économique et sociétal durable et conforme aux objectifs ultimes de la Convention. D'autre part, il convient de les aider à s'adapter aux changements climatiques prévisibles. Cette aide prendra, entre autres, la forme d'un transfert de connaissances, de technologie, de moyens financiers et de capacités institutionnelles. Le Gouvernement prendra, dès lors, prioritairement les mesures suivantes dans le cadre de la politique belge de coopération au développement:

520. - transfert, d'une part, de connaissances scientifiques en vue de la formulation d'une politique nationale en matière de changements climatiques et, d'autre part, de technologies écologiquement rationnelles (selon les besoins du pays destinataire). Création des capacités humaines et institutionnelles appropriées et des infrastructures correspondantes;

521. - évaluation de l'incidence des projets de développement sur les émissions de gaz à effet de serre;

522. - soutien financier de projets mis en œuvre dans des pays en développement et visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre, et ce par le biais de fonds de développement multilatéraux adéquats, tels que le FEM (Fonds pour l'environnement mondial);

523. - recherches sur le rôle éventuel que le "mécanisme de développement propre" (Clean development mechanism ou CDM) peut jouer dans le cadre de la coopération belge au développement. A cet égard, il ne faut pas perdre de vue que le financement des projets relatifs à ce mécanisme ne peut, en aucun cas, grever les fonds existants consacrés à la coopération au développement et doit être assuré par d'autres sources. Il sera tenu compte des recommandations du CFDD dans la recherche sur le rôle du CDM.

Inventaire et projection

524. Conformément aux obligations de surveillance et de rapportage prévues dans la Convention, le Protocole de Kyoto et la décision (93/389/CEE) relative à un mécanisme de surveillance des émissions de CO₂ et autres gaz à effet de serre dans la Communauté, modifiée par la décision 99/296/CE, la Belgique est tenue d'établir, à intervalles réguliers, des inventaires et des projections en matière d'émissions de gaz à effet de serre. Afin de ne plus être tributaire des études réalisées sous contrat par des institutions scientifiques et de contribuer à une certaine continuité sur le plan des obligations de rapportage, le Gouvernement va institutionnaliser également la procédure, comme cela se passe déjà pour les inventaires d'émissions, en ce qui concerne l'établissement et le rapportage des projections des émissions. Cela peut se faire en donnant la responsabilité aux services fédéraux qui disposent des compétences nécessaires pour le faire. La procédure doit cependant laisser ouverte la possibilité d'apports ou de soutiens scientifiques venant d'autres sources que de l'administration.

Développement d'instruments politiques

Instruments fondateurs d'un marché ou "mécanismes de Kyoto"

525. Le Protocole de Kyoto introduit trois instruments économiques qui permettent aux

pays d'échanger entre eux des droits d'émissions de gaz à effet de serre. Il s'agit, en l'occurrence, du commerce international d'émissions, de la mise en œuvre conjointe et du mécanisme de développement propre. Le commerce international d'émissions porte sur l'échange de quotas d'émissions alors que la mise en œuvre conjointe et le mécanisme de développement propre concernent des investissements dans des pays tiers liés à des projets générateurs de réductions d'émissions, lesquelles donnent alors droit à des crédits d'émissions. Grâce à ces mécanismes, les pays où le coût des réductions est relativement élevé ont la possibilité d'acheter massivement des droits d'émission meilleur marché auprès de pays où le coût des réductions d'émissions est relativement plus bas. Ainsi, une même quantité de réductions globales d'émissions est réalisée à moindres frais.

526. Des recherches doivent être menées pour déterminer le rôle que les nouveaux mécanismes de coopération internationale sont susceptibles de jouer dans le cadre de la politique belge en matière de changements climatiques. Il faut cependant partir du principe que l'utilisation des dits mécanismes de Kyoto est complémentaire aux mesures nationales. De même, les recherches portant sur l'utilisation d'instruments politiques existants doivent être poursuivies. Les mesures d'utilisation de ces mécanismes feront l'objet d'une concertation avec les Régions tout comme l'ensemble du plan national climat.

527. Le Gouvernement déterminera, au cours des prochaines années, quel sera le rôle que ces mécanismes sont susceptibles de jouer dans le cadre de la politique belge en matière de changements climatiques en tenant compte du coût marginal des réductions d'émissions et du résultat des négociations internationales en cours. Pour préparer les mesures structurelles qui sont nécessaires à long terme (après 2012), les mécanismes de Kyoto peuvent être utilisés de façon complémentaire aux mesures de réduction des émissions nationales (ils doivent représenter moins de 50% des réductions d'émissions nécessaires).

528. - Il convient de mener des recherches afin, d'une part, de déterminer le volume de réduction d'émissions qui peut être réalisé grâce à ces mécanismes et, d'autre part, de préciser les modalités selon lesquelles ces réductions doivent éventuellement être réalisées. A cet égard, il conviendra de prêter attention à l'intégration des mécanismes de Kyoto dans la liste des mesures existantes.

529. - Sur base d'une analyse des propriétés de chacun de ces trois mécanismes, il faut examiner quel rôle ils peuvent (isolément ou ensemble) jouer dans un scénario de développement futur de la politique climatique basé sur les différentes perceptions des risques.

530. - Pour pouvoir appliquer ces mécanismes, un cadre institutionnel et juridique doit être créé à l'échelle nationale (fédérale). Il conviendra, à cet égard, de veiller à accumuler, au sein de l'administration et du secteur privé, les connaissances sur ces mécanismes. Des projets-pilote devront être lancés de même qu'une concertation entre les différents niveaux de pouvoir et les acteurs de la société concernés.

531. - En vue d'associer le secteur privé à la mise en œuvre de ces mécanismes (principalement la mise en œuvre conjointe et le mécanisme de développement propre, lesquels sont liés à des projets), il convient de mettre au point des méthodes qui stimulent la participation de ce secteur aux projets-pilote. Il faut aussi faire attention à ce que les projets de CDM fassent bien partie des priorités de développement des pays hôtes.

532. - La Belgique, à l'intérieur de l'Union européenne, doit jouer un rôle pionnier dans les négociations internationales portant sur le choix des critères de sélection pour des réductions d'émissions liées à des projets (mise en œuvre conjointe et mécanisme de développement propre) et à la détermination des règles de fonctionnement des trois mécanismes. Ce rôle pionnier est important pour pouvoir formuler des propositions constructives sur certaines règles, modalités et lignes directrices dont l'usage est compatible avec un contrôle strict sur l'effectivité du protocole.

533. - Tant les considérations sociales et environnementales que les considérations économiques occuperont une place centrale dans le développement de ces mécanismes.

Instruments de communication

534. Le Gouvernement reconnaît l'importance de l'éducation, de l'information et de la sensibilisation concernant la problématique des changements climatiques. C'est pourquoi, il souhaite que les Gouvernements fédéral et régionaux jouent un rôle moteur à ce niveau et prennent des mesures pour limiter au maximum l'incidence de leurs propres activités sur les émissions de gaz à effet de serre. Il souhaite également intégrer des critères environnementaux pour l'achat de véhicules, la construction et la rénovation de bâtiments publics, l'achat de produits contenant des solvants, etc. (voir paragraphe 158, à propos des changements de modes de consommation et de production). De plus, les autorités doivent remplir le rôle de distributeur d'information vers les différents groupes-cibles, en particulier via l'enseignement, en collaboration avec les Communautés. Cette information doit porter sur les causes et les conséquences des changements climatiques et sur les actions préventives possibles que ces groupes-cibles peuvent entreprendre d'eux-mêmes.

Accords volontaires

535. Le Gouvernement désire conclure un accord de coopération avec les Régions sur un cadre juridique pour des conventions nationales sur l'efficacité énergétique. Cet accord de coopération doit entre autres établir les procédures qui doivent être suivies pour la réalisation d'une convention et qui doivent être en accord avec les procédures régionales en la matière. Un cadre juridique est nécessaire pour assurer le suivi des conventions. Un cadre juridique national, en plus des initiatives régionales existantes, est nécessaire parce que les compétences relatives à l'efficacité énergétique dépendent aussi bien du fédéral que du régional. En outre, les groupes-cibles sont principalement organisés au niveau national. Les discussions pour la réalisation de cet accord de coopération doivent passer par le groupe CONCERE. Il faut viser la fin de ces négociations pour la fin 2001.

c. Mise en œuvre du plan

536. Vu l'importance de maintenir une politique internationale dynamique, le Gouvernement souhaite que le Protocole de Kyoto entre en vigueur dans les meilleurs délais. C'est pourquoi la procédure de ratification du Protocole - qui prend beaucoup de temps - doit être lancée le plus vite possible afin d'être clôturée en même temps que dans les autres pays membres de l'Union européenne. Cette procédure devrait pouvoir être finalisée au plus tard à la fin 2002 (Sommet de la Terre + 10).

537. Le Gouvernement reconnaît l'importance et la nécessité d'une forte intégration des objectifs et des mesures provenant des différents plans thématiques, départementaux et régionaux qui se rapportent aux problèmes atmosphériques. Le Gouvernement décide pour cela de développer un cadre opérationnel général qui établira les procédures et les structures pour la préparation, la coordination, l'exécution, le suivi et l'adaptation des mesures des différents plans. Ce cadre doit aussi définir quel sera le rôle des acteurs de la société. Enfin, le cadre opérationnel doit prévoir des procédures pour la mise en concordance des études en cours aux différents niveaux de pouvoir (fédéral et régional) pour élaborer des plans nationaux et régionaux cohérents, prenant en compte les compétences de chacun. Les départements fédéraux de l'Energie et des Transports, qui tous les deux remplissent un rôle clé dans la réalisation de plan nationaux en matière de problèmes atmosphériques, vont, ensemble et en concertation avec les départements fédéraux et régionaux compétents, prendre des initiatives qui, pour juin 2001, mèneront à des propositions concrètes d'un cadre opérationnel pour la politique atmosphérique.

PARTIE 3. MOYENS D'EXECUTION

538. Une politique de développement durable exige, outre des actions concrètes pour

certaines thèmes spécifiques, telles que présentées dans la partie 2, des initiatives en matière de politiques transversales. Ces politiques concernent des domaines horizontaux qui sont traités dans la section IV d'Action 21 "Moyens d'exécution". Ces domaines remplissent un rôle essentiel en vue d'assurer et de renforcer la cohérence et la pertinence de la politique fédérale de développement durable.

539. Tous les ministères compétents sont associés à la préparation, à la négociation et au suivi des traités internationaux au sein de leur domaine de travail. Toutefois, le ministère des Affaires étrangères assume un rôle essentiel dans ce domaine par les ambassades et les représentations auprès des institutions internationales. Plusieurs ministères consacrent une partie de leur budget à la recherche scientifique mais ce sont surtout les Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles (SSTC) qui sont réellement à même de lancer des recherches interdépartementales et pluridisciplinaires. Pour plusieurs domaines politiques, il est nécessaire d'avoir recours aux instruments de politique fiscale. Mais au sein du Gouvernement, c'est le ministre des Finances qui dispose du droit d'initiative en la matière. Pour le développement durable, les politiques internationale, scientifique et fiscale constituent donc d'importants domaines horizontaux. Il convient donc, pour ces politiques, de mettre sur pied un fonctionnement transversal dans le cadre duquel les objectifs propres et spécifiques de chacun de ces terrains sont reliés de manière équilibrée avec les objectifs thématiques et plans d'action susmentionnés.

540. Le Gouvernement souhaite aussi, dans cette section, souligner l'importance de l'information pour la prise de décisions. Il sera nécessaire, à cet effet, de développer et d'adapter un certain nombre d'instruments au sein de tous les ministères. Dans ce premier Plan, on prêtera, en l'occurrence, une attention particulière, d'une part, à la comptabilité nationale et à l'élaboration d'une série d'indicateurs et, d'autre part, au développement d'une évaluation d'incidence ex ante des décisions sur le développement durable.

1. Politique internationale

541. Le concept du développement durable est né de la nécessité d'apporter une réponse intégrée à un certain nombre de problèmes internationaux et transfrontaliers dans les domaines économique, social et environnemental. C'est pourquoi la politique internationale joue, en l'occurrence, un rôle-clé. Action 21 propose un nouveau partenariat international qui permet de résoudre pacifiquement les conflits et de voir s'instaurer un climat de coopération mutuelle et de solidarité. Y est également souligné que le processus de développement se fonde sur une économie mondiale dynamique et stable. Action 21 met l'accent sur trois domaines de travail: les instruments et mécanismes internationaux, le commerce et la coopération au développement. Dans ce premier Plan fédéral de développement durable, ces trois aspects sont également mis en exergue.

542. Les thèmes internationaux connexes tels que la prévention des conflits, le contrôle des armements et la réglementation du commerce des armes, les droits de l'homme, les droits des populations autochtones, la (sur)population, les flux migratoires, la traite des êtres humains, etc. méritent assurément une attention tout aussi soutenue et seront intégrés, au cours des prochaines années, dans la politique de développement durable, entre autres, sur la base des prochains rapports fédéraux sur le développement durable. Ceci vaut également pour l'analyse et l'évaluation systématiques de l'impact à l'échelle internationale de la politique nationale ainsi que des actions des institutions internationales dont la Belgique est membre.

543. Le fait que de nombreux problèmes exigent une solution internationale ne signifie pas que le Gouvernement belge puisse adopter une attitude passive jusqu'à ce que cette solution se profile. Au contraire, le Gouvernement veut contribuer activement à l'élaboration de telles solutions. La présidence belge de l'Union européenne au second semestre 2001 est une des opportunités qui, durant la période de plan, seront exploitées au maximum.

1.1. Instruments et mécanismes internationaux

1.1.1. Etat de la question

544. Du point de vue du développement durable, une des missions prioritaires de la politique internationale est de développer un cadre juridique efficace pour *assurer l'intégration des questions d'environnement et de développement à l'échelle nationale, sous-régionale, régionale et internationale* (Action 21; 38-7). Pour ce faire, il convient de prendre en considération, d'une part, *la poursuite du développement du droit international concernant le développement durable, l'équilibre délicat entre les questions relatives à l'environnement et celles relatives au développement et, d'autre part, la nécessité de préciser et de renforcer les liens entre les instruments et accords internationaux en vigueur en matière d'environnement et les accords ou instruments pertinents dans les domaines économique et social, en tenant compte des besoins propres aux pays en développement* (Action 21; 39.1 a et b).

545. Le développement durable trouve son fondement, sur la scène internationale, dans le Plan d'Action 21 et au sein des Nations unies dans la Commission du développement durable (CDD-ONU), dont la Belgique est membre. Depuis la Conférence de Rio en 1992, les Nations unies ont organisé d'autres conférences thématiques au sommet, dans le cadre desquelles le lien avec le développement durable a été établi, voire renforcé⁷².

546. Mais beaucoup d'autres institutions internationales sont de plus en plus concernées par la problématique du développement durable, comme par exemple les institutions de l'Union européenne (UE), l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), la Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement (CNUCED), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le Programme alimentaire mondial (PAM), le Fonds des Nations Unies pour la Population (FNUAP), le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (HABITAT), l'Organisation internationale des migrations (OIM), le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) et même l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

547. Le résultat de cette attention croissante est un nombre toujours plus grand de traités et de conférences internationales, de processus et d'engagements qui reconnaissent explicitement la promotion du développement durable comme objectif ou comme cadre global.

548. Une énumération de tous ces traités ou conférences internationales mènerait trop loin. Certains ont déjà été mentionnés plus haut dans la partie 2. La complexité du cadre international a déjà été mentionnée. Elle est plus ou moins liée aux différences qui existent au niveau de l'étendue géographique, entre statuts juridiques, dynamiques, suivi et contrôle des traités et autres mécanismes. Au même moment se pose de plus en plus le problème de la cohérence entre ces instruments. Bien que la plupart des institutions internationales aient des domaines de travail spécifiques et que la plupart des traités internationaux soient thématiques, on constate, entre autres de par l'évolution vers une approche plus holistique, de plus en plus de points de tangence et donc de zones de conflit potentielles. Dans la partie 2, il est entre autres fait référence à l'importance spécifique des droits de la propriété intellectuelle dans la Convention sur la diversité biologique alors que ces droits, de manière générale, sont le sujet d'un autre traité international dans lequel cette spécificité n'est (pour l'instant) pas reconnue. Plus loin dans le texte de ce Plan sont abordés les liens entre la libéralisation accrue du commerce international (OMC), un

⁷² Pour plus d'informations: Gouzée N., Zuinen N. et Willems S. (1999). *Un projet à l'échelle mondiale: le développement durable*. Planning paper 85. Bruxelles: Bureau fédéral du plan.

certain nombre de traités internationaux (ONU et autres) et les conventions internationales du travail (OIT). La nécessité d'une coordination entre tous ces instruments se fait de plus en plus sentir, tant au niveau national qu'international.

1.1.2. Plan d'action

a. Objectifs stratégiques

549. Les institutions internationales et les secrétariats des différents traités et conventions doivent faire circuler plus d'informations et mieux se concerter. Toutefois, la cohérence de l'ensemble doit principalement être assurée par les pays mêmes, en tant que membres et financiers des institutions ou négociateurs et signataires des conventions. Les représentants des pays doivent veiller à développer des visions cohérentes et univoques et ainsi éviter les contradictions lors des assemblées générales des différentes institutions et des conférences des parties des différentes conventions. La circulation d'informations, la concertation et la coordination, tant au niveau international que national, représentent dans cette problématique des points très importants. Ce sont en effet les conditions préalables pour pouvoir, de manière efficace, préparer et assurer le suivi, sur le plan du contenu, des décisions nécessaires au niveau international pour créer un cadre juridique fonctionnel pour un développement durable.

550. L'Union européenne occupe ici une place spéciale. Dans le Traité de l'Union européenne, il est explicitement fait référence au développement durable et à l'obligation d'intégrer les considérations environnementales dans les autres secteurs. Il existe à l'intérieur de l'Union européenne, comme cela apparaît clairement dans la partie 2, un impressionnant arsenal de directives et de règlements en rapport avec l'environnement, l'énergie, le marché intérieur, l'industrie, l'agriculture, la pêche, etc. Parallèlement, des discussions sont menées en vue de coordonner les politiques fiscale et sociale de manière à éviter, dans ces domaines, des formes de concurrence illicite entre Etats membres. De plus, au sommet de Cardiff en 1998, la décision a été prise de vérifier deux fois l'an, au sommet des chefs d'Etat et de Gouvernement, l'intégration des considérations environnementales dans une série de domaines. Une telle étude régulière et critique à l'initiative de l'échelon politique le plus élevé et dans la ligne de l'article 6 du Traité de l'Union européenne, constitue un important défi. Elle doit être développée plus avant du point de vue du développement durable de sorte à inclure, outre des aspects écologiques, des éléments économiques, sociaux, internationaux et de participation.

b. Politiques et mesures

551. La Belgique veillera, à l'échelle mondiale, à diffuser le concept du développement durable auprès des autres conférences des Nations unies et des autres institutions internationales comme le FMI, la Banque mondiale et l'OMC. La présidence belge de l'Union européenne (seconde partie de 2001) concrétisera les conditions de réussite de la conférence mondiale Rio + 10 en 2002. La conférence Financement du développement organisée en 2001 par les Nations unies sera l'occasion de plaider pour une approche intégrée. Il ne faudra pas seulement envisager l'aspect économique du développement, mais également les aspects social et environnemental. L'implication de la Banque mondiale et du FMI dans ce projet exige aussi au niveau interne belge une coordination optimale avec les différents services responsables des relations avec ces deux organisations internationales de Bretton Woods. La Belgique veillera à ce que ces organisations internationales respectent et concrétisent leurs engagements concrets dans le domaine du développement durable.

552. Au niveau paneuropéen, la Belgique prêtera une attention particulière aux Conventions d'Aarhus et OSPAR. D'une part, la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation citoyenne à la prise de décisions et l'accès aux tribunaux pour des dossiers environnementaux n'est pas seulement un instrument de politique environnementale mais est également importante pour sa démocratisation. C'est pourquoi

le Gouvernement prendra le plus rapidement possible les initiatives nécessaires pour transposer tous les éléments de cette convention dans la législation belge et pour la ratifier. Dans les relations bilatérales et multilatérales avec l'Europe centrale et de l'Est, la signature, la ratification et l'application de cette convention doivent également recevoir toute l'attention nécessaire. D'autre part, la transposition et la mise en œuvre de la Convention OSPAR concernant la lutte contre la pollution de la partie nord-est de l'océan atlantique dont la mer du Nord fait partie (voir partie 2. Protection et gestion du milieu marin) fera l'objet d'une plus grande attention. Cette convention, reposant sur le principe de précaution, permet de prendre des décisions juridiquement contraignantes et touche à beaucoup de politiques qui sont à la base de pollutions d'origine terrestre.

553. La Belgique fournira, entre autres en vue de sa présidence de l'Union européenne, un effort particulier pour que toutes les directives européennes soient transposées correctement et à temps en droit belge. En outre, le Gouvernement mènera une politique active pour appliquer la décision de Cardiff dans tous les domaines politiques et tous les aspects du développement durable (environnemental, social, économique, mais aussi institutionnel, international, participatif et aspects de long terme). Dans ce contexte, elle œuvrera, entre autres, pour l'introduction, au niveau européen, d'une évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable (voir chapitre Evaluation de l'incidence des décisions sur le développement durable (EIDDD) en vue de la prise de décisions). En concertation avec les Communautés et les Régions, une liste de priorités pour les actions à ambitionner en matière de développement durable durant la présidence européenne sera établie et ce, compte tenu des travaux en cours à ce moment.

554. Eu égard au rôle central de la politique internationale dans le cadre d'une stratégie de développement durable, le Gouvernement multipliera ses efforts pour informer et sensibiliser la population à ce sujet. En outre, il continuera à associer les grands groupes sociaux à la préparation des conférences internationales et des cycles de négociation et commentera en toute transparence les points de vue qu'il adoptera ou que ses représentants adopteront dans le cadre de forums internationaux.

c. Mise en œuvre du plan

555. Le ministère des Affaires étrangères s'est vu confier une importante mission de coordination qui consiste à relayer, à l'échelle nationale, les points inscrits aux ordres du jour internationaux et à répercuter à l'étranger l'actualité nationale. Dans le cadre de sa mission, le ministère utilise l'expertise des départements compétents, ses propres connaissances des milieux internationaux, ses relations avec d'autres acteurs et sa vision globale du terrain. D'autres organes de concertation et de coordination ont leur importance, entre autres le Comité de coordination de la politique internationale d'environnement (CCPIE), dont le secrétariat est tenu par les services fédéraux de l'Environnement. Pour la plupart des traités, il y a bien sûr aussi un département spécifique qui est activement impliqué dans le processus.

556. Pour développer des instruments et des mécanismes internationaux et assurer leur cohérence du point de vue du développement durable, des moyens suffisants doivent être libérés pour leur préparation, leur négociation, leur transposition en législation interne et leur suivi, et ce de manière coordonnée et concertée. Le Gouvernement mettra donc à disposition, pour ces missions, les moyens nécessaires en personnel et encadrement. Ceci vaut tant pour les services concernés des Affaires étrangères, du Comité de coordination de la politique internationale d'environnement (CCPIE), pour la CIDD que pour les départements spécialisés.

1.2. Commerce international

1.2.1. Etat de la question

557. Action 21 insiste sur l'importance *d'un système commercial multilatéral ouvert,*

équitable, sûr, non discriminatoire, compatible avec les objectifs du développement durable, et conduisant à une répartition optimale de la production mondiale (Action 21; 2.5). Un système commercial multilatéral, à caractère ouvert, permet d'allouer et d'utiliser plus efficacement les ressources, contribuant ainsi à accroître la production et les recettes et à alléger les pressions exercées sur l'environnement (Action 21; 2.5). Les politiques commerciales et les politiques en matière d'environnement devraient donc s'étayer mutuellement. Un accès préférentiel au marché et des prix raisonnables pour leurs produits offrent aussi aux pays en développement des possibilités de véritable développement économique et social. Si certaines conditions écologiques, sociales et économiques sont respectées, le libre échange contribue dans une large mesure au développement durable de la planète.

558. Depuis la seconde guerre mondiale, on a pu observer, au niveau des accords et traités internationaux, une évolution continue dans le sens d'une libéralisation des échanges commerciaux. Des tournants importants de cette évolution sont les Accords du GATT, signés en 1947, les Traités de Marrakech et la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) datant de 1994. Les Accords de Marrakech ne constituent pas l'aboutissement de ce processus. La mondialisation toujours plus poussée de l'économie engendre, dans les faits, un surcroît de points de tangence et donc de zones potentielles de conflit entre le commerce international et d'autres domaines politiques, tels que la protection de l'environnement, les progrès sociaux, la souveraineté alimentaire, les droits de propriété intellectuelle, etc. Il s'avère de plus en plus nécessaire d'inscrire le commerce international dans un contexte plus large et d'assurer ainsi une plus grande cohérence et pertinence entre la politique de l'OMC et celle des autres institutions internationales.

559. Dans ce contexte élargi, il y a assurément lieu de s'accorder, à l'échelle internationale, sur la relation entre les accords de libre-échange et les conventions multilatérales en matière d'environnement, sur le renforcement de la contribution des échanges internationaux au développement économique et social des pays en développement, sur la relation entre le libre-échange et l'accélération des investissements étrangers directs, sur le rôle des marchés financiers, et enfin, sur les critères et mode de limitation (de la poursuite) de la libéralisation des échanges internationaux. A cet égard, un exemple concret est la forte dépendance d'un grand nombre de pays en développement par rapport aux matières premières.

1.2.2. Plan d'action

a. Objectifs stratégiques

560. Dans le cadre de l'OMC, les thèmes du libre-échange doivent être négociés dans le cadre des principes du développement durable. Pour ce faire, le fonctionnement interne de l'OMC doit être revu en concertation avec les pays en développement. Il sera nécessaire de procéder à l'évaluation de l'incidence de la mise en œuvre des règles de l'OMC sur un développement mondial durable.

561. Au sein de l'OMC, un comité commerce et environnement a été créé, lequel fut chargé à Marrakech de faire rapport et de formuler des recommandations sur les relations entre commerce et environnement lors des rencontres ministérielles bisannuelles. Les aspects environnementaux et le développement durable doivent être intégrés dans l'ensemble du fonctionnement de l'OMC ainsi que dans les négociations futures tout en tenant compte de la mission spécifique de l'OMC en matière de commerce international.

562. La collaboration entre les secrétariats de l'OMC et de l'Organisation internationale du travail (OIT), l'organisation compétente en matière de normes de travail, doit être poursuivie et renforcée. Cette collaboration doit se traduire par une plus grande cohérence, sur le plan opérationnel, entre ces deux organisations pour ce qui est de la dimension sociale du commerce international.

563. L'OMC doit examiner la manière dont les pays en développement et les pays les

moins développés, en particulier, peuvent gagner une part plus importante des échanges internationaux, dans des conditions qui leur offrent aussi de meilleures perspectives de développement. Dans le prolongement, les actions de l'OMC et les interventions des institutions de Bretton Woods (Banque mondiale et FMI) doivent faire preuve de plus de cohérence. A la lumière de la marginalisation des pays les moins développés dans le cadre des échanges internationaux, il convient de prêter d'urgence une attention nouvelle à la problématique des matières premières. La CNUCED peut être mandatée pour ce faire.

564. Outre ces accents internationaux, la Belgique peut aussi elle-même déjà s'engager dans la bonne direction. Dans le respect de la répartition des compétences en matière de commerce extérieur entre les niveaux européen, fédéral et régional, il est possible de porter plus d'attention aux effets environnementaux et au respect des conventions de base de l'OIT dans le cadre des projets d'exportation et d'investissements à l'étranger qui bénéficient d'un soutien de l'Etat.

b. Politiques et mesures

565. Le Gouvernement continuera à tout mettre en œuvre pour que les pays en développement occupent une place à part entière au sein de l'OMC. Il prêtera une attention particulière aux pays les moins développés. Concrètement, il apportera son soutien financier au développement durable et au renforcement des capacités des pays en développement et les moins développés, dans le cadre de traités d'échanges commerciaux, en vue de voir disparaître les difficultés administratives et institutionnelles actuelles pour la négociation et l'application des accords de commerce. Les organisations représentant la société civile seront associées au projet. Le Gouvernement soutient totalement l'engagement de l'Union européenne, formulé à Seattle et confirmé lors de la Xe CNUCED à Bangkok, de ne plus soumettre, pour 2002, les exportations des pays les moins développés à des quotas et à des droits d'importation.

566. Partant de l'analyse et de l'évaluation susmentionnées des traités d'échanges commerciaux et du fonctionnement de l'OMC, le Gouvernement prendra les initiatives nécessaires, complétant ainsi les règles de droit international existantes. S'agissant des échanges commerciaux, plus d'attention sera portée au prix des matières premières, au commerce plus équitable et au droit des (groupes de) pays d'introduire certaines restrictions commerciales non discriminatoires, sur la base de la sécurité alimentaire, du principe de précaution, des identités culturelles. Pour ce qui est de l'OMC, il est nécessaire de réformer les procédures, tant pour les négociations que pour le règlement des litiges. Cette réforme doit viser une plus grande transparence (interne et externe) et une participation à part entière des pays en développement.

567. La Belgique veillera à l'avenir à ce que d'éventuels conflits entre accords commerciaux internationaux et traités environnementaux multilatéraux soient résolus dans une perspective de développement durable. La Belgique défendra et cherchera à obtenir un accord, au niveau multilatéral, sur l'introduction, pour les produits et les méthodes de production, de la labélisation et de l'étiquetage en faveur du développement durable, lesquels porteront à la fois sur les aspects sociaux et environnementaux. Par ailleurs, notre pays fournira aux pays en voie de développement l'assistance technique nécessaire dans ce domaine.

568. La Belgique contribuera également à renforcer la cohérence, d'une part, entre les règles de l'OMC et les traités commerciaux et, d'autre part, les règles sociales multilatérales acceptées. En l'occurrence, il s'agit entre autres des normes de travail fondamentales de l'OIT, des normes en matière de santé publique et de tout le spectre de la politique sociale qui a été traité lors de la Conférence mondiale sociale de Copenhague. Le Gouvernement veillera aussi à ce que les secrétariats de l'OIT et de l'OMC examinent conjointement des mécanismes permettant de sanctionner le non-respect de droits fondamentaux sociaux universellement acceptés, tels que l'interdiction du travail des enfants. Comme mentionné dans la Déclaration gouvernementale, la Belgique prendra l'initiative en réprimant au niveau extraterritorial la violation par les ressortissants belges

des droits sociaux fondamentaux.

569. Lors de l'implémentation de normes sociales et environnementales, il faudra être attentif à ce que cela ne conduise pas à un protectionnisme injustifiable ou opposé à l'accès amélioré au libre marché des pays les moins développés. Comme alternative aux sanctions, il faudra mettre l'accent sur le soutien aux évolutions positives. Dans ce sens, le Gouvernement, comme mentionné dans la Déclaration gouvernementale, prendra rapidement des initiatives qui auront pour but la promotion de biens produits de manière socialement responsable. Sera également étudiée, en collaboration avec les organisations représentant la société civile et l'industrie, comment il est possible de développer et de promouvoir plus avant le commerce équitable, l'application du code de conduite de l'OCDE pour les multinationales et les codes de conduite volontaires pour les entreprises et secteurs, et ce d'après l'exemple du secteur vestimentaire.

570. Enfin, le Gouvernement octroiera les moyens nécessaires aux services chargés de la coordination de la politique commerciale internationale pour leur permettre de veiller à une plus grande convergence du système commercial multilatéral et du développement durable en général et des accords internationaux en matière d'environnement en particulier. En outre, la possibilité d'introduire une évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable (EIDDD) pour un prêt d'Etat ou pour d'autres mesures de soutien financier en faveur des entreprises belges qui exportent ou qui investissent dans un pays étranger, sur base de la déclaration des effets environnementaux déjà déposée par les entreprises, sera étudiée par ces services, en tenant compte des incidences administratives et financières d'une telle mesure.

c. Mise en œuvre

571. Etant donné que la politique commerciale extérieure est une compétence européenne et que les Régions sont compétentes pour le commerce extérieur belge alors que les opérations financières et multilatérales relèvent du niveau fédéral, il convient de poursuivre la mise sur pied, voire de renforcer la concertation et la coordination entre ces niveaux de pouvoir. A cet égard, il y a lieu, à l'échelle de la Belgique, d'assurer de manière structurelle le lien avec l'environnement, les normes sociales et le développement, en associant systématiquement les départements compétents et la société civile (le CFDD) à cette concertation.

572. Eu égard au rôle central de la politique internationale dans le cadre d'une stratégie de développement durable, le Gouvernement multipliera ses efforts pour informer et sensibiliser la population à ce sujet. En outre, il continuera à associer les grands groupes sociaux à la préparation des conférences internationales et des cycles de négociation et commentera en toute transparence les points de vue qu'il adoptera ou que ses représentants adopteront dans le cadre de forums internationaux.

1.3. Coopération internationale

1.3.1. Etat de la question

573. En dépit de la croissance spectaculaire des revenus à l'échelle mondiale au cours de la seconde moitié du vingtième siècle, le nombre absolu de pauvres a augmenté de 18% au cours de cette même période. D'après les estimations, 1,3 milliard de personnes survivent aujourd'hui avec moins de 1 dollar par jour. Cette dualisation ne s'observe pas uniquement entre pays pauvres et pays riches, elle existe également au sein même des pays. En outre, la marginalisation de certains groupes de la population et la féminisation de la pauvreté ont fortement progressé. Le moment est donc venu d'opter, de manière radicale mais réfléchi, pour une coopération internationale qui réagisse contre ces tendances dualistes. La coopération au développement ne constitue qu'une composante de cette coopération internationale nécessaire qui doit être axée sur un développement

durable mondial. Les conventions internationales sur l'environnement qui sont mentionnées plus haut et les échanges internationaux jouent également un rôle dans ce domaine. La coopération au développement, les Conventions internationales sur l'environnement et les échanges internationaux doivent être développés et appliqués de manière cohérente tout en s'étayant mutuellement.

574. Dans le cadre du développement durable, il importe aussi de transformer "l'aide" octroyée antérieurement en une "coopération", basée sur un véritable partenariat reconnaissant entre autres les identités culturelles de chacun. Il s'agira non seulement de dialoguer avec les représentants officiels du pays partenaire mais également de soutenir et de dialoguer avec les mouvements sociaux qui organisent la population et traduisent ses besoins dans le cadre de divers processus de prise de décisions. De même, il conviendra, dans le cadre de la préparation et de la mise en œuvre de la politique, d'assurer la concertation et la contribution des groupes sociaux belges, entre autres, par le biais du Conseil fédéral du développement durable.

575. Action 21 plaide pour un renforcement de la coopération internationale de manière à ce que les efforts des pays à bas revenus (et principalement des pays les plus pauvres) puissent être soutenus et complétés. Action 21 ne laisse planer aucun doute sur le fait que pour aller vers un développement durable, les pays à bas revenu ont besoin de beaucoup plus de moyens financiers. Des dons ou des formes d'aide concessionnelle doivent être mis à disposition par les pays industrialisés sur la base de critères et d'indicateurs sains et équilibrés qui satisfont à un développement durable. Il convient également d'aborder le problème de l'endettement des pays en développement et le financement de l'aide pour résoudre un certain nombre de problèmes environnementaux mondiaux (changements climatiques, océans, etc.).

1.3.2. Plan d'action

a. Objectifs stratégiques

576. L'idée d'un objectif distinct pour le volume de la coopération publique au développement s'est déjà concrétisée, en 1969, dans le rapport de la Commission Pearson. Cette Commission des Nations unies a proposé comme objectif que les pays consacrent, à l'horizon de 1975, 0,7% du Produit national brut (PNB) à la coopération au développement et que ce pourcentage soit mesuré sur la base des dépenses en matière d'aide publique au développement, telle que définie par le Comité d'aide au développement de l'OCDE.

577. Depuis, d'autres objectifs en matière de coopération au développement ont été formulés lors de différentes Conférences des Nations unies: entre autres, la réduction de moitié du nombre de personnes vivant dans une situation d'extrême pauvreté dans les pays en développement, la généralisation de l'enseignement primaire dans tous les pays, la diminution de 2/3 du taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans dans tous les pays en développement et ce, à l'horizon 2015. Ces objectifs constituent dès lors des indicateurs concrets permettant de mesurer, au cours des prochaines années, les progrès en la matière. En tant que membre de la Communauté internationale, la Belgique a souscrit à tous ces objectifs.

578. Une prise de décisions transparente, le contrôle de sa mise en œuvre, un processus de rapportage régulier, tant des pouvoirs publics belges que de tous les partenaires belges et étrangers associés constituent les composantes essentielles d'une coopération internationale. Ces éléments contribuent, au même titre que l'information et les observations sur les causes du sous-développement et de la pauvreté, à la sensibilisation de la population et au renforcement de l'assise sociétale de la politique.

b. Politiques et mesures

579. Le Gouvernement achèvera prioritairement la réforme de la coopération internationale

belge sur base de la loi du 21 décembre 1998 portant création de la Coopération technique belge sous la forme d'une société de droit public et de la loi du 25 mai 1999 belge relative à la coopération internationale belge. Les structures, priorités politiques et approche de la coopération belge au développement reposeront alors de nouveau sur une base solide et transparente. Les services chargés de la préparation et de l'évaluation de la politique seront intégrés au sein du ministère des Affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération internationale dans le respect de la spécificité de la coopération internationale, et la coordination au sein de ce ministère ainsi que la cohérence des interventions à l'étranger seront renforcées. Parallèlement, le groupe de travail interdépartemental sur la coopération au développement réunissant des représentants de tous les départements fédéraux se préoccupera de l'impact de la politique belge sur les pays en développement et formulera des propositions d'actions coordonnées en faveur de ces pays.

580. Alors que des gouvernements belges avaient souscrit à plusieurs reprises à l'objectif de 0,7%, l'aide officielle belge au développement n'a atteint en moyenne que 0,37% durant les années 90. Un sérieux effort doit, dès lors, être consenti pour plus que doubler, en termes absolus et dans un délai raisonnable, le volume actuel de l'aide. Le Gouvernement s'est engagé, dès son entrée en fonction, à renverser la tendance actuelle et à tendre à nouveau vers les 0,7% du PNB en augmentant progressivement et de manière substantielle les moyens disponibles pour la Coopération internationale. (Déclaration gouvernementale du 14 juillet 1999). Pour réaliser cet objectif, le Gouvernement augmentera progressivement et de manière substantielle, sur base annuelle et à partir de 2001, les crédits publics fédéraux réservés à la coopération au développement.

581. Dans la Déclaration gouvernementale, cette augmentation des moyens a d'ores et déjà été liée à une amélioration qualitative et à un surcroît de pertinence des dépenses en matière de développement. Les moyens seront dès lors ciblés et tiendront compte du coût. Globalement, la politique doit s'inscrire dans le cadre d'une stratégie de développement durable où la lutte contre les causes de la pauvreté et le soutien, le renforcement du respect des droits de l'homme et l'implication de la société civile jouent un rôle essentiel.

582. Les notes stratégiques concernant les secteurs et les pays prioritaires pour la coopération belge au développement seront basées sur le passage par des points de référence, en vue de donner un contenu concret aux plans d'action pour le développement durable. Les différentes formes de renforcement de capacités d'individus, de groupes et d'autorités doivent constituer le fil rouge des différents programmes. La Belgique étudiera le concept de la dette écologique et la possibilité de l'appliquer en politique. Entre-temps, elle fournira d'importants efforts pour introduire des formes d'évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable (EIDDD) dans le cadre de la coopération internationale et pour soutenir des initiatives semblables dans les pays partenaires.

583. Conformément à l'Accord gouvernemental, la Belgique plaidera dans les forums internationaux pour le déliement de l'aide (le fait de ne plus subordonner l'octroi d'une aide au développement à l'achat de biens ou de services dans le pays donateur). Le déliement offre plus de garanties sur le plan du rapport qualité-prix, de la transparence et de l'efficacité. En outre, elle offre la possibilité de dépenser ces moyens au niveau local ou dans d'autres pays en développement. Dans l'attente d'une reconnaissance générale de ce principe, la Belgique prendra, conjointement à d'autres pays donateurs qui y souscrivent, des initiatives pour le concrétiser.

584. Dans le prolongement des initiatives en matière de déliement de l'aide, la direction générale de la Coopération internationale entamera un dialogue avec les entreprises belges afin d'identifier celles qui seraient susceptibles de contribuer spécifiquement à la coopération au développement en souscrivant au concept de l'entrepreneuriat durable et éthique, en acceptant de réaliser des transferts de technologie, en assurant des formations et une assistance technique. Ainsi, une coopération étayée sur le plan du contenu se concrétisera avec les entreprises belges par le biais d'un programme de développement par le secteur privé.

585. La Belgique contribuera activement à l'allégement de la dette des pays les plus pauvres et fortement endettés (Highly Indebted Poor Countries - HIPC - initiative). Il est, à cet égard, du plus grand intérêt que ces initiatives s'appuient dans les pays concernés sur une politique micro- et macro-économique saine qui favorise réellement des mesures structurelles de lutte contre la pauvreté. Là où ce sera nécessaire, ce processus devra s'accompagner d'une aide spécifique au renforcement des capacités en la matière.

586. A l'occasion des négociations sur la prochaine reconstitution des moyens des Fonds internationaux sur le financement de l'environnement (Fonds pour l'environnement mondial - GEF - et Fonds multilatéral du Protocole de Montréal), le Gouvernement plaidera pour leur renforcement et accroîtra la contribution de la Belgique. Au cours des prochaines années, une partie de la croissance annoncée des moyens réservés à la coopération au développement sera consacrée à des projets multilatéraux dans le cadre de l'allégement de la dette et des Fonds environnementaux mondiaux.

c. Mise en œuvre

587. La nouvelle direction générale de la coopération internationale du ministère des Affaires étrangères, du commerce et de la coopération au développement a une lourde responsabilité, puisqu'elle est chargée du travail de préparation des politiques. La Coopération technique belge a la responsabilité de leur mise en œuvre.

588. Il est cependant clair que d'autres ministères doivent être impliqués, puisqu'ils possèdent des connaissances spécifiques en relation avec certains secteurs ou parce qu'ils peuvent offrir une aide à la réalisation de certains projets. Un exemple est l'intégration des Services scientifiques, techniques et culturels (SSTC) dans le soutien scientifique à la politique et au renforcement des capacités scientifiques des pays en développement.

589. Le groupe de travail interdépartemental sur la coopération au développement contribuera également à la mise en application de cette partie du Plan-cadre. Enfin, comme il a déjà été souligné auparavant, les organisations multilatérales, les ONG, les universités, les entreprises et les syndicats seront associés à l'élaboration et à la mise en œuvre de cette partie du Plan-cadre.

590. Eu égard au rôle central de la politique internationale dans le cadre d'une stratégie de développement durable, le gouvernement multipliera ses efforts pour informer et sensibiliser la population à ce sujet. En outre, il associera les grands groupes sociaux à la préparation des conférences internationales et des cycles de négociation et commentera en toute transparence les points de vue qu'il adoptera ou que ses représentants adopteront dans le cadre de forums internationaux.

2. Politique scientifique

2.1. Etat de la question

591. L'importance des connaissances scientifiques, l'application du principe de précaution en cas d'incertitude et la nécessité d'un soutien scientifique des choix politiques forment le fil rouge du présent Plan-cadre. Le principe de précaution et la reconnaissance des incertitudes scientifiques constituent un de ses cinq principes de base. Dans le cadre des lignes directrices clôturant le Plan, il est à plusieurs reprises fait appel aux scientifiques. Dans la partie précédente, chaque chapitre thématique pratiquement fait état d'une demande accrue en matière de recherche, d'une meilleure compréhension tant des systèmes environnementaux, sociaux ou économiques que des liens existant entre eux.

592. Pour ce thème aussi, le Plan se situe dans le prolongement d'Action 21. Au début du chapitre 35 sur la science, il est mentionné qu'un de ses rôles est de fournir des informations en vue de formuler des choix politiques mieux étayés et d'intégrer plus efficacement le développement durable dans l'ensemble du processus de prise de

décisions. Pour satisfaire cette exigence, Action 21 juge indispensable de *promouvoir l'intelligence des questions scientifiques, d'améliorer les évaluations scientifiques à long terme et de renforcer les capacités scientifiques*. Cela nécessite une réorientation des moyens et de la recherche. Les connaissances scientifiques doivent être vulgarisées et accessibles au grand public. L'interaction entre la science, la politique et la société doit être améliorée. En même temps, une approche conforme au principe de précaution s'impose: face au risque de dégradations irréversibles de l'environnement, on ne peut argumenter l'absence de connaissances scientifiques exhaustives pour justifier le report d'actions qui s'avèrent justifiées. Le volet scientifique contient aussi une dimension internationale, liée à la grande importance du soutien de la capacité scientifique des pays en développement. Enfin, il convient de chercher un lien avec les nouveaux besoins en matière de connaissances scientifiques.

593. Les Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles (SSTC) gèrent, au niveau fédéral, une grande partie du budget consacré à la recherche. Le premier Plan d'appui scientifique à une politique de développement durable de 1997 (PADD I) a contribué à lancer, en recherche scientifique, une dynamique allant dans le sens d'un développement durable. Cette dynamique doit être renforcée. C'est pourquoi le Gouvernement a adopté le PADD II. Toutefois, les Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles ne sont pas les seuls acteurs dans le domaine de la recherche puisque d'autres départements disposent aussi de budgets en la matière. Contrairement aux programmes des SSTC qui sont approuvés lors des conseils des Ministres et qui donnent lieu à la création de comités d'accompagnement où siègent des représentants des différents départements concernés (fédéraux, régionaux, communautaires), on dispose de moins de données sur les recherches menées par d'autres départements ou sous-traitées par eux. Les Régions, les Communautés, l'Union européenne, d'autres institutions internationales et le secteur privé financent aussi la recherche. Dans cette matière, la concertation, la coopération et la circulation de l'information jouent un grand rôle.

2.2. Plan d'action

2.2.1. Objectifs stratégiques

594. Sans préjudice d'autres objectifs, la recherche scientifique doit être axée sur l'acquisition de connaissances essentielles sur la société et la nature. Dans le cadre de cette recherche, il y a lieu de s'interroger sur nos modes de consommation et de production actuels et de proposer des alternatives. Le concept du développement durable doit être développé plus avant.

595. Toujours en ce qui concerne le développement durable, la recherche doit offrir un cadre pour la préparation, le suivi, l'analyse et l'évaluation de la politique menée. Il convient à cet égard d'élaborer des programmes de recherche qui apportent des réponses concrètes et efficaces aux questions sur la politique de développement durable et qui sont axées sur la complexité des choix politiques (intégration des dimensions économique, écologique et sociale, la pluridisciplinarité, etc.), et ce tant pour la politique intérieure que pour la politique internationale (préparation et application des conventions, des directives et des protocoles). On doit s'efforcer de trouver un équilibre entre la recherche fondamentale et la recherche axée sur l'aide à la décision politique, dans le cadre du PADD II.

596. Les connaissances scientifiques ne doivent pas seulement être intégrées à la politique. Le citoyen doit également pouvoir en prendre connaissance. Chaque citoyen doit être à même de s'approprier des instruments de connaissance qui lui permettent d'opérer des choix en connaissance de cause. La recherche doit contribuer à la sensibilisation de l'opinion publique et au débat de société qui doit nécessairement être mené. Cela exige un dialogue actif entre les scientifiques et la population.

597. La réorientation de la recherche dans le sens du développement durable signifie

davantage de transparence, de concertation, d'échanges de données et de connaissances. Compte tenu des importants aspects sociétaux que recouvre la recherche en développement durable, les thèmes de recherche sélectionnés et les résultats obtenus doivent l'être de façon transparente. Cette ouverture est également importante eu égard à la coordination nécessaire qui doit être mise sur pied entre les différents pouvoirs concernés. Le monde industriel finançant largement la recherche scientifique, il peut aussi jouer un rôle important à cet égard. Il faut le convaincre d'axer la recherche qu'il finance sur le développement durable. Il y a lieu également de promouvoir la coordination et la communication entre scientifiques (interdisciplinarité, pluridisciplinarité et transdisciplinarité, coopérations interuniversitaire et intra-universitaire). La politique scientifique doit aussi contribuer à un développement durable à l'échelle planétaire par la promotion d'une meilleure intégration des équipes scientifiques dans un cadre international et par le soutien des réseaux internationaux. La transparence, la communication et le financement public doivent conjointement garantir l'indépendance de la recherche.

2.2.2. Politiques et mesures

598. La Commission fédérale interministérielle de la politique scientifique proposera au Gouvernement de développer un cadre de référence pour réorienter la recherche scientifique et technologique dans la voie du développement durable. Ce cadre de référence est d'une importance essentielle tant pour le développement et l'évaluation de la politique fédérale scientifique que pour la direction à donner à la concertation avec d'autres niveaux de compétence et le secteur privé. La société civile sera associée à la détermination de ces critères et à leur suivi. Les critères de base pour un tel cadre sont, entre autres, l'accent à mettre sur la recherche interdisciplinaire (compte tenu de la nécessité de réaliser une intégration), l'intensification de la recherche axée sur l'aide à la décision politique (et ses différentes phases), et l'attention à porter aux recherches menées à des échéances diverses.

599. Les SSTC prendront les initiatives nécessaires pour renforcer la coordination et la coopération tant au niveau de la politique fédérale qu'entre les différents niveaux politiques ainsi qu'avec le secteur privé. Il importe à ce propos que les résultats des recherches soient diffusés d'une manière souple parmi tous les intéressés. A l'avenir, de nouveaux projets et programmes fédéraux de recherche s'inscriront en droite ligne, tant sur le plan du contenu que de l'approche et du délai, lorsque cela est approprié, des plans d'action figurant dans le présent Plan. Pour pouvoir suivre cette problématique, les SSTC établiront entre autres chaque année un inventaire de tous les projets de recherche en cours et des crédits qui, pendant l'année écoulée, ont été affectés par les cabinets, les administrations et les organismes publics fédéraux aux recherches scientifiques dans le cadre d'un développement durable. Ce budget public officiel consacré à la recherche et au développement pourra ces prochaines années servir d'indicateur pour mesurer les efforts consentis au niveau fédéral dans ce domaine politique faitier.

600. La pluridisciplinarité sera encouragée. Les barrières structurelles qui entravent une approche interdisciplinaire, telles que la structuration d'organes d'évaluation par discipline spécialisée seront éliminées, lorsque cela est approprié. Dans le cadre de la formation scientifique, la spécialisation doit s'accompagner de formations transdisciplinaires axées sur la communication entre différentes disciplines. En outre, il convient de favoriser, voire d'encourager de manière structurelle, à tous les niveaux de formation, la participation active des scientifiques aux débats sociaux, et ce même en dehors de leur sphère de recherche propre.

601. Le Gouvernement veillera à rassembler les données pertinentes et à développer les procédures nécessaires pour permettre la recherche axée sur l'aide à la décision politique, en ce compris le développement d'indicateurs.

602. Eu égard à l'importance de la recherche scientifique et de ses résultats, la communication à l'intention de la société civile et du citoyen et la participation de ces derniers doivent être améliorés et renforcés. Pour ce faire, il y a lieu de développer, dans

les milieux académiques, des structures qui encouragent et évaluent, au cours de la carrière du chercheur, la vulgarisation et la communication avec la société.

2.2.3. Mise en œuvre

603. Les principaux responsables de la recherche menée dans le cadre de la problématique générale du développement durable sont assurément les Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles (SSTC). Toutefois, d'autres ministères ont une responsabilité générale par le biais de la concertation et de la coordination, et plus spécifiquement par les recherches scientifiques qu'ils mènent eux-mêmes (ou qu'ils sous-traitent). Parallèlement, il convient de valoriser la fonction consultative du CFDD en matière de politique scientifique, entre autres pour l'identification d'indicateurs.

3. Politique fiscale

3.1. Etat de la question

604. Traditionnellement, le système fiscal est conçu principalement pour garantir un financement stable des pouvoirs publics. Depuis de nombreuses années, cette fonction de financement va également de pair avec des objectifs sociaux et économiques. Sur le plan économique, les impôts servent entre autres à stimuler ou freiner certaines activités. A titre d'exemple, on citera les réductions ou exemptions d'impôts en vue de promouvoir certains investissements. Un impôt progressif des personnes physiques qui tient compte entre autres de la hauteur des revenus ou de la composition du ménage, et qui prévoit des réductions et des exemptions plafonnées, liées aux revenus, confère au système fiscal une fonction sociale de redistribution.

605. Le système fiscal ne constitue pas seulement une source de financement, il est également un instrument politique qui peut engendrer des adaptations de comportement compte tenu de son impact sur le pouvoir d'achat des citoyens. Toutefois, il convient d'être prudent dans l'utilisation de cet instrument. Les régimes préférentiels vont en effet à l'encontre de la fonction de redistribution et du financement public. Ils ne touchent pas les plus démunis qui ne paient déjà pas ou guère d'impôts. Ils rendent le système global peu transparent et difficilement contrôlable. Les instruments fiscaux doivent donc être simplifiés et réservés aux domaines politiques pour lesquels ils s'avèrent les plus adéquats.

606. Ces dernières années, quelques nouvelles corrections sont intervenues dans le sens d'une prise en considération des préoccupations environnementales principalement par l'introduction d'une fiscalité environnementale régionale. Des demandes en faveur de la poursuite de cette réforme "verte" de la fiscalité émanent de plusieurs acteurs. Deux constats fondent la nécessité d'instaurer une fiscalité verte:

607. - il semble que la fixation des prix par les marchés ne suffise pas à faire prendre en compte les coûts environnementaux dans les décisions des producteurs et des consommateurs (voir Partie 2. chapitres Consommation, Transports et Energie). La nature, l'eau, l'air sont encore à tort trop souvent perçus comme des biens gratuits et abondamment disponibles, et les coûts environnementaux liés à leur utilisation sont encore trop souvent renvoyés *vers d'autres secteurs de la société, à d'autres pays ou aux générations futures.* (Action 21; 8,31.a). Des formes de taxation indirecte, entre autres basées sur le principe du "pollueur payeur" peuvent remédier à cette situation;

608. - parallèlement, on constate que les systèmes de financement actuels grèvent le travail de lourdes charges fiscales et parafiscales, ce qui explique son coût relativement élevé. Dans ce contexte se situe l'intention claire du Gouvernement de réaliser une des lignes de forces de l'Accord gouvernemental, une diminution constante de la pression fiscale et parafiscale sur toute la durée de la législature. Il est nécessaire de prendre des initiatives politiques pour désigner des sources de financement alternatives par le biais desquelles les charges grevant le travail pourraient être réduites en vue de stimuler

surtout, mais pas exclusivement, l'emploi peu qualifié (voir chapitre Lutte contre la pauvreté).

609. Dans ce plan, le Gouvernement vise spécifiquement les aspects « verts » de la fiscalité. Indépendamment de la "réforme verte" visée dans ce Plan, le système fiscal suscite depuis de nombreuses années des réactions quant à la juste pression fiscale globale, tant en ce qui concerne les entreprises que les particuliers, la taxation respectueuse du travail et du capital, la part des impôts directs versus les impôts indirects, l'opportunité et l'ampleur souhaitée de certaines corrections et certains incitants fiscaux, la lutte contre la fraude fiscale. Les problèmes fiscaux actuels dépassent évidemment de loin l'éco-fiscalité, mais pour la plupart de ces autres aspects, le Gouvernement renvoie à la réforme de l'impôt des personnes physiques qu'il entend proposer à l'automne 2000.

610. La durabilité d'un système fiscal ne peut être assurée s'il décourage l'initiative privée, moteur important du développement économique et s'il met en danger la cohésion sociale. De même, les mesures prévues dans ce Plan devront tenir compte de la politique du Gouvernement concernant la simplification administrative.

3.2. Plan d'action

3.2.1. Objectifs stratégiques

611. La fiscalité fait partie, tout comme les primes d'assurance, les rétributions, la consigne, etc, des instruments économiques qui doivent être utilisés, complémentaires à d'autres instruments, pour assurer l'intégration des coûts sociaux et environnementaux dans les activités économiques. De cette façon, les prix refléteront mieux la rareté relative et la valeur absolue des ressources naturelles et l'incidence finale des activités humaines sur l'environnement. Parallèlement, il convient de supprimer les incitants existants qui vont à l'encontre des objectifs de développement durable.

612. Dans le cas où une taxe complémentaire est l'instrument le plus adéquat pour réaliser l'objectif écologique, ses recettes seront utilisées pour diminuer les charges qui grèvent l'emploi.

3.2.2. Politiques et mesure

613. Le Gouvernement veillera à mieux intégrer les objectifs de développement durable dans le système fiscal, ce qui se traduit par les lignes de force suivantes:

614. - revoir la base d'imposition en supprimant les régimes fiscaux préférentiels existants pour les produits et les processus de production polluants, en introduisant un impôt (supplémentaire) sur les modes de production ou de consommation socialement ou écologiquement non souhaitables et/ou en instaurant des régimes préférentiels pour ceux qui sont souhaitables. C'est pourquoi le Gouvernement a l'intention de favoriser sur le plan fiscal l'utilisation de carburants à faible teneur en soufre;

615. - faire glisser la base d'imposition en réduisant la fiscalité sur le travail pour l'accroître sur l'utilisation des ressources naturelles. Cette modification de la structure fiscale devra aussi contribuer à la réalisation des objectifs en matière de développement durable qui ont été conclus sur le plan international.

616. Cette intégration d'objectifs de développement durable au sein du système fiscal donne toutefois lieu à la formulation de certaines considérations, lesquelles se traduisent par des conditions connexes:

617. - des considérations d'ordre économique et social. D'un point de vue social, le Gouvernement estime nécessaire de tenir compte des effets des taxes environnementales pour les catégories de revenus plus faibles et de prévoir des mesures d'incitation et de compensation. De telles corrections s'inscriront dans le cadre de la politique, présentée ci-dessus, de prévention et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (voir partie 2 - chapitre Lutte contre la pauvreté). Compte tenu du caractère ouvert de l'économie belge,

de telles corrections peuvent également s'avérer nécessaires pour des entreprises qui utilisent, de manière intensive, les produits plus lourdement imposés et qui sont exposées à la concurrence internationale. De même, le Gouvernement estime aussi nécessaire que, lors de l'introduction de ces nouveaux impôts, leur hauteur et les corrections soient entre autres déterminées par la possibilité de réaliser ces réformes dans le cadre de l'Union européenne ou en parallèle avec les pays voisins. Il profitera de la présidence belge de l'Union européenne pour inscrire des mesures concrètes à l'ordre du jour européen;

618. - des considérations relatives à la stabilité des recettes publiques. L'écofiscalité peut induire des changements de comportement et, dès lors, entraîner une diminution de la base imposable ainsi qu'une remise en question de la stabilité des recettes publiques. Etant donné que la discipline budgétaire doit être maintenue pour poursuivre l'assainissement (de la charge) de la dette, une restriction s'impose dans le cas présent. C'est pourquoi le Gouvernement veillera, dans le cadre de la "réforme verte" du système fiscal, à réaliser un équilibre entre taxes environnementales de financement et taxes environnementales visant à des changements de comportement. Des taxes environnementales de financement peuvent être prélevées sur des produits dont la demande est peu sensible au prix ou qui combinent des barèmes relativement bas avec une base d'imposition très large. Elles peuvent également servir à réduire les taxes dans d'autres domaines. Des redevances régulatrices, dont le produit diminue si elles sont efficaces, peuvent servir à financer des projets temporaires dans le même cadre politique (campagnes de sensibilisation ou soutien temporaire en tant que politique d'accompagnement). De toutes façons, il importe de veiller au respect continu de la norme implicite de maîtrise des dépenses confirmée à l'Europe dans le cadre du Programme de stabilité 2000-2003;

619. - des considérations relatives à la complémentarité avec la fiscalité environnementale régionale. Dans le cadre de leurs compétences en matière d'environnement, les Régions ont introduit diverses taxes environnementales. Ceci n'empêche que l'autorité fédérale puisse également utiliser ses larges compétences fiscales pour poursuivre des objectifs de développement durable. Ce faisant, il importe cependant d'assurer la complémentarité entre les mesures fédérales et régionales.

620. Ces contraintes sont importantes mais ne peuvent miner ni l'objectif initial, ni l'efficacité de la fiscalité environnementale. Il est donc nécessaire de développer une vision dynamique (l'écofiscalité est aussi une opportunité de moderniser le tissu industriel et les mesures peuvent permettre la mise en application progressive de mesures à un rythme clairement précisé au préalable) et une approche interdépartementale (il est parfois préférable d'apporter des corrections sociales en dehors de la fiscalité par le biais d'une politique sociale d'accompagnement, par exemple par le biais d'une consommation minimale garantie d'électricité et de gaz).

621. Il sera créé un groupe de travail interdépartemental, sous la présidence du ministre des Finances et la vice-présidence d'un représentant du Secrétaire d'Etat à l'Energie et au développement durable, chargé de préparer, en phases, un rapport global sur la "réforme verte" de la fiscalité. Ce groupe établira, dans un premier temps, un inventaire complet de toutes les exonérations et réductions qui existent au sein du système fiscal et qui vont à l'encontre du développement durable. Il formulera des propositions pour corriger cette situation. Ces propositions seront soumises à la décision du Gouvernement et seront ensuite élaborées par le ministre des Finances. Etant donné que la réforme générale de la fiscalité prévue dans la Déclaration gouvernementale doit également contribuer à la réalisation d'objectifs en matière de développement durable, les projets de ce groupe de travail formeront un élément de la préparation de cette réforme, sans pour autant en retarder le calendrier pour ce qui concerne l'impôt sur les personnes physiques.

622. Le groupe de travail s'attellera ensuite à la préparation d'autres propositions en matière de réforme « verte » de la fiscalité conformément aux objectifs et conditions ci-dessus. Il se fondera, pour ce faire, sur des études existantes, des expériences et plans de réformes étrangers et des auditions de groupes sociaux. En première instance, le groupe de travail examinera les propositions fiscales reprises dans d'autres parties de ce Plan : (i)

l' introduction d'une taxe énergie-CO₂, y compris d'une taxe sur le kérosène ; (ii) un glissement de l'imposition de la possession à l'utilisation d'une voiture; (iii) une différenciation du système de TVA en fonction des nuisances pour l'environnement de certains produits. Le groupe de travail fera son rapport au Gouvernement dans ce domaine avant le 1 juillet 2001. Après l'approbation du Gouvernement, les propositions seront élaborées par le ministre des Finances. Ensuite, le groupe de travail étudiera les problèmes suivants afin d'examiner si, et si oui, comment la fiscalité peut être mise en oeuvre pour la réalisation d'objectifs en matière de développement durable: (i) une variabilité généralisée de la politique des prix en matière de biens de première nécessité tels l'eau et l'énergie en vue de leur utilisation plus rationnelle; (ii) l'encouragement de fonds d'investissement éthiques; (iii) faire des écotaxes un instrument d'une politique intégrée de produits; (iv) l'élaboration de formes de fiscalité internationale comme la taxe Tobin sur les flux de capitaux spéculatifs, en fonction du résultat des travaux en cours au Sénat. Le rapport du groupe de travail sur cette deuxième série de problèmes sera soumis au Gouvernement avant le 31 décembre 2001. Après approbation par le Gouvernement les projets continueront à être élaborés par le ministre des Finances.

623. Dans le prolongement de ce projet, il convient également d'examiner quels sont les effets concrets de la réforme pour les pays en développement. Ceux-ci dépendent parfois, pour leurs revenus d'exportation, de la vente d'un nombre restreint de produits qui, dans le cadre de la réforme susmentionnée, entrent en ligne de compte pour un accroissement de l'imposition, ce qui pourrait limiter les recettes d'exportation de ces pays. Les éventuels effets négatifs doivent être compensés par une politique de soutien de la coopération internationale.

3.2.3. Mise en œuvre du plan

624. Les principales responsabilités relèvent du ministère des Finances. Toutefois, celui-ci devra pouvoir compter sur les propositions d'autres départements qui doivent faire partie du groupe de travail interdépartemental susmentionné sur un pied d'égalité. La responsabilité finale pour l'élaboration technique des propositions incombe au ministère des Finances.

4. Information pour la prise de décisions

625. *Dans le cadre du processus interactif du développement durable, toute personne est un utilisateur et un fournisseur d'informations au sens large. Il faut entendre par là des données, des renseignements, des expériences et des connaissances présentés de façon appropriée. Le besoin d'informations se fait sentir à tous les niveaux, du niveau national et international chez les principaux décideurs au niveau local et à celui de l'individu. (Action 21; 40.1).* Pour pouvoir fonder, dans une plus large mesure, les décisions sur des informations fiables, il convient:

626. - d'améliorer l'accès à l'information, et en particulier de veiller à ce que l'information soit utilisable par les divers groupes d'utilisateurs;

627. - de combler le fossé de l'information entre l'information nécessaire et l'information disponible.

4.1. Comptabilité et indicateurs pour un développement durable

4.1.1. Etat de la question

628. Le rôle d'une comptabilité nationale est de comptabiliser, dans un cadre rigoureux, toutes les opérations réalisées chaque année. Le but de cette comptabilisation est d'observer et de prévoir l'évolution de la nation dans ses diverses composantes et de pouvoir évaluer les politiques menées. Or, traditionnellement la comptabilité nationale ne prend en considération que certaines valeurs, certains acteurs et certains domaines.

Premièrement, la comptabilité nationale n'intègre que les informations exprimées en unités monétaires. Elle exclut d'autres données quantitatives ou qualitatives pouvant parfois améliorer la prise en compte d'une série d'externalités positives ou négatives créées par certaines activités économiques. Plusieurs recherches, entre autres sur l'intégration des émissions atmosphériques et des dépenses environnementales dans la comptabilité, ont été entreprises en Belgique. Néanmoins la Belgique ne s'est pas encore dotée d'un système permettant de publier régulièrement des comptes satellites sociaux et environnementaux intégrant les externalités liées à notre mode de développement. Deuxièmement, la comptabilité nationale est limitée aux acteurs dont les activités économiques sont enregistrées (entreprises, ménages, pouvoirs publics et reste du monde). Plusieurs travaux ont eu lieu ces dernières années pour combler cette lacune, en assurant par exemple une meilleure prise en compte du secteur non-marchand. Ces travaux ne permettent cependant pas de fournir une image complète de toutes les opérations des agents et de leurs effets.

629. Dans le cadre du développement de la comptabilité nationale, beaucoup d'efforts ont été consacrés à la collecte organisée et structurée d'informations économiques complémentaires, tandis que les collectes d'informations environnementales et, dans une moindre mesure, d'informations sociales sont restées plus lacunaires et moins bien structurées. Il existe donc actuellement un déficit dans la publication d'informations sociales et environnementales et dans leurs liens avec les informations économiques. Ce déficit handicape la prise de décisions dans ces matières, toutes aussi importantes dans la perspective d'un développement durable. Les autres parties de ce plan en font le constat: ils proposent des indicateurs qui devraient être régulièrement suivis, ainsi que des domaines où des indicateurs sont encore à construire.

4.1.2. Plan d'action

a. Objectifs stratégiques

630. En accord avec les engagements pris dans Action 21⁷³ pour améliorer l'information pour la prise de décisions, le Gouvernement fixe des objectifs stratégiques à deux niveaux:

631. - au niveau de la comptabilité nationale: en mettant en évidence, dans un premier temps, une première série d'externalités positives et négatives qui ne sont pas prises en compte actuellement dans les comptes nationaux et en produisant en 2002 un rapport de synthèse sur la faisabilité de cette prise en compte dans les comptes nationaux. Dans un second temps, sera élaborée, sur la base de ce rapport et de ces tests, un plan 2003-2005, lequel permettra à terme de réviser le calcul du PNB et de disposer en 2005 d'un premier système de comptes satellites sociaux et environnementaux relatifs à ces externalités. Ces comptes seront publiés de manière régulière;

632. - au niveau de la création et de l'utilisation des indicateurs de développement durable: d'une part, en rassemblant des données fiables et en développant des indicateurs de développement durable et, d'autre part, en amenant les administrations à travailler de façon plus systématique avec une série d'indicateurs de développement durable qui permettent de disposer d'informations fiables sur les sujets traités et de suivre les effets tant économiques que sociaux et environnementaux des politiques menées. Ces indicateurs seraient repris dans les notes annuelles de politique générale des ministres et secrétaires d'Etat, ainsi que dans les futurs rapports fédéraux de développement durable et dans les rapports annuels de la CIDD. Comme c'est le cas dans le premier Rapport fédéral de développement durable, ces indicateurs seront publiés sous une forme accessible.

⁷³ Voir notamment chapitre 40 (information pour la prise de décision), chapitre 8 (intégration du processus de prise de décisions sur l'environnement et le développement) et chapitre 3 (lutte contre la pauvreté).

b. Politiques et mesures

633. Pour atteindre ces objectifs, les actions suivantes devront être menées d'ici à 2003:

634. - soutien, coordination et mise en valeur des recherches visant à identifier et chiffrer les externalités positives et négatives qui ne sont pas prises en compte actuellement dans les comptes nationaux et à développer des comptes satellites sociaux et environnementaux relatifs à ces externalités; un budget spécifique sera alloué à la mise en œuvre régulière d'une comptabilité verte en continuation des projets pilotes financés par Eurostat sur le sujet. Les résultats partiels ayant été validés scientifiquement seront publiés;

635. - suivi actif des activités foisonnantes au niveau international (Nations unies), au niveau de l'OCDE et au niveau européen en matière de développement de comptes satellites sociaux et environnementaux, d'indicateurs pour un développement durable et d'indicateurs agrégés de développement durable. Il s'agit notamment:

636. - au niveau des Nations unies, du test de la liste d'indicateurs présentés par la Commission du développement durable. La Belgique s'est engagée à procéder au test de cette liste d'indicateurs et continuera à apporter sa contribution à cet exercice;

637. - au niveau de l'Union européenne, des travaux sur la comptabilité nationale verte (NAMEA: National Accounting Matrix including Environmental Accounts (Matrice comptable nationale incluant les comptes environnementaux) et SERIEE: Système Européen pour le Rassemblement des Informations Economiques sur l'Environnement), sur les indicateurs sectoriels de développement durable (transport-environnement, agriculture-environnement, industrie-environnement, tourisme-environnement, énergie-environnement) ainsi que du travail sur les "headlines indicators" ou indicateurs phares;

638. - au niveau de l'OCDE, des différentes recherches sur les indicateurs de développement durable (indicateurs de consommation soutenable, indicateurs sectoriels, comptabilité verte, indicateurs sociaux, etc.);

639. - en matière d'indicateurs de développement durable, création de plates-formes de concertation entre pouvoirs publics, chercheurs et public concerné, et amélioration de l'accessibilité des données et des indicateurs notamment via la Banque de métadonnées développée par les Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles;

640. - désignation, en fonction des besoins, d'au moins un fonctionnaire par département ou service qui servira de point focal pour les indicateurs de développement durable et allocation des moyens financiers nécessaires à cette fonction. La tâche de ce(s) fonctionnaire(s) sera de stimuler la production et le suivi des indicateurs pertinents pour le contrôle des activités internes et externes de développement durable du département. Ces indicateurs seront repris dans les notes annuelles de politique générale. Ce(s) fonctionnaire(s) sera (seront) notamment chargé(s) de suivre les indicateurs proposés dans le Plan fédéral de développement durable et de mettre en place, si nécessaire, les mécanismes de collecte de données pour construire ces indicateurs. Ce travail sera appuyé par des programmes de recherche scientifique correspondant aux besoins de la prise de décisions (par exemple pour la définition d'un instrument de politique "macrosocioéconomique" permettant de contrôler les impacts des mesures prises sur la pauvreté) et mené dans des conditions propres à assurer la transparence du processus;

641. - intégration des enjeux de développement durable dans les enquêtes nationales permettant de collecter des informations sur la société (exemples: enquête sur la structure des entreprises, enquête sur le budget des ménages menée par l'Institut national de statistiques, enquête sur la santé menée par l'Institut scientifique de la santé publique - Louis Pasteur, etc.). Le Gouvernement développera des outils de collecte de données qui intégreront systématiquement des informations relatives au développement durable, tout en veillant, d'une part à ne pas porter atteinte aux efforts en matière de simplification administrative, et d'autre part à éviter un développement excessif d'indicateurs liés au

développement durable.

c. Mise en œuvre du plan

642. Ces travaux sur les indicateurs pour un développement durable devront faire l'objet d'une coordination au sein de la CIDD. Pour cela, un groupe de travail sera créé en son sein, où les départements compétents en la matière, tant au niveau fédéral que régional seront amenés à coopérer.

4.2. Evaluation d'incidence des décisions sur le développement durable (EIDDD) en vue de la prise de décisions

4.2.1. Etat de la question

643. L'évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable (EIDDD) est une méthode consistant à étudier par l'administration les effets éventuels (sociaux, économiques et écologiques) d'une politique proposée, avant la prise de décision finale, et contenant éventuellement des propositions d'alternatives. Il convient de procéder à cette évaluation afin de déterminer si un projet ou une intention politique favorise une politique de développement durable. L'avantage de cette méthode est qu'une décision peut être prise sur la base d'une information structurée tant sur les aspects sociaux, économiques qu'environnementaux (voir aussi le besoin d'un instrument "macrosocioéconomique" cité dans la partie 2. Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale). Il n'est pas fait recours à l'EIDDD pour vérifier si l'objectif fixé est atteint. L'EIDDD peut s'appliquer soit à tous les projets et intentions politiques que sont les notes annuelles de politique générale, les notes de politique, les plans et programmes des autorités et la réglementation, soit à un certain nombre d'entre eux. L'EIDDD devrait être mise en œuvre dans le cadre d'une phase d'amorce et à un niveau politique relativement élevé, par exemple, pour des notes annuelles de politique générale et des notes de politique.

644. Cet instrument s'inscrit dans le cadre d'une stratégie de développement durable (Action 21) et vise une amélioration des critères de décision. Procéder à une évaluation préalable revient à reconnaître les incertitudes scientifiques et à permettre l'application correcte du principe de précaution. Une connaissance plus approfondie des effets des mesures politiques permet de décrire avec plus de précision les priorités et les alternatives. Par conséquent, les débats de société se fondent sur des bases plus solides et l'administration responsable est renforcée. L'analyse anticipée des effets permet une réelle évaluation des choix politiques et réduit le nombre de corrections a posteriori. Si l'instrument est bien développé, les effets, à l'échelle internationale, de décisions pourront être pris en considération dans les phases préparatoires de la prise de décisions.

645. Le Traité d'Amsterdam renforce l'importance du développement durable en insérant littéralement le "développement durable", au même titre que la protection de l'environnement et le progrès économique et social, à l'article 2 du Traité instituant la Communauté européenne.

646. L'article 6 de ce Traité prévoit que les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la politique européenne. Lors du Sommet de Luxembourg tenu en décembre 1997, la Commission européenne a reçu pour mission de mettre au point une stratégie en vue d'intégrer la composante environnement dans la politique de l'Union. Lors du conseil suivant, l'intégration en question a été étendue au développement durable. L'EIDDD est l'un des instruments permettant de réaliser une telle intégration. Actuellement, l'Union européenne élabore une directive sur l'évaluation stratégique de l'impact de programmes et de plans sur l'environnement. Lors de l'élaboration de la méthode d'EIDDD, il conviendra de tenir compte de ces développements au niveau européen. Toutefois, l'EIDDD s'inscrira dans un cadre plus large puisqu'elle englobe les trois composantes du développement durable.

647. Le développement durable est un projet politique auquel il est explicitement fait référence dans la Déclaration gouvernementale du 14 juillet 1999. Le Gouvernement exprime ainsi son intention de prendre en considération le développement durable dans tout acte qu'il posera. La Déclaration de politique fédérale prononcée par le Premier ministre lors de l'ouverture de la session parlementaire 1999-2000 le confirme.

648. Une méthodologie est nécessaire à l'intégration des différentes composantes du développement durable. C'est pourquoi il est proposé de faire de l'EIDDD un instrument qui évalue dans quelle mesure les mesures politiques tiennent compte du développement durable. En Belgique et dans l'administration, les connaissances en matière d'évaluations ex ante sont restreintes. Or, ces évaluations sont nécessaires pour développer la méthodologie en matière d'EIDDD. Il convient donc de renforcer sérieusement les capacités à ce niveau pour pouvoir développer cette méthodologie (voir également le chapitre Politique scientifique).

4.2.2. Plan d'action

a. Objectifs stratégiques

649. L'EIDDD vise, en définitive, à intégrer le développement durable dans le processus décisionnel. On étudiera les possibilités de coopération avec les Régions et les Communautés. Concrètement, on tentera de réaliser les objectifs suivants à l'horizon 2003:

650. - disposer d'une assise administrative, politique et sociétale pour le concept de l'EIDDD;

651. - parvenir à une méthode d'EIDDD bien élaborée et développer les capacités nécessaires à cet effet;

652. - prévoir le temps et les moyens nécessaires pour rendre l'EIDDD opérationnelle de sorte à donner une réelle plus-value à la prise de décisions;

653. - développer à terme une assise légale.

654. La proposition de développement de l'EIDDD étant relativement concrète, un indicateur qualitatif sera utilisé pour examiner dans quelle mesure les objectifs susmentionnés ont été atteints.

b. Politiques et mesures

655. Le Gouvernement souhaite développer les capacités nécessaires pour le développement durable et l'EIDDD au sein des administrations. Pour ce faire, il convient, au préalable, d'organiser en leur sein des discussions et des formations pour les familiariser avec le développement durable et avec les évaluations ex ante.

656. Les points suivants entre autres sont nécessaires à l'élaboration d'une méthode générale d'évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable:

657. - le cadre de référence;

658. - l'opportunité de déterminer, outre une méthode d'application générale contenant des critères sectoriels, certains critères spécifiques et, le cas échéant, préciser les critères qualitatifs et quantitatifs à définir;

659. - les projets et intentions politiques devant obligatoirement être soumis à une EIDDD;

660. - la phase du processus décisionnel où l'EIDDD sera appliquée;

661. - les personnes qui la mettront en œuvre: les fonctionnaires ou les externes. Leur indépendance devant être garantie;

662. - l'EIDDD sera dans tous les cas publique;

663. - l'organisation d'un débat public sur l'EIDDD.

664. La méthode doit être testée. Un ou plusieurs départements joueront le rôle de département test. Au terme de la période de test qui durera environ une année, on procédera à des évaluations et à d'éventuelles adaptations.

c. Mise en œuvre

665. La CIDD mettra au point, au moyen d'un groupe de travail pluridisciplinaire, la méthode d'évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable. Toutes les administrations seront associées à l'EIDDD. Pour la formation des fonctionnaires, il sera fait appel à l'Institut de formation de l'administration fédérale.

PARTIE 4. RENFORCEMENT DU ROLE DES GRANDS GROUPES SOCIAUX

666. Le titre de cette section, qui correspond au titre de la section 3 d'Action 21, porte sur les objectifs, la politique et les mesures visant la participation de la société civile à un développement durable. Action 21 identifie différents volets dans cette participation et répartit la société en neuf groupes: les femmes, les enfants et les jeunes, les populations autochtones, les organisations non gouvernementales, les collectivités locales, les travailleurs et leurs syndicats, le commerce et l'industrie, la communauté scientifique et technique, les agriculteurs. Ces groupes sont qualifiés de "grands groupes sociaux" dans Action 21. Cette définition est utilisée dans l'ensemble du Plan parce qu'elle est acceptée, tant à l'échelle internationale que nationale, dans les travaux sur le développement durable. Ces grands groupes sociaux jouent un rôle important dans l'élaboration d'une politique de développement durable. Action 21 leur consacre une section spécifique. Selon le rapport des discussions sur la loi sur le développement durable intervenues au sein de la commission du parlement fédéral compétente, on ne soulignera jamais assez l'importance du rôle des acteurs sociaux.

667. Cette liste des groupes sociaux ne comprend donc pas, dans son ensemble, de minorités ou de groupes marginalisés. Il s'agit de collectivités humaines ayant en commun une sensibilité particulièrement vive à certains enjeux de développement durable qui les concernent de plus près. Seul un de ces groupes peut être considéré comme une véritable minorité à l'échelle de la Belgique: la communauté d'origine immigrée.

668. Une enquête restreinte a permis de constater que les femmes, les jeunes et les immigrés ne sont pas représentés en tant que groupes sociaux au sein des conseils consultatifs et qu'ils ont manifesté moins d'intérêt que les autres groupes pour le questionnaire sur le développement durable qu'ils avaient reçu⁷⁴. Partant de cette constatation, le Gouvernement a décidé d'inclure par priorité ces trois groupes dans le présent Plan. Bien qu'ils ne constituent ni un groupe spécifique, ni un groupe social, économique, culturel ou politique homogène, ils se retrouvent dans tous les secteurs de la société et dans toutes les couches de la population. Leur lutte pour le respect des droits fondamentaux, tel que le droit à l'égalité des sexes, concerne toutes les couches de la société. Toutefois, il est à regretter que leurs relations avec le reste de la société dans tous les pays donnent lieu à des constructions sociales empreintes d'inégalité et de discrimination. C'est pourquoi ils sont concernés par tous les thèmes de ce Plan.

1. Conseils consultatifs

1.1. Etat de la question

669. La participation de la société civile à la prise de décisions est l'un des fondements d'un développement durable. Cette participation se fait principalement par le biais de conseils consultatifs, lesquels formulent des avis, soit d'initiative, soit à la demande du Gouvernement, sur les documents politiques importants ou sur les projets de textes législatifs. Les avis obligatoires constituent un élément essentiel de la procédure de prise de décisions. Il importe, dès lors, que les conseils consultatifs répondent, d'une part, aux souhaits des différents acteurs et, d'autre part, aux besoins du développement durable. La Belgique a une longue tradition de consultation et de concertation pour la prise de décisions. En ce qui concerne la politique de développement durable, il est souhaitable de faire un tour d'horizon des conseils consultatifs existants et d'examiner tant leur composition que leur mandat, afin de pouvoir établir s'ils répondent ou non aux besoins d'un développement durable, et notamment, si un véritable engagement des groupes

74 op. cit. p. 412.

sociaux cités dans le plan d'Action 21 est possible. On peut également se demander dans quelle mesure il a été tenu ou devrait être tenu compte des avis. L'information circule-t-elle bien entre les conseils consultatifs ? Les avis sont-ils accessibles ? Autant de questions qu'il y a lieu de se poser. Il est nécessaire que les pouvoirs publics renforcent leurs capacités pour pouvoir développer plus avant la participation.

670. La Section III d'Action 21 souligne l'importance du rôle de la société civile au sein des conseils consultatifs. La Déclaration gouvernementale de 1999, dans le volet démocratie citoyenne, stipule qu'*une démocratie se doit d'évaluer et d'améliorer en permanence ses processus de décision et les modes de communication qu'elle offre*. Dans la Déclaration de politique fédérale, prononcée par le Premier ministre, lors de l'ouverture de la session parlementaire 1999-2000, il est dit que si rien n'est changé, les institutions ne pourront pas remplir convenablement leurs tâches. Il est précisé, sous le titre *Projet ambitieux* que le Gouvernement accordera à tous les citoyens une participation accrue dans le processus de prise de décisions politique.

1.2. Plan d'Action

1.2.1. Objectifs stratégiques

671. L'objectif ultime de cette action est de créer une "véritable" participation du citoyen et des grands groupes sociaux et de rationaliser et optimiser le fonctionnement des conseils déjà existants. Ceci se fera par le biais des conseils consultatifs dont la composition, le mandat et les conditions de fonctionnement cadrent avec une politique de développement durable.

672. Il y a lieu d'examiner si la composition de ces conseils consultatifs correspond à l'esprit d'Action 21, compte tenu de la spécificité du mandat du conseil consultatif. La participation accrue des conseils consultatifs à la concertation doit être étudiée, notamment: (i) le degré de prise en considération des avis, la motivation ou non du non-respect de ceux-ci; (ii) le renforcement des capacités dans l'administration en matière de participation; (iii) les modes de communication d'informations entre l'administration et les conseils consultatifs. L'accessibilité des avis doit être garantie pour les intéressés; (iv) les conditions auxquelles les membres des conseils consultatifs doivent répondre, par exemple, le mandat, les experts; (v) les conditions dans lesquelles les conseils consultatifs peuvent et doivent fonctionner doivent être précisées, notamment, les délais d'émission d'avis; (vi) les modalités de mise sur pied d'une coopération entre conseils consultatifs.

1.2.2. Politiques et mesures

673. Au cours de la première période de plan (2000-2004), les conseils consultatifs existants seront passés en revue, leur composition, leur mandat⁷⁵ et leurs conditions de fonctionnement. Les phases 3 à 6 ne doivent pas être appliquées simultanément à tous les conseils consultatifs. Les priorités devraient être fixées sur base de la phase 2.

674. Phase 1: inventorier les conseils fédéraux consultatifs, leur composition actuelle, leur mandat et leurs conditions de fonctionnement. A cet égard, il y a lieu de préciser quels conseils consultatifs ont également une fonction de concertation.

675. Phase 2: Rassembler ces données dans un document de travail pour le 1^{er} juillet 2001.

676. Phase 3: déterminer, en collaboration avec les conseils consultatifs existants et la société civile, quelles devraient être les missions futures et la composition des conseils consultatifs.

677. Phase 4: Rassembler les données collectées dans le cadre de la phase 3.

⁷⁵ Sur base des études existantes dans ce domaine.

678. Phase 5: Formuler des propositions concrètes pour les conseils consultatifs et de concertation existants, sur base des données collectées dans la phase 3.

679. Phase 6: Approfondir la phase 5 en élaborant les directives et les textes législatifs nécessaires.

680. Durant la première période de plan, les capacités au sein de l'administration en matière de participation seront renforcées sur la base des mesures susmentionnées.

681. Afin d'impliquer effectivement dans le débat sur le développement durable les citoyens intéressés, ce débat doit être bien structuré et bien documenté. Les expériences nationales et internationales, entre autre dans le domaine du "technology assessment" (évaluation des technologies) seront étudiées par les SSTC et pourront dans le futur servir de base à de tels débats.

1.2.3. Mise en œuvre du plan

682. Il s'agit, en l'occurrence, d'une nouvelle initiative spécifique au Plan de développement durable. Chaque administration est concernée par cette action dont le suivi relève de la responsabilité de la CIDD.

2. Femmes

2.1. Etat de la question

683. Les femmes représentent plus de la moitié de la population belge. Malheureusement, au début du XXI^e siècle, cela n'est toujours pas reflété dans la réalité de la vie politique et économique. Environ 24% des représentants élus lors du scrutin du 13 juin 1999 sont des femmes. Il en va de même pour 16,7% du Gouvernement fédéral. Par contre, il est établi que les femmes sont plus souvent en proie à la pauvreté et au chômage que les hommes. En 1998, le taux de chômage était de 11,4% pour les femmes et de 7,3% pour les hommes. Davantage de femmes travaillent à temps partiel ou ont des statuts précaires. L'égalité des chances ne constitue donc pas encore une réalité, comme le montrent les exemples suivants:

684. - l'analyse des indicateurs et objectifs (données chiffrées de juin 1997) relatifs aux ministères fédéraux révèle une représentation non proportionnelle des femmes au sein de l'administration fédérale: en général, les hommes occupent d'autres fonctions que les femmes et, plus le niveau et le rang des postes sont élevés, plus la proportion de femmes qui les occupent est basse. Parmi les 21% d'agents contractuels employés dans les ministères fédéraux, 69% sont des femmes et 31% des hommes.

685. - la classification des fonctions⁷⁶ actuellement appliquée est relativement désuète de sorte que l'on constate des différences majeures de rémunération entre les types de fonctions respectivement et majoritairement occupées par les femmes et les hommes. Ainsi, la classification des fonctions pourrait expliquer environ un tiers des différences de rémunération entre les femmes et les hommes (ceci ne concerne que le secteur privé).

686. Action 21 part du principe qu'il est d'une importance cruciale pour la réussite de la mise en œuvre de ce plan que les femmes soient activement associées à la prise de décisions politique et économique. Dans le document final de la Quatrième conférence mondiale sur les femmes, qui a été organisée à Pékin en 1995 par les Nations unies, les gouvernements s'engagent à prendre en considération tant les femmes que les hommes dans le cadre de leur politique ainsi que dans tous leurs programmes. En outre, ils se sont déclarés prêts à défendre l'égalité des droits, des chances, des responsabilités et de la

⁷⁶ La classification des fonctions est le résultat d'une évaluation des fonctions servant de justification aux rétributions octroyées. Cet instrument sert à ordonner les différentes fonctions d'une organisation dans un certain rang et à les répartir en classes successives.

participation des femmes et des hommes dans tous les organes et les processus de décision politique nationaux.

687. Le Traité instituant la Communauté européenne contient l'engagement de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes (article 2), de chercher à éliminer les inégalités et à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes (article 3, 2e alinéa). Il prône l'intégration du principe de "mainstreaming" c'est-à-dire l'intégration de la dimension "de genre"⁷⁷ dans la préparation, l'élaboration et la mise en œuvre de la législation et de la politique.

688. La Déclaration gouvernementale de 1999 propose également de viser l'égalité des chances des femmes et des hommes, principalement sur le marché du travail et sur les listes électorales.

2.2. Plan d'Action

2.2.1. Objectifs stratégiques

689. L'objectif final des actions en faveur des femmes est que ces dernières puissent jouer un rôle équivalent à celui des hommes, dans tous les domaines de la société, tant sur le plan public que privé.

690. Les objectifs pour la période du plan sont les suivants:

691. - le "mainstreaming" dans tous les domaines politiques fédéraux, c'est-à-dire l'intégration de la politique d'égalité des chances et de la dimension de genre;

692. – le Parlement est invité à étudier la possibilité d'octroi d'un droit d'action aux organisations qui ont pour objectif principal de défendre les intérêts des femmes;

693. - la représentation proportionnelle au sein de l'administration fédérale: dans le cadre de la réforme Copernic, faire en sorte d'assurer une représentation plus équilibrée au sein de l'administration fédérale. Cet équilibre doit notamment permettre d'enfin répondre aux obligations fixées par la loi du 20 juillet 1990 en matière de composition des organes consultatifs;

694. - la révision de la classification des fonctions: pour la fin de la période du plan, revoir cette classification pour un certain nombre de secteurs et prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre sa nouvelle mouture;

695. - l'amélioration du statut du conjoint-aidant, comme l'épouse d'agriculteur ou d'indépendant;

696. - un statut de la personne de confiance en matière de harcèlement sexuel sur le lieu du travail⁷⁸ suffisamment protégé pour que celle-ci puisse exercer sa fonction en toute indépendance;

697. - la poursuite des investigations concernant la violence en milieu familial. La situation des victimes doit être améliorée;

698. - l'étude de la relation entre les situations familiale et professionnelle. Le temps consacré au travail, à la famille et aux activités de loisirs doit être mieux réparti. Les hommes doivent pouvoir se charger de davantage de tâches ménagères;

⁷⁷ Genre (ou rapports sociaux de sexe): concept qui se réfère aux différences sociales entre les femmes et les hommes qui sont acquises, susceptibles de changer avec le temps et largement variables, tant à l'intérieur que parmi les différentes cultures (Commission européenne (1998). *100 mots pour l'égalité. Glossaire de termes sur l'égalité des chances entre les femmes et les hommes*. Luxembourg: Communauté européenne. p. 31).

⁷⁸ Harcèlement sexuel sur le lieu du travail et statut de la personne de confiance: l'arrêté royal du 18 septembre 1992 organisant la protection des travailleurs contre le harcèlement sexuel sur les lieux de travail crée la fonction de personne de confiance. Le statut de cette personne doit être établi de manière à ce qu'elle puisse effectivement s'acquitter de la mission qui lui confiée par la législation.

699. - l'approfondissement de la relation entre femmes et pauvreté. Il faut étudier plus avant l'individualisation des droits en matière de sécurité sociale et de fiscalité;

700. - la parité en politique.

701. Indicateurs: la réalisation des objectifs mentionnés ci-dessus devra être suivie à l'aide d'indicateurs relatifs à:

702. - la représentation du groupe social "femmes" dans les conseils consultatifs et de concertation fédéraux;

703. - la participation des femmes à la vie politique et économique (pourcentage de femmes dans l'ensemble des managers et administrateurs, pourcentage de femmes au sein du Gouvernement, dans les cabinets ministériels comme chef de cabinet ou adjoint ou comme conseiller);

704. - la représentation des femmes dans les ministères fédéraux (rapport entre le nombre de femmes et le nombre d'hommes aux différents niveaux de l'administration, rapport entre le nombre de femmes et le nombre d'hommes engagés sur contrats à durée déterminée, ou engagés sur un contrat à durée indéterminée, ou ayant le statut d'agent nommé);

705. - la révision des classifications (nombre de secteurs où une nouvelle classification est appliquée);

706. - la visibilité des femmes dans les statistiques (pourcentage de statistiques ventilées en fonction du sexe par rapport à un ensemble de statistiques par domaine politique);

707. - au lien entre femmes et la pauvreté (voir partie 2 - chapitre Pauvreté);

708. - au harcèlement sexuel (nombre de cas rapportés aux personnes de confiance).

2.2.2. Politiques et mesures

709. "Mainstreaming": des nouveaux instruments seront créés ou les instruments existants seront développés plus avant afin d'intégrer la politique d'égalité des chances dans chaque département fédéral, dans le processus de décision politique ainsi que dans les conseils consultatifs, et pour traduire cette politique en résultats concrets. Les capacités seront renforcées en organisant prioritairement des formations sur la problématique du genre à l'intention des hommes politiques et des hauts fonctionnaires parce que ces derniers doivent être convaincus de son utilité avant d'encourager leurs fonctionnaires à faire de même. Il convient également d'investir dans la publication de statistiques ventilées par sexe pour soutenir la politique d'égalité des chances et de développer des instruments destinés à rédiger des textes neutres du point de vue du genre, ceci valant tant pour les textes internes et législatifs que pour les documents politiques.

710. En ce qui concerne l'octroi d'un droit d'action aux organisations de défense des intérêts des femmes, il y a lieu d'étudier les modalités de création de ce droit d'action.

711. Représentation proportionnelle au sein de l'administration fédérale: le Gouvernement demande une recherche en vue de développer des instruments et des méthodes visant à promouvoir l'engagement et la promotion de femmes au sein de la fonction publique. L'évaluation de la législation et l'examen des procédures de recrutement sera évalué pour ce qui est de la neutralité du point de vue du genre (entre autres au niveau du choix des tests). Il convient d'améliorer de façon structurelle la fonction de "fonctionnaire chargé d'actions positives" et de proposer des modifications en vue d'améliorer de manière générale la neutralité du point de vue du genre.

712. Révision de la classification des fonctions: prévoir entre autres suffisamment de personnel logistique de soutien et accorder un avantage financier aux secteurs participant à cette action. Ceci suppose que soient entamées les négociations nécessaires pour neutraliser l'opposition de différents acteurs.

713. Statut du conjoint-aidant: il y a lieu d'établir un statut durant la période du plan. On peut, à cet égard, se baser sur l'avis n°28 du 10 décembre 1999 du Conseil de l'égalité des

chances entre hommes et femmes.

714. Harcèlement sexuel sur le lieu de travail: les problèmes de statut que rencontre la personne de confiance seront étudiés, des propositions assurant son indépendance dans l'exercice de ses fonctions seront formulées et élaborées.

715. Violence en milieu familial: les recherches doivent être poursuivies dans ce domaine. Durant la période du Plan, le Forum national pour une politique en faveur des victimes élaborera un plan en collaboration avec les services fédéraux compétents, les Communautés et les Régions dans le cadre des accords de coopération en matière de soins aux victimes.

716. Travail et famille: des mesures en matière d'aménagement du temps de travail doivent être envisagées, notamment une harmonisation des différentes mesures existantes relatives au temps partiel.

717. Parité en politique: outre l'élaboration d'une législation visant la parité, le Gouvernement mènera une campagne de sensibilisation à l'occasion des élections. Cette campagne pourra éventuellement être organisée conjointement avec les Régions, les Communautés et les communes.

2.2.3. Mise en œuvre du plan

718. Le plan d'action proposé permet, d'une part, de réaliser et, d'autre part, d'élaborer plus avant les lignes directrices portant sur l'égalité des chances entre hommes et femmes du Plan belge d'action pour l'emploi 1999 établi dans le cadre des lignes directrices européennes pour l'emploi. Il s'inscrit en partie dans le cadre des travaux de la direction pour l'Egalité des chances du ministère de l'Emploi et du travail. Le "mainstreaming", la représentation proportionnelle au sein de l'administration fédérale, le statut de la personne de confiance sont des concepts auxquels l'ensemble de l'administration est, par définition, associé. Le succès de ce Plan d'action sera largement tributaire de l'attitude des services du personnel existants au sein de chaque administration, du ministère de la Fonction publique et du Bureau de sélection de l'administration fédérale (SELOR).

3. Jeunes et enfants

3.1. Etat de la question

719. Les jeunes et les enfants sont très étroitement associés au projet de société de développement durable puisque ce dernier s'inscrit dans une perspective d'avenir. Les jeunes et les enfants représentent près de 30% de la population mondiale (Action 21; 25.1). La finalité générale est donc celle d'une "citoyenneté responsable, active, critique et solidaire" non pas in abstracto mais appliquée aux enjeux liés à l'instauration d'un mode de développement soutenable. Les jeunes et les enfants doivent être traités comme des citoyens à part entière. Les parents, la vie associative, le secteur de l'aide sociale et les organisations qui se préoccupent du bien-être des jeunes et des enfants doivent aussi être considérés comme des interlocuteurs.

720. Ces enjeux de développement et d'environnement concernent particulièrement les jeunes:

721. - les jeunes sont créatifs et ont une force d'imagination inexploitée;

722. - le meilleur moyen de parvenir à la maturité nécessaire pour pratiquer durablement une citoyenneté responsable et respectueuse de l'environnement est de devenir pleinement acteur des débats de société;

723. - si les jeunes ne sont pas considérés comme acteurs, ils rejettent à juste titre une société qui les traite ainsi et sont, dans la même foulée, rejetés par cette société.

724. En ce qui concerne les enfants:

725. - dans de nombreux pays en développement, les enfants constituent près de la moitié de la population. La plupart des problèmes globaux de développement durable produisent leurs effets les plus néfastes dans ces pays mais les risques relatifs aux effets dans quelques décennies s'étendent à l'ensemble de la planète. Les enfants sont donc massivement concernés par les problèmes de développement en général et de développement durable en particulier (Action 21; 25.12);

726. - dans les pays en développement comme dans les pays développés, ils forment la partie de la population la plus vulnérable aux dégradations de l'environnement (Action 21; 25.12);

727. - les enfants sont généralement d'ardents défenseurs de l'environnement et de la justice (cf.: "Prière aux dirigeants de la planète" adressée par eux à la Conférence de Rio).

728. Action 21 consacre un chapitre aux enfants et aux jeunes et à leur place dans le processus de réalisation du développement durable. Action 21 a été précédé, en 1990, par le Sommet mondial pour les enfants et suivi par des conférences spécifiques sur les enfants, l'exploitation sexuelle et le travail des enfants. Il y a lieu de veiller à la mise en œuvre de la Convention sur les droits de l'enfant. Le contrôle sera effectué par la Commission nationale pour les droits de l'enfant, en collaboration avec des parastataux, des organisations non gouvernementales et des experts.

729. Dans la Déclaration gouvernementale de 1999, il est proposé d'introduire "les premiers emplois" pour les jeunes.

3.2. Plan d'Action

3.2.1. Objectifs stratégiques

730. Les objectifs visent une politique intégrée des enfants et des jeunes s'inscrivant dans le cadre de la politique de développement durable, laquelle traite les jeunes et les enfants en tant que partenaires.

731. Pour la première période de plan, les objectifs des actions sont les suivants:

732. - emploi des jeunes : pour la fin de période de plan, 50% des jeunes ont un emploi valable dans les six mois de leur sortie de l'école, tel que spécifié dans le Plan d'action belge pour l'emploi et dans la loi sur les conventions de premier emploi pour les jeunes (loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi);

733. - participation des jeunes au débat de société sur les aspects nationaux et internationaux d'un développement durable;

734. - protection des enfants et intégration de leurs besoins dans les politiques (voir également: pour la violence en milieu familial: partie 4 - chapitre Femmes, pour la sécurité routière: partie 2 - chapitre Transports).

735. Indicateurs: plusieurs indicateurs devront être suivis pour évaluer l'intégration, la participation et la protection des jeunes et des enfants dans la perspective d'un développement durable. Les plus importants sont: le bien-être et la qualité de vie des jeunes et enfants, le taux d'emploi des jeunes, le niveau de formation, le pourcentage de suicides chez les enfants et les jeunes ventilé par classes d'âge, ainsi que d'autres indicateurs à construire sur le niveau de vie des jeunes ménages en comparaison à d'autres classes d'âge, et sur les problèmes de santé des jeunes et des enfants liés à la qualité de l'environnement. Ces indicateurs doivent permettre de tenir compte des différences de situation entre filles et garçons. Il convient également de développer un indicateur permettant de mesurer l'implication des jeunes et des enfants dans la politique.

3.2.2. Politiques et mesures

a. Jeunes

736. Emploi des jeunes : le gouvernement fédéral mènera une politique active pour la mise en œuvre des dispositions en matière d'emploi du Traité instituant la Communauté européenne et élaborera et appliquera le Plan d'action annuel pour l'emploi établi dans le cadre des lignes directrices européennes sur l'emploi des jeunes. Ensuite, il appliquera la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi afin d'enregistrer des résultats dans ce domaine pour la fin de la période couverte par le Plan. A cet égard, les autorités fédérales mèneront les négociations nécessaires avec les Régions. Il importe que les administrations fédérales, régionales et communautaires engagent prioritairement des jeunes dans le cadre de projets de développement durable axés, par exemple, sur les problématiques suivantes: la politique des grandes villes, la coopération au développement, l'accueil des enfants, l'aide aux personnes âgées, la sécurité et la lutte contre la violence et les tracasseries à l'école. Des projets d'emploi doivent être élaborés dans les secteurs de l'environnement et du développement durable, en collaboration avec les initiatives locales pour l'emploi, les CPAS, etc.

737. Participation au débat de société sur le développement durable: le Gouvernement prendra et soutiendra diverses initiatives en vue de stimuler, auprès des jeunes, le débat sur le développement durable. L'objectif doit être d'entendre, d'impliquer et d'interroger directement le plus de possible de jeunes. Il importe que l'on écoute les jeunes et qu'on leur donne des opportunités de participation. Le gouvernement fédéral: (i) demandera explicitement aux Conseils de la jeunesse existant dans les trois Communautés de consacrer une réunion de travail au Rapport fédéral sur le développement durable et au Plan fédéral de développement durable et de formuler un avis; (ii) plaidera activement auprès des communautés pour intégrer le développement durable dans le programme de l'enseignement secondaire. Des thèmes sociétaux et mondiaux pertinents seront discutés; (iii) interrogera les jeunes à grande échelle sur le développement durable et tiendra réellement compte de leurs questions et considérations; (iv) encouragera les jeunes et les soutiendra à prendre leurs responsabilités dans leur vie associative (clubs de sport, mouvements de jeunesse, bénévolat, etc.) afin de promouvoir leur intégration et participation dans la société.

738. Participation aux rencontres internationales sur le développement durable: comme le stipule l'Action 21 (Action 21; 25.9h) il importe, d'une part, d'inclure des représentants des jeunes dans les délégations belges qui participent aux rencontres internationales sur le développement durable et, d'autre part, que ces jeunes puissent participer aux travaux en pleine connaissance de cause. C'est pourquoi les ministres et les secrétaires d'Etat qui assurent la présidence et la vice-présidence de la CIDD financeront conjointement la participation de six jeunes issus des trois Communautés - donc deux issus de chacune d'entre elles - aux négociations visant à dresser, en 2002, le bilan des dix premières années de développement durable. Il faut aussi demander à ces jeunes d'établir, en collaboration avec leurs conseils respectifs, une synthèse des points de vue formulés sur le thème du développement durable par les forums internationaux de la jeunesse, et ce depuis la Conférence de Rio et de diffuser largement cette synthèse parmi les organisations membres des conseils.

739. Des actions éducatives ont par ailleurs été organisées pour les jeunes des trois communautés sur le thème de la coopération au développement. Actuellement, 120 dossiers informatifs sont à la disposition de toutes les associations regroupant des jeunes de 16 à 18 ans. Ces dossiers portent sur 4 thèmes: la bulle financière (et les alternatives en matière d'économie sociale, d'épargne solidaire, de coopération), le commerce équitable (d'où vient ce que j'achète?), l'alimentation saine (manger est un choix conscient) et les migrations et le développement. Conformément à l'Action 21 (Action 21; 25.9f), le Plan doit soutenir, voire renforcer ce type d'initiatives en les associant, d'une part, à un volet informations consacré à la dynamique de l'action fédérale en matière de développement durable et, d'autre part, à une invitation à participer aux enquêtes

publiques en cette matière.

b. Enfants

740. Les conseils communaux des enfants sont essentiels pour soutenir et enrichir un tel dialogue. Ils se composent, la plupart du temps, d'enfants de la 5^e et de la 6^e année primaire (ils ont donc entre 10 et 12 ans) et ils ne se limitent pas à aborder les thèmes relevant des compétences communales. Ils devraient être instaurés dans toutes les communes et être mis en rapport avec tous les conseils consultatifs. Les jeunes doivent disposer de suffisamment de matériel didactique. Les conseils communaux des enfants doivent être organisés plus régulièrement et leur fonctionnement doit être amélioré. Le Gouvernement transmettra la synthèse, qui sera établie par les jeunes dans le cadre du premier bilan décennal de développement durable, à ces conseils dans le courant de l'année 2003 à l'occasion des réunions organisées pour collecter des propositions de politiques, lesquelles doivent être reprises dans le deuxième Plan fédéral de développement durable. En outre, d'autres canaux de participation seront recherchés.

741. Protection des droits de l'enfant et intégration dans les politiques: le Gouvernement souhaite mettre davantage l'accent sur la journée annuelle de l'enfant qui a lieu le 20 novembre. En 2000, cette journée fera l'objet d'une attention particulière vu que la Convention sur les droits de l'enfant est en vigueur depuis 10 ans et vu que la Belgique a signé cette Convention en 1990. Cette journée serait l'occasion idéale non seulement de suivre les engagements pris mais aussi de développer, de manière active et créative, une politique des droits de l'enfant. Elle pourrait également faciliter la prise d'un engagement visant à lancer un dialogue entre les enfants et le monde politique. La journée de l'enfant devrait s'accompagner d'une initiative plus élaborée, à caractère plus permanent. A cet égard, on examinera s'il est utile de désigner un Commissaire fédéral aux droits de l'enfant.

742. Le gouvernement souhaite intégrer les besoins des enfants dans les politiques: en élaborant une méthode d'évaluation de l'incidence des décisions sur l'enfant. Cette évaluation implique que l'on procède, dans le cadre de la prise de chaque décision, à une analyse des effets d'une décision sur la situation globale de la vie des enfants.

3.2.3. Mise en œuvre du plan

743. Le plan d'action proposé pour l'emploi des jeunes s'inscrit dans le cadre du Plan national belge d'action pour l'emploi 1999, établi conformément aux lignes directrices européennes en la matière, de la Déclaration gouvernementale de 1999 et de la décision du Gouvernement relative à l'avant-projet de loi offrant une convention de premier emploi aux jeunes. Les autres mesures s'inscrivent dans le cadre de la coopération avec les Régions et Communautés ou encore dans le cadre de l'action des membres du Gouvernement assurant la présidence et la vice-présidence de la CIDD.

4. Etrangers et réfugiés

4.1. Etat de la question

744. Une société multiculturelle est tolérante si, en son sein, les différences sont ressenties comme un enrichissement. L'intégration des étrangers en Belgique est une des priorités d'une politique de développement durable. La traite des êtres humains, les réfugiés et le droit d'asile, une politique d'asile humaniste et réaliste, la lutte contre le racisme sont des sujets très actuels de cette problématique.

745. - La traite des êtres humains: elle revient à contribuer à, ou à permettre, l'entrée ou le séjour d'un étranger dans le pays s'il est fait usage à l'égard de l'étranger de manœuvres frauduleuses, de violence, de menaces ou d'une forme quelconque de contrainte ou à abuser de la situation particulièrement vulnérable dans laquelle se trouve l'étranger en

raison de sa situation administrative illégale ou précaire, d'un état de grossesse, d'une maladie physique ou mentale. Entre 1996 et 1998, 734 victimes de la traite des êtres humains ont été suivies par des centres d'accueil spécialisés, ce chiffre n'étant pas représentatif du nombre total de victimes. Plus de la moitié des victimes accueillies dans ces centres ont moins de 25 ans. Plus de 3 personnes sur 5 - principalement des femmes - sont actives dans le milieu de la prostitution et sont en situation de séjour illégal⁷⁹. La traite des êtres humains constitue une violation de l'article 4 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme et est poursuivie pénalement en Belgique.

746. - Les réfugiés - la politique d'asile: une personne a droit à l'asile si elle répond aux conditions suivantes: elle craint avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques; elle se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et ne peut pas, ou du fait de cette crainte, ne veut pas se réclamer de la protection de ce pays, ou elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays où elle réside normalement et ne peut, ou du fait de cette crainte, ne veut pas y retourner. En Belgique, le nombre de demandes d'asile a connu une progression exponentielle depuis 1997, ce qui s'explique principalement par la crise en ex-Yougoslavie. En 1997, 11.804 demandes ont été enregistrées par le Commissariat général aux réfugiés et apatrides, en 1998, le chiffre s'élevait à 22.024 et il est passé à 35.778 en 1999. Le droit d'asile est garanti par la Convention relative au statut des réfugiés que la Belgique a signée.

747. - La lutte contre le racisme: le racisme est une forme particulière de discrimination. Il y a lieu d'entendre par discrimination, toute distinction, exclusion, restriction ou préférence ayant ou pouvant avoir pour but ou pour effet de détruire, de compromettre ou de limiter la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social ou culturel ou dans tout autre domaine de la vie sociale. Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme a reçu 843 plaintes en 1996, 1.100 en 1997 et 922 en 1998. En 1998, une plainte sur cinq concernait les services publics et une plainte sur dix avait trait à la discrimination sur le marché du travail. Le Centre estime qu'il est véritablement question de racisme dans une plainte sur cinq. Le racisme constitue une violation de la Convention européenne sur les droits de l'Homme, de la Convention sur les droits de l'enfant et est poursuivi pénalement en Belgique.

748. Les problèmes dans ces domaines politiques s'expliquent par les flux migratoires internationaux, l'évolution démographique, le (sous-)développement économique et par une mauvaise gestion ou une gestion déficiente des richesses naturelles. Ces problèmes sont aussi en constante interaction avec ces phénomènes. Pour ce qui est des trois derniers points, les pays développés portent une responsabilité. Ces problèmes montrent les imbrications entre les problèmes internationaux ainsi que les possibilités qu'a la Belgique de formuler des réponses politiques face à ces défis.

4.2. Plan d'action

4.2.1. Objectifs stratégiques

749. L'objectif de la communauté internationale est d'éradiquer le racisme et la traite des êtres humains. Le droit de demander l'asile doit être respecté et l'application intégrale de la Convention relative au statut des réfugiés garantie. C'est pourquoi, le Gouvernement prendra des initiatives pour élaborer une politique européenne en la matière, conformément aux conclusions du sommet européen de Tampere.

750. Pour la première période de plan, il propose les objectifs suivants:

751. - la diminution de moitié du nombre de cas de traite des êtres humains comme premier objectif intermédiaire, l'objectif ultime restant l'éradication de ce phénomène;

⁷⁹ Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Rapport annuel 1998*.

752. - la reconnaissance du statut de personne protégée en cas de non-respect de l'article 3 de la convention européenne des Droits de l'Homme;

753. - une politique d'asile réaliste et humaine;

754. - la lutte contre le racisme: l'endigement du racisme et une diminution du nombre de plaintes pour des motifs de racisme.

4.2.2. Politiques et mesures

755. Le Gouvernement désire que le programme d'action consacré à ces trois thèmes soit suivi par un système d'indicateurs, au sein d'un groupe de travail composé d'experts des services concernés. Ce groupe de travail aura pour mission de sélectionner des indicateurs pertinents et de développer un tableau de bord qui permettra aux responsables politiques de suivre les effets de la politique et d'intervenir là où c'est nécessaire.

756. Il sera ainsi possible de vérifier dans quelle mesure les objectifs stratégiques sont atteints. L'évolution du racisme peut être suivie par le biais des éléments suivants: le nombre de plaintes pour racisme introduites auprès du Centre pour l'égalité des chances et de lutte contre le racisme et le nombre de dossiers qui donnent lieu à des poursuites pour cause de racisme ainsi que le nombre de condamnations.

757. A cet égard, on prêtera une attention particulière à la consultation de tous les groupes cibles concernés à la politique.

758. La traite des êtres humains: le Gouvernement, l'Union européenne et la communauté internationale doivent mettre en œuvre tous les moyens disponibles dans la lutte contre la traite des êtres humains. A cette fin, il faut également mener une politique visant les profits de ce trafic. L'Accord gouvernemental fédéral de 1999 indique que les recommandations de la Commission d'enquête parlementaire sur la traite des êtres humains (1994) qui ne sont pas mises en œuvre le seront. Le Gouvernement fédéral travaillera en étroite collaboration avec le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme ainsi que les organisations se préoccupant des victimes de la traite des êtres humains. Le Gouvernement fédéral prendra des mesures visant à améliorer la situation dans les pays d'origine, poursuivra des programmes d'intégration pour les personnes qui resteront en Belgique ainsi qu'une campagne d'information sur la traite des êtres humains, le renforcement des moyens des parquets et des services de police en vue d'améliorer la répression des filières d'immigration clandestine, l'augmentation des opérations de contrôle sur les voies de communication utilisées par les filières, en collaboration avec les autorités des Etats voisins, la conclusion d'accords de coopération avec les Etats de transit ou de provenance des immigrants clandestins dans le respect du principe de non refoulement au regard de l'article 33 de la convention de Genève;

759. Réfugiés - politique d'asile : l'ensemble des intentions du Gouvernement, telles que formulées dans l'Accord gouvernemental de 1999, seront concrétisées afin d'élaborer une politique d'asile humaine et intégrée. L'Accord gouvernemental fédéral prévoit un statut spécifique pour les personnes déplacées en raison d'une situation de guerre et une régularisation des illégaux dans le cadre d'une procédure déterminée, pour autant que certains critères soient respectés. Il prévoit également une amélioration de la procédure d'asile et l'octroi d'un prêt sans intérêt pour faciliter la réinsertion des réfugiés qui retournent dans leur pays d'origine après un séjour de longue durée en Belgique, ainsi que l'optimisation du système de micro-crédits. Des mesures seront prises en collaboration avec les services compétents pour améliorer l'accueil et l'intégration des émigrés et pour proposer des alternatives aux centres fermés pour les mineurs.

760. Le Gouvernement prendra des mesures pour que davantage de personnes puissent profiter du statut protégé reconnu en cas de non-respect de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans ce cadre, il accordera une attention particulière aux violations des droits spécifiques liées aux pratiques sexuelles.

761. En outre, le Gouvernement souhaite examiner s'il est possible d'octroyer un statut de

protection temporaire aux personnes et groupes déplacés en raison de situations de guerre.

762. Une attention particulière sera en outre prêtée aux femmes victimes de violences sexuelles. Le Gouvernement fédéral prendra une série de mesures pour ce faire (voir aussi le chapitre sur les femmes, partie 4).

763. La lutte contre le racisme et l'intolérance: le Gouvernement reconnaît qu'il est important que la population ait une image positive des autres groupes de population et des autres cultures. C'est pourquoi une série de mesures seront exécutées dans ce domaine. En outre, tel que prévu dans l'Accord gouvernemental fédéral l'efficacité de la législation actuelle contre le racisme et le révisionnisme sera évaluée et adaptée là où cela s'avère nécessaire. Le ministre de la Justice transmettra une circulaire à tous les procureurs généraux afin que la législation en la matière soit effectivement appliquée. Par ailleurs, le Gouvernement invite le Parlement à appliquer la loi du 12 février 1999 modifiant la législation sur le financement et le contrôle des partis politiques. Le Conseil des Ministres a approuvé le 17 mars 2000 un projet de loi générale anti-discriminations qui sanctionne toute discrimination sur base de l'âge, du sexe, de l'orientation sexuelle, du handicap ou de la maladie. Le racisme deviendra une circonstance aggravante pour une série de délits. En concertation avec le monde des entreprises, un code de bonne conduite est en voie d'élaboration. En outre, on consacrera une attention particulière aux problèmes relatifs à la politique d'accueil et d'intégration des étrangers, tel que proposé dans les rapports d'évaluation du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

764. Le Gouvernement invite le Sénat à procéder à l'évaluation de la réglementation sur la naturalisation telle que prévue dans l'Accord de Gouvernement et à se pencher sur les droits de la citoyenneté.

4.2.3. Mise en œuvre du plan

765. La politique d'asile est actuellement redéfinie. Des initiatives législatives sont prises en ce sens de même que des décisions gouvernementales. Les mesures relatives à la lutte contre le racisme et la traite des êtres humains sont entrées en vigueur.

766. Le Gouvernement fédéral reconnaît que les problèmes traités dans ce thème sont liés aux problèmes d'exclusion sociale et de pauvreté et que tous les services publics y sont confrontés. Par conséquent, tous les services publics sont responsables, dans leur domaine, de la lutte contre le racisme, la discrimination et la traite des êtres humains ainsi que de la concrétisation d'une politique d'asile humaine. Pour la mise en œuvre des mesures spécifiques de ce plan d'action, on distingue au niveau fédéral les principaux responsables suivants: le ministère de la Justice, le ministère des Affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement, l'administration de l'Intégration sociale, cellule de coordination - centres d'accueil des réfugiés, le ministère de l'Intérieur, l'Office des étrangers, le Commissariat général aux réfugiés et apatrides, le ministère des Affaires étrangères et enfin le ministère de l'Emploi et du travail. Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme apportera également d'importantes contributions en cette matière.

PARTIE 5. DIX LIGNES DIRECTRICES DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DURABLE

767. Ce document ne compte qu'une centaine de pages et la matière à couvrir est immense. La grande liberté laissée à tous les acteurs du Plan ne peut donc s'exercer efficacement que si des lignes d'action communes dirigent leurs actions en faveur d'un développement durable, favorisent ainsi leur cohérence et créent progressivement des synergies entre elles. C'est pourquoi dix lignes directrices orientées vers la décision

pratique ont été définies à partir des cinq principes théoriques énoncés dans le chapitre 1.1. De même que ces principes, ces grandes lignes de conduite concernent tous les thèmes sur lesquels est ciblé ce Plan ainsi que tous les thèmes du développement durable en général. Ces lignes de conduite sont des recommandations formulées par le Gouvernement fédéral sur la manière de mettre en œuvre ce Plan ainsi que tous les plans qui seront réalisés dans son prolongement. L'application de ces directives sera une contribution majeure au processus d'apprentissage de la coordination des politiques de développement durable voulu par la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable. Cet apprentissage se fera sous le contrôle permanent de diverses formes de consultations, d'avis et d'évaluations régulières, notamment dans le Rapport fédéral bisannuel sur le développement durable instauré par la cette même loi.

1. Ligne directrice concernant la responsabilité politique des ministres et secrétaires d'Etat relative au projet de développement durable

768. Il est recommandé qu'à partir de l'an 2000, chaque note annuelle de politique générale des ministres et secrétaires d'Etat du Gouvernement fédéral contienne une section intitulée "développement durable". Celle-ci sera entièrement consacrée à l'exposé de l'action politique relevant de sa responsabilité pour répondre aux défis du développement durable au XXI^e siècle, tant au niveau international qu'au niveau national. Des options de politique fédérale intérieure seront ainsi mises en perspective par rapport aux enjeux reconnus par Action 21 (et tous les engagements économiques, sociaux et environnementaux se référant au développement durable) comme pertinents pour l'ensemble de la planète. Les options de politique extérieure seront explicitement reliées aux engagements souscrits par la Belgique dans ce cadre.

769. Il est recommandé que cette section intitulée "développement durable" annonce chaque année au moins deux nouvelles mesures qui seront intégrées dans le Plan de développement durable par décision du Gouvernement au cours de l'année, en procédant, le cas échéant, à une évaluation des législations et réglementations existantes dans un souci de cohérence. Cette section rassemblera aussi les éléments des négociations internationales auxquelles le ministre ou secrétaire d'Etat a pris part au cours de l'année écoulée et qui sont porteurs de changements significatifs dans la voie d'un développement durable.

2. Ligne directrice concernant les responsabilités des départements fédéraux

770. Les départements sont responsables du suivi des engagements, projets et mesures décidées tant antérieurement qu'actuellement par les Gouvernements. Les rapports annuels sur la politique de développement durable et sur la mise en œuvre du Plan dans chaque administration et organisme public, remis par les membres de la Commission interdépartementale du développement durable, doivent donc également rendre compte de ce suivi. Afin de permettre aux départements d'accomplir un tel travail de façon systématique et continue, sera mise en place dans chaque département une cellule de développement durable. Celle-ci, constituée si possible avec les moyens existants, veillera à la mise en œuvre des engagements nationaux et internationaux de développement durable, tant au sein du département concerné que dans les politiques préparées et mises en œuvre par ce dernier. Elle organisera une information et sensibilisation interne sur les enjeux de développement durable. La coordination interdépartementale entre ces cellules est assurée notamment par l'intermédiaire de la Commission interdépartementale du développement durable. Cette Commission fera, dans chacun de ses rapports annuels, une synthèse des progrès accomplis par les départements dans la voie d'un développement durable.

3. Ligne directrice relative aux objectifs de développement durable

771. Des objectifs "ultimes" pour le XXI^e siècle sont inscrits dans Action 21 et les Conventions internationales traitant de développement durable, comme le bannissement de la pauvreté, la protection de l'atmosphère (exigeant par exemple la stabilisation de la concentration des gaz à effet de serre) et du milieu marin (exigeant par exemple d'atteindre des émissions zéro des substances dangereuses dans la mer du Nord pour l'année 2020), l'instauration de modes de consommation soutenable etc. Avec l'aide des Affaires étrangères et des Représentations permanentes auprès de l'Union européenne et des Nations Unies, chaque département dressera un inventaire des engagements souscrits par la Belgique en matière de développement durable concernant ses compétences, en pointant les promesses tenues et non tenues jusqu'ici par la Belgique. La traduction de ces objectifs ultimes en objectifs "intermédiaires" chiffrés, à échéance d'une décennie tout au plus, sera accélérée de façon à infléchir le plus rapidement possible les tendances lourdes non soutenables de notre mode de développement actuel. Pour ce faire, des objectifs ultimes seront convertis en objectifs quantitatifs à long terme puis répartis en objectifs intermédiaires définis à court ou moyen terme selon les types de plans considérés.

772. Cette recommandation s'adresse largement aux institutions scientifiques, pour qu'elles développent plus systématiquement des travaux pluridisciplinaires débouchant sur la définition de tels objectifs politiques, fondés sur des possibilités réelles du développement technologique et de l'organisation de la société. Elle s'adresse également aux organes de concertation politiques ou consultatifs, pour que ces objectifs soient soumis à leurs travaux et puissent ainsi reposer sur un consensus sociétal suffisant. La réalisation de ce Plan demande que le budget de la recherche scientifique tienne explicitement compte de ses besoins portant sur la traduction d'objectifs, la prospective, la pluridisciplinarité, les indicateurs... Les départements fédéraux intégreront plus systématiquement des propositions relatives à l'adoption de tels objectifs dans les rapports annuels des membres de la Commission interdépartementale du développement durable.

4. Ligne directrice relative à la prospective en Belgique

773. Le processus d'apprentissage collectif d'un développement durable doit améliorer l'orientation et la teneur des décisions permettant de réaliser ces objectifs "intermédiaires" (voir point précédent). Une bonne connaissance de la situation existante, de ses tendances et des options offertes aux décideurs est en effet une condition indispensable à la fabrication des politiques de développement durable. C'est pourquoi le Gouvernement invitera le Parlement à tenir un débat annuel sur la prospective en matière de développement durable au cours duquel seront présentés et discutés des travaux de prospective concernant différents aspects du développement durable en Belgique et au niveau international. Du fait que les conclusions de ces travaux sont publiques, cette activité contribuera à l'instauration d'une culture de la décision tenant mieux compte des développements prévisibles et souhaitables, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale.

774. Cet apprentissage et ces débats mobiliseront non seulement les contributions et l'attention des gouvernants mais aussi celles de la société civile (rassemblée notamment dans les grands groupes sociaux) et des administrations publiques (qui travaillent à l'interface entre les gouvernants et les populations). Des représentants de chacune de ces parties de la société pourront éventuellement être invités par le Parlement au cours de ces débats. La liberté de programmer ce travail de façon à examiner des travaux différents dans un ordre logique doit être laissée au Parlement fédéral.

5. Ligne directrice relative aux moyens affectés à la réalisation des stratégies de développement durable

775. Arrêter une politique de développement durable et arrêter les moyens budgétaires et

logistiques de la réaliser font désormais partie d'un seul et même engagement politique. L'adoption d'objectifs de développement durables ambitieux ne saurait être démentie par la modestie des moyens affectés à leur réalisation et la faiblesse des mécanismes stratégiques mis en œuvre pour les réaliser. Des améliorations concrètes de la correspondance entre objectifs annoncés et moyens suffisants placeront l'administration dans une situation telle qu'elle puisse anticiper l'avenir et affronter les problèmes de développement durable avant qu'ils ne deviennent aigus.

776. La mise en œuvre d'un développement durable suppose plus souvent une réorientation qu'un accroissement des prélèvements et dépenses publiques. Mais ces deux options seront prises en considération lors de l'établissement d'un tableau synoptique sur le partage des responsabilités et les moyens (y compris budgétaires) à mettre en œuvre. Ce tableau fera apparaître clairement qui fait quoi et quand au sein de la fonction publique fédérale. Il sera établi dans les six mois suivant la publication du Plan par le Gouvernement. Des mesures seront prises pour que le développement de procédures d'analyses et d'évaluations (coût-bénéfice, coût-effectivité, calcul d'impacts budgétaire, environnemental et socio-économique, technology assessment...) permette à l'avenir d'arbitrer sur une base mieux fondée les décisions de choix et de priorités. Ces méthodes tiennent compte non seulement des coûts actuels directs comme ceux résumés dans l'annexe budgétaire mais aussi des bénéfices futurs résultant de ces mesures, y compris en termes d'allègement budgétaire.

6. Ligne directrice relative à l'intégration des politiques et mesures de développement durable

777. Les composantes sociale, économique et environnementale du développement sont trois aspects d'une seule et même réalité. Elles devraient donc connaître des évolutions mutuellement cohérentes si la voie suivie par le développement répondait à des visions de l'avenir et des volontés cohérentes. Mais dans la pratique scientifique ou politique ces composantes sont généralement traitées de façon cloisonnée, en ignorant leurs liens et interactions. L'accent doit être mis à l'avenir sur les liens entre ces composantes du développement et sur la nécessité de trouver un équilibre entre elles lorsque leurs objectifs respectifs entrent en conflit à court terme. Pour ce qui concerne la protection de l'environnement, les principes de base du traité d'Amsterdam prévoient déjà une intégration de ses exigences dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, en particulier afin de promouvoir le développement durable. A titre d'exemple, rappelons que le dernier rapport de l'OCDE⁸⁰ recommande à la Belgique d'intégrer plus étroitement politique d'environnement et politiques des transports et de l'agriculture de façon à parvenir à un développement plus durable. Dans d'autres domaines, des dispositions complémentaires devront être prises.

778. La mise en œuvre d'un plan de développement durable exige donc une amélioration des processus décisionnels sectoriels via leur décloisonnement et une intégration des politiques sociales, environnementales et économiques, y compris fiscales et budgétaires (Action 21; 8.4.c). Cette préoccupation d'Action 21 mentionne explicitement l'aspect budgétaire et fiscal, parce que la mise en œuvre d'un développement durable suppose une série de changements dans ces domaines (voir point précédent). L'amélioration du processus décisionnel dépend aussi des organes de coordination et des organes de concertation. Ceux-ci devraient voir leur visibilité accrue pour aider l'opinion publique à comprendre l'importance du rôle de tels organes et pour que soient mieux valorisées les actions transversales. A côté des grandes institutions exécutives, législatives et judiciaires, ces organes sont des rouages institutionnels essentiels pour assurer un développement durable de la Belgique, dans le respect des compétences respectives des entités fédérées. Ils devraient aussi améliorer leur fonctionnement de façon à accroître l'intégration verticale entre niveaux de pouvoir et l'intégration horizontale entre composantes du développement durable.

80 OCDE (1998). *Examen des performances environnementales. Belgique*. Paris: OCDE. p.30.

779. Ce besoin est ressenti tant au niveau fédéral qu'entre les différents niveaux de pouvoir politique (le niveau fédéral et ceux des entités fédérées) traitant des orientations, plans et instruments des politiques sectorielles des différentes entités composant la Belgique. Ce meilleur fonctionnement ne sera obtenu par l'installation de nouvelles structures adéquates (exemple: de nouveaux accords de coopération) que si leur nécessité peut être valablement démontrée. Car il importe surtout de concentrer les forces des pouvoirs publics dans les organes existants fournissant un travail de qualité. Il en va de même pour les groupes de travail que le Plan propose de fonder en divers endroits. Le tableau synoptique requis au paragraphe 776 indiquera spécifiquement les conditions de participation à ces groupes de travail ainsi que leurs missions.

7. Ligne directrice relative à la pluridisciplinarité

780. Le développement durable requiert un élargissement à grande échelle de la base scientifique des décisions. Les recherches devraient plus souvent déboucher sur la mise au point d'instruments politiques susceptibles d'être rapidement opérationnels. Le développement durable exige en effet un renforcement des capacités, moyens et connaissances scientifiques appliquées à la formulation des objectifs (voir ligne directrice relative aux objectifs de développement durable) et mises au service des buts du développement durable sous la forme d'évaluation scientifiques de la situation actuelle et des perspectives d'avenir du système "planète Terre" (Action 21; 35.3). Ces capacités et moyens scientifiques à renforcer concernent autant les sciences humaines (philosophie, linguistique, ethnologie, écologie humaine, histoire, sociologie, politologie, psychologie, économie, droit...) qui ont pour objet l'homme dans ses différentes dimensions, que les autres sciences (biologie, géologie, agronomie, physique, chimie, statistique, mathématiques...). Elles sont aussi indispensables les unes que les autres à la découverte des voies les plus réalistes vers un développement durable.

781. C'est pourquoi la coopération entre institutions et scientifiques de formations, d'expériences et d'origines différentes (notamment des pays développés et en développement) sera améliorée grâce à la promotion d'initiatives et de programmes de recherche interdisciplinaires et transdisciplinaires financés tant par les départements que par le budget de recherches scientifiques tenant spécifiquement compte des besoins du Plan, comme défini au paragraphe 772. Les programmes de recherche interdisciplinaires établissent des liens scientifiques entre certaines disciplines. Les programmes transdisciplinaires sont plus systématiquement orientés vers l'action. Ils améliorent les outils et préparent les mesures permettant de tenir compte simultanément des différents aspects (économiques, sociaux, environnementaux, institutionnels...) d'un problème dans les décisions qui lui apportent des solutions.

782. Il importe, en particulier, de mesurer et de mettre en évidence, d'une part, les risques graves ou irréversibles liés aux évolutions sociales, économiques et environnementales en cours, et, d'autre part, les coûts et avantages des politiques permettant d'y faire face, en ce compris les mesures de précaution (voir paragraphes 773 pour la prospective et 776 pour les méthodes d'analyse et d'évaluation). Les recherches dans ces domaines seront menées à l'avenir de façon plus intégrée aux enjeux quotidiens de la vie en société. La participation aux débats de société, notamment dans le cadre de structures de consultation et de concertation, est l'un des bons moyens de percevoir la quotidienneté et la complexité pluridisciplinaire de ces enjeux. Le Gouvernement tiendra une concertation avec les Communautés, pour soutenir le projet de développement durable en Belgique par des systèmes de promotion et de valorisation des efforts de partage des connaissances scientifiques. Tant au sein de la communauté scientifique qu'auprès de l'opinion publique et des décideurs, il s'agira d'encourager les efforts pédagogiques appliqués avec rigueur aux résultats de recherches scientifiques qui sont pertinents pour la prise de décisions politique, afin d'encourager leurs auteurs à persévérer dans cette voie.

8. Ligne directrice relative aux indicateurs pour un développement durable

783. Tous les acteurs de ce Plan doivent veiller à faciliter l'élaboration concertée d'indicateurs pour la prise de décisions en faveur d'un développement durable pour pouvoir mieux évaluer les tendances à long terme des variables susceptibles d'avoir un impact significatif sur les objectifs énoncés ci-dessus et fonder des décisions améliorant les normes économiques, environnementales et sociales qui déterminent les conditions de vie en société. Il est reconnu que les indicateurs ne dissipent jamais toutes les incertitudes, fussent-elles statistiques ou de principe. Mais les retombées à long terme d'une option de développement sont souvent mieux comprises si les discussions la concernant peuvent s'appuyer sur des indicateurs ayant un fondement scientifique suffisant, fût-il incomplet. Le Gouvernement veillera à ce que, au cours de la première année suivant son adoption, tous les départements fédéraux fournissent tout d'abord une liste des enjeux de ce Plan (enjeux relatifs aux domaines sur lesquels portent leurs responsabilités) qui mette en évidence les enjeux pour lesquels les indicateurs sont disponibles et/ou régulièrement publiés (indicateurs à énumérer et à documenter) et ceux pour lesquels les indicateurs sont en préparation ou à préparer. Ces indicateurs sont indispensables pour pouvoir appliquer le Plan et organiser son suivi, notamment dans les Rapports fédéraux bisannuels requis par la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable. Il veillera aussi à ce que le support scientifique et la coordination de ces efforts soient largement renforcés, de façon à réduire la dispersion des efforts en cette matière et à disposer, avant l'élaboration du prochain plan, d'un premier "tableau de bord d'indicateurs cohérents" pour la prise de décisions en matière de développement durable.

9. Ligne directrice relative à la nouvelle planification stratégique

784. Il est recommandé que les ministres et secrétaires d'Etat du Gouvernement fédéral alimentent continuellement les Plans de développement durable d'informations (voir ligne directrice relative aux indicateurs) et de décisions nouvelles (voir ligne directrice sur la responsabilité des ministres). Celles-ci doivent s'intégrer graduellement et efficacement dans le Plan de développement durable qui définit tous les quatre ans des directions stratégiques prioritaires et des séquences temporelles pour organiser l'action. Le Plan, structuré en référence aux parties et chapitres d'Action 21, établit les fondements des actions futures à l'aide d'objectifs (autant que possibles chiffrés), de politiques et mesures, d'échéanciers détaillés, d'un budget présentant une ventilation par département, et de partage des responsabilités. La technique d'élaboration du plan: "pre-planning, consulting, planning, implementation, monitoring/reporting, pre-planning, consulting etc." implique, grâce à ce cycle de quatre ans, un meilleur suivi et une plus grande transparence du processus de décision politique.

785. Selon cette nouvelle approche du futur, le processus de construction et de mise en œuvre de la décision devient aussi important que la décision elle-même. Un plan de développement durable doit parvenir simultanément à accroître la cohérence des décisions pour tous les secteurs concernés et à rencontrer l'adhésion de ceux qui seront ses acteurs (et pas seulement celle de ses auteurs). L'implication des acteurs et une transparence accrue du processus sont atteintes à trois niveaux. 1) Le grand public est consulté tous les quatre ans sur base de l'avant-projet de Plan et le résultat de cette consultation est rendu public. 2) Les avis du Conseil fédéral du développement durable et d'autres conseils consultatifs, qui se prononcent non seulement sur le Plan mais aussi sur de nombreuses décisions spécifiques relatives à son application, sont également publics. 3) Enfin, les acteurs ou groupes d'acteurs spécifiquement concernés par d'importantes décisions d'application participent à des concertations institutionnalisées ou ponctuelles, selon les cas.

786. Bien loin de rejeter les contributions scientifiques et la quantification, l'approche de développement durable vise donc, tout au contraire, à améliorer graduellement les décisions politiques sur base d'un processus d'apprentissage continu des conditions de cohérence et des informations pertinentes. Des outils de ce contrôle sont aussi le Rapport

annuel des membres de la Commission interdépartementale du développement durable sur la réalisation du Plan par leur département (voir paragraphe 770) et le Rapport fédéral bisannuel (ayant pour mission des évaluations régulières d'impacts de politiques de développement durable menées, tant sur le passé (ex post) que sur le futur (ex ante)). La publication régulière de ces rapports a été instaurée en même temps que celle du Plan. Ils sont mis à la disposition de tous les acteurs de cette nouvelle planification stratégique et contribuent à établir les fondements des plans suivants.

10. Ligne directrice relative à la participation et la responsabilité des acteurs

787. La définition des stratégies de développement durable et le choix d'indicateurs de référence pour évaluer les progrès dans la mise en œuvre de ces stratégies doivent pouvoir bénéficier d'une participation suffisamment représentative et équilibrée des grands groupes sociaux. Les autorités publiques doivent en effet reconnaître la nécessité de mettre l'acceptation des risques économiques, environnementaux et sociaux et leur gestion en délibération au niveau de vie en société adéquat pour le problème posé. Les Conseils consultatifs existants et les partenaires sociaux doivent jouer un rôle important dans cette délibération, de même que les autres groupes-cibles de la politique. Un tel dialogue public crée un soutien de la société aux politiques menées et enrichit la politique par la confrontation des différentes visions de son contenu et de ses normes. A l'opposé des stratégies du secret ou des politiques du fait accompli, il découle ainsi de ce principe de participation en matière de développement durable que de nouveaux partenariats sont à consolider ou inventer pour sortir la gestion du risque du seul monde des décideurs et des experts. De tels partenariats nécessiteront une politique permanente de renforcement de l'information, de la formation et de la sensibilisation, et ce dès les premières phases d'élaboration des politiques. Il faut en outre continuer à développer les méthodes favorisant la participation et une meilleure prise en compte des avis des citoyens individuels (comme les consultations de la population).

788. A côté du renforcement des politiques d'incitation ou de l'élargissement des mécanismes de participation, la mise en place d'un mode de développement soutenable s'appuiera aussi sur une participation volontaire de tous les acteurs: pouvoirs publics, consommateurs, producteurs, travailleurs, autres grands groupes sociaux... Pour favoriser le développement des modes de production et de consommation soutenables, chacun peut en effet, comme citoyen, exercer des responsabilités spécifiques tout au long du cycle de vie des biens et services:

789. - à un bout de la chaîne économique, le producteur a la responsabilité essentielle de prendre en compte dans ses décisions de production, les effets sur l'environnement d'un produit tout au long de son cycle de vie. Cette démarche suppose d'intégrer dans les stratégies de conception et de fabrication des produits des aspects en amont, tels que le choix des matériaux, et des effets en aval comme la recyclabilité et les coûts d'élimination⁸¹. Les travailleurs doivent être associés de façon active à ces stratégies et aux choix qu'elles entraînent de façon à jouer pleinement leur rôle de citoyens/acteurs. Le respect des normes internationales du travail fait également partie de la responsabilité du producteur;

790. - à l'autre bout de la chaîne économique, le consommateur a la responsabilité de privilégier l'achat de biens et services respectueux de l'environnement naturel et social et d'utiliser avec précaution les ressources naturelles nécessaires à la satisfaction de ses besoins;

81 OCDE (1998). *Vers des modes de consommation durables. Le point sur les initiatives des pays membres*. Paris: OCDE.

791. - quant aux pouvoirs publics, ils ont la responsabilité de fournir un cadre général composé d'incitants, d'infrastructure, de régulation, de guidance, qui habilite les autres acteurs à participer, tout au long du cycle de vie des biens et services, à la mise en place de modes de consommation plus soutenables⁸². Ils sont également responsables de la bonne gestion (économie, efficacité, effectivité) des capacités et dépenses publiques. Ainsi, ils peuvent harmoniser et soutenir, dans l'intérêt collectif, les actions responsables de tous les acteurs.

⁸² *Governments have to provide the overarching framework of incentives, infrastructure, regulation and leadership that will enable other actors to take up their part of the chain from production to consumption and final disposal* (Oslo Ministerial Round table (1995). Traduction du Bureau fédéral du plan).

Vu pour être annexé à Notre arrêté du
fédéral de Développement durable 2000-2004.

portant fixation du Plan

Par le Roi :

La Vice-Première Ministre et Ministre de la Mobilité et des Transports

Isabelle DURANT

Le Secrétaire d'Etat à l'Energie et au Développement Durable

Olivier DELEUZE