



**Comprendre  
et gouverner  
le développement**

**Rapport fédéral sur le  
développement durable  
2000-2004**

Task force développement durable

Décembre 2005





## Le Bureau fédéral du Plan

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

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

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

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

Les membres de la Task Force Développement durable ayant participé à la réalisation du troisième Rapport fédéral sont: Patricia Delbaere, Pieter Dresselaers, Jean-Maurice Frère, Nadine Gouzée (coordinatrice), Alain Henry, Andy Vandevyvere, Sylvie Varlez, Hella Staes, Natacha Zuinen.

Le secrétariat a été assuré par Julie Chantry. Christelle Castelain, Chantal Vandevoorde, Patricia Van Brussel, Alfons Arijs, Dominique Buysse, Eric Janssens et Pieter Maesschalck ont participé à la traduction. Audrey Harnard et Alexandra Vandevelde, stagiaires, ont participé à la finalisation des textes et Adinda De Saeger a contribué à la mise en page du document. La société Aanzet/Making Magazines a mis en page les schémas et créé les pictogrammes.

## Internet

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

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

## Publications préparatoires

### Working Papers

- 01/04 *Toekomstverkenning voor een duurzame ontwikkeling*  
Thomas Bernheim - Janvier 2004
  - 02/04 *Financement des entreprises pour un développement durable*  
Natacha Zuinen - Janvier 2004
  - 04/04 *Indicateurs pour un développement durable: aspects méthodologiques et développements en cours*  
Natacha Zuinen - Février 2004
  - 06/04 *Beleidsevaluatie voor een duurzame ontwikkeling*  
Pieter Dresselaers - Février 2004
-

- 17/04 *Duurzame ontwikkeling en bestaansmiddelen voor oudere inactieven: een verkenning*  
Jean-Maurice Frère - Octobre 2004
- 22/04 *Développement durable: modes de production et capital humain*  
Sylvie Varlez, Natacha Zuinen - Décembre 2004
- 01/05 *La politique menée pour un développement durable*  
Patricia Delbaere, Pieter Dresselaers, Nadine Gouzée -  
Février 2005
- 14/05 *Quelle énergie pour un développement durable ?*  
Alain Henry - Juin 2005

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

Editeur responsable: Henri Bogaert  
Dépôt légal: D/2005/7433/39



# Table des matières

	Vue d'ensemble du troisième Rapport fédéral sur le développement durable	1
<b>1</b>	<b>Le développement au microscope</b>	<b>19</b>
1.1	Le modèle TransGovern	20
1.2	Trois forces motrices du développement	23
1.3	Trois capitaux de base du développement	25
1.4	Etat des capitaux et pressions sur les capitaux	28
1.5	Politique publique et développement durable	30
1.6	Trois objectifs primordiaux de développement durable	33
1.7	Indicateurs de développement durable	36
<b>2</b>	<b>Transformation des conditions de vie</b>	<b>41</b>
2.1	Forces motrices	42
2.1.1	Structure démographique	44
2.1.2	Modes de consommation	53
2.1.3	Modes de production	62
2.1.4	Synthèse des pressions issues des forces motrices	72
2.2	Pressions sur les capitaux	74
2.2.1	Niveau de vie: état et pressions	75
2.2.2	Santé: état et pressions	84
2.2.3	Ressources naturelles: état et pressions	93
2.2.4	Diversité biologique: état et pressions	99
2.2.5	Capital physique et technologique: états et pressions	101
2.2.6	Patrimoine financier: état et pressions	105
2.3	Dynamiques des conditions de vie	107
2.3.1	Dynamiques internes aux capitaux de base du développement	108
2.3.2	Dynamiques entre capitaux de base du développement	110
2.3.3	Rétroactions sur les forces motrices et effets en boucles	113
<b>3</b>	<b>Politique fédérale de développement durable</b>	<b>119</b>
3.1	Politiques sur les forces motrices et les capitaux	120
3.1.1	Politiques sur les forces motrices	121
3.1.2	Politiques sur le capital humain	128
3.1.3	Politiques sur le capital environnemental	133
3.1.4	Politiques sur le capital économique	136
3.1.5	Conclusions	139

3.2	Mise en œuvre du premier Plan	141
3.2.1	Processus de décision des mesures	143
3.2.2	Thèmes des mesures	146
3.2.3	Instruments politiques des mesures	149
3.3	Contenu du deuxième Plan	152
3.3.1	Structure	153
3.3.2	Thèmes	157
3.3.3	Instruments politiques	162
3.3.4	Base des mesures	165
3.4	Conclusions	171
<b>4</b>	<b>Stratégie fédérale de développement durable</b>	<b>173</b>
4.1	Du rapportage à la consultation	176
4.1.1	Acteurs et répartition des tâches	176
4.1.2	Missions du Rapport fédéral et de l'avant-projet de Plan fédéral	179
4.1.3	Communication relative à l'avant-projet de Plan fédéral	181
4.2	De la consultation au planning	185
4.2.1	Acteurs, avis et réactions	185
4.2.2	Adaptation de l'avant-projet de Plan fédéral	190
4.3	Du planning à la mise en œuvre	192
4.3.1	Acteurs de la mise en œuvre	192
4.3.2	Leviers de la mise en œuvre	198
4.4	De la mise en œuvre au rapportage	201
4.4.1	Acteurs du suivi et de l'évaluation	201
4.4.2	Missions de monitoring	201
4.4.3	Manque d'information	203
4.5	Conclusions	205
<b>5</b>	<b>Transformations possibles dans les conditions de vie</b>	<b>209</b>
5.1	La méthode du backcasting	211
5.1.1	Description de la méthode	211
5.1.2	Exemples d'application du backcasting	213
5.1.3	Backcasting de scénarios de développement durable	215
5.2	Vision d'un monde en développement durable	215
5.2.1	Objectifs de développement durable de la communauté internationale	216
5.2.2	Objectifs de développement durable et capital humain	219
5.2.3	Objectifs de développement durable et capital environnemental	222
5.2.4	Objectifs de développement durable et modes de consommation et de production	226

---

5.3	Matériau pour des scénarios de développement durable	229
5.3.1	Objectifs de développement durable 2050	232
5.3.2	Plans et actions liés à la démographie	235
5.3.3	Plans et actions liés à la consommation	240
5.3.4	Plans et actions liés à la production	244
5.4	Besoin de scénarios intégrés	248
<b>6</b>	<b>Appliquer les principes d'un développement durable</b>	<b>251</b>
6.1	Améliorer l'intégration des politiques publiques	253
6.2	Faire face aux conséquences budgétaires des pressions	256
6.3	Développer des scénarios participatifs	259
<b>7</b>	<b>Bibliographie</b>	<b>261</b>
<b>8</b>	<b>Annexe: liste des sigles utilisés dans le Rapport</b>	<b>277</b>

---





# Vue d'ensemble du troisième Rapport fédéral sur le développement durable

## Rôle des Rapports fédéraux

Chacun des Rapports fédéraux constitue une étape de l'apprentissage collectif de la décision en matière de développement durable. Cette boucle d'apprentissage est à la fois décrite dans, et alimentée par, ces Rapports. Le rôle des Rapports fédéraux est en effet d'apporter une information permettant d'améliorer la coordination des politiques relatives aux orientations sociales, environnementales et économiques du développement. Ces décisions peuvent avoir des effets en sens contraires et se faire ainsi obstacle les unes aux autres. Mais elles peuvent aussi entrer en synergie et se renforcer mutuellement.

Les pouvoirs publics ne sont pas les seuls à prendre de telles décisions. Ils peuvent toutefois améliorer la cohérence de l'ensemble des décisions prises, y compris par les autres acteurs du développement, grâce à des arbitrages politiques. Pour pouvoir le faire en connaissance de cause et avec une acceptabilité politique suffisante, il faut disposer de visions d'ensemble de la situation.

C'est pourquoi les auteurs de ce troisième Rapport fédéral ont fait l'effort d'intégrer l'information qu'il apporte dans un cadre systémique global, ou "macroscopique", du développement de la société.

Comme les précédents, ce Rapport fournit des analyses de situation, des évaluations de politiques et de la prospective qui constituent les trois missions confiées aux Rapports fédéraux bisannuels du Bureau fédéral du plan par la loi de mai 1997 sur *la coordination des politiques de développement durable*. Toute cette information est intégrée dans le cadre macroscopique proposé. Le troisième Rapport met nettement plus d'accent sur l'évaluation rétrospective de la politique menée que sur la prospective en matière de politiques alternatives. Le quatrième Rapport fera l'inverse. Sur la base de tous ces travaux, des pistes sont explorées pour mieux *Appliquer les principes d'un développement durable*.

## 1. Appliquer les principes d'un développement durable

Dans le fil des Rapports précédents, l'information apportée par le troisième Rapport concerne, elle aussi, l'éthique sociale, environnementale et économique. Elle vise à améliorer la cohérence des décisions en ces matières, la reconnaissance des incertitudes scientifiques et la clarification des options de développement sur une base participative. Mais elle est plus opérationnelle que celle des deux premiers Rapports. Ceux-ci avaient surtout dû construire une base conceptuelle suffisamment solide et crédible pour l'aide à la décision en matière de développement durable.

Les premiers Rapports fédéraux ont tous deux mis en lumière le fait que le processus de transition vers un développement durable a engagé la Belgique dans un projet de société, tant à l'échelle planétaire qu'aux échelons plus locaux. Ils ont tous deux souligné que de tels enjeux exigent l'adoption d'objectifs à très long terme (ex: 2050) et d'objectifs intermédiaires réalistes (ex: 2012, 2015, 2020...) inscrits dans cette perspective. Ce troisième Rapport fédéral montre que la Belgique a déjà en partie répondu à cette attente de projet global par son engagement dans une série d'accords internationaux, avec au premier titre le Plan de Johannesburg issu du Sommet du développement durable de septembre 2002. Mais il montre aussi qu'il reste fort à faire pour gouverner le développement en appliquant les principes d'un développement durable.

### Intégration

Pour pouvoir tenir de tels engagements, la façon dont sont prises les décisions à tous les niveaux politiques, y compris au niveau fédéral reste encore trop segmentée. Elle requiert encore et toujours une meilleure intégration des matières sociales, environnementales et économiques, y compris sur le plan institutionnel.

### Précaution

Dans de nombreux domaines, l'existence d'incertitudes scientifiques et particulièrement dans ceux où de fortes pressions ont été identifiées, demande encore et toujours plus de précaution face à l'avenir. Il reste nécessaire de veiller à une meilleure interaction entre l'évolution de ces connaissances, la gestion des

risques graves et irréversibles et les processus de décision politiques.

### Participation

Quant à l'exploration des scénarios du futur, elle reste plus nécessaire que jamais pour pouvoir clarifier les options de développement offertes à la société belge. Ces clarifications doivent être fondées et validées dans des processus largement participatifs. Cette exploration du futur gagnerait donc à pouvoir s'appuyer sur plus de participation de la part de la société civile.

Le Rapport fédéral montre donc que trois principes d'un développement durable devraient, à l'avenir, être mieux appliqués dans la politique de développement durable qu'ils ne l'ont été jusqu'ici: les principes d'intégration, de précaution et de participation. Cette application renforcée devrait permettre d'améliorer, d'une part, la transversalité des politiques de développement durable, d'autre part, l'anticipation de charges qui risquent de peser sur les générations futures suite à l'évolution de pressions déjà perceptibles actuellement, et, enfin, les contributions de la société civile à l'élaboration de scénarios sur ces politiques.

Le troisième Rapport fédéral trace aussi des pistes nouvelles pour améliorer l'application de ces principes dans l'action du gouvernement fédéral en faveur d'un développement durable. Il fait des recommandations relatives aux méthodes et aux outils de cette mise en œuvre. Il prolonge et concrétise ainsi les conclusions des deux premiers Rapports fédéraux.

### Des cadres intégrateurs et des techniques d'intégration

La première recommandation est d'accélérer les développements méthodologiques de cadres intégrateurs de l'information et de techniques d'évaluation intégrée. Le Rapport contribue à ces développements en présentant le modèle *TransGovern*. Il s'agit d'un modèle qui organise l'information collectée de façon telle que le lecteur puisse *Voir le développement au microscope*. Il procède ensuite à un examen de la *Transformation des conditions de vie*. Cet examen est fait suivant la logique de ce

modèle, en l'appliquant à une série d'enjeux de développement durable.

### Des évaluations politiques et stratégiques

La deuxième recommandation est d'élargir l'éventail et d'allonger le terme des anticipations de l'état des finances publiques en projection de l'évolution d'ici à 2050. Cette information permettrait de pouvoir gérer les conséquences budgétaires des pressions sur le développement (notamment celles identifiées dans ce troisième Rapport fédéral). Une évaluation des politiques menées en réponse aux pressions identifiées est proposée. Elle porte sur la *Politique* et sur la *Stratégie fédérales de développement durable*, y compris les *Plans fédéraux de développement durable 2000-2004 et 2004-2008*.

### Une feuille de route pour une prospective plus participative

Le Rapport fédéral recommande enfin d'adopter dès janvier 2006 une feuille de route pour l'élaboration de scénarios participatifs de développement durable basés sur la méthode de backcasting afin de donner un fondement par-

ticipatif à la mission prospective du quatrième Rapport fédéral. Une approche des *Transformations possibles dans les conditions de vie* est esquissée à l'aide d'outils et de matériaux relatifs à l'horizon de 2050. Elle ouvre la voie vers le quatrième Rapport fédéral.

### Un supplément IDD

La dernière nouveauté dans la façon dont le Bureau fédéral du Plan a cette fois rempli la mission bisannuelle que lui attribue la loi de mai 1997 *sur la coordination de la politique fédérale de développement durable* est la publication d'un supplément au Rapport fédéral. Ce supplément est consacré à l'assemblage des *Indicateurs de développement durable*, (IDD) publiés dans les deux premiers Rapports. Les IDD permettent de décrire et de projeter dans l'avenir l'évolution de phénomènes dont la situation ou l'évolution est particulièrement représentative des enjeux d'un développement durable. Il s'agit d'évolutions sociales, environnementales et économiques. Mais les IDD cherchent aussi à détecter les interactions entre ces évolutions et à mesurer tant celles des flux que celles des stocks.

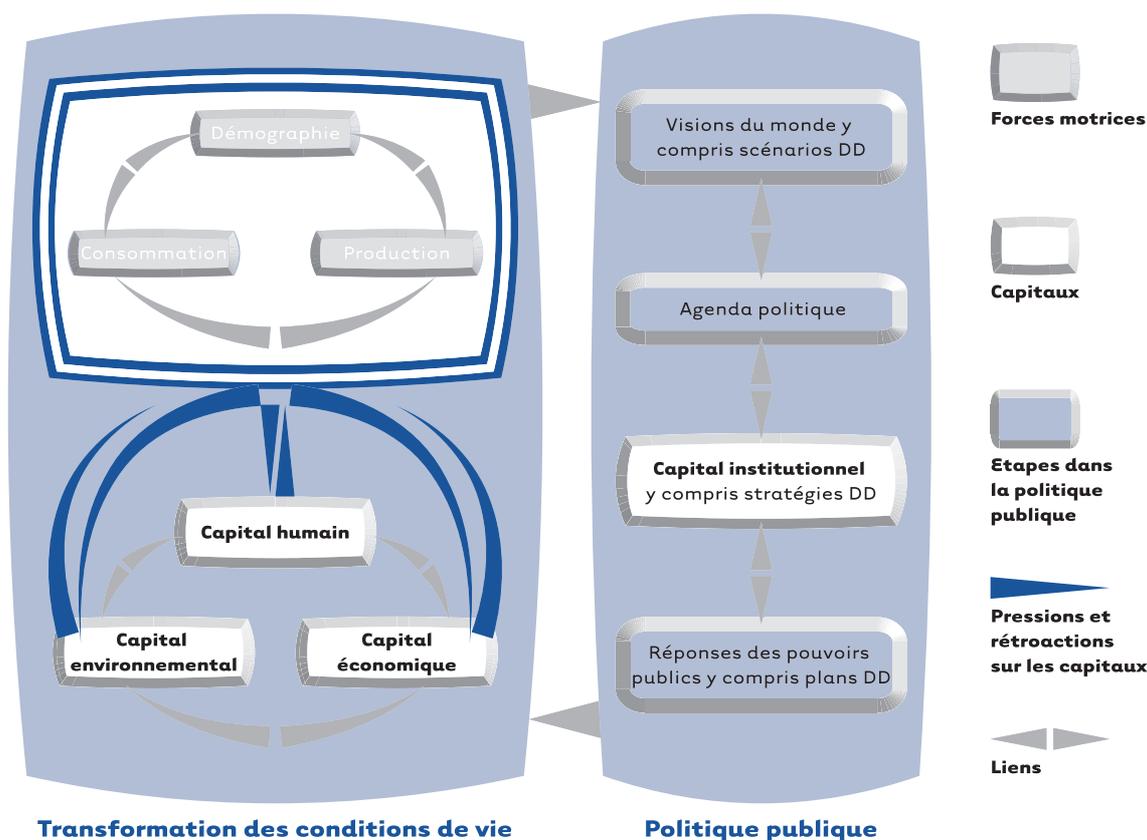
## 2. Voir le développement au microscope

### Intégration de l'information dans un modèle

L'organisation systématique de l'information sociale, environnementale, économique et politique disponible est une tâche de très longue haleine. La construction d'un modèle qualitatif est un pas essentiel dans la voie de l'intégration transversale de cette information, même s'il est encore relativement simple sur le plan formel. Un modèle qui intègre des observations scientifiques en provenance de disciplines diverses (sciences sociales, environnementales...) sur les conditions de vie en société est testé dans ce Rapport. Il ne met pas seulement ces observations en relation les unes avec les autres, il les relie aussi explicitement aux processus politiques. C'est parce qu'il peut aider à gouverner le développement sur la base d'une information transdisciplinaire que ce modèle est appelé *TransGovern*.

Le *TransGovern* comporte deux grands cadrans. Celui de gauche organise l'information sur l'évolution des conditions de vie en société. C'est cette évolution qui est tout d'abord étudiée dans ce Rapport. Celui de droite représente le processus de décision politique pour un développement durable, qui est examiné ensuite. Le mouvement de la boucle d'apprentissage est celui de la flèche grise allant de gauche à droite dans le haut du graphe, suivant laquelle cette évolution influence la prise de décisions, puis celui de la flèche grise allant de droite à gauche dans le bas du graphe, suivant laquelle ces décisions ont, à leur tour, des effets sur cette évolution.

**FIGURE 1 - Modèle TransGovern**



### Conditions de vie et action des pouvoirs publics

Le modèle TransGovern n'a pas pour ambition d'être un modèle rendant compte de tous les aspects du développement, et encore moins de modéliser toutes les décisions. Mais il représente respectivement, dans chacun des deux grands cadrans, les relations internes relatives aux conditions de vie, d'une part, et celles relatives au processus de décision politique, d'autre part.

Le cadran de gauche relatif aux conditions de vie met en évidence le rôle des forces motrices du développement, c'est-à-dire les structures démographiques et les modes de production et de consommation. Il représente leurs pressions sur les trois capitaux de base du développement: l'humain, l'environnemental et l'économique, dont il souligne l'interdépendance et l'importance des effets en retour sur les forces motrices.

Le cadran de droite relatif à l'action des pouvoirs publics montre comment des visions du monde, y compris des scénarios prospectifs, peuvent influencer l'agenda politique. Cet agenda politique détermine alors les réponses apportées par les pouvoirs publics aux problèmes de développement et leur capacité à relever le défi de réaliser un développement durable. Pour élaborer ces réponses, y compris les plans de développement durable, un quatrième type de capital joue un rôle essentiel: le capital institutionnel, qui détermine les conditions de la prise de décisions politiques.

### Forces motrices du développement

Une innovation importante du modèle TransGovern est la mise en évidence du rôle de *forces motrices* du développement. Les forces motrices du développement, ou forces directrices, sont des processus humains et des activités économiques qui exercent des pressions dites "anthropiques" sur l'état des *capitaux de base du développement*. Dans ce Rapport, ces *pressions* sur les capitaux de base du

développement sont exercées par des actions liées à la démographie, à la consommation et à la production, qui ont une influence particulièrement forte sur la transformation des conditions de vie en société.

### Capitaux de base du développement

L'évolution des *capitaux de base du développement* et leurs interactions sont l'un des principaux mécanismes assurant un lien entre les générations. Ce lien est assuré par leur durée de vie et par les répercussions des décisions d'investissement et de mise en rebut. Chacun d'eux comporte des stocks qui s'accroissent grâce à ces flux d'investissement mais qui se déprécient aussi au fil du temps. Dans ce Rapport, et sur la base de nombreuses sources différentes, ces capitaux et sous-capitaux ont été rangés dans les catégories décrites ci-dessous.

- Le *capital humain* est un ensemble de ressources concernant le bien-être des êtres humains qui, dans ce Rapport, ont été ventilées en trois sous-capitaux: le *niveau de vie* (niveau de bien-être matériel atteint par chaque individu ou par chaque ménage), la *santé* (santé physique et santé mentale, en ce compris des aspects génétiques et socioculturels, de même que ceux liés au milieu de vie et aux conditions de travail) et les *connaissances* (savoirs, compétences et aptitudes acquises dans le cadre d'un enseignement ou d'une formation, structurée ou non, et capacité de les utiliser).
- Le *capital environnemental*, dans ce Rapport, n'est pas réduit aux *ressources naturelles* (l'eau, l'atmosphère, la terre et les minerais), comme c'est souvent le

cas. Il englobe aussi la *diversité biologique* (l'ensemble des espèces vivantes: microorganismes, champignons, végétaux et animaux).

- Le *capital économique* contient les moyens de production fabriqués par l'homme, comme les machines, les outils et les bâtiments, mais également les infrastructures qui ne sont pas spécifiquement liées à l'activité de production, les actifs incorporels et les actifs financiers permettant d'influer sur le débit actuel et futur de la production. Deux grandes catégories sont ici distinguées: le *capital physique* (y compris les infrastructures et les actifs incorporels) et les *actifs financiers nets* appelés aussi *patrimoine financier*.
- Le *capital institutionnel* est l'ensemble des structures organisationnelles, légales et sociétales caractérisant la gouvernance d'un pays et déterminant les possibilités d'engagement civique, de résolution des conflits et d'équilibre dans la prise de décision.

### Responsabilité envers les générations futures

Dans certains cas, comme dans le cas des ressources renouvelables, ces capitaux peuvent augmenter grâce aux flux de régénération naturelle. Cependant, dans tous les cas, ces variations des flux mettent longtemps à se répercuter sur les stocks. Des signes de détérioration grave sont même observés pour certains sous-capitaux. Veiller à une évolution durable des stocks est donc une attitude responsable envers les générations futures et le développement à long terme.

## 3. Transformation des conditions de vie

### Impacts des pressions sur les conditions de vie

Le modèle *TransGovern* aide à comprendre combien il est difficile d'arriver à développer en longue période les capitaux humain, environnemental et économique tout en parvenant à répondre aux besoins actuels et croissants de l'humanité. Il s'agit d'y parvenir en évitant

l'accumulation de dettes de natures sociale, environnementale ou économique sur l'avenir. La gestion des pressions pesant actuellement sur les humains, la nature et l'économie, et leurs interactions, doit répondre à ce défi. Pour l'aider, le Rapport va au-delà des informations qu'apporte un indicateur de pression agrégé et ciblé sur un seul type de capital, comme l'empreinte écologique. Il décrit et analyse

spécifiquement une vingtaine de pressions de natures très diverses et dans toute leur complexité.

Chaque pression peut, en principe, avoir des impacts favorables ou défavorables sur les capitaux du développement et variables selon le capital considéré. Cependant les matières de développement durable étudiées dans ce Rapport ont été choisies selon des critères de choix comme la gravité des problèmes posés par les évolutions en cours dans ces matières, leur poids à long terme et leur forte dimension fédérale. A côté de ces critères, d'autres motifs expliquent ces choix: l'existence de données scientifiques de référence, la prise en compte équilibrée des composantes sociale, économique et environnementale du développement et la couverture aussi large que possible de la gamme des secteurs d'activités.

### Vingt pressions mises en évidence

Le Rapport met en évidence 20 pressions provenant des forces motrices: la structure démographique, des modes de consommation et des modes de production. Elles entraînent une série de changements préoccupants dans le développement actuel. Il décrit les transformations qui ont engendré de telles impulsions.

#### *Cinq pressions ont été identifiées en provenance de la structure démographique.*



1. Pression de la croissance démographique sur le niveau de vie, via l'accroissement de la part de la population mondiale confrontée à des formes extrêmes de pauvreté.



2. Pression de la croissance démographique sur les ressources naturelles, via l'accroissement de la demande d'énergie, et de ressources naturelles en général



3. Pression du changement familial sur le niveau de vie, via l'accroissement de la part des nouveaux types de ménages (familles monoparentales ou ménages d'une personne) où le risque de pauvreté est plus élevé.



4. Pression du vieillissement sur le niveau de vie, via l'accroissement de la part des retraités dans la population ainsi que la diminution de la part des personnes actives qui génèrent des revenus pour assurer ce niveau de vie.



5. Pression du vieillissement sur le patrimoine financier, via l'accroissement de la part des retraités dans la population et du poids du financement des pensions, public ou privé, dans le patrimoine financier.

#### *Six pressions ont été identifiées en provenance des modes de consommation.*



6. Pression des modes alimentaires sur la santé, via certains changements en cours qui favorisent l'apparition de maladies telles que les maladies cardio-vasculaires, le diabète et les cancers



7. Pression des modes alimentaires sur les ressources naturelles, via leur part de produits (viande, aliments préparés...) dont la production requiert de plus en plus d'énergie et de ressources agricoles.



8. Pression des modes alimentaires sur la diversité biologique, via leur concentration sur un nombre limité d'espèces et de variétés animales et végétales ce qui nuit à la diversité biologique.



9. Pression des modes d'équipement électroménager sur les ressources naturelles, via l'utilisation croissante d'appareils qui augmentent la consommation d'électricité dont la production génère gaz à effet de serre, pollution ou déchets radioactifs.



10. Pression des modes de transport de personnes sur les ressources naturelles, via le recours croissant au transport routier et aérien qui augmente les quantités d'énergie fossile consommées et produites, qui génèrent gaz à effet de serre et autres pollutions.

 11. Pression des modes de transport de personnes sur les équipements et la technologie, via l'utilisation croissante de la voiture et de l'avion qui entraîne un développement d'infrastructures routières et aéroportuaires.

**Neufs pressions ont été identifiées en provenance des modes de production.**

 12. Pression du développement des produits sur le niveau de vie, via la différenciation et le renouvellement fréquent des produits et le marketing lorsqu'ils favorisent le surendettement des consommateurs.

 13. Pression du développement des produits sur le niveau de vie, via l'exploitation commerciale des connaissances traditionnelles lorsqu'elles privent leurs détenteurs de ressources essentielles à leur développement.

 14. Pression du développement des produits sur la santé, via la manipulation et l'exposition à des produits chimiques lorsqu'elles compromettent la santé des êtres humains.

 15. Pression du développement des produits sur la diversité biologique, via l'utilisation de ressources génétiques dans des conditions qui entraînent une érosion de la diversité biologique.

 16. Pression du développement des produits sur les équipements et la technologie via la privatisation croissante d'activités de R&D, qui risquent d'être plus guidées par des préoccupations financières à court et moyen terme que par une vision à long terme des coûts pour la société.

 17. Pression de l'organisation productive sur le niveau de vie, via de nouvelles formes d'emploi plus précaires et moins bien rémunérées ainsi que via le manque d'emploi et la durée du chômage.

 18. Pression de l'organisation productive sur la santé humaine, via de nouvelles formes d'emploi accroissant le stress, le risque d'accidents de travail et la dégradation des conditions de travail.

 19. Pression de l'organisation productive sur les ressources naturelles, via la croissance du transport de marchandises qui augmente les quantités d'énergie fossile consommées et produites, lesquelles génèrent gaz à effet de serre et autres pollutions.

 20. Pression de l'organisation productive sur les capitaux physique et technologique, via la croissance rapide du transport de marchandises qui entraîne un développement d'infrastructures routières et aéroportuaires.

**Matrice de pressions reliant les forces motrices aux capitaux**

Cette première liste ne prétend pas à l'exhaustivité puisqu'il existe de nombreuses autres pressions que les vingt énumérées ci-dessus. Chacune de ces pressions a des effets favorables puisqu'elles répondent à des demandes cherchant à satisfaire des besoins humains. Mais il existe bien entendu d'autres demandes et d'autres besoins.

Les vingt pressions sélectionnées ci-dessous sont suffisamment pourvues de données scientifiques pour pouvoir examiner, capital par capital, une série d'effets de ces pressions sur les êtres humains, l'environnement et l'économie. Elles peuvent être représentées dans une matrice qui indique en ligne de quelle force motrice provient la pression et en colonne sur quel capital et sous-capital elle s'exerce.

La matrice ci-dessous montre que, dans ce Rapport, neuf des pressions examinées sont exercées sur le capital humain (6 sur le niveau de vie et 3 sur la santé), sept ont un impact sur le capital environnemental (5 sur les ressources naturelles et 2 sur la diversité biologique) et quatre sur le capital économique (trois sur le capital physique et une sur le patrimoine financier).

### Analyse des effets de ces pressions

La pression n°6 est, par exemple, issue des modes alimentaires (ou, plus largement, des modes de consommation actuels) et s'exerce sur la santé (ou, plus largement, sur le capital humain). L'analyse des effets de ces pressions anthropiques montre la fragilisation des stocks de capitaux dont dépend le développement et les coûts élevés ou inégalement répartis liés à la dégradation de ces capitaux. Dans certains cas, elle souligne aussi le risque d'irréversibilité pour les générations futures. Ces risques caractérisent une série de problèmes qui s'aggravent petit à petit, à la manière d'une combustion lente et qui risquent de se révéler très coûteux ou impossibles à enrayer si la réaction se fait trop attendre. Le graphe du modèle *TransGovern* permet en effet de comprendre que les effets des forces motrices sur les transformations des conditions de vie ne s'arrêtent pas aux impacts directs de ces forces sur les capitaux.

Ces forces motrices ont des effets en chaînes qui s'inscrivent dans des dynamiques compliquées que la représentation simplifiée du *TransGovern* aide à comprendre. Elle montre, dans le cadran de gauche de la figure 1, trois types de propagation des effets des pressions, au-delà de l'effet sur le premier capital touché. Cette dissémination passe par les dynamiques internes à ces capitaux, par leurs influences mutuelles et par des rétroactions (effets en retour) sur les forces motrices du développement. Toutes ces évolutions concourent à transformer l'ensemble des conditions de vie.

Ces différentes dynamiques constituent aussi les opportunités et obstacles d'un développement durable.

### Dynamiques internes aux capitaux

Pour montrer les *dynamiques internes aux capitaux de base du développement*, un exemple simple sur le capital humain est le fait que jouir d'un bon niveau de vie a des interactions favorables avec l'état de santé et les connaissances et compétences d'une population. A l'inverse, les situations de pauvreté vont avoir un effet négatif sur la santé et sur le niveau de connaissances et de compétences. Réciproquement, un mauvais état de santé et de faibles possibilités de formation et d'éducation diminuent les chances de trouver un emploi ou même de mener une vie socialement acceptable, portant ainsi atteinte au niveau de vie.

### Interactions entre capitaux

Pour les *interactions entre capitaux de base du développement*, un exemple simple porte sur les capitaux humain et environnemental. Les situations de pauvreté, et surtout d'absolue pauvreté, peuvent déboucher, par nécessité, sur une utilisation non durable des diverses composantes du capital environnemental. L'exemple le plus connu est le déboisement massif de certaines régions équatoriales, motivé, notamment, par la volonté de créer des surfaces cultivables. Ceci engendre une perte de diversité biologique et des problèmes d'érosion et peut aussi entraîner une disparition de savoirs ancestraux et l'abandon de moyens d'existence traditionnels dans les pays concernés. Réciproquement, l'état du capital environnemental influence aussi celui du capital humain. Un effet direct important est, par exemple, celui de la pollution. Qu'elle soit intérieure au logement (surtout par l'utilisation du bois et du charbon) ou extérieure, elle entraîne de nombreuses conséquences négatives en terme de santé. Des déchets (notamment radioactifs) dans un environnement mal géré peuvent également avoir de graves impacts sur la santé.

**FIGURE 2 - Matrice des pressions des forces motrices sur les capitaux**

		Capital humain		Capital environnemental		Capital économique	
Structure démographique	Démographie globale	N°1		N°2			
	Changement familial	N°3					
	Vieillesse	N°4					N°5
Modes de consommation	Modes alimentaires		N°6	N°7	N°8		
	Modes d'équipement ménager			N°9			
	Modes de transport			N°10		N°11	
Modes de production	Modes de développement des produits	N°12 N°13	N°14		N°15	N°16	
	Modes d'organisation productive	N°17	N°18	N°19		N°20	
Pression des forces motrices → sur les capitaux		Niveau de vie	Santé	Ressources naturelles	Diversité biologique	Capital physique et technologique	Patrimoine financier

### Rétroactions

Quant aux *rétroactions sur les forces motrices*, il s'agit d'effets en retour (ou *feedback*) issus des capitaux et remontant vers ces forces motrices. Ces rétroactions peuvent prendre place à différentes échelles de temps. Par exemple, ce n'est qu'après plusieurs décennies de réchauffement global que l'augmentation du niveau des mers (capital environnemental) sera suffisant pour provoquer le déplacement des populations (force motrice de la démographie) des zones submergées. Mais pour d'autres rétroactions, cette période peut être plus courte. C'est le cas de la construction de nouvelles infrastructures routières. Elle induit souvent

une nouvelle demande de déplacements venant d'utilisateurs qui, jusque là, n'empruntaient pas cet axe, par exemple parce qu'il était trop lent ou trop encombré.

### Cercles vertueux et vicieux

Sur le schéma du modèle TransGovern, les pressions ou autres perturbations exercées sur l'état des capitaux (flèches de haut en bas sur le cadran gauche du graphe et interdépendances internes et mutuelles relatives aux capitaux) peuvent causer des effets en retour (flèches de bas en haut) sur les forces motrices. Ces dynamiques peuvent constituer des effets en chaîne débouchant soit sur des cercles vi-

cieux soit sur des cercles vertueux. En effet, dans certains cas, il y aura autorégulation, les effets des pressions et des rétroactions s'équilibrant d'eux-mêmes. Dans d'autres cas, ces effets peuvent se renforcer mutuellement et créer des processus explosifs. Même si leurs origines sont toujours une action humaine visant à satisfaire un besoin humain, les conséquences de ces effets en chaînes des 20 pressions sont loin d'être toujours souhaitées par les humains qui engagent ces actions. Elles sont susceptibles d'engendrer des déséquilibres cumulatifs plus ou moins graves éloignant le développement en cours des objectifs d'un développement durable, surtout lorsque les risques d'irréversibilité sont avérés.

### **Risque d'effets négatifs en chaîne**

Une action régulatrice sera nécessaire lorsqu'il y a un risque que se renforcent les obstacles à un développement durable. L'examen des vingt pressions identifiées dans le Rapport montre, en particulier, qu'il n'y a pas de raison a priori pour que leurs effets s'équilibrent et s'atténuent spontanément. Par exemple, une population avec un haut niveau de connaissances et de vie résistera certainement mieux aux pressions sur sa santé. Mais si des atteintes répétées à son niveau de vie ont lieu, des spirales de dégradation du capital humain passant par une dégradation de la santé sont probables aussi. Sur chacun des capitaux, il y a ainsi un risque que les effets négatifs de pressions se renforcent mutuellement en aggravant ainsi leurs impacts.

Ceci permet aussi de conclure qu'un sous-capital encore peu étudié dans ce Rapport, et généralement peu étudié dans une perspective de développement durable, devra faire l'objet d'une attention beaucoup plus ciblée dans les Rapports suivants. Il s'agit du patrimoine financier en général et des finances publiques en particulier. Les changements climatiques constituent, tout comme le vieillissement, l'extension de certaines maladies, les pénuries d'eau et l'épuisement des ressources naturelles, une cause de besoins importants en financement de long terme. Ces besoins pourraient à l'avenir entrer en conflit les uns avec les autres pour l'attribution de ressources limitées. Aujourd'hui déjà, les autorités sont confrontés à des développements sociaux autres que le vieillissement de la population qui

sont susceptibles d'entraîner, à long terme et pour toute la planète, une dégradation de la situation des capitaux humain, environnemental et économique. Les changements climatiques, la diffusion de virus et de maladies comme le VIH et le SIDA, la pénurie d'eau potable et l'épuisement des ressources naturelles sont quelques exemples de développements préoccupants.

### **Risque de lourdes conséquences budgétaires**

L'examen de ces pressions si différentes pose plusieurs questions communes. Tout d'abord, même s'il existe une grande incertitude sur les détails de ce qui se passera effectivement, l'ampleur de leurs effets pourrait être considérable. Ensuite, chacun de ces effets aura probablement une dimension budgétaire à long terme pour les Etats, et ce durant de nombreuses années. Enfin, ces pressions pourraient bien produire des effets cumulatifs et s'aggraver mutuellement même si c'est à des degrés divers, dans les décennies à venir.

Il s'ensuit que les mesures à prendre auront inmanquablement des effets importants sur les dépenses publiques actuelles. Mais elles devraient permettre d'éviter à terme l'engagement de dépenses publiques plus considérables pour faire face à des dégradations plus importantes. Le Rapport évalue les premières réponses apportées à de tels défis sur le plan politique et stratégique.

## 4. Politique fédérale de développement durable

### Réponses à ces pressions par la politique fédérale

Les vingt pressions choisies dans ce Rapport fédéral concernent des engagements politiques de développement durable qui relèvent en grande partie de compétences fédérales. Elles ont bien entendu des effets sur les conditions de vie dans l'ensemble des entités fédérées et, bien souvent, en dehors du pays (ex: les changements climatiques). Elles figurent sur des agendas politiques à différents niveaux de pouvoir et sont gérées à l'aide d'un capital institutionnel qui est en constante évolution aux différentes échelles politiques (mondiale, européenne, fédérale, communautaire, régionale et locale).

La formulation de réponses - éventuellement partielles - à ces pressions par des politiques fédérales bien coordonnées est particulièrement requise quand les pressions ne peuvent pas être autorégulées par le marché. L'élaboration de ces réponses est schématisée dans le cadran droit de la figure 1. Le Rapport évalue les réponses apportées par la politique fédérale et la stratégie fédérale de développement durable depuis son entrée en fonctionnement.

Sont tout d'abord passées en revue les informations relatives aux réponses de la politique fédérale de développement durable. Le cadre politique de telles réponses est alors élargi grâce à l'examen des deux Plans fédéraux de développement durable disponibles à ce jour, pour 2000-2004 et 2004-2008. Les Plans de développement durable sont la partie décisionnelle d'une stratégie de développement durable.

### Utilisation des interdépendances entre les questions politiques

L'évaluation de la politique fédérale de développement durable commence par une revue des politiques menées sur les forces motrices et capitaux analysés dans ce Rapport. Leur description montre que des liens d'interdépendance entre les questions de développement durable sont utilisés par les décideurs politiques pour atteindre une plus large gamme d'objectifs. Certaines politiques menées sur la consommation et sur la production poursuivent

non seulement un objectif de croissance économique mais aussi des objectifs de protection de la santé de la population.

Mais par rapport aux interdépendances mises en évidence dans la matrice (figure 2), l'examen des politiques menées montre aussi que les possibilités qu'offre la politique de la consommation ne sont pas assez utilisées. Il existe en effet des conflits entre ses différents objectifs. Les priorités n'ont pas suffisamment été éclaircies dans des débats. L'objectif d'offrir au consommateur un grand choix de biens et de services au prix le plus bas entre, par exemple, en conflit avec les objectifs de protection de l'environnement et de conditions de travail décentes. Et dans la politique de produits, les possibilités de la loi de 1998 sur les normes de produits ne sont pas assez utilisées.

La politique fiscale pourrait être plus utilisée au service d'un développement durable. C'est ainsi que le gouvernement fédéral a peu utilisé les possibilités qu'offre la politique fiscale pour mieux couvrir les coûts externes des transports routiers. Il est par exemple possible de transformer la taxe sur la possession d'une voiture (la taxe de mise en circulation ou la taxe annuelle sur le LPG) en taxe d'utilisation de la voiture. Une autre possibilité est de retirer aux véhicules d'entreprise et aux "cartes d'essence" le caractère attrayant qu'ils acquièrent en faisant partie de la paye des salariés. Mais ce type de politique doit pouvoir s'appuyer sur la substitution entre modes de transports pour offrir aux usagers des alternatives efficaces à l'utilisation de la voiture. Dans les autres secteurs aussi la fiscalité peut servir comme levier pour un développement durable. Le deuxième *Plan fédéral de développement durable* propose d'analyser les possibilités qu'offre la politique fiscale.

### Coordination et intégration de la politique énergétique

Le *premier Plan fédéral sur le développement durable* contenait un grand nombre de mesures visant à diminuer les conséquences négatives de la production et de la consommation d'énergie. Elles ont été en grande partie mises en œuvre ou sont en préparation. Les mesures les

plus courantes en matière d'énergie ont un rapport avec l'offre, y compris des mesures pour favoriser les énergies renouvelables. En outre, un éventail de mesures essayent d'influencer la demande d'énergie, entre autre par l'éco-efficacité, la demande de transport, les changements de comportement et la fiscalité. D'importantes améliorations restent toutefois nécessaires sur le plan de la transparence et de la coordination de la politique de l'énergie et de l'intégration des questions énergétiques dans les autres domaines politiques.

Les effets d'une politique de développement durable sont souvent diffus et ne se font sentir qu'à moyen-long ou long terme. En outre, toutes sortes d'influences non-politiques contre-carrent les actions du gouvernement sur certaines tendances inquiétantes. Il est par exemple difficile de déterminer quelle est la part de l'évolution dans l'utilisation de la voiture résultant des efforts du gouvernement et quelle est celle due aux prix pétroliers. L'effectivité de la politique du gouvernement est donc difficilement mesurable, en particulier la capacité des différentes actions politiques de développement durable à se compléter et se renforcer. Il est néanmoins certain que de bonnes combinaisons de plusieurs instruments politiques utilisés en même temps mèneraient à une action politique plus cohérente et plus effective.

### **Coopération au développement**

Quant à la politique de coopération au développement, elle annonce depuis des décennies l'intention d'atteindre un budget d'au moins 0,70 % du PNB, annonce faite sur la scène internationale. Cet objectif n'a pas encore été atteint et la réduction du budget en 2004 a fait surgir nombre de questions sur la capacité qu'a la Belgique de l'atteindre. Dans d'autres domaines que celui des affaires étrangères, le commerce extérieur et la coopération au développement, le gouvernement fédéral actuel ne tient que peu compte des effets des différentes politiques menées en Belgique sur la population dans les pays moins et les moins développés.

### **Mise en œuvre du premier Plan fédéral**

Pour élargir le cadre d'analyse des réponses politiques aux défis d'un développement durable, le Rapport fédéral fait aussi un examen global

des deux Plans fédéraux disponibles à ce jour, pour 2000-2004 et 2004-2008. Il examine dans quelle mesure le premier Plan de développement durable a été mis en œuvre et trace l'origine du deuxième Plan ainsi que l'évolution de son contenu par rapport au premier. Les résultats de cet examen sont présentés par thème et par instrument politique. Les informations sur la mise en œuvre ont été analysées sur base des rapports des membres de la Commission interdépartementale de développement durable (CIDD) et des rapports annuels de la CIDD. Ces rapports ont permis de mettre en évidence l'étape du processus de prise de décision qu'a atteint chaque mesure, le thème auquel appartient la mesure et le type d'instrument utilisé pour mettre la mesure en œuvre.

Ce travail d'évaluation considérable a porté sur un classement de 622 mesures du premier Plan. Ce classement a été fait en fonction de la suite qui a été effectivement donnée à chaque mesure entre le début de la mise en œuvre du Plan et la fin de 2004. Il aurait pu être envisagé de classer les mesures du Plan selon l'impact qu'elles ont eu sur leur objectif. Mais évaluer correctement chaque impact est une étude en soi. Il est, en outre, très difficile de démontrer de façon scientifique un lien de cause à effet pour une mesure. Il est par conséquent exclu de le faire pour 622 mesures. Ce travail a établi qu'une suite a bien été donnée à au moins 71 % de ces mesures pendant la période 2000-2004. Pour la plupart, ces mesures avaient atteint en 2004 une phase de préparation (20 %) ou été exécutées (48 %). Les rapports des membres de la CIDD ne font que rarement mention des mesures qui n'ont reçu aucune suite (n'étant même pas entrée en phase de préparation). Ces mesures tombent par conséquent dans la catégorie Absence d'information, laquelle contient actuellement un sixième des mesures du premier Plan.

### **Proportion accrue de mesures suivies d'effets**

La comparaison de ces résultats avec ceux d'une analyse du même type faite un an auparavant sur base d'informations arrêtées à la fin de 2003 permet de conclure qu'il y a eu un progrès notable entre cette première évaluation et le présent Rapport. Le nombre de mesures pour lesquelles une suite a été donnée est en effet

passé de 56 % à 71 % et le nombre de mesures pour lesquelles aucune information n'est disponible a diminué de moitié (de 32 % à 15 %). La boucle d'apprentissage a probablement eu une influence sur ce résultat. Ces évaluations du contenu du premier Plan permettent surtout d'organiser un meilleur monitoring à l'avenir. Il convient de souligner les améliorations réalisées en la matière par la CIDD au cours des dernières années. Afin de poursuivre sur cette voie, les membres de la CIDD devraient distinguer, dans le cadre de leurs rapports annuels, les mesures qui n'ont pas été mises en œuvre des mesures pour lesquelles aucune information n'est disponible.

Quant au deuxième Plan, sa structure est plus simple que celle du premier Plan et permet de répondre à un certain nombre d'exigences légales ainsi qu'aux questions posées par le CFDD dans son avis sur le premier Plan. En dépit de cette structure simplifiée, le texte présente encore des faiblesses. Il contient par exemple trop peu d'objectifs concrets. Il est aussi frappant de constater que le deuxième Plan consacre, en nombre de mesures, davantage d'attention à la consommation et à la production qu'il n'y paraît à première vue. Pour ce qui est du choix des thèmes, certaines priorités du CFDD ont aussi été respectées (utilisation rationnelle de l'énergie, lutte contre la pauvreté et intégration des coûts externes). Une autre constatation est le fait que le recours au deuxième *Rapport fédéral sur le développement durable* n'a pas été très satisfaisant,

surtout par effet d'un autre choix de thèmes que ceux de ce Rapport.

### **Problèmes de chevauchements entre Plans**

Une question résultant de l'analyse est celle du chevauchement entre les différents Plans. D'une part, 45 % des mesures du deuxième *Plan fédéral de développement durable* sont, en un certain sens, tirées du premier. Ce chevauchement est étonnant car le deuxième Plan annonce explicitement qu'il ne reprendra pas de mesures du premier. L'analyse permet toutefois de dégager que seules 10 % des mesures reprises l'ont été telles quelles. En ce qui concerne les autres 90 % de mesures, soit elles restent d'application, soit elles sont renforcées, ou affaiblies, soit encore leur cible a été modifiée.

Cette analyse serrée du contenu du 2e *Plan fédéral de développement durable* montre également un chevauchement entre l'avant-projet de deuxième Plan et l'accord de gouvernement 2003. Cette situation, comme les risques de chevauchements entre les Plans de développement durable et certains plans sectoriels décidés par ailleurs, pose question puisque cet accord et ces plans sont de toutes façons destinés à être mis en œuvre. De tels chevauchements pourraient réduire la motivation de la population à s'engager dans la consultation sur les avant-projets de Plan. Or une consultation réussie conditionne largement la crédibilité d'une stratégie de développement durable.

## **5. Stratégie fédérale de développement durable**

Les termes "stratégie" et "plan" sont souvent utilisés l'un pour l'autre. Or, il s'agit de concepts fondamentalement différents. Un plan (par exemple, le Plan fédéral) est un ensemble de décisions qui peuvent faire partie d'une stratégie (par exemple, la Stratégie fédérale). Une stratégie est un processus organisant les interactions entre différents acteurs politiques (par exemple le gouvernement, les grands groupes sociaux, etc) de façon à améliorer progressivement toutes les décisions et leurs effets, y compris celles prises dans les plans. Une stratégie peut ainsi faire évoluer un système dans une direction déterminée. La difficulté d'élabo-

rer des décisions de développement durable et de les rendre acceptables a été soulignée au début du Rapport. C'est pourquoi il est nécessaire d'inscrire ces décisions dans des stratégies de développement durable.

### **Expérience de la stratégie fédérale**

Depuis 2002, le Plan de Johannesburg a confirmé l'engagement de tous les pays à élaborer et mettre en œuvre de telles stratégies. Et il a précisé que des stratégies nationales de développement durable doivent être prêtes dès 2005. Une Stratégie nationale de développe-

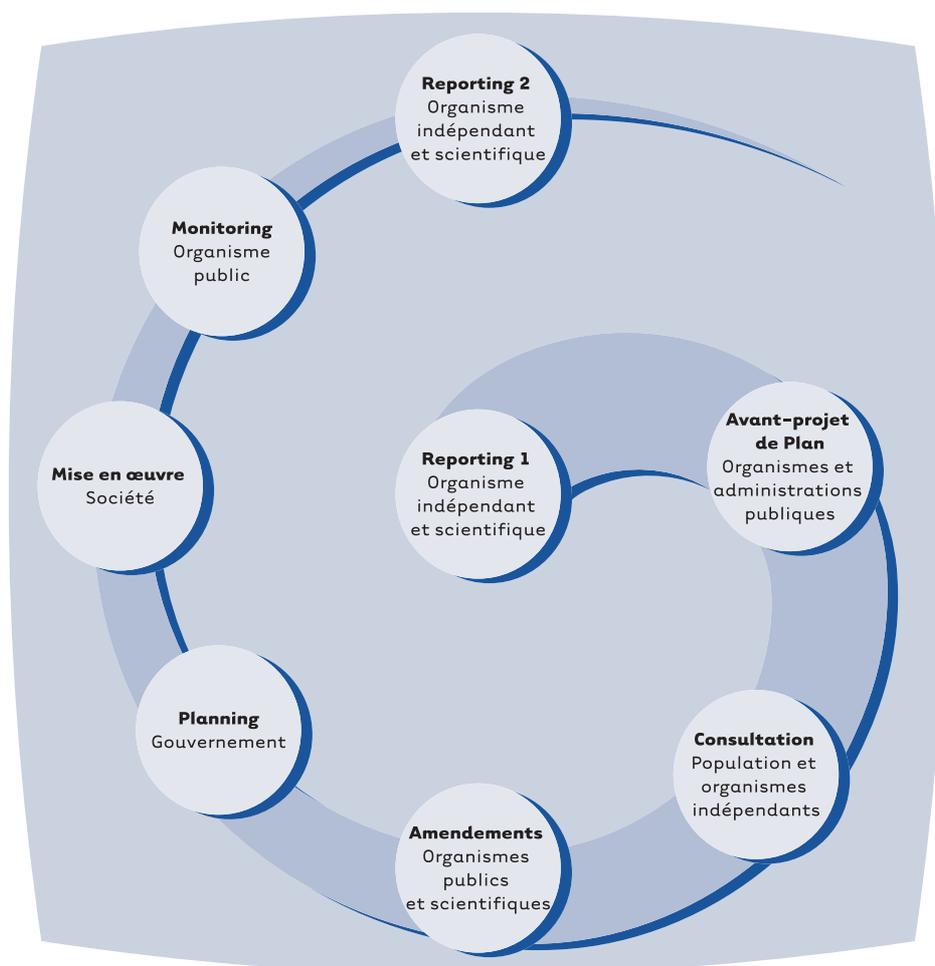
ment durable pour la Belgique devra coordonner bien plus de politiques et d'actions que la Stratégie fédérale puisqu'elle concernera aussi les actions des Régions, des Communautés et, éventuellement, celles des pouvoirs locaux. L'expérience de la Stratégie fédérale de développement durable peut constituer une source précieuse d'enseignements en vue de l'élaboration d'une stratégie nationale.

### Un cycle de décision en quatre étapes

La loi du 5 mai 1997 instaure une boucle d'apprentissage illustrée à la figure 3 en stipulant tout d'abord que le Plan doit être élaboré sur base du Rapport fédéral. La phase de rapporta-

ge précède la phase de planning et de consultation de la population et des organes consultatifs. Les remarques des citoyens et de ces organes sont traduites en amendements et sont reprises autant que possible dans le texte du futur Plan. Vient ensuite la concertation du gouvernement, puis la décision d'accepter le Plan, lequel doit ensuite être mis en œuvre et faire l'objet d'un suivi pour assurer le contrôle de son application. En résumé, le cycle de prise de décision complet de la Stratégie fédérale de développement durable comprend donc quatre étapes: (1) du rapportage à la consultation; (2) de la consultation au planning; (3) du planning à la mise en œuvre; (4) de la mise en œuvre au rapportage.

**FIGURE 3 - Stratégie fédérale de développement durable**



## Évaluer les politiques comme aide à la décision

L'intention du législateur est que l'évaluation de la politique de développement durable, telle qu'elle apparaît dans les Rapports fédéraux, puisse aider à élaborer le Plan suivant. La loi impose une limite de temps à chaque étape du cycle de prise de décision et organise leur enchaînement. Elle prévoit la publication de deux Rapports fédéraux et d'un Plan tous les quatre ans. La première période de quatre ans, qui couvrait les années 1998 à 2002, initia le premier cycle de prise de décision.

Le point de départ de la Stratégie fédérale fut la rédaction en 1998 du premier *Rapport fédéral sur le développement durable*<sup>1</sup> et sa publication en 1999. Le premier *Plan fédéral de développement durable*<sup>2</sup> fut adopté par le gouvernement fédéral pour la période 2000-2004. Le présent Rapport fédéral (publié en 2005) évalue la mise en œuvre de ce premier Plan alors que le second Plan a été adopté en septembre 2004. Ce processus cyclique vise à améliorer la qualité des Plans successifs.

L'évaluation faite dans le Rapport de l'expérience stratégique fédérale montre que l'enchaînement des étapes (1) à (4) ci-dessus tel qu'il se présente actuellement peut être amélioré.

### Étape du Rapport à la consultation

L'étape de la Stratégie fédérale la moins connue du public est actuellement la première: celle qui va de l'élaboration du *Rapport fédéral de développement durable* à la mise en consultation de *l'avant-projet de Plan fédéral de développement durable*. Pour que la stratégie puisse apporter une plus-value à la politique fédérale, les (avant-projets de) Plans de développement durable doivent établir des liens entre les plans sectoriels qu'adoptent les départements et combler les vides existant entre eux. Les Plans de développement durable actuels manquent encore d'objectifs communs aux différents plans sectoriels, de mesures comblant les lacunes des politiques sectorielles afin d'en faire des politiques de développement durable. Ils manquent aussi de mécanismes de coordination pour harmoniser les procédures

de planning ou les stratégies sectorielles. Les Rapports fédéraux sur le développement durable peuvent contribuer à améliorer les futurs Plans en se focalisant davantage sur ces lacunes via la recherche de synergies et de complémentarités entre les questions de développement durable et de visions de développement durable davantage partagées.

### Étape de la consultation au planning

La deuxième étape de la Stratégie fédérale va de la consultation au planning. L'évaluation faite dans ce Rapport montre que par comparaison avec l'avant-projet de Plan, la version finale du deuxième Plan présente les modifications suivantes: un tiers de mesures supplémentaires, un remaniement en profondeur de la structure et une plus grande place accordée à la dimension mondiale du développement durable. Une partie de ces modifications est liée à la négociation politique autour du Plan et une autre est à mettre à l'actif de l'apport des conseils consultatifs et de la population. L'apport des conseils consultatifs a été nettement plus significatif qu'en 2000 mais du côté de la population, en dépit des efforts qui ont été faits pour toucher un public plus large que lors de la consultation de 2000, moins de personnes ont réagi en 2004. Les causes sont à chercher tant du côté du texte que du côté de la procédure et de certains facteurs externes. Le Rapport fédéral retient comme possibles une série de causes liées par exemple aux doutes éventuels de la population sur l'importance réelle de la consultation (vu le chevauchement partiel du Plan proposé avec l'accord de gouvernement et certains plans sectoriels et des mesures déjà en cours d'exécution) ou au fait que, malgré des efforts importants consentis dans ce domaine, la forme et le contenu de cette consultation n'étaient toujours pas adaptés au grand public.

### Étape du planning à la mise en œuvre

La troisième étape de la Stratégie fédérale de développement durable est celle qui va du planning (de l'adoption de la version finale des Plans) à leur mise en œuvre. La mise en œuvre des Plans a été commentée ci-dessus au point 4. Afin de mieux comprendre les mécanismes de cette mise en œuvre, il est important de connaître les acteurs impliqués, leurs rôles respectifs dans cette mise en œuvre, ainsi que les leviers nécessaires. En ce qui concerne les

1. TFDD, 1999.

2. Gouvernement fédéral, 2000.

acteurs chargés de la mise en œuvre du Plan, c'est-à-dire le Gouvernement et le Parlement, le Rapport observe une tendance à prêter davantage d'attention à la problématique du développement durable. Mais cette attention n'est pas axée sur la Stratégie fédérale de développement durable. Les responsables politiques n'ont pas (encore) tendance à proposer spontanément des mesures en faveur d'un développement durable cohérentes les unes avec les autres en les inscrivant dans le cadre d'une Stratégie de développement durable. En créant le SPP-DD et les cellules de développement durable, le gouvernement a pourtant voulu donner une impulsion supplémentaire à la mise en œuvre de cette Stratégie.

### **Etape de la mise en œuvre au rapportage**

La quatrième et dernière étape va de la mise en œuvre au rapportage. Malgré la difficulté d'obtenir une séquence optimale des Plans et Rapports fédéraux, la mise en œuvre de la loi sur le développement durable a donné lieu, depuis son approbation en 1997, à des processus d'apprentissage significatifs au niveau du monitoring. Le rapportage requiert encore des améliorations pour savoir quelles mesures ont et n'ont pas été mises en œuvre. La procédure de rapportage des départements à la CIDD sur la mise en œuvre du Plan a été modifiée afin que leurs rapports puissent effectivement livrer des informations utiles pour le suivi des Plans fédéraux de développement durable.

## **6. Transformations possibles dans les conditions de vie**

Ce Rapport traite ensuite à l'aide du *TransGover*n de l'évolution possible des conditions de vie possible dans l'avenir. Il aide à montrer qu'une politique de développement durable pourrait être orientée vers les forces motrices de la démographie, de la consommation ou de la production. Elle pourrait intervenir le plus en amont possible dans la chaîne des causalités pour corriger les causes plutôt que les effets et obtenir ainsi des solutions durables.

### **Ouvrir la voie de politiques alternatives**

Le Rapport envisage donc des actions sur chaque force motrice. Mais il propose aussi des actions concernant les capitaux sur lesquels s'exercent les pressions, voire même des actions portant directement sur les pressions elles-mêmes. Le Rapport ouvre ainsi la voie à la réflexion sur les politiques alternatives concernant les tendances actuelles identifiées au début du Rapport. Leurs évolutions font en effet, dans de nombreux cas, obstacle à un développement durable. Et le Rapport montre que les réponses politiques actuelles risquent d'être encore insuffisantes pour protéger les différents capitaux des pressions importantes auxquelles ils sont soumis.

### **Entamer l'élaboration de scénarios de développement durable**

Les dynamiques et les effets en boucle identifiés et qui détériorent l'état de ces capitaux ne sont pas faciles à déjouer ou réorienter. Pour prendre en compte ces dynamiques, des scénarios de développement durable doivent être conçus de façon méthodique et scientifique, en cadrant les contraintes et possibilités sociales, environnementales et économiques de la société et en impliquant les acteurs concernés dans cette tâche.

Pour que le débat concernant ces scénarios soit bien mené dans l'optique d'un développement durable, le Rapport propose une méthode et l'illustre à l'aide d'exemple liés aux pressions identifiées. Cette approche de prospective est la méthode du "backcasting". Elle suppose que soit défini un état du monde souhaité dans un avenir ciblé. Pour le définir, il est proposé d'adopter comme cadre de référence les objectifs internationaux et des cibles de divers engagements agréés par la communauté internationale concernant le développement en général et le développement durable en particulier.

## Les ODD déjà souscrits par la communauté internationale

Les Objectifs de développement durable (ODD) sont l'ensemble des objectifs adoptés par la communauté internationale à Rio et actualisés au Sommet de Johannesburg en 2002. Suite à l'évaluation de la mise en œuvre du Plan d'Action 21 adopté à Rio, ce Sommet décida en effet qu'il convenait d'accélérer la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD) adoptés dix ans auparavant. Le Plan de Johannesburg englobe explicitement dans ces ODD les objectifs figurant dans la Déclaration du millénaire, dans les textes des grandes conférences des Nations unies tenues depuis 1992 et dans tous les accords internationaux conclus depuis cette date.

Pour offrir un fondement réaliste à l'application de la méthode du backcasting, le Rapport passe en revue tous ces ODD et propose, sur la base de ces engagements politiques déjà souscrits par la communauté internationale, une série d'ODD plus précis sur certains aspects sociaux, environnementaux et économiques d'un état du monde souhaité en 2050. Il est nécessaire de considérer les évolutions sur un horizon temporel aussi lointain parce que les changements à mettre en place ne peuvent s'envisager que par des évolutions progressives. Les capitaux à transformer, comme ceux du système économique (parc de logements) ou des écosystèmes (croissance d'une forêt) ont souvent une grande inertie.

## Trois objectifs primordiaux de développement durable

Trois objectifs transversaux, parmi ces nombreux ODD, sont qualifiés d'"objectifs primordiaux et de conditions absolues du développement durable". Pour comprendre le niveau d'ambition élevé des scénarios de développement durable, il est utile de rappeler ici qu'il s'agit de:

- l'"éradication de la pauvreté";
- la "protection et la gestion des ressources naturelles";
- le "changement des modes de consommation et de production non durables".

## Des cibles 2050 sur les trois capitaux

Quant à l'état du monde à l'horizon 2050 pour appliquer la méthode du backcasting, le Rapport définit plus concrètement un état des capitaux humain, environnemental et économique compatible avec un développement durable en proposant de viser les cibles suivantes.

- Capital humain: chaque individu a un revenu qui se situe au-dessus du seuil de pauvreté relative (60 % du revenu médian équivalent des ménages du pays) et peut trouver un travail convenable. Tous les pays ont d'ailleurs ratifié les conventions de base de l'OIT. Dans les pays les plus pauvres, l'espérance de vie s'élève au minimum à 70 ans. Dans les pays développés, l'espérance de vie en bonne santé est égale à celles des personnes qui avaient le statut socio-économique le plus élevé en 2005.
- Capital environnemental: la dégradation des ressources naturelles a été enrayerée. En particulier, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère sont inférieures à 500 ppm et le réchauffement global inférieur à 2°C au-dessus des températures pré-industrielles. La diversité biologique ne se dégrade plus à partir de 2010 et les droits de propriété intellectuelle permettent un partage international juste et équitable des avantages qui découlent de l'utilisation des ressources génétiques.
- Capital économique: dans tous les pays, la dette publique est gérable à long terme et inférieure à 60 % du PIB. L'accumulation de capital physique s'est faite en tenant compte des préoccupations sociales et environnementales. Le stock accumulé est tel qu'il a permis d'atteindre et de maintenir l'état des autres capitaux. Par ailleurs, les pays en développement ont accès aux meilleures technologies.

## Premières actions proposées pour construire des scénarios de backcasting

Pour construire des scénarios de backcasting atteignant ces objectifs, le Rapport propose ensuite une série d'actions à mener pour les atteindre, en ce compris des actions que la Belgique peut mener en direction du reste du monde. Toutes les pressions identifiées dans le Rapport sont couvertes par cette approche. Certaines sont traitées en profondeur. D'autres sont simplement évoquées et illustrées par l'un ou l'autre exemple. Toutes ces propositions d'actions visent à modifier les causes plutôt que les effets. Elles portent essentiellement sur les forces motrices du développement, de façon à réduire les pressions qu'elles exercent sur les capitaux humain, environnemental et économique. Elles peuvent aussi porter sur la gestion des pressions ou l'état des capitaux. Au-delà de ces propositions, une réflexion est à mener sur l'opportunité de changer le cadre institutionnel dans lequel ces actions sont menées. Ces changements concernent le domaine des pensions,

du transport ou de l'énergie (comme discuté dans ce Rapport) ou d'autres domaines.

Le Rapport rassemble ainsi un premier matériau relatif à des objectifs et des actions pouvant infléchir, en faveur d'un développement durable, les tendances actuelles des vingt pressions observées. Il met l'accent sur le besoin d'une approche intégrée pour accélérer les progrès vers un développement durable. Les interactions possibles sont en effet nombreuses. Le TransGovern fournit un cadre intégré d'analyse des actions et des objectifs proposés. Les boucles présentes dans ce modèle permettent en effet de comprendre l'existence de cercles vicieux, de *trade-offs* ou de synergies entre les objectifs. Elles permettent également de comprendre comment des actions peuvent être complémentaires ou se neutraliser, ou comment certaines actions permettent de transformer certaines dynamiques entre capitaux de base du développement en spirales d'amélioration, éventuellement par l'intermédiaire de rétroactions sur les forces motrices.

## 7. Supplément au Rapport fédéral consacré aux IDD (Indicateurs de développement durable)

Les listes d'indicateurs de développement durable (IDD) peuvent être des énumérations d'indicateurs déconnectés les uns des autres sans lien avec aucun modèle intégrateur. Mais dans le supplément consacré aux IDD accompagnant ce troisième Rapport fédéral, les indicateurs sont identifiés selon le type de fonctions remplies par chacun d'eux. Et ces fonctions permettent de les situer par rapport aux dynamiques du modèle TransGovern.

Ces quarante quatre IDD sont décrits dans des fiches où ils sont également mis en relation avec les engagements internationaux de développement durable. Ce tableau est susceptible, lui aussi, d'alimenter un débat constructif sur le développement durable. Au nombre des questions auxquelles il peut aider à répondre sur les IDD figurent les suivantes.

- Comment disposer d'assez d'information sociale et environnementale pour suivre et gouverner les orientations du développement ?
- Les forces motrices du développement sont-elles suffisamment connues et analysées comme telles ?
- Les réponses des autorités publiques peuvent-elles être représentées par de tels IDD ?
- Les pressions sur le capital humain sont-elles suffisamment identifiées ?
- L'observation du capital ou patrimoine environnemental commun - qui a tant de retard par rapport à celle des autres capitaux - est-elle suffisamment intégrée dans les informations statistiques disponibles ?



# Le développement au microscope

Chacun des Rapports fédéraux participe à un apprentissage collectif qui vise à comprendre et gouverner le développement. De nombreuses questions sur les orientations sociales, environnementales et économiques de ce développement sont en effet posées chaque jour aux gouvernants. Le deuxième Rapport fédéral a donné des exemples concrets montrant que les différentes réponses à ces questions peuvent entrer en conflit ou bien en synergie. Dans les deux cas, elles peuvent être rendues plus efficaces et plus équitables grâce à des arbitrages politiques<sup>1</sup>.

Ce troisième Rapport propose un modèle pour guider ces arbitrages vers les meilleures réponses politiques et stratégiques. Cette guidance est possible si de tels problèmes ne sont pas examinés isolément les uns des autres. Ceci requiert donc une vision de l'ensemble de la situation grâce à une organisation systématique de l'information sociale, environnementale, économique et politique disponible. C'est pourquoi cette information doit être intégrée dans un cadre systémique global offrant une vision macroscopique<sup>2</sup> du développement de la société. Il s'agit d'une tâche de longue haleine.

Cette première partie propose un premier modèle qualitatif relativement simple. Il permet d'intégrer des observations scientifiques en provenance de disciplines très diverses (sciences sociales, environnementales...) sur les conditions de vie en société. Il les met mutuellement en relation et les relie aux politiques publiques. Présenté dans cette partie 1, ce modèle est ensuite testé comme cadre de l'examen rétrospectif et prospectif des questions et réponses relatives aux politiques de développement durable. C'est selon sa logique que toute l'information multidisciplinaire rassemblée par ce Rapport est organisée dans les parties 2 à 5.

---

1. Voir Partie I du deuxième Rapport (TFDD, 2002).  
2. Le "macroscopie" est un outil symbolique créé par Joël de Rosnay pour indiquer le besoin d'observer la société au grand angulaire. Il s'oppose au microscope qui ne permet d'observer qu'un objet à la fois. Il s'intéresse donc particulièrement aux interactions entre les systèmes (de Rosnay, 1977).

## 1.1 Le modèle TransGovern

### **Transformation du bien-être et développement**

Le changement du bien-être d'une population au cours du temps dépend de l'amélioration ou de la détérioration des conditions sociales, environnementales et économiques dans lesquelles elle vit. Cette transformation qualitative et quantitative du bien-être d'une population est liée aux pressions et chocs que subissent ces conditions ainsi qu'aux politiques menées. Elle dépend des ressources humaines, environnementales et économiques dont dispose le pays ainsi que de l'état de ses institutions au début de la période considérée. Cette transformation, qui rencontre dans certains pays des problèmes de survie et de lutte contre la pauvreté absolue, est appelée "développement".

### **Niveau du PNB par habitant et développement**

La portée de ce mot "développement" a été diminuée en le confinant à ce que les nations pauvres devraient faire pour devenir plus riches<sup>1</sup>. La terminologie de l'ONU distingue même les "pays les plus développés"<sup>2</sup> de ceux qui sont "moins" et "les moins" développés<sup>3</sup>. Ces groupes sont constitués selon le niveau de PNB par habitant. Cette appellation est utilisée dans ce Rapport mais uniquement pour des raisons de précision statistique<sup>4</sup>.

Cette appellation suggère que les pays les plus riches sont parvenus à un stade de développement achevé montrant la voie à suivre par les autres pays. Or aucun pays ne peut se targuer de performances sur tous les indicateurs de développement à la fois (richesse économique, systèmes de protection sociale, contribution à la dégradation des écosystèmes, mortalité des jeunes par suicide...). Il existe une grande diversité dans les voies du développement.

### **Développement d'une société**

Tous les pays du monde sont, de fait, en développement permanent. C'est pourquoi les précédents *Rapports fédéraux sur le développement durable* ont défini le développement comme suit: "*Le développement d'une société est la transformation de ses conditions de vie en interaction avec ses possibilités de décision et d'action, notamment politiques*"<sup>5</sup>.

Le développement ne transforme donc pas automatiquement une société en *good society*. Une telle transformation de la société dépend de sa capacité à se gouverner, en se dotant d'institutions capables de prendre et d'appliquer de bonnes décisions stratégiques et politiques. Mais elle ne dépend pas seulement des possibilités de décision ou d'action de sa propre population. Elle dépend aussi de la coopération internationale.

- 
1. Introduction au Rapport Brundtland (CMED, 1987: XXII). Ce rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement est introduit par un texte de Mme Gro Harlem Brundtland, sa présidente.
  2. Les pays les plus développés sont les pays européens, l'Amérique du Nord, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Japon.
  3. A l'intérieur de la catégorie des pays "moins développés", la cinquantaine de pays distingués par leur niveau de développement particulièrement bas sont les pays "les moins développés".
  4. Les pays les plus, moins et les moins développés ont un PNB par habitant de, respectivement au minimum 9 206 us\$, entre 201 en 9 205 us\$ et de au plus 200 us\$ pour la période 2001/2002. (UNDP, 2004 et communication personnelle du SPF Affaires extérieures, Direction générale de la Coopération au développement).
  5. TFDD, 1999:27, 2002: 3-4.

### Un Rapport construit selon le modèle "TransGovern"

Le cadre d'analyse du présent Rapport est articulé sur cette définition à l'aide d'un modèle relativement simple<sup>1</sup>. Il est appelé TransGovern, abréviation de *Transformation of living conditions through Governing*, parce qu'il relie deux processus fondamentaux du développement qui sont interactifs:

- la transformation des conditions de vie liées aux forces motrices et aux capitaux de base du développement;
- les réponses et stratégies politiques des gouvernants pour orienter cette transformation vers le type de développement souhaité par la société.

### Les autres réponses nécessaires

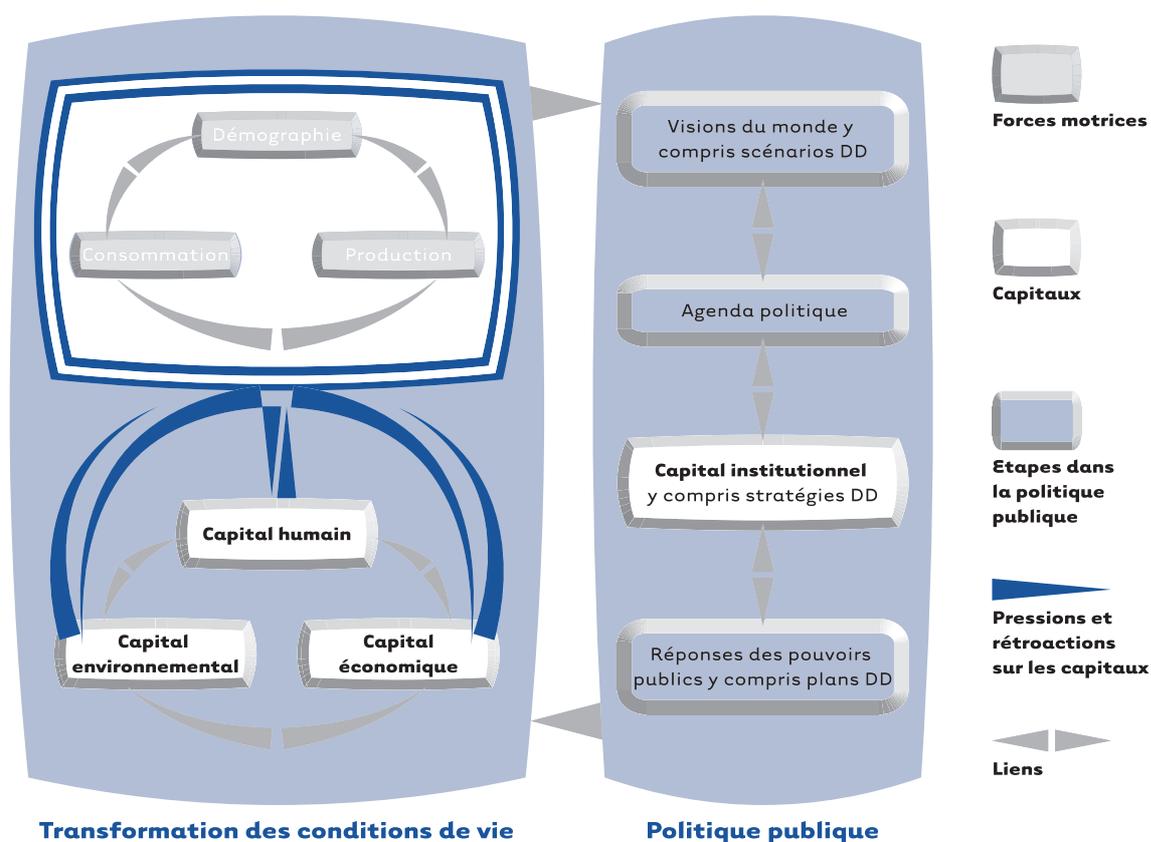
Une meilleure connaissance de l'influence que ces deux processus ont l'un sur l'autre peut contribuer à faciliter la gestion des conditions de vie par les pouvoirs publics et à la mise en œuvre générale des politiques et des objectifs de développement. Il va de soi que les pouvoirs publics gouvernants ne sont pas seuls à apporter des réponses ayant une influence sur ces transformations. Mais seules les réponses politiques relèvent de la mission assignée au *Rapport fédéral sur le développement durable* par la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable. Les autres réponses nécessaires relèvent de la responsabilité des acteurs de la société civile.

### Origine du TransGovern

Le deuxième Rapport annonçait l'intégration des différents modèles qu'il utilisait dans un *cadre d'analyse systémique global*<sup>2</sup>. Le TransGovern relève ce défi en proposant une variante triangulaire du modèle DPSIR. Le DPSIR est le modèle connu pour les indicateurs relatifs à l'environnement qui relie les Forces motrices (*Driving Forces*), Pressions (*Pressure*), Etats des capitaux (*State*) et Impacts sur les capitaux (*Impact*) aux Réponses et stratégies politiques (*Response*)<sup>3</sup>.

Le TransGovern combine ces concepts du DPSIR au modèle dit "triangulaire" ciblé sur les interactions entre capitaux humain, environnemental et économique<sup>4</sup>. Le TransGovern contient également un volet original sur la politique des pouvoirs publics suivant une approche de la décision politique développé dans un Working Paper<sup>5</sup>. Ce volet politique du TransGovern est compatible avec la théorie sur les risques humains, environnementaux et sociétaux du WRR<sup>6</sup> qui fondait le volet prospectif des deux premiers Rapports fédéraux.

- 
1. Le modèle TransGovern assemble sous une forme dynamique des modèles et des schémas issus de différentes disciplines et utilisés dans les deux premiers *Rapports fédéraux sur le développement durable* (TFDD, 1999:27, 40-47; TFDD, 2002: 7, 8, 17 et 24.) et plusieurs études de la Task force développement durable (Working Papers: Frère, 2004; Zuinen & Varlez, 2004; Henry, 2005) ainsi que d'autres institutions compétentes sur le terrain du développement durable, citées dans la suite du texte.
  2. TFDD, 2002: 25.
  3. Le schéma *Pression-Etat-Réponse* a été développé par l'Organisation de coopération et de développement économiques. Voir OECD, 1999.
  4. Rotmans, 2001.
  5. Dresselaers, 2004.
  6. Cette démarche s'inscrit dans le prolongement de l'approche du Conseil scientifique néerlandais pour la politique gouvernementale (*Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid*). Voir WRR, 1994: 44.

**FIGURE 4 - Modèle TransGovern**

### Contenu du TransGovern

Le modèle TransGovern (voir figure 4) relie l'évolution des conditions de vie en société (cadran gauche) au processus de décisions politiques pour un développement durable (cadran de droite). Suivant la boucle d'apprentissage exposée dans le deuxième Rapport fédéral, cette évolution influence cette prise de décision (flèche grise du haut, de gauche à droite). Et ces décisions ont des effets sur cette évolution (flèche grise du bas, de droite à gauche).

Outre ces interactions entre conditions de vie et processus de décision, le TransGovern - qui n'a pas pour ambition d'être un modèle rendant compte de tous les aspects du développement - représente aussi les relations internes à ces conditions de vie et à ce processus de décision politique :

- dans le cadran de gauche, relatif à la transformation des conditions de vie, il met en évidence le rôle des forces motrices du développement, c'est-à-dire les dynamiques démographiques et les modes de production et de consommation. Il montre leurs pressions sur les capitaux humain, environnemental et économique, dont il souligne l'interdépendance et l'importance des effets en retour sur les forces motrices.
- dans le cadran de droite relatif à l'action des pouvoirs publics, il montre comment des visions du monde, y compris des scénarios prospectifs, peuvent influencer l'agenda politique. Cet agenda politique détermine alors les réponses apportées par les pouvoirs publics aux problèmes de développement qui sont posés et leur capacité à relever le défi de réali-

ser un développement durable. Pour élaborer ces réponses, y compris les Plans de développement durable, un quatrième type de capital joue un rôle essentiel: c'est l'institutionnel qui détermine les conditions de la prise de décisions politiques.

### **Développement du TransGovern dans les chapitres suivants**

Les différents éléments du cadre TransGovern sont expliqués de façon plus détaillée dans la suite de cette partie 1, en allant de la partie gauche à la partie droite de la figure 4. Le chapitre 1.2 traite des trois forces motrices et le chapitre 1.3 définit les capitaux de base du développement. Le chapitre 1.4 traite de l'état des capitaux et des pressions positives et négatives que ces forces exercent sur eux. Le chapitre 1.5 aborde ensuite la politique des pouvoirs publics. Après ces quatre sections traitant du développement en général, les grands objectifs politiques d'un développement qui soit durable sont présentés au chapitre 1.6. Le lien peut alors être fait, enfin, au chapitre 1.7, avec les cibles et indicateurs, outil par excellence de la bonne gouvernance des politiques de développement durable.

## **1.2 Trois forces motrices du développement**

Les forces motrices du développement, ou forces directrices, sont des processus humains et des activités économiques qui exercent une influence sur l'état des capitaux de base du développement. Il s'agit dans ce Rapport des actions liés à la démographie, à la consommation et à la production qui exercent une influence particulièrement forte sur la transformation des conditions de vie en société. C'est pourquoi leur rôle est particulièrement mis en évidence dans le modèle TransGovern.

### **Démographie**

La première force motrice comprend les dynamiques qui concernent la démographie. La démographie recouvre les différentes façons dont la population satisfait son besoin d'évoluer en taille, en composition et en distribution géographique<sup>1</sup>.

Les structures démographiques examinées dans ce Rapport mettent l'accent sur les flux de population ainsi que sur les variations et déterminants de celle-ci. Les changements dans ces structures ont des impacts importants même s'ils ne sont perçus qu'à long terme. Mais elles sont difficiles à influencer car il y a une grande part d'incertitude sur l'effet des mesures prises en ce domaine.

C'est pourquoi les dynamiques démographiques influençant ces structures sont largement prises en compte dans les travaux internationaux sur le développement durable. Et c'est pourquoi aussi les structures démographiques et leurs changements sont l'une des trois forces motrices du modèle TransGovern, où ils influencent l'évolution des capitaux de base du développement.

### **Consommation**

La deuxième force motrice comprend les actes de consommation. La consommation recouvre tout acte par lequel des biens et des services sont utilisés pour satisfaire des besoins, qu'il s'agisse de besoins individuels des ménages ou de besoins collectifs. Dans ce Rapport, l'accent est mis sur la consommation des ménages, dite consommation privée<sup>2</sup>.

1. De Groote & Truwant, 2003: 28.

2. La consommation des administrations publiques est néanmoins traitée dans la partie 5 comme levier du développement. Elle a été définie dans le premier Rapport fédéral, TFDD, 1999: 123.

Les modes de consommation sont les différentes manières ou habitudes qu'ont les ménages de satisfaire un besoin (ex: le besoin de mobilité) à partir d'**une demande** de biens de consommation (ex: la consommation de voitures et de carburant) ou de services (ex: la consommation de services de transports collectifs). Ils engagent leur responsabilité dans cette activité car il existe de nombreuses façons possibles de réaliser cette consommation et d'y participer. Ces modes jouent également un rôle social fondamental puisque la consommation est en partie utilisée par le ménage pour se définir dans la société: "*les consommateurs sont motivés par un mélange d'anxiété (comment les autres les perçoivent) et d'envie (face à ceux qui ont un statut social plus élevé)*"<sup>1</sup>.

Les changements de ces modes de consommation modifient le volume et la composition de la consommation. Les choix de modes de consommation ont donc des impacts importants sur l'état des capitaux du développement. C'est pourquoi cette notion de modes de consommation est fortement présente dans les travaux internationaux sur le développement durable. Et c'est pourquoi aussi les modes de consommation et leurs changements sont l'une des trois forces motrices du modèle TransGovern, où ils influencent l'évolution des capitaux de base du développement.

## **Production**

La troisième force motrice comprend les actes de production. La production de biens et de services recouvre tout acte par lequel des biens et des services sont utilisés pour être transformés en produits, c'est-à-dire en d'autres biens et d'autres services<sup>2</sup>.

Les modes de production sont les différentes façons dont les producteurs créent une offre de produits sur le marché des biens et des services et les mettent en grande partie en vente pour satisfaire ou susciter la demande des consommateurs. Ce sont les entreprises privées ou publiques qui réalisent la production en utilisant les services rendus par différents capitaux (voir 1.3). Elles engagent leur responsabilité dans cette activité car il existe de nombreuses façons possibles d'organiser cette production et d'y participer. Ces modes jouent également un rôle social fondamental car ils concernent la relation salariale, l'emploi, les rémunérations, les horaires, la représentation des salariés, etc.

Les changements de ces modes de production modifient le volume et la composition de la production. Les choix de modes de production ont donc des impacts importants sur l'état des capitaux du développement. C'est pourquoi cette notion de mode de production est, elle aussi, largement utilisée dans les travaux internationaux sur le développement durable. C'est pourquoi aussi les modes de production et leurs changements sont une des 3 forces motrices du modèle TransGovern, où ils influencent l'évolution des capitaux de base du développement.

---

1. Selon Veblen, dans Crocker & Linden, 1998: 144.  
2. Sur base de Jacquemin & Tulkens, 1988.

**Marchés des biens et services**

Les mécanismes de l'offre et de la demande rassemblent les vendeurs et les acheteurs de biens et services sur le marché des biens et services. Ce marché est un lieu d'interaction entre les forces motrices de production et de consommation. Les producteurs y offrent leurs produits et services et les consommateurs les y achètent.

La consommation et la production sont donc engendrées par les mécanismes de l'offre et de la demande sur les marchés. Elle font, à ce titre, partie de la composante économique du développement. Mais ce sont des flux qui n'appartiennent pas au stock de capital économique. Elles résultent des activités économiques rendues possibles par le capital économique qui est l'un des trois capitaux définis dans le chapitre suivant.

**Marché des capitaux**

Il existe aussi un marché des capitaux<sup>1</sup> qui est le lieu d'interaction entre, d'une part, les capitaux humain, environnemental et économique, et, d'autre part, la production. Ce marché rassemble les propriétaires des trois capitaux et les producteurs. Dans le modèle TransGovern, ce marché des capitaux est donc un concept très général. Il inclut le marché du travail (capital humain), le marché des matières premières (capital environnemental) et le marché financier (capital économique). Il inclut aussi les différentes formes d'internalisation des coûts sociaux et environnementaux et les actions des producteurs de biens et services publics.

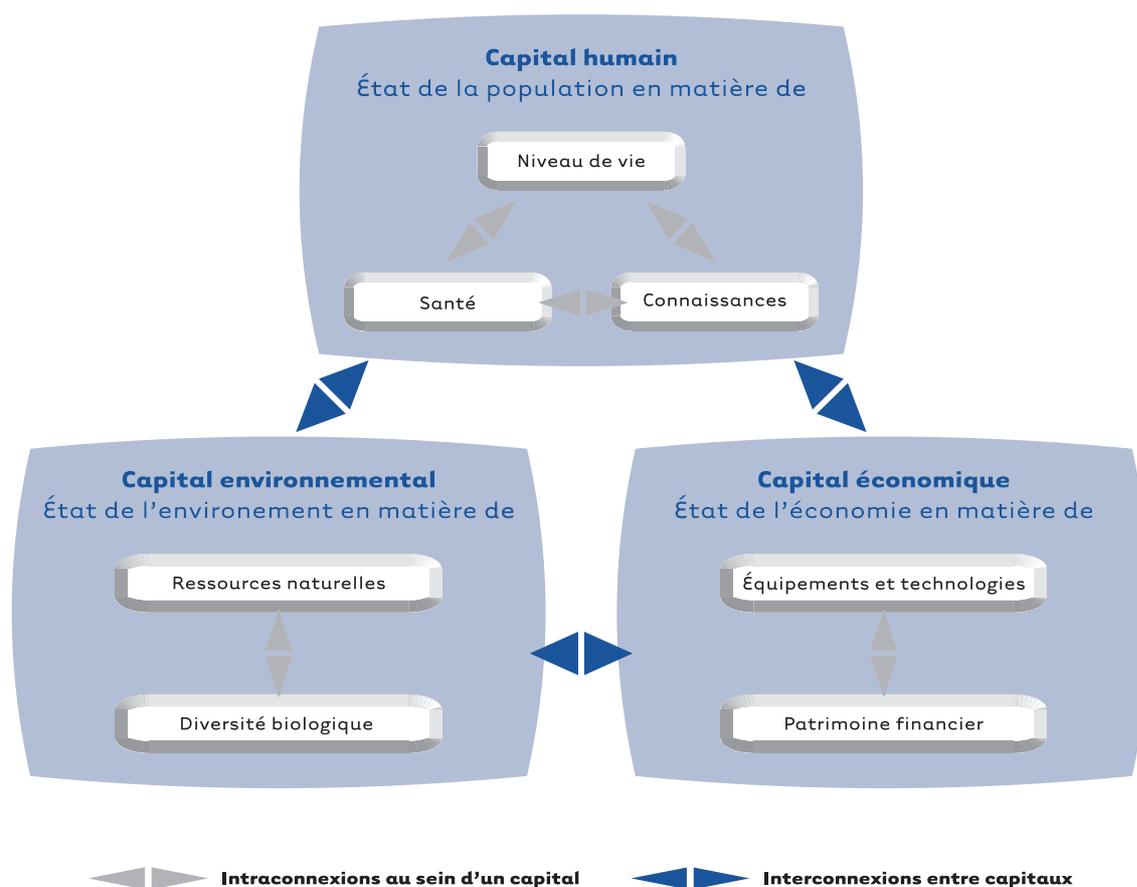
### 1.3 Trois capitaux de base du développement

**Le bien-être d'une société**

Comme indiqué au premier chapitre, le changement du bien-être d'une société au cours du temps dépend des ressources humaines, environnementales et économiques dont dispose le pays. Autrement dit, c'est de ces ressources que dépend la société pour satisfaire ses besoins. Elles constituent des "capitaux" dont l'accumulation et les interactions conditionnent l'évolution du développement.

Une définition plus ou moins large est donnée à la notion de "capital" selon les modèles. Les capitaux tels qu'ils sont identifiés dans le modèle TransGovern sont définis dans ce chapitre et représentés à la figure 5<sup>2</sup>. Ces définitions permettent d'élargir la notion strictement économique du "bien-être" à des considérations autres que la satisfaction des besoins matériels. Cet élargissement est nécessaire pour pouvoir examiner les chances d'un développement durable.

- 
1. Le concept de marché des capitaux tel qu'utilisé dans ce Rapport n'est pas réduit au marché des facteurs de production. Dans ce Rapport, en effet, les stocks de capitaux ne peuvent être assimilés à des facteurs de production tels que définis en économie. C'est ainsi, par exemple que le stock "santé" n'est pas un facteur de production.
  2. Cette représentation est une variante explicite du schéma d'interaction entre les capitaux présenté dans le deuxième Rapport à la figure 1.2 (TFDD, 2002:9).

**FIGURE 5 - Modèle TransGovern: définition des capitaux****Capital humain**

Le capital humain est l'ensemble des ressources en "*connaissances, aptitudes, compétences et caractéristiques individuelles qui facilitent la création de bien-être personnel*"<sup>1</sup>. Ainsi défini, le capital humain peut être ventilé en trois sous-capitaux correspondant non seulement au bien-être matériel mais aussi à la santé et à la formation (structurée au non).

- Le *niveau de vie* est le niveau de bien-être matériel atteint par chaque individu ou par chaque ménage.
- La notion de *santé* recouvre à la fois la santé physique et la santé mentale, en ce y compris des aspects génétiques et socioculturels, de même que ceux liés au milieu de vie et aux conditions de travail.
- Les *connaissances* englobent l'ensemble des savoirs, compétences et aptitudes qu'un individu a (ou n'a pas) acquis dans le cadre d'un enseignement ou d'une formation (structurée ou non), et qu'il est capable d'utiliser.

1. OCDE, 2001c: 39.

### Capital environnemental

Le capital environnemental, contrairement à l'approche étroite<sup>1</sup> qui le réduit souvent aux ressources naturelles, englobe aussi la diversité biologique.

- Les *ressources naturelles* sont l'eau, l'atmosphère, la terre et les minerais.
- La *diversité biologique* comprend l'ensemble des espèces vivantes: microorganismes, champignons, plantes et animaux.

### Capital économique

Le capital économique d'un pays contient "les moyens de production fabriqués par l'homme, comme les machines, les outils et les bâtiments, mais également les infrastructures qui ne sont pas spécifiquement liées à l'activité de production, les actifs incorporels et les actifs financiers permettant d'influer sur le débit actuel et futur de la production"<sup>2</sup>. Ainsi défini, il peut être ventilé en deux sous-capitaux comme suit:

- le *capital physique et technologique* qui comprend comme mentionné ci-dessus les machines, les outils et les bâtiments, mais également les infrastructures et des actifs incorporels. Ces derniers sont par exemple les logiciels et les brevets associés à la technologie<sup>3</sup> détenue par un pays;
- les *actifs financiers nets*, appelé aussi *patrimoine financier*, correspondent au solde des actifs et passifs financiers<sup>4</sup> (tels que le numéraire, les dépôts, les actions et obligations, etc.).

### Capital institutionnel

Outre les capitaux cités plus haut, les précédents Rapports fédéraux ont distingué un quatrième type de capital: le capital institutionnel. Il s'agit de "l'ensemble des structures organisationnelles, légales, sociétales caractérisant la gouvernance d'un pays et déterminant les possibilités d'engagement civique, de résolution des conflits..."<sup>5</sup>.

Le capital institutionnel est souvent fondu dans la notion plus large de capital social. Celui-ci englobe les réseaux, les valeurs partagées et les conventions qui facilitent la vie entre les groupes ou en leur sein<sup>6</sup>. Cette notion de "capital social" mêle donc des éléments du capital humain et du capital institutionnel.

Le souhait de ce Rapport est de ne pas confondre ces deux types de capitaux parce qu'ils correspondent à deux aspects fondamentalement différents du développement de la société. Du niveau du capital institutionnel d'un pays dépendent notamment les possibilités pour une autorité de traduire en actions concrètes ses décisions de développement durable. Le rôle joué par ce capital est abordé de façon plus détaillée au chapitre 1.5 dans le cas des pouvoirs publics.

---

1. Bartelmus, 1994: 41. Traduction BFP de: "Natural resources are usually defined narrowly to refer to actually exploited assets, in particular for material inputs into economic production and consumption".

2. OCDE, 2001c:39.

3. La technologie peut être définie comme l'accumulation de pratiques et de techniques combinées à différents types de savoir-faire et de connaissances, notamment scientifiques. Elle entre donc dans la composition du capital physique et technologique tout en étant liée à l'état des connaissances.

4. Un exemple de passif financier est la dette des pouvoirs publics. Pour les agents économiques qui ont prêté aux pouvoirs publics, cette dette des pouvoirs publics représente un actif financier.

5. TFDD, 2002: 7.

6. OECD, 2001a.

### **Un lien entre les générations**

Ces quatre différents types de capital et leurs interactions sont l'un des principaux mécanismes assurant un lien entre les générations. Ce lien est assuré par leur durée de vie et les répercussions des décisions d'investissement et de mise en rebut. Chacun d'eux comporte des stocks qui s'accroissent grâce à ces flux d'investissement mais qui se déprécient aussi au fil du temps.

Dans certains cas, comme celui des ressources renouvelables, ces capitaux peuvent augmenter grâce aux flux de régénération naturelle. Mais souvent, ces variations des flux mettent longtemps à se répercuter sur les stocks. Il est souvent considéré comme choquant de parler de stock de "ressources humaines" ou de "capital humain". Mais l'approche proposée ici prend le contre-pied de ces critiques en aidant à identifier les risques de surestimation des capacités de régénération naturelle des capitaux pour mieux les protéger.

### **Accroître les chances d'un développement durable**

Des signes de détérioration grave sont en effet observés pour certains sous-capitaux. C'est le cas, par exemple, de populations dont l'espérance de vie a baissé dans certaines parties du monde. C'est le cas aussi de certaines ressources naturelles en voie de disparition. Ces cas sont différents les uns des autres et ces sous-capitaux présentent des caractéristiques et des longévités différentes. Mais ils ont en commun de pouvoir se détériorer gravement si leur gestion n'est pas durable.

Par contre, si la gestion de ces capitaux est gouvernée par un souci de développement durable, ces capitaux peuvent aussi s'accumuler ou se reconstituer. Veiller à une évolution durable de ces stocks est donc une attitude responsable envers les générations futures et le développement à long terme. Le défi est de parvenir à développer les capitaux humain, environnemental et économique de façon à répondre aux besoins actuels et croissants de l'humanité, tout en évitant l'accumulation de dettes sur l'avenir. Les pressions actuelles sur les êtres humains, la nature et l'économie et leurs interactions, doivent donc être envisagées sous l'angle de ce défi pour accroître les chances d'un développement durable. Ces pressions sont définies dans le chapitre suivant.

## **1.4 Etat des capitaux et pressions sur les capitaux**

### **Etat des stocks de capitaux**

A chacun des capitaux définis au chapitre précédent correspond un ensemble de stocks qui se trouvent dans un certain état. L'état d'un stock peut être caractérisé par sa quantité, sa qualité, sa répartition dans les classes sociales et sa distribution géographique. Dans le capital humain, le stock de santé, par exemple, comprend des aspects quantitatifs comme la distribution de la santé dans l'ensemble de la population, des aspects qualitatifs comme l'espérance de vie en bonne santé et des aspects géographiques comme la répartition géographique des maladies.

Chaque stock de capital possède des fonctions particulières. L'une des fonctions de la santé est, par exemple, de permettre à un individu de mener la vie qu'il souhaite et de s'épanouir, que ce soit par le travail, par la détente, ou par d'autres voies<sup>1</sup>. Les modèles économiques mettent davantage l'accent sur le rôle des flux, comme les dépenses de santé, que sur celui des stocks, comme l'état de santé de la population.

---

1. Grosskurth & Rotmans, 2004: 5.

### **Liens entre les capitaux et entre leurs composantes**

Les liens existants entre les différents stocks de capitaux et, en leur sein, entre leurs composantes sont représentées sous forme de flèches à la figure 5. Le cadre TransGovern donne respectivement à ces deux types de relations, les deux noms suivants: *interconnexions* et *intraconnexions*.

### **Interconnexions entre capitaux**

Les interconnexions désignent les relations d'interaction entre les différents stocks de capitaux. L'examen de ces relations est particulièrement pertinent dans le cadre d'un développement durable puisque celui-ci a notamment pour critère le principe d'intégration. Ce principe préconise la prise en compte des interactions entre les différents types de capitaux avant toute prise de décision. C'est pourquoi ce Rapport fait une large place à ces relations.

Quelles soient négatives ou positives, les interconnexions peuvent être directes comme le montrent les exemples suivants.

- Entre capitaux humain et économique: la santé d'une population et son niveau de connaissances (capital humain) peuvent être un handicap ou un atout pour le développement technologique (capital économique).
- Entre capitaux environnemental et humain: certains gaz précurseurs de l'ozone présents dans l'air (capital environnemental) ont, selon leur niveau de concentration, un impact négatif ou nul sur la santé (capital humain).
- Entre capitaux environnemental et économique: des inondations (capital environnemental) nécessitent des dépenses privées et publiques, notamment pour reconstruire des infrastructures dans les zones sinistrées (capital économique).

Mais les interconnexions ne sont pas toujours directes. Elles peuvent en effet s'établir par le biais d'activités de production ou de consommation. C'est le cas des connaissances et compétences (capital humain) de la population active, qui doivent pouvoir convenir au niveau technologique des équipements physiques (capital économique) des activités de production. Via la croissance économique, elles peuvent aussi avoir une influence indirecte sur la (réduction de la) dette publique (capital économique).

### **Intraconnexions au sein des capitaux**

Les intraconnexions désignent les relations d'interaction entre différents éléments d'un seul et même capital, comme le montrent les exemples suivants.

- Au sein du capital humain: le niveau de vie est lié à celui des connaissances et compétences et peut aussi avoir une influence sur l'état de santé de la société. Et réciproquement.
- Au sein du capital environnemental: l'eau est indispensable à tout écosystème et les écosystèmes ont, en retour, un impact sur la quantité d'eau disponible, que ce soit sur place ou ailleurs dans le monde.
- Au sein du capital économique: un gouvernement dispose de moins ou de plus de moyens pour effectuer des travaux d'infrastructure selon qu'il doit ou non rembourser des charge d'intérêts pour la dette publique.

### **Pressions des forces motrices sur l'état des capitaux**

Dans le modèle TransGovern, les capitaux humain, environnemental et économique disponibles pour le développement sont non seulement interdépendants les uns des autres mais aussi soumis aux influences des forces motrices. Chacune de ces influences est considérée comme une pression.

Les pressions des forces motrices sur les capitaux sont représentées à la figure 4 sous forme de flèches foncées descendantes. Les dynamiques démographiques et les modes de consommation et de production exerçant ces pressions sur les capitaux ont ainsi un impact sur le développement actuel et potentiel.

Chaque pression a pour effet de modifier l'état des stocks de capitaux. Par exemple, les émissions de polluants entraînent une diminution de la diversité biologique. Autre exemple: un investissement dans les améliorations technologiques du capital physique peut entraîner un accroissement de celui-ci et une protection de la diversité biologique. Tant la quantité que la qualité ou la distribution géographique d'un stock peuvent être influencée par une telle pression.

### **Exemples de pressions liées à la croissance économique**

Les pressions exercées sur les capitaux peuvent être positives ou négatives. C'est ainsi que, par exemple, la croissance de la consommation ou de la production peut exercer des pressions positives ou négatives sur les capitaux de base du développement. La pression de cette croissance économique a un caractère positif par les possibilités qu'elle offre d'investir dans les stocks des trois types de capitaux décrits plus haut. Elle a un caractère négatif lorsque les secteurs qui ont contribué à cette croissance utilisent, par exemple, de façon trop intensive ces stocks des trois capitaux ou lorsqu'il sont fortement polluants.

Dans tous les pays du monde, les pouvoirs publics doivent gérer les pressions exercées sur les capitaux de base du développement afin d'améliorer ces stocks dont dépend le bien-être. Cette amélioration simultanée des conditions sociales, environnementales et économiques dans lesquelles vit la société est donc le souci central des politiques de développement durable (introduites par le chapitre 1.5) et des objectifs de développement durable (résumés au chapitre 1.6).

## **1.5 Politique publique et développement durable**

### **Des réponses et des stratégies politiques**

Pour gérer le développement d'une société, ses gouvernants doivent pouvoir gouverner les pressions exercées par les forces motrices sur les capitaux. Comme indiqué au premier chapitre, les pouvoirs publics gouvernants ne sont pas les seuls à apporter des réponses ayant la capacité d'influencer les transformations en cours dans les conditions de vie, d'autres réponses sont nécessaires et relèvent de la responsabilité des acteurs de la société civile.

La formulation de réponses et de stratégies politiques est particulièrement requise quand les pressions ne peuvent pas être autorégulées par le système économique de façon décentralisée et sont donc des externalités. Elle est représentée dans la partie droite de la figure 4. Comme le montre la figure 6, ces politiques portent tantôt directement sur les capitaux, tantôt sur les forces motrices. La figure 6 est une version plus élaborée de la figure 1.3 du deuxième Rapport fédéral.

Le modèle TransGovern permet de décrire tant la politique menée que la politique à mener. Il ne concerne pas seulement le niveau de décision fédéral. Des agendas politiques existent en effet à différents niveaux de pouvoir, de même que le capital institutionnel et les réponses des pouvoirs publics sont en cons-

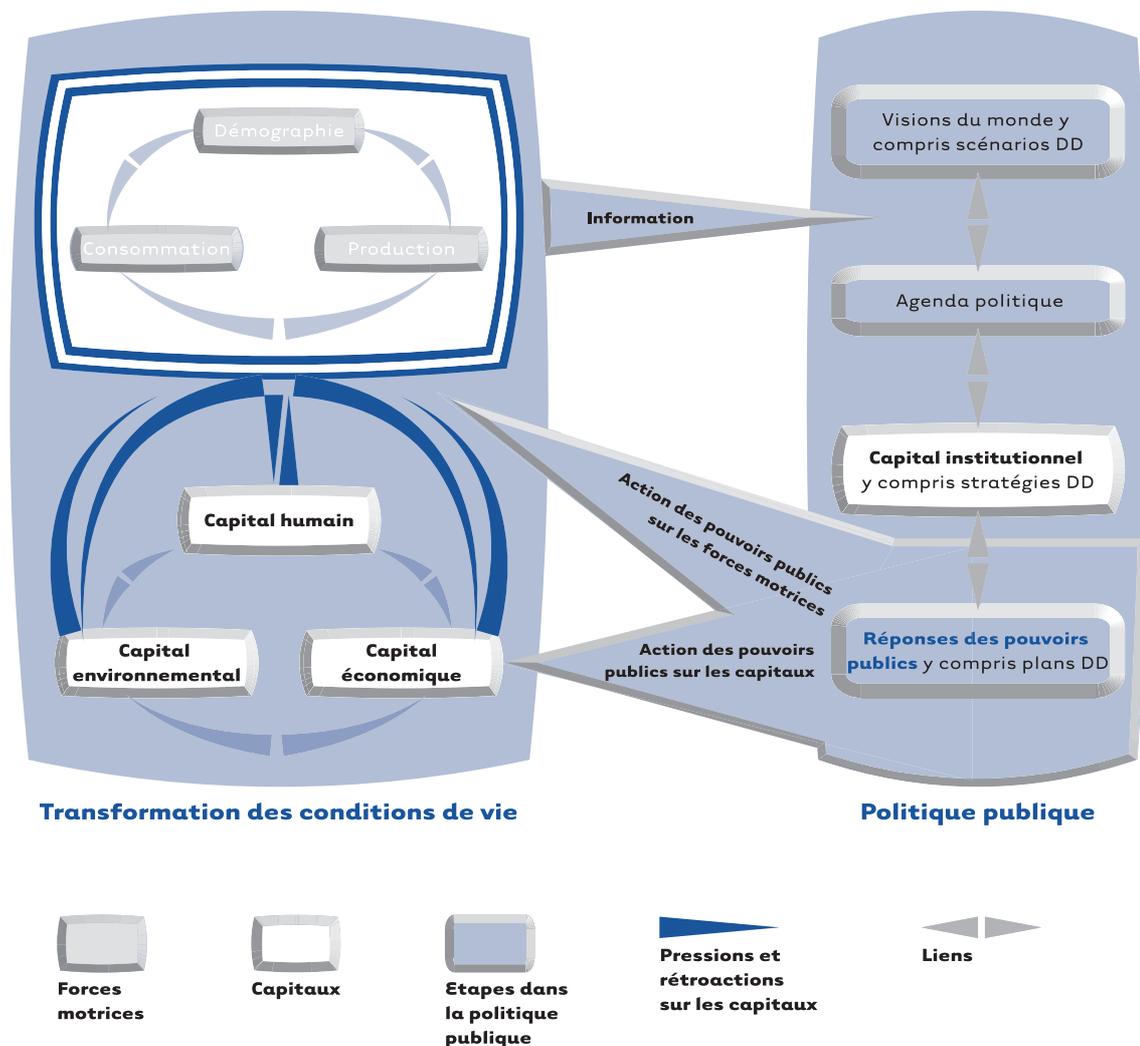
tante évolution à différentes échelles politiques (mondiale, européenne, fédérale, communautaire, régionale et locale)<sup>1</sup>.

**Les pouvoirs publics formulent les réponses sur base d'informations**

Les autorités publiques peuvent intervenir de façon éclairée sur la transformation des conditions de vie grâce aux informations qu'elles reçoivent au sujet de la démographie, de la production et de la consommation, de l'état (attendu) des capitaux et des pressions exercées sur les capitaux. Ce flux d'information est indiqué par la flèche qui relie la "Transformation des conditions de vie" à la "Politique publique". S'il est intégré dans un cadre systémique global, il peut prendre la forme d'un ou de plusieurs scénarios.

Les pouvoirs publics obtiennent ces informations via les administrations, les organisations de la société civile, les médias, les milieux scientifiques, les groupes de pression et d'autres sources comme les instituts effectuant des projections et de la prospective. Toutes ces informations permettent d'améliorer le niveau des connaissances sur le fonctionnement du système social.

**FIGURE 6 - Modèle TransGovern: réponses des pouvoirs publics**



1. Cet espace de l'intégration des politiques publiques et stratégies de développement durable a été décrit dans le deuxième Rapport qui l'illustre à la figure 1.4.

### **Connaissances insuffisantes et incertitudes**

Cependant, les connaissances ne seront jamais suffisantes pour étayer la totalité des réponses des pouvoirs publics. Dans le cadre du développement durable, c'est surtout l'information sur les liens entre les différents capitaux qui fait défaut, la plupart des informations étant organisées de manière thématique. Des niveaux de connaissance très variables sont atteints sur les effets de différentes activités humaines sur les capitaux. De même, les informations qui permettraient de calculer la probabilité que se produise tel effet ou événement ne sont pas toujours disponibles.

Suite à cette information imparfaite et à ce manque de connaissance, les décideurs politiques sont confrontés à la nécessité d'opérer des choix comportant des risques, des incertitudes et des zones d'ignorance. Dans une telle situation, les perceptions variables de la marche du monde et des différentes sortes de risques existants jouent un rôle important. Ces perceptions différentes étant une donnée subjective, elles sont donc influencées par des valeurs et des normes.

### **Représentation du monde et perceptions**

Une représentation du monde est basée sur certaines perceptions de la réalité et un décideur politique l'adopte en fonction de sa sensibilité à certains risques<sup>1</sup>. Ceci signifie concrètement que les décideurs fixent les objectifs politiques en réagissant aux risques qu'ils perçoivent. A une représentation du monde articulée sur certaines perceptions de la réalité correspond donc certaines priorités politiques. Par exemple, à différentes perceptions des risques liés à une élévation de la température suite au renforcement de l'effet de serre, correspondent différentes priorités de fixation d'objectifs politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

### **Agenda politique**

Dans un système démocratique, les programmes des partis politiques contiennent ainsi des visions du monde différentes. De plus, certaines options idéologiques et stratégiques jouent également un rôle dans l'établissement des programmes politiques. En fonction des rapports de force existants, les partis parviennent, ou non, à porter certaines parties de leur programme à l'agenda politique.

### **Capacité des pouvoirs publics**

Quant à la capacité des pouvoirs publics à concrétiser les points inscrits à cet agenda politique, elle est déterminée par l'état des structures organisationnelles, légales et sociales d'un pays. Ce capital institutionnel joue un rôle critique pour pouvoir appliquer efficacement les règles et les procédures.

Il détermine notamment les possibilités qu'ont les citoyens de s'engager dans la vie sociale et de résoudre des conflits<sup>2</sup>. Dans le contexte du développement durable, l'existence d'une stratégie de développement durable évolutive, soutenue par la participation et la consultation du public et nourrie par des rapports rétrospectifs et prospectifs ainsi que des plans, revêt une importance primordiale.

### **Réponses des pouvoirs publics**

Les réponses des pouvoirs publics résultent de processus politiques dont la qualité dépend de l'état du capital institutionnel. Ce sont des décisions prises par les autorités, soit pour faire évoluer les comportements d'un groupe-cible

---

1. Le terme représentation du monde reprend donc aussi bien les notions de vision du monde que de vision politique présentées dans le deuxième *Rapport fédéral sur le développement durable*.  
2. Bartelmus, 1994: 63.

déterminé qui puisse modifier les forces motrices, soit pour influencer directement l'état des stocks de capitaux, comme le montrent les flèches de la figure 6.

Dans un modèle du type TransGovern, une politique de développement durable apparaîtra comme l'expression d'une volonté de réorienter les forces motrices et les capitaux de base du développement en cours dans la voie d'un développement durable. Les enjeux étant particulièrement complexes, ces améliorations ne peuvent se réaliser que progressivement et selon un processus d'apprentissage. Une telle politique nécessite donc une évaluation suivie de la situation afin de pouvoir orienter le développement vers les ambitieux objectifs de développement durable résumés au chapitre suivant, tout en s'adaptant à la transformation permanente des conditions de vie.

## 1.6 Trois objectifs primordiaux de développement durable

### De Rio, 1992, à Johannesburg, 2002

Rio fut en 1992 la première Conférence mondiale sur l'environnement et le développement mais Johannesburg, dix ans plus tard, fut le premier Sommet mondial sur le développement durable. Les objectifs de développement durable (ODD) sont l'ensemble des objectifs adoptés par la Communauté internationale à Rio et actualisés au Sommet de Johannesburg en 2002.

La mise en œuvre du Plan d'Action 21 adopté à Rio fut évaluée à Johannesburg. Suite à cette évaluation, ce Sommet décida qu'il convenait d'accélérer la mise en œuvre des objectifs de développement durable adoptés dix ans auparavant. Le Plan de Johannesburg englobe explicitement dans ces ODD les objectifs figurant dans la Déclaration du millénaire, dans les textes des grandes conférences des Nations unies tenues depuis 1992 et dans tous les accords internationaux conclus depuis cette date<sup>1</sup>.

### Trois objectifs de développement durable primordiaux

Trois objectifs transversaux, parmi ces nombreux ODD, sont qualifiés d'"*objectifs primordiaux et de conditions absolues du développement durable*"<sup>2</sup>. Il s'agit de:

- l'"*éradication de la pauvreté*";
- La "*protection et la gestion des ressources naturelles*";
- le "*changement des modes de consommation et de production non durables*".

### Ces trois objectifs portent chacun sur les trois piliers

Chacun de ces trois ODD est transversal parce que chacun d'eux comporte des aspects relatifs aux trois piliers - social, économique et environnemental - du développement, comme le montrent les exemples suivants.

- L'éradication de la pauvreté doit, notamment, prendre soin de ne pas promouvoir des modes de production détruisant l'environnement ce qui, à terme, crée de nouvelles formes de misère.

1. Plan de mise en œuvre de Johannesburg §1 (ONU, 2002a).

2. Déclaration de Johannesburg sur le développement durable §11 (ONU, 2002b) et Plan de mise en œuvre de Johannesburg §2 (ONU, 2002a). *Overarching* est traduit par *primordial* dans la déclaration politique mais parfois traduit plus faiblement par *fondamental*. Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development §2 (UN, 2002).

- La protection des ressources naturelles doit, par exemple, veiller à ce que les segments les plus pauvres de la population ne soient pas exclus des nouveaux modes de consommation et production durables.
- Le changement des modes de vie non durables ne doit pas seulement améliorer les performances environnementales mais aussi les performances économiques et sociales des activités de production et de consommation.

Ces trois objectifs sont donc liés les uns aux autres. L'éradication de la pauvreté, la protection et la gestion des ressources naturelles sont en effet dépendantes du changement des modes de production et de consommation généralement acceptés en société et vice-versa.

### **Ces trois objectifs concernent tous les pays**

Certains de ces objectifs concernent actuellement plus largement les pays en développement et d'autres concernent plus spécifiquement les pays développés. Les décisions stratégiques et politiques doivent cependant veiller à ce que ces trois objectifs - et pas uniquement la lutte contre la pauvreté - puissent être réalisés rapidement dans tous ces pays.

Le Plan de Johannesburg souligne aussi l'engagement des gouvernements de prendre des mesures concrètes à tous les niveaux pour réaliser ce plan et d'accroître la coopération internationale dans l'esprit des Principes de Rio.

### **Les Principes de Rio**

Ces derniers ont été présentés et commentés dans les deux premiers Rapports fédéraux dont ils ont formé la charpente. Ces Rapports utilisèrent en effet cinq des 27 principes adoptés dans la Déclaration de Rio comme critères d'opérationnalisation des décisions de développement durable. Cette définition d'un développement durable à partir de ces 5 principes fut ensuite reprise dans les Plans fédéraux sur le développement durable ainsi que dans des critères d'appréciation de la politique scientifique en Belgique.

Le premier de ces cinq principes met l'accent sur la responsabilité particulière des pays développés compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent et de leurs moyens différenciés. Le deuxième insiste sur l'équité intra- et inter-générationnelle (comme le fait le Rapport Brundtland). Et les trois principes suivants mettent l'accent sur l'intégration, les mesures de précaution ainsi que sur la participation y compris l'accès à l'information et au processus de décision. Ils sont énoncés au tableau suivant.

**Tableau 1 - Principes de développement durable, dits "Principes de Rio"**

Principe (n°7) de responsabilité commune mais différenciée	<i>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.</i>
Principe (n°3) d'équité intra- et inter-générationnelle	<i>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.</i>
Principe d'intégration (n°4)	<i>Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément</i>
Principe de précaution (n°15)	<i>Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les Etats selon leurs capacités. En cas de risques 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.</i>
Principe d'accès à l'information et de participation aux décisions (n°10)	<i>La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans 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 des informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré.</i>

Tous ces principes concernent les interactions entre environnement et développement. Leur énoncé met l'accent sur l'environnement - surtout celui du principe de précaution - parce que les deux autres piliers - économiques et social - ont dominé la vision du développement de la communauté internationale pendant des décennies. Mais dans la pratique, il est possible d'élargir l'application de ces principes en intégrant les trois piliers dans les décisions.

### **La défense d'une éthique sociale, environnementale et économique**

Pour l'élaboration des politiques publiques décrite au chapitre précédent, ces principes nouveaux constituent des valeurs de référence. Ils touchent au respect des conditions de vie essentielles et défendent une éthique environnementale, sociale et économique. Ces principes sont particulièrement présents dans les textes des accords internationaux concernant le développement durable.

C'est le cas, par exemple, des principes de responsabilité et de précaution dans les deux grandes Conventions mondiales adoptées à la Conférence de Rio: la Convention cadre sur les changements climatiques et la Convention sur la diversité biologique.

C'est le cas aussi du principe de participation dans la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Cette convention reconnaît à "chacun (...) le devoir, tant individuellement qu'en association avec d'autres, de protéger et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures" et "qu'afin d'être en mesure de faire valoir ce droit et de s'acquitter de ce devoir, les citoyens doivent avoir accès à l'information, être habilités à participer au processus décisionnel et avoir accès à la justice en matière d'environnement"<sup>1</sup>.

1. Préambule au texte de la Convention d'Aarhus (1998).

### **Des objectifs aux cibles et indicateurs**

Mais la question la plus régulièrement posée à l'égard des engagements de développement durable en général et des ODD en particulier est la suivante: comment faire pour éviter qu'ils ne soient qu'un "catalogue de bonnes intentions" ? Pour qu'ils soient réalisés concrètement ?

La première étape de leur réalisation est leur traduction en *cibles* précises, c'est-à-dire en *objectifs intermédiaires*<sup>1</sup> quantifiés et assortis d'échéances. Cette traduction sera examinée dans le chapitre 5.2. Une série de cibles sont aussi recensées et commentées dans le document publié en supplément à ce Rapport<sup>2</sup>. La seconde étape est la recherche d'indicateurs suffisamment représentatifs des différents aspects des problématiques étudiées pour qu'ils puissent aider à suivre les progrès réalisés vers la réalisation de ces cibles et objectifs. Quant aux étapes suivantes, elles dépendent naturellement de la volonté des pouvoirs publics d'utiliser ou non de tels outils.

## **1.7 Indicateurs de développement durable**

Un indicateur est une représentation synthétique ou simplificatrice de données particulièrement pertinentes sur la situation ou l'évolution d'un phénomène.

### **Les IDD mesurent les évolutions et les interactions des flux et des stocks**

Les *indicateurs de développement durable* (IDD) permettent donc de décrire et de projeter dans l'avenir l'évolution de phénomènes dont la situation ou l'évolution est particulièrement représentative des enjeux d'un développement durable. Il s'agit d'évolutions sociales, environnementales et économiques. Mais les IDD cherchent aussi à détecter les interactions entre ces évolutions et à mesurer tant celles des flux que celles des stocks. Ils peuvent être construits à tous les niveaux de décision (international, national...)<sup>3</sup>.

Pour éviter que ces listes d'IDD soient des énumérations fastidieuses, ces indicateurs sont classés selon le type de fonctions remplies par chacun d'eux. Ils sont décrits dans des fiches et mis en relation avec les engagements internationaux de développement durable. C'est le cas du tableau de 44 IDD livré dans le supplément à ce troisième Rapport fédéral.

La plupart de ces 44 IDD furent présentés tels quels dans les deux premiers Rapports fédéraux. Ce tableau d'indicateurs appelé ici "Supplément IDD" est donc une base de départ. Ce troisième Rapport lui ajoute de nouveaux IDD en rapport avec les questions ou phénomènes qu'il examine.

### **Un bilan simplifié des IDD issus des deux premiers Rapports**

Un bilan simplifié de cette information de départ est présenté en première partie du Supplément IDD. Ce bilan situe l'évolution de chaque IDD par rapport à son objectif (ODD) et aux cibles qui le concernent (quand elles existent). Mais il invite aussi le lecteur à se reporter aux fiches détaillées que livre le Supplément IDD pour chacun des 44 IDD. Vu la complexité des systèmes étudiés, il serait en effet dangereux de ne tirer des conclusions qu'à partir du bilan simplifié.

1. TFDD, 1999: 421 et TFDD 2002: 4.

2. Voir Supplément IDD du Rapport.

3. Cette approche des indicateurs pour un développement durable est plus détaillée dans les travaux publiés dans Gouzée *et al.*, 1999 et dans Zuinen, 2004b.

**Tableau 2 - Indicateurs de développement durable**

Fonction du cadre DPSIR	Nombre d'indicateurs dans chaque catégorie	Indicateurs
Forces motrices (12 IDD)	<ul style="list-style-type: none"> <li>6 IDD de FM économiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Croissance économique - produit intérieur brut</li> <li>Consommation de produits labellisés</li> <li>Production réalisée selon des normes environnementales et sociales</li> <li>Consommation et production d'énergies renouvelables</li> <li>Consommation de pesticides</li> <li>Production de plantes génétiquement modifiées</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>2 IDD de FM sociales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Population par classe d'âge</li> <li>Nombre et structure des ménages</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>4 IDD de liens entre FM économiques et sociales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consommation d'énergie par habitant</li> <li>Consommation d'eau par habitant</li> <li>Intensité énergétique</li> <li>Intensité en transport routier</li> </ul>
Pressions sur les capitaux (10 IDD)	<ul style="list-style-type: none"> <li>3 IDD de pressions sociales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Durée du travail dans le secteur marchand</li> <li>Stress au travail</li> <li>Fumeurs selon le genre et selon le niveau d'instruction</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>5 IDD de pressions environnementales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Emissions de gaz à effet de serre</li> <li>Emissions de substances polluantes dans l'atmosphère</li> <li>Emissions de métaux lourds dans l'air et dans l'eau</li> <li>Emissions d'azote dans l'eau</li> <li>Production de déchets municipaux par habitant</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>2 IDD de pressions économiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Investissement physique des entreprises et des administrations publiques</li> <li>Investissement financier éthique</li> </ul>
Etat des capitaux (13 IDD)	<ul style="list-style-type: none"> <li>7 IDD sur l'état du capital humain</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pauvreté</li> <li>Emploi</li> <li>Chômage</li> <li>Chômage de longue durée</li> <li>Espérance de vie à la naissance et espérance de vie en bonne santé</li> <li>Prévalence de l'asthme chez les enfants</li> <li>Malades dû à l'amiante</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>3 IDD sur l'état du capital environnemental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Espèces menacées</li> <li>Stocks de poissons commerciaux à l'intérieur de valeurs de précaution</li> <li>Concentration de précurseurs d'ozone</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>3 IDD sur l'état du capital économique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stock net de capital fixe</li> <li>Dettes des ménages</li> <li>Dettes des administrations publiques</li> </ul>
Réponses politiques (9 IDD)	<ul style="list-style-type: none"> <li>3 IDD de réponse institutionnelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contenu des Plans fédéraux de DD: classement des mesures des deux premiers Plans selon les thèmes</li> <li>Mise en œuvre du 1er Plan</li> <li>Réactions des organisations de la société civile aux enquêtes publiques sur le Plan fédéral de DD</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>6 IDD de réponse économique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dépenses publiques de R&amp;D</li> <li>Dépenses de sécurité sociale</li> <li>Recettes de sécurité sociale</li> <li>Dépenses pour la protection de l'environnement</li> <li>Recettes environnementales</li> <li>Dépenses pour l'aide publique officielle au développement</li> </ul>

***Ceci n'est pas un tableau de bord***

C'est à dessein que ce tableau-là n'a pas été appelé Tableau de bord. Par égard pour ce concept, il était prématuré de l'utiliser. La part d'arbitraire dans sa construction a pourtant été réduite par la discussion méthodologique qui l'a soutenue<sup>1</sup>. Cette base de départ du troisième Rapport fédéral doit surtout alimenter le débat sur les tableaux de bord d'IDD.

***Constat sur base d'un premier tableau d'IDD***

La synthèse faite ci-dessus en trois colonnes permet de faire une première série de constats sur les problèmes et opportunités rencontrés dans la construction d'un tableau d'IDD. Ces constats portent notamment sur la répartition des 44 IDD publiés dans le supplément en 4 fonctions du DP(SI)<sub>R</sub> (la fonction "s" des Etats n'étant pas distinguée de la fonction "i" des Impacts sur les Etats).

Cette synthèse montre que le tableau ainsi constitué contient un nombre variable d'indicateurs par composante (les 4 composantes étant la sociale-humaine, l'environnementale, l'économique et l'institutionnelle) dans chaque fonction (les 4 fonctions étant la force, la pression, l'état-impact et la réponse). Les indicateurs qualifiés d'économiques sont plus nombreux dans le groupe d'IDD sur les forces motrices du développement et dans celui sur les réponses des autorités publiques. Quant aux groupes sur les pressions et états des capitaux, ils concernent plus largement les capitaux dits sociaux et environnementaux.

Cependant cette synthèse montre aussi que le choix de l'adjectif ou de la fonction est parfois arbitraire. La démographie, force motrice, est bien une composante du développement de type social, bien plus qu'un phénomène environnemental ou économique. Mais la consommation, considérée comme économique, comporte aussi beaucoup de moteurs sociaux, voire environnementaux moins connus.

La proportion d'indicateurs sociaux, environnementaux et économiques dans chaque groupe fonctionnel est aussi influencée par la disponibilité d'informations suffisamment représentatives. Il semble plus aisé de trouver des IDD riches en informations sur les pressions concernant l'environnement (6) que sur celles concernant les aspects humains (3). Pour l'état des capitaux, la situation serait inverse avec 7 indicateurs sur l'état du capital humain et 3 indicateurs sur l'état du capital environnemental.

Un dernier facteur explicatif de ces proportions par composantes, dans le tableau des 44 IDD, est le choix des problématiques étudiées dans les deux premiers Rapports fédéraux. Leur principal critère de choix ayant été de concerner des compétences fédérales, il est logique que les indicateurs concernant l'environnement aient été jusqu'ici moins nombreux.

***Des questions pour un débat sur les IDD***

Parmi les nombreuses questions susceptibles d'alimenter un débat constructif sur les IDD, les exemples précédents suggèrent une série de questions.

- Comment disposer d'assez d'information sociale et environnementale pour comprendre et gouverner les orientations du développement ?
- Les forces motrices du développement sont-elles suffisamment connues et analysées comme telles ?
- Les réponses des autorités publiques peuvent-elles être représentées par de tels IDD ?

---

1. La sélection, définition, présentation et le classement de ces IDD issus des deux premiers Rapports fédéraux est présentée dans la partie II du Supplément IDD.

- Les pressions sur le capital humain sont-elles suffisamment identifiées ?
- L'observation du capital ou patrimoine environnemental commun - qui a au moins un siècle de retard par rapport à celle des autres capitaux - est-elle suffisamment intégrée dans les informations statistiques disponibles ?

C'est pour répondre à de telles questions aussi que ce troisième Rapport a choisi de travailler selon le modèle TransGovern. La partie 2 du Rapport examine une série de thèmes de développement durable en les situant dans le cadre de ce modèle et en mobilisant de nouveaux IDD pour le faire. Dans les parties 3 et 4, les réponses des autorités publiques et la stratégie fédérale font l'objet d'une évaluation générale, notamment à l'aide d'indicateurs d'un type différent des IDD de situation présentés ci-dessus. Quant à la partie finale du Rapport, elle est centrée sur la réalisation des ODD à l'horizon 2050.



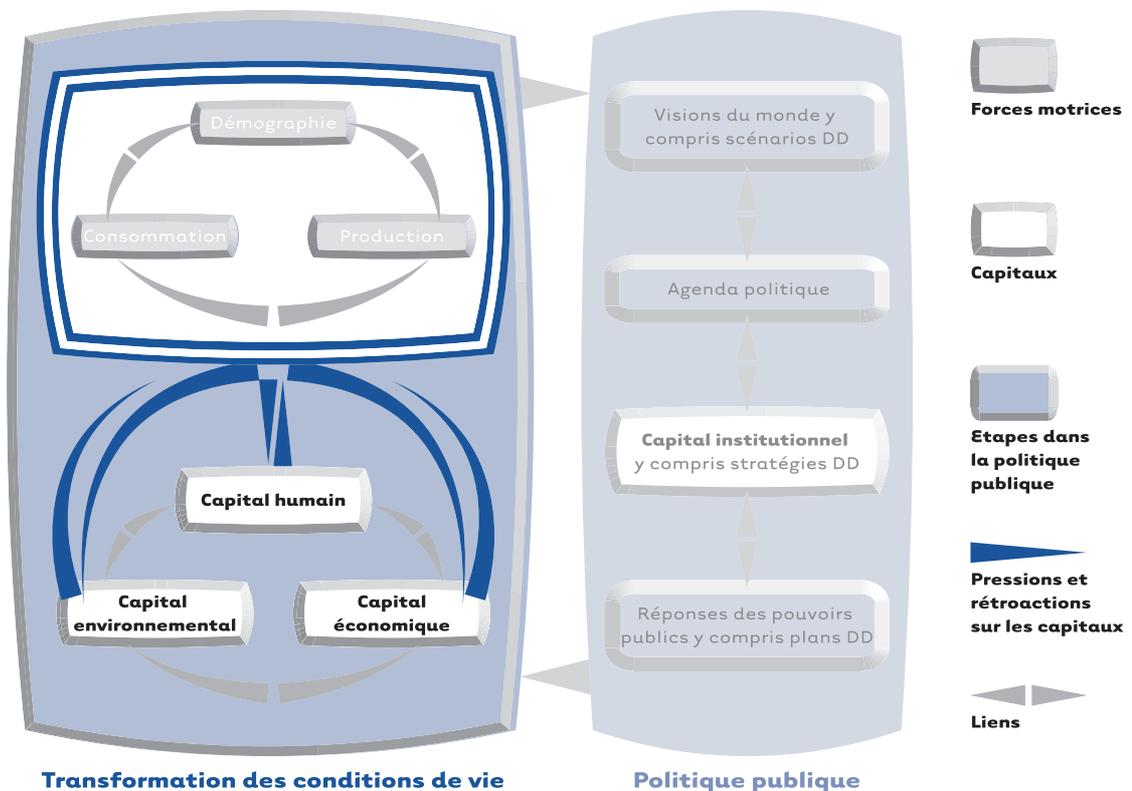


## 2 Transformation des conditions de vie

### Utiliser le modèle TransGovern

La deuxième partie du Rapport est l'examen de la situation existant en Belgique à l'aide du modèle "TransGovern" proposé dans sa première partie. Ses trois chapitres rassemblent des informations selon une structure qui s'appuie sur la partie gauche de ce modèle. Cet examen au microscope fournit ainsi une vision du développement en cours qui permettra d'examiner, dans les trois parties suivantes du Rapport, la pertinence des réponses actuelles et futures. Les politiques actuellement menées sont traitées dans la troisième partie du Rapport, la stratégie fédérale dans la quatrième partie et certaines politiques alternatives sont proposées dans la cinquième.

**FIGURE 7 - Modèle TransGovern: transformation des conditions de vie**



L'analyse des flux de trois forces motrices du développement existant est suivie de l'examen de leurs pressions sur les stocks des trois capitaux. Vingt pressions particulières issues de ces forces sont identifiées dans le chapitre 2.1. Elles sont ensuite décrites et analysées dans le chapitre 2.2, qui met en évidence leur impact sur les capitaux. Ces capitaux étant interdépendants, les impacts se propagent de l'un à l'autre, exerçant aussi des effets en retour sur les forces directrices. Les conclusions tirées dans le chapitre 2.3 soulignent le fait que ces interactions appellent des réponses politiques.

**Une matière choisie pour sa gravité, son poids temporel et sa dimension fédérale**

Une pression peut, en principe, avoir des impacts favorables ou défavorables sur l'état des capitaux du développement. Comme les matières de développement durable étudiées dans les précédents Rapports, celles examinées dans celui-ci ont été choisies en prenant comme critères de choix la gravité des problèmes, leur poids temporel à long terme et leur forte dimension fédérale.

- La *gravité* du problème est vue sous l'angle de la fragilisation des stocks de capitaux dont dépend le développement et des coûts élevés ou inégalement répartis perceptibles en termes de dégradation de ces capitaux.
- Le *poids temporel*, ou le risque d'irréversibilité pour les générations futures, caractérise les problèmes (nouveaux) qui s'aggravent petit à petit, à la manière d'une combustion lente, risquant de se révéler très coûteux ou impossibles à enrayer si la réaction se fait trop attendre<sup>1</sup>.
- La *dimension fédérale* signale que la question concerne des engagements de développement durable qui relèvent exclusivement ou partiellement de compétences fédérales.

A côté de ces critères spécifiques, d'autres motifs plus généraux expliquent les choix des questions examinées: l'existence de données scientifiques de référence, la prise en compte des composantes sociale, environnementale et économique du développement et la couverture aussi large que possible de la gamme de secteurs et d'activités grâce auxquels se développe la société.

Afin de pouvoir s'appuyer de façon explicite sur les matières de développement durable étudiées dans les précédents Rapports fédéraux, un Supplément a été réalisé qui rassemble des Indicateurs de développement durable (IDD) largement issus de ces travaux. Il propose une liste de 44 IDD construite selon une méthode qui permet de mesurer les progrès vers des objectifs de développement durable. Des références à cette liste sont faites à plusieurs reprises dans les deux chapitres suivants.

## 2.1 Forces motrices

**Une application du TransGovern ciblée sur les pressions**

Appliquer le modèle TransGovern comme cadre de l'examen de la situation en Belgique requiert d'abord une collecte d'informations concernant les forces motrices rassemblées dans le cadran supérieur gauche du graphe du modèle. Cette information concerne les importantes transformations que les forces de la démographie, de la consommation et de la production ont connues au cours des précédentes décennies. Leurs interactions sont bien modélisées dans de nombreux modèles économétriques. Ce qui est examiné ici concerne plutôt les

1. Ces deux critères sont inspirés des travaux de la Commission européenne *in SEC*, 2001: 15.

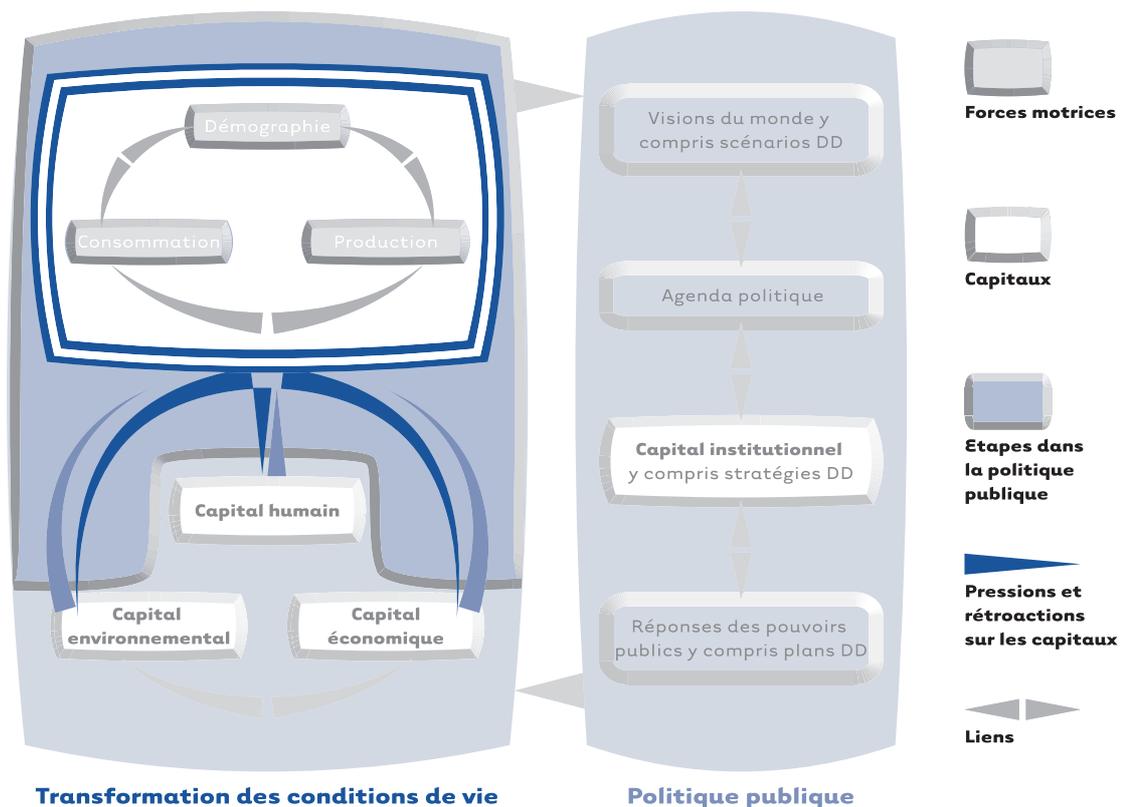
### Démographie et changements de société

liens moins explorés entre ces forces, telles qu'elles résultent de ces interactions, et les éléments situés en dehors de ce cadran.

Dans une optique de développement humain, l'évolution de la population est la donnée centrale du présent et de l'avenir d'une société. Que la population s'accroisse ou se rétrécisse, qu'elle rajeunisse ou qu'elle vieillisse, qu'elle émigre ou qu'elle immigrer... cette évolution implique des "changements de société". Les changements démographiques apportent des bouleversements dans les formes de solidarité familiales ou collectives, intra- ou intergénérationnelles, des sociétés.

Les modes de vie qui ont commencé à se généraliser au cours du XX<sup>e</sup> siècle rendent les changements démographiques très sensibles aussi dans d'autres domaines. La population belge fait partie de la minorité des habitants de la planète vivant dans une société "de consommation" (1). Le niveau de consommation moyen du citoyen belge est donc élevé, de même que les pressions qu'il engendre en consommant. Et si tous les citoyens de la planète accèdent à son type de mode de vie, les modifications de la démographie planétaire auront encore plus d'impact économique et environnemental.

**FIGURE 8 - Modèle TransGovern: forces motrices**



1. A titre indicatif, 18 % de la population mondiale, soit 1,15 milliards de personnes, vivent en 2003 dans les pays de l'OCDE (OECD, 2004).

### **Une société de consommation et de production de masse**

La démographie, la consommation et leurs interactions sont donc, ensemble et séparément, des données motrices fondamentales des changements de mode de développement. Mais elles ne sont pas le seul moteur de l'économie de consommation de masse (*mass consumption economy*). Les modes de production se transforment eux aussi sous l'effet d'une mondialisation et de changements techniques s'accéléralant et visant à conquérir des marchés de consommateurs toujours plus vastes. Ces changements accroissent les risques financiers des investissements productifs et ils ont, eux aussi, une cascade d'effets, notamment sur la consommation et sur l'évolution des populations.

Ce premier chapitre décrit donc brièvement ces transformations en soulignant une vingtaine de pressions qu'elles exercent sur les capitaux de base du développement. Après avoir examiné de cette façon les transformations de la structure démographique (2.1.1), des modes de consommation (2.1.2) et des modes de production (2.1.3), ces pressions sont rassemblées puis résumées dans un tableau synthétique (2.1.4). Le chapitre suivant examinera leurs effets sur les différents capitaux.

## 2.1.1 Structure démographique

Cette section décrit d'abord les déterminants de la population (2.1.1.1) et ensuite les modifications de sa structure (2.1.1.2). Elle examine ainsi différents aspects de la démographie qui font d'elle une force motrice du développement.

### **Des défis démographiques plus nuancés**

La perception du rôle de la population et de sa structure dans le domaine du développement durable s'est affinée grâce aux recherches menées au cours des décennies 1980 et 1990. Les analyses et les diagnostics résultant aujourd'hui de ces recherches relativisent les inquiétudes des années 1960 et 1970 sur la démographie planétaire. Elles ont mis en évidence des défis plus nuancés comme ceux relatifs à la santé, à l'amélioration du statut des femmes et des filles ou au vieillissement de la population.

### **Une population mondiale stabilisée**

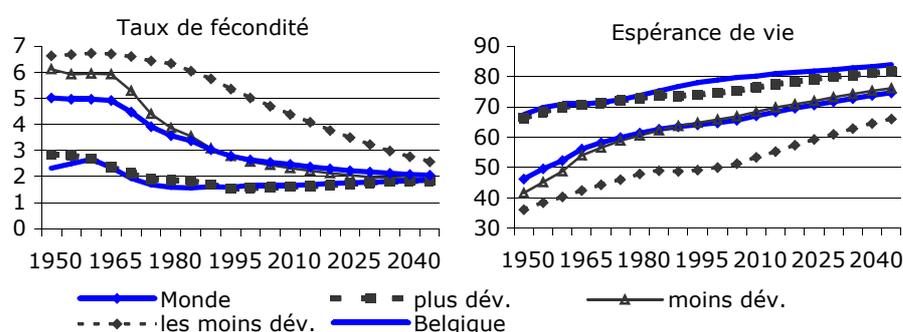
Les deux principales raisons de cette relativisation sont le progrès des connaissances en sciences humaines et la fin de l'hégémonie des analyses catastrophistes sur les impacts démographiques. Du côté des connaissances, l'observation de la diminution du taux de croissance actuel de la population mondiale a rendu progressivement crédible l'idée que la population mondiale pourrait se stabiliser vers le milieu du XXI<sup>e</sup> siècle. Du côté des analyses catastrophistes, les études ont montré que *"les interrelations entre les variables démographiques, économiques et écologiques sont beaucoup plus variées et complexes que la seule grille de lecture néo-malthusienne<sup>1</sup> ne le laissait supposer"<sup>2</sup>*.

- 
1. Le "Malthusianisme", de Thomas Robert Malthus, 1766-1834, repose sur l'idée que la croissance de la population est plus rapide que celle des moyens de subsister, ce qui conduit l'humanité vers la famine. Ses idées sont souvent assimilées à la crainte que le changement n'entraîne des catastrophes.
  2. Martin, 2002: 220.

### 2.1.1.1 Déterminants de la démographie

L'évolution de la population résulte de l'interaction de trois facteurs: la fécondité, l'espérance de vie et le solde migratoire. L'évolution observée et attendue à long terme de ces paramètres est décrite ci-dessous, à la fois à l'échelle planétaire, dans les pays les plus développés, dans les pays moins développés et dans les pays les moins développés et enfin au niveau de la Belgique<sup>1</sup>. Les figures ci-dessous illustrent les principales tendances observées pour les deux premiers paramètres.

**FIGURE 9 - Evolution effective et attendue entre 1950 et 2050 du taux de fécondité et de l'espérance de vie à la naissance (les deux sexes confondus) dans le monde, dans les pays plus, moins et les moins développés et finalement en Belgique**



Source: UN, 2004.

#### i. La fécondité

### Transitions démographiques

La fécondité est mesurée par un indicateur annuel appelé le taux général de fécondité. Ce taux calcule le nombre hypothétique d'enfants qu'aurait une femme du pays considéré si elle avait à chaque âge le taux de fécondité observé dans la population de ce pays cette année là.

La figure 9 illustre à l'échelle mondiale la théorie générale dite de la transition démographique. Selon cette théorie, la population du globe est censée passer d'un point d'équilibre à un autre point d'équilibre. Une forte baisse du taux général de fécondité compense les augmentations spectaculaires de la population observées à partir du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle grâce à la réduction radicale du taux de mortalité. Le taux global de fécondité a baissé d'environ 5,0 à 2,7 enfant/femme entre 1950 et 2000. La littérature démographique qualifie les transformations de la structure familiale survenues depuis le XIX<sup>e</sup> siècle de première et deuxième transitions démographiques<sup>2</sup>.

Selon les prévisions actuelles, ce taux planétaire devrait encore baisser jusqu'à atteindre 2,0 en 2050. Dans les pays plus développés, cet indicateur a également décru de 2,8 (1950) à 1,6 en 2000. Il devrait de nouveau progresser pour atteindre 1,8 en 2050. Dans les pays moins développés, cet indicateur a chuté de 6,1 en 1950 à 2,6 en 2000. Il devrait encore diminuer jusqu'à 1,9 en 2050.

1. UN, 2004. Sauf mention contraire, les évolutions attendues sont basées sur le scénario dit medium de projections de population.  
2. Pour plus d'informations, voir De Groote & Truwant, 2003: 181-186.

Dans les pays les moins développés, un déclin de la fécondité générale est projeté de 6,6 en 1950 à 2,6 en 2050.

En Belgique, l'évolution de la fécondité est proche de celle de l'ensemble des pays plus développés. Entre 1950 à 2000, le taux de fécondité passe de 2,3 à 1,7 et devrait être de 1,9 en 2050<sup>1</sup>. Mais l'évolution de la fécondité n'a pas été continue. Dans un premier temps, entre 1950 et 1965, période du baby-boom, le taux général de fécondité a progressé puis il a brutalement diminué<sup>2</sup>. C'est la deuxième transition démographique qui s'est produite dans la plupart des pays plus développés et qui a fait baisser ce taux.

### **Plus de liberté dans les choix de vie en société**

Cette "deuxième transition", qui ne caractérise pas seulement la Belgique, désigne une série de transformations des conditions de vie. Celles-ci comportent des phénomènes liés à l'émancipation de la femme mais d'autres aussi, influençant également l'évolution de la fécondité. Ces transformations comportent une plus grande individualisation des choix individuels de modes de vie en société (y compris la baisse du nombre de mariages et le report de l'âge de la parentalité) allant de pair avec la mutualisation des risques au travers du développement de la sécurité sociale, la maîtrise des techniques contraceptives et d'autres avancées en termes d'équipements médicaux et de soins de santé. Cette deuxième transition démographique est à la base de modifications importantes dans la structure familiale qui seront précisées plus loin.

#### ii. L'espérance de vie à la naissance

### **Une croissance globale de l'espérance de vie**

L'espérance de vie à sa naissance est le nombre moyen d'années qu'une personne peut espérer vivre en fonction des conditions du moment<sup>3</sup>. L'indicateur présenté à la figure 9 est l'espérance de vie moyenne des femmes et des hommes, sachant que l'espérance de vie des femmes est généralement supérieure à celle des hommes. Il en ressort que l'espérance de vie à la naissance croît partout au cours de la période de cent ans considérée. A l'échelle mondiale, cette espérance augmente de 46,3 ans en 1950 à 64,7 ans en 2000 et devrait atteindre 74,7 ans en 2050. Cette progression n'est pas similaire partout dans le monde. Dans les pays plus développés, l'espérance de vie passe de 66,2 ans en 1950 à 74,6 ans en 2000 et devrait atteindre 81,7 ans en 2050. Dans les pays moins développés, elle est systématiquement inférieure. Elle croît de 41,5 ans en 1950 à 65,7 ans en 2000 et devrait monter à 76,1 ans en 2050. Dans les pays les moins développés, l'évolution devrait être la suivante: 36,1 ans en 1950, 49,9 ans en 2000 et probablement 66,1 ans en 2050.

En Belgique, l'espérance de vie est semblable à celle mesurée dans la plupart des pays développés (voir fiche n°27 du Supplément IDD). En 1950, elle était de 67,5 ans et en 2000 de 78,8 ans. En 2050, elle devrait s'élever à 83,8 ans<sup>4</sup>.

#### iii. Le solde migratoire

### **Un solde migratoire supposé positif**

Le solde migratoire d'un pays est le solde de l'immigration et de l'émigration. L'évolution future des migrations est incertaine puisqu'elle est fonction de paramètres difficilement prévisibles, comme les booms ou récessions

---

1. UN, 2004.  
 2. C'est aussi valable pour la plus grande partie des pays les plus développés.  
 3. L'espérance de vie est généralement, comme le taux global de fécondité, relatif à une année déterminée. Elle précise le nombre d'années qu'une personne peut espérer vivre si il/elle a, chaque année de sa vie, les chances de survie inhérentes à cette année déterminée.  
 4. UN, 2004.

économiques, les changements de régimes politique, les guerres, les catastrophes naturelles et les mesures politiques futures éventuelles. La dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle a toutefois été le théâtre de l'un des plus grands pics de migrations dans l'histoire du monde. Mais ce pic avait aussi, sur le plan qualitatif, la caractéristique nouvelle de l'évolution des transports à bas prix et technologies de communication qui permettent à de nombreux immigrants de conserver de plus en plus aisément des liens avec leur pays d'origine malgré l'éloignement<sup>1</sup>.

L'effet du solde migratoire sur l'évolution de la population des pays d'origine et de destination est également fort incertain. En effet, la composition et le comportement démographique de la population migrante varie selon la population de pays d'origine et de destination. Les perspectives de population mondiale élaborées par les Nations unies<sup>2</sup>, présentent, pour la période 2005 à 2045, un solde migratoire annuel positif de quelque 2,2 millions de personnes dans les pays plus développés. Les migrants seraient principalement des personnes qui quittent des pays moins développés. Au cours de cette même période, la projection actuelle pour la Belgique<sup>3</sup> est un solde migratoire annuel positif de quelques 13.000 personnes.

#### iv. Tendances démographiques et marges d'incertitude

Les tendances décrites ci-dessus doivent être interprétées avec prudence. Elles sont fondées sur une série d'hypothèses de prospective démographique. Or cette même prospective avait, jusqu'ici, sous-estimé la rapidité avec laquelle les indices de fécondité allaient baisser. Elle avait donc ciblé ses travaux sur les risques de "surpopulation" avec des projections de population globale de la planète atteignant récemment encore 15 milliards en 2050 et des questions sur le volume suffisante de la production alimentaire dans de telles conditions. Elle était ainsi aussi passée, pendant longtemps, à côté de la question du vieillissement.

Aujourd'hui, l'alarmisme porterait plutôt sur le risque de "dépopulation" et de ses effets sur les mécanismes de solidarité entre générations. Il convient donc de mener des politiques sur base des anticipations indispensables en se méfiant de toutes les formes d'alarmismes et d'examiner toujours leurs fondements. Il circule autant de clichés sur les dramatiques chutes de fécondité que sur les insoutenables coûts de l'allongement de la vie. Or, un bien-être accru peut résulter de ces deux phénomènes.

Le département des Nations unies qui réalise les projections démographiques utilisées dans ce Rapport a développé plusieurs scénarios d'évolution de la population mondiale. Dans ce Rapport, sauf mention contraire, les évolutions attendues sont basées sur le scénario dit moyen de projections de population. Selon le scénario retenu, la population mondiale augmentera de 6,1 milliards en 2000 à un niveau compris entre 7,6 et 8.2 milliards en 2030 et entre 7,7 et à 11,7 milliards en 2050<sup>4</sup>. L'impact de ces différentes tendances sur la situation des trois capitaux sera plus ou moins important en fonction du scénario pris en

### **Les limites de la prospective démographique**

### **De la surpopulation à la dépopulation**

1. PNUD, 2004: 99.
2. L'édition 2004 des Perspectives de la population mondiale ne mentionne pas les soldes migratoires du passé (UN, 2004).
3. UN, 2004. On peut remarquer que ce chiffre pour la Belgique est considéré comme assez bas par d'autres sources. Par exemple, la projection de population d'Eurostat (variante centrale, année de référence 2004) pour la Belgique suppose, entre 2004 et 2050, un solde migratoire annuel entre approximativement 24 000 et 18 500. Pour plus d'informations voir Eurostat, 2005a.
4. UN, 2004.

considération. Toute politique, nationale ou mondiale, devra également tenir compte de ces marges d'incertitudes.

### 2.1.1.2 Changements de la structure démographique

Les tendances décrites ci-dessus modifient la taille, mais aussi la composition et la distribution géographique de la population. Les changements globaux concernant la distribution géographique et la taille des populations (i) exercent de fortes pressions, tant sur le capital humain (niveau de vie) que sur le capital environnemental (ressources naturelles) de la planète. D'autre part, dans les pays développés, les changements particuliers dans la taille et la composition de la famille (ii) de même que le vieillissement (iii) influencent aussi le capital humain (niveau de vie) et le capital économique (capital financier).

#### i. Pressions de la croissance démographique sur le capital humain et environnemental



La pression démographique globale est liée à la croissance actuelle de la population qui devrait, selon le scénario "medium", mener la planète à compter 9,1 milliards de personnes en 2050. Elle serait principalement observée dans les pays moins développés et les moins développés alors que dans la plupart des pays développés (dont la Belgique) l'évolution de la population connaîtrait un relatif statu quo (pour la Belgique, de 10,3 millions en 2000, 10,6 millions en 2030 et 10,3 millions par la suite)<sup>1</sup>. De plus, l'effet de cette pression démographique est renforcée par le fait que dans certains pays moins développés et les moins développés la croissance économique est nettement supérieure à celle de la Belgique ou de l'Union européenne.

#### Une autre répartition de la population planétaire

Cette évolution a en effet pour conséquence une modification de la distribution de la population de la planète parmi les différentes catégories de pays. En 2000, près de 20 % de la population mondiale vit dans les pays plus développés, les pourcentages de population vivant dans les pays moins et les moins développés étant respectivement de 69 % et de 11 %. En 2050, les pourcentages devraient être les suivants: 14 % (pays plus développés), 67 % (pays moins développés) et 19 % (pays les moins développés). En d'autres termes, le ratio entre la population des pays moins et les moins développés et la population des pays les plus développés ne sera plus de 4 à 1 mais au-dessus de 6 à 1.<sup>2</sup>

#### Une urbanisation croissante

Cette perspective s'accompagne d'une tendance générale à l'urbanisation. En 2000, 47 % de la population mondiale vit dans une ville ou dans une zone urbaine, et en 2030, ce pourcentage devrait avoir atteint 61 %. Les pays plus développés - dont bien sûr la Belgique - ont le plus haut taux d'urbanisation, et celui-ci va encore augmenter quelque peu. Mais c'est dans les pays moins développés et les moins développés, où le taux d'urbanisation est plus faible, que la part de la population vivant en milieu urbain va surtout s'accroître.

Actuellement, environ un tiers de la population vivant en zone urbaine vit en fait dans un bidonville, principalement autour des villes des pays moins et les moins développés<sup>3</sup>. Les métropoles dans les pays moins développés et les

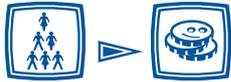
1. UN, 2004.

2. UN, 2004. Le ratio de 4 à 1 est égal au rapport de (69 % + 11 %) / 20 %. Pour le ratio de 6 à 1, il est égal à (67 % + 19 %) / 14 %.

3. Kajumulo Tibaijuka, 2004: 2.

moins développés mais aussi dans les pays développés attirent la population rurale, au travers des frontières. Cette attirance pour les métropoles vient de l'espoir d'y trouver de meilleures conditions de travail et de vie. La majorité n'y arrive pas et se retrouve dans ces zones de pauvreté.<sup>1</sup> Il est à noter que ces flux migratoires vers des régions urbaines se sont aussi produits dans le passé, dans les pays qui sont actuellement les plus développés.

### PRESSION N°1 sur le niveau de vie



Ces évolutions démographiques sont la cause de pressions sur le capital humain, principalement sur le niveau de vie. Le scénario le plus récent des Nations unies prévoit une augmentation de la part de la population mondiale qui est confrontée à des formes extrêmes de pauvreté et dont les moyens sont insuffisants pour accroître son niveau de vie. Il s'agit ici en particulier de la population des pays moins et les moins développés vivant dans des bidonvilles (voir 2.2.1.2).

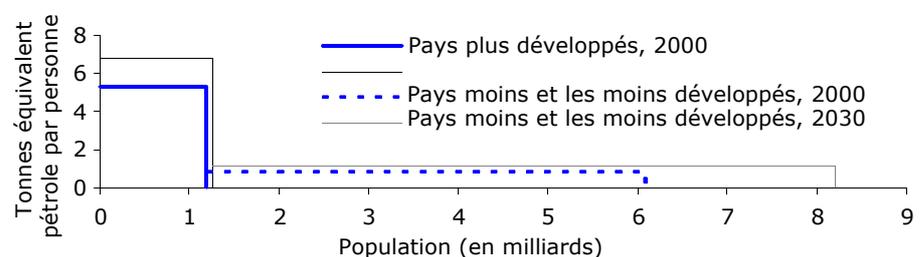
### PRESSION N°2 sur les ressources naturelles



Outre les pressions sur le niveau de vie, la croissance démographique exerce également des pressions sur les ressources naturelles. C'est notamment le cas pour les ressources énergétiques. Une population en expansion génère en effet une demande accrue d'énergie et de ressources naturelles en général (voir 2.2.3.2).

Cette pression sur les ressources énergétiques trouve son origine dans deux forces motrices. La première est la croissance démographique, dont il est question ici. La seconde est la croissance de la consommation individuelle d'énergie, liée à l'augmentation du niveau de vie, qui sera traitée en section 2.1.2. La figure 10 permet de dissocier l'influence de ces deux forces motrices sur la consommation d'énergie totale. Les tailles des populations en 2000 et 2030 pour les pays les plus développés d'une part, et les pays moins et les moins développés d'autre part, sont portés sur l'axe horizontal. L'axe vertical indique la quantité d'énergie (en tonnes équivalent pétrole) consommée par tête dans ces groupes de pays, en moyenne, pour les années 2000 et 2030<sup>2</sup>. La surface des rectangles du graphique correspond donc à la consommation totale d'énergie dans chaque catégorie de pays.

**FIGURE 10 - Evolution de la demande d'énergie, entre 2000 et 2030, dans les pays plus développés, dans les pays moins et les moins développés**



Source: UN, 2004 et AIE, 2004.

1. La banque mondiale constate que sur 1 milliard de pauvres, 750 millions vivent dans des régions urbaines sans logement ni commodités adéquats.
2. AIE, 2004: 430.

### **Une modification de la répartition de la consommation d'énergie**

Ainsi, entre 2000 et 2030, la consommation d'énergie des pays les plus développés devrait passer de 6 376 à 8 452 millions de tonnes équivalent pétrole (Mtep). Cette croissance est principalement liée à la croissance de la demande individuelle. Dans le reste du monde, cette consommation croîtrait de 3 969 à 8 035 Mtep, en se modifiant à la fois sous l'effet de la croissance démographique et de la croissance du niveau de vie<sup>1</sup>. C'est donc désormais dans les pays moins et les moins développés que la consommation d'énergie augmente le plus. Globalement, l'augmentation de la population correspondrait à deux tiers de la croissance attendue au cours des trente prochaines années, et l'augmentation du niveau de vie à un tiers.

La différence de niveau de consommation individuel entre les pays les plus développés et le reste du monde illustre la différence d'empreinte écologique entre les habitants de ces pays. Ce concept sera développé ci-dessous (voir 2.1.2). En outre, l'évolution mondiale de la consommation d'énergie par habitant, en moyenne de 1,7 à 2 tep/personne entre 2000 et 2030, illustre l'augmentation de cette empreinte écologique individuelle au niveau mondial.

#### ii. Pression du changement familial sur le capital humain



La première et deuxième transition démographique ne sont pas limitées aux questions de natalité exposées plus haut. La première transition démographique qui s'est produite dans les pays les plus développés est aussi caractérisée par une amélioration de l'hygiène et des soins de santé, ainsi que par un remplacement des familles nombreuses productives dans l'agriculture par de plus petites familles dont le soutien de famille est actif dans l'industrie. Le mariage en tant que forme d'organisation de la vie en société est devenu l'un de ses piliers<sup>2</sup>.

### **Une modification importante des structures familiales**

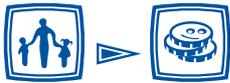
Dans la deuxième transition démographique des pays développés (à partir des années 1960), le changement familial est marqué par la postposition du mariage et de la parentalité, le développement de la cohabitation et des familles monoparentales, la participation des femmes au marché du travail et des mariages de durées plus courtes. Les pays moins et les moins développés - où la baisse de la mortalité et de la fertilité s'est dessinée aux alentours des années 1950 - sont-ils maintenant sur la voie de la deuxième transition démographique, telle qu'elle s'est manifestée dans les pays plus développés? Ceci pourrait signifier que les liens de solidarité familiale sont dans ces pays aussi remplacés par des liens de solidarité organisés par les pouvoirs publics. Mais il est aussi possible que ces pays connaissent une autre évolution démographique, résultat d'autres facteurs socio-économiques et sociaux, comme par exemple la migration.

A l'échelle mondiale, une tendance à la réduction de la taille des ménages est déjà constatée<sup>3</sup>. Il en va de même pour le report du mariage et de la parentalité (notamment en raison du meilleur niveau d'instruction des femmes et de leur présence accrue sur le marché du travail) et l'apparition des familles monoparentales (voir aussi fiche n°2 du Supplément IDD). Ces modifications familiales

1. Pour plus de détails à ce sujet, voir Henry, 2005: 3 et la fiche n°9 du Supplément IDD.
2. De Groote & Truwant, 2003: 185.
3. La taille moyenne des ménages a systématiquement baissé au cours des 50 dernières années. En Belgique, par exemple, elle s'élevait à 2,37 personnes en 2004 contre 2,98 en 1970. Cette tendance est observée au niveau mondial. Les tailles moyennes des ménages dans quelques autres régions du monde sont notamment: 3,7 en Asie de l'Est, 4,9 personnes en Asie du Sud-Est, 4,1 personnes dans les Caraïbes, 5,7 personnes en Afrique du Nord et 2,8 personnes dans les régions les plus développées.

peuvent avoir des effets sur le niveau de vie des ménages. Celui-ci est influencé par les différents moyens d'existence dont disposent ces ménages. Ils peuvent provenir de différentes sources comme le fermage, la vente de produits agricoles, le salaire obtenu par la participation en tant que travailleur au processus de production économique, les intérêts sur l'épargne et les dividendes d'actions et enfin les transferts assurés par l'Etat (indemnités, allocations...). Lorsque des isolés et des personnes appartenant à des familles monoparentales restent en marge du processus de production, ceux-ci, pour maintenir leur niveau de vie font appel à des allocations de l'Etat (si elles existent) ou à des moyens d'existence issus du capital environnemental ou économique (s'ils en disposent).

### **PRESSION N°3 sur le niveau de vie**



Quels qu'ils soient, ces changements de structure familiale exercent une pression sur le niveau de vie. Le risque de pauvreté est notamment plus élevé dans les nouveaux types de ménage tels que les ménages d'une personne (en particulier pour les personnes âgées) ou les familles monoparentales (voir 2.2.1.3).

#### iii. Pressions du vieillissement sur le capital humain et sur le capital économique



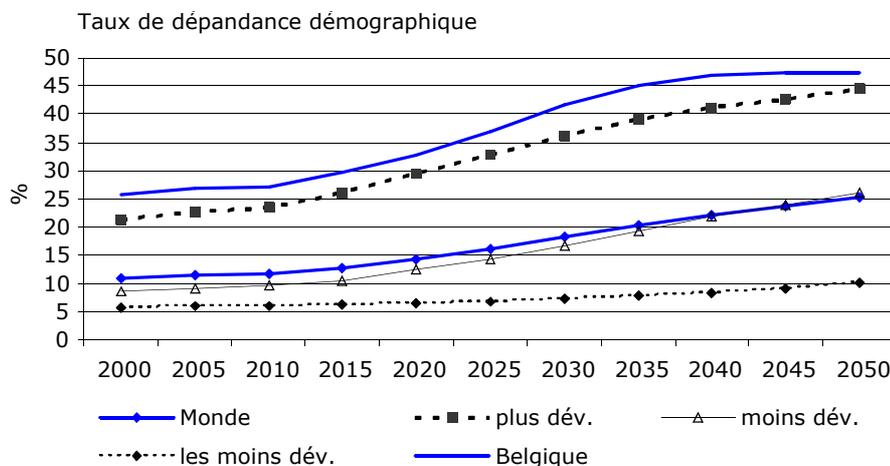
Les tendances démographiques décrites ci-dessus ont pour corollaire une augmentation du taux de dépendance démographique des personnes âgées (voir aussi fiche n°1 du Supplément IDD). Ce taux est le rapport entre le nombre de personnes âgées de plus de 65 ans et la population en âge de travailler (14-64 ans).

### **Un accroissement du taux de dépendance démographique**

La figure 11 montre que cet indicateur progressera encore plus entre 2000 et 2050, tant à l'échelle mondiale que dans toutes les régions considérées. C'est surtout vers 2010 qu'il croît dans les pays plus développés comme la Belgique. Ainsi, il y avait en Belgique, en 2000, 100 personnes en âge de travailler pour 26 personnes âgées. En 2050, le rapport devrait être de 100 pour 47 ce qui induira une pression sur le niveau de vie individuel et/ou le patrimoine financier de la collectivité, si le niveau du capital productif (équipement et technologie) par travailleur reste le même<sup>1</sup>.

1. UN, 2004.

**FIGURE 11 - Evolution du taux de dépendance démographique entre 2000 et 2050 dans le monde, dans les pays plus développés, dans les pays moins et les moins développés et enfin en Belgique**



Source: UN, 2004.

En effet, dès lors qu'il existe des mécanismes de solidarité entre générations, les transformations dans les rapports entre les nombres de personnes appartenant à des classes d'âge différentes sont sources de pressions sur les niveaux de vie des uns ou des autres, ainsi que sur le patrimoine financier dont dispose la collectivité. Ces deux questions sont examinées brièvement ci-dessous.

#### **PRESSION N°4 sur le niveau de vie**



Par effet de la part croissante des seniors inactifs, dont celle des pensionnés, dans la population totale, une partie croissante de la richesse devra être consacrée au financement des moyens d'existence de ces seniors inactifs, en ce compris les pensions. Ce vieillissement de la population cause une pression sur le niveau de vie des pensionnés. Cette pression est d'autant plus forte que la richesse, en ce compris celle disponible pour alimenter les pensions, sera produite par une proportion de plus en plus faible de la population. Dans cette situation il est possible que les pensions deviennent insuffisantes pour garantir un niveau de vie décent, c'est-à-dire une vie sans pauvreté et avec un pouvoir d'achat suffisant pour répondre aux besoins fondamentaux et accéder aux modes de consommation courants. Le niveau de vie serait alors plus dépendant des autres moyens d'existence dont disposent les seniors inactifs lorsqu'ils ont pu, durant leur carrière professionnelle, constituer un patrimoine financier afin d'accroître leur niveau de vie lorsqu'elle aura pris fin.

#### **Un risque de pauvreté des seniors inactifs à l'avenir**

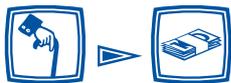
Cette pression dans le sens d'un risque accru de pauvreté à l'avenir concerne donc notamment les seniors inactifs actuels et les seniors inactifs futurs (actuellement actifs) ainsi que les futurs actifs. La raison en est que, d'une part, le vieillissement de la population est un processus dynamique ayant des effets à long terme et présentant des liens d'interdépendance entre les différentes générations. D'autre part, les décisions des pouvoirs publics visant à garantir les moyens d'existence pour les plus âgés ont une portée tant pour les seniors d'aujourd'hui que pour les différentes classes d'âge des générations futures. Le vieillissement de la population exerce donc une pression sur le niveau de vie et la sécurité des moyens d'existence individuels.

## Un financement public ou privé du vieillissement

La population ne participant pas au processus de production économique (la population qui n'est pas en âge de travailler, les chômeurs et les personnes qui ne se présentent pas sur le marché du travail) et qui va croissant, dépendra de la population active occupée (en diminution) pour financer ses moyens de subsistance, quel que soit le mécanisme de solidarité adopté. Il faut dès lors savoir dans quelle mesure les moyens de subsistance des personnes âgées seront assurés à l'avenir, plus ou moins qu'aujourd'hui, par les différents piliers. Ces piliers sont les différentes formes de financement public ou privé: les pensions légales, les pensions privées (organisées par entreprise ou par secteur), l'épargne pension des ménages ou les revenus des biens immobiliers ou mobiliers privés.

Ce sont des questions de (re)distribution intra et intergénérationnelle qui sont visées ici. Dans un contexte de développement durable, le concept de génération se rapporte à l'ensemble des individus qui vivent à un moment donné, par exemple aujourd'hui. La distribution intergénérationnelle des moyens est donc ici conçue comme une distribution des moyens entre la génération vivant actuellement et la ou les générations futures. Le concept de distribution intragénérationnelle renvoie au contraire à la distribution de ces moyens à l'intérieur d'une même génération, par exemple entre des catégories sociétales comme les actifs et les inactifs vivant aujourd'hui<sup>1</sup>.

### PRESSION N°5 sur le patrimoine financier



Le mode de financement collectif, public ou privé, du vieillissement constitue donc une pression du vieillissement sur le patrimoine financier (capital économique). Cette pression s'exercera à plusieurs niveaux de (re)distribution dont les suivants:

- La (re)distribution intragénérationnelle des moyens d'existence: la mesure dans laquelle les seniors inactifs disposent de moyens suffisants par rapport aux actifs. Cette distribution intragénérationnelle peut être considérée actuellement et dans le futur.
- la (re)distribution intergénérationnelle qui relie les actifs et les seniors inactifs actuels aux futurs actifs et seniors inactifs. Cette dernière question relève de l'équité à long terme entre générations successives, thème clé d'un développement durable.

## 2.1.2 Modes de consommation

Cette section décrit d'abord les déterminants (2.1.2.1) et ensuite les changements (2.1.2.2) des modes de consommation. Il examine ainsi différents aspects de la consommation qui font d'elle une force motrice du développement. La perception de ce rôle s'est, elle aussi, affinée au cours des dernières décennies.

1. Il y a une différence entre cette approche et la façon dont ce concept est utilisé habituellement dans le cadre de la recherche et de la politique en matière de moyens d'existence pour les seniors inactifs. Dans ce cas, le concept "génération" renvoie à l'ensemble des individus qui sont nés durant une période bien plus courte, par exemple la même année ou durant la même période de 5 ans. Il est proche du concept de "cohorte" utilisé en démographie. Le concept de distribution intergénérationnelle renvoie donc à la distribution à un moment donné entre les différentes cohortes vivantes (par exemple entre les jeunes et les vieux). La distribution intragénérationnelle renvoie donc à la distribution à l'intérieur d'une même cohorte (par exemple les seniors). Pour plus d'informations voir Frère, 2004: 8-9.

### **La satisfaction des besoins fondamentaux**

La consommation est incontestablement nécessaire à la satisfaction des besoins fondamentaux de l'être humain et à son bien-être. Les étapes significatives de l'acte de consommation sont le choix des produits par les consommateurs, leur achat, leur utilisation et leur rejet.

En théorie, le consommateur fait ses choix de façon souveraine et rationnelle, en disposant d'une information parfaite. Mais les analyses et les diagnostics sur les modes de consommation dont l'adoption se généralise actuellement sur l'ensemble de la planète apportent des nuances au concept. Elles ont mis en évidence des défis plus nuancés des différentes formes de sous- et sur-consommation observées, par exemple, en matière d'alimentation ou de transports.

### **Liberté et responsabilité**

En pratique, le consommateur prend, à chaque étape, des décisions largement influencées par les normes culturelles ou les stratégies de marketing. Dans un tel contexte, le consommateur dispose d'autant moins de liberté que bon nombre de ses décisions auront été préalablement étudiées puis stimulées et prévues. Mais sa liberté de choix est aussi l'un des enjeux du développement d'une démocratie et la question de sa responsabilité par rapport aux impacts de sa consommation est l'une des clés d'un développement durable.

#### **2.1.2.1 Déterminants de la consommation**

Les modes de consommation ont plusieurs déterminants, essentiellement de nature sociale et économique.

### **Rôle des valeurs et de la structure de la population**

Les premiers déterminants sont de type humain, comme les valeurs des individus et la structure de la population. Ils sont différents selon la culture, l'origine géographique, le niveau de développement. Les valeurs sont intimement liées à l'évolution des modes de consommation. Par exemple, comme l'a indiqué l'UNEP, il est visible que les modes de développement et les styles de vie qui se sont développés au cours des dernières décennies, en particulier dans les sociétés occidentales, ont engendré un matérialisme croissant et la consommation qui en résulte, lesquels s'entraînent l'un l'autre dans une spirale continuellement croissante<sup>1</sup>.

Dans les pays plus développés, la consommation privée, appelée souvent consommation des ménages, se modifie avec la taille de ces derniers et selon les tranches d'âge. Si la part des personnes âgées dans la population s'accroît, les modes de consommation caractéristiques des personnes âgées pèseront davantage dans la balance, en ce compris les services relatifs à la mobilité et les soins de santé. La part de la population éprouvant des difficultés physiques à se déplacer avec les transports en commun, par exemple, augmente sensiblement au delà de l'âge de 70 ans: pas moins de 30 % des personnes ayant entre 75 et 80 ans sont concernées en Belgique.

### **Rôle des revenus et des prix**

Les deuxièmes déterminants importants sont d'ordre économique. Il s'agit principalement du revenu, de la propension à épargner et du niveau des prix. Les individus disposant d'un revenu le répartissent dans un premier temps en-

---

1. Traduction BFP de: "There is evidence that the patterns of development and lifestyles that have evolved over the last few decades, particularly in western societies, have given rise to a growing materialism and consequent consumption in an ever growing spiral of one provoking the other". UNEP (1997). *Understanding consumption patterns: a better way towards action*". Introductory report by the United Nations Environment Programme Regional Office for Europe. UNEP: Geneva.

tre consommation présente et consommation future (ou épargne) en fonction du niveau des taux d'intérêt. Dans un deuxième temps, ils allouent leur revenu consacré à la consommation présente entre différents biens et services en fonction de leurs prix relatifs et de leurs préférences pour ces différents biens et services.

Dans les pays les plus pauvres où vivent près de 3 milliards de personnes avec moins de 2 dollars par jour pour survivre, il est néanmoins difficile de parler de consommation, voire d'arbitrage entre consommation présente et future. Il existe pourtant une demande à satisfaire en matière d'alimentation, de soins de santé, de logements, d'éducation, même si elle n'est pas encore solvable.

### **Rôle du marketing et de la technologie**

La consommation est aussi influencée par la production de biens et de services (voir 2.1.3), en particulier par le marketing et la publicité accompagnant les produits. Leur influence est de plus en plus forte, puisque les budgets consacrés à la publicité ne cessent de croître et que le but des experts en marketing est de promouvoir la vente de produits aux clients. L'évolution de la technologie joue aussi un rôle important, créant sans cesse de nouveaux marchés sur lesquels de nouvelles demandes sont orientées vers de nouveaux biens et services à consommer.

#### **2.1.2.2 Changements des modes de consommation**

En Belgique, la consommation privée représente 54,0 % du PIB (2003)<sup>1</sup>. Elle contribue donc à la moitié des flux alimentant la croissance économique. Elle a augmenté en moyenne de 2,6 % par an à prix constants entre 1970 et 2004. La consommation privée devrait continuer à croître au rythme moyen de 2 % d'ici à 2010 selon le Bureau fédéral du plan.

### **Part croissante des services dans la consommation**

La structure de la consommation des ménages s'est fortement transformée au cours des 50 dernières années (voir tableau 3). Les ménages consacrent une part croissante de leurs revenus à acquérir des services (transport, communication, soins de santé, loisirs) et une part décroissante à satisfaire certains besoins de base (alimentation, habillement, combustible nécessaire au chauffage des logements). Globalement, la part des services dans la consommation privée est passée de 42 % en 1980 à 48 % en 2002, celle des biens étant donc réduite de 58 % en 1980 à 52 % en 2002. Le tableau montre une tendance analogue sur la période 1970-2010.

1. Bureau fédéral du plan (2004): Annexes.

**Tableau 3 - Structure des dépenses de consommation des ménages**

	Part dans le budget des ménages, sur la base de prix constants(%)			Taux annuel de croissance entre 1970 et 2004 (prix constants)
	1970	2004	2010	(%)
Alimentation, boissons, tabac	25,0	16,1	15,3	1,3
Habillement et chaussure	7,6	5,5	5,3	1,6
Loyer	14,2	16,4	15,8	3,0
Combustible pour le chauffage	3,2	1,8	1,7	0,8
Energie	1,33	2,3	2,2	4,2
Services domestiques	2,77	1,1	1,1	-0,1
Meubles et équipements ménagers	5,84	4,6	4,6	1,9
Transport	8,78	9,1	9,1	2,7
Services de communication	1,08	2,5	2,7	5,1
Soins médicaux et soins de santé	3,87	4,1	4,3	2,7
Loisirs-éducation-culture (y compris voyage)	8,26	10,0	10,6	3,2
Autres biens et services (y compris cons. des ménages à l'étranger)	18,1	26,4	27,3	3,7
Totaux	100	100	100	/
Observations	55144,2	131263,8	147444,2	2,6

Source: Bureau fédéral du plan (2005).

### **Importance des biens de première nécessité pour les bas revenus**

Le tableau 3 montre que la part du budget des ménages consacrée aux besoins de base a significativement décru avec l'élévation moyenne du niveau de vie au cours des 34 dernières années. Mais il reste qu'actuellement les ménages ayant les plus bas revenus (1<sup>er</sup> quartile de revenus<sup>1</sup>) consacrent proportionnellement une plus grande part de leurs dépenses de consommation aux besoins de première nécessité (en Alimentation- boissons- tabac, Loyer, Combustible pour le chauffage, Energie et Soins médicaux et soins de santé) que celle allouée par les ménages ayant de haut revenus (4<sup>ème</sup> quartile de revenus). Les postes les moins consommés par ces ménages les moins riches sont, en revanche, les transports personnels et les loisirs-éducation-culture y compris voyages touristiques<sup>2</sup>.

Trois domaines de consommation illustrent bien les transformations des modes de consommation: l'alimentation, l'équipement ménager et le transport de personnes, en particulier le transport lié au tourisme. La baisse relative des dépenses consacrées à satisfaire les besoins alimentaires s'est accompagnée d'une profonde transformation des modes alimentaires examinée plus loin. L'équipement ménager est lui caractérisé par un taux croissant d'équipement par ménage y compris la multiplication d'un même appareil du même type au sein d'un seul ménage (ex: un téléphone portable par personne au lieu d'un téléphone par ménage). Quant au transport de personnes, il a pris un essor considérable sur base de modes de transport dépendant de l'énergie fossile. Ces transformations exercent des pressions sur les capitaux humain et environnemental qui sont examinées au chapitre suivant.

1. Les quartiles Q1, Q2, Q3 et Q4 sont les quatre parties, d'effectif égal, d'un ensemble statistique ordonné. Le premier quartile (Q1) comporte ici les 25 % des ménages qui disposent des revenus les plus bas.
2. INS, 2001.

### **Des exigences contradictoires sur les prix et la qualité**

Ces transformations dans la structure de la consommation sont liées en grande partie aux baisses des prix, notamment celles des prix relatifs de certains postes de consommation, en particulier dans l'alimentation, les loisirs, etc. Les prix plus bas augmentent le pouvoir d'achat et permettent d'acquérir une plus large gamme de produits. La demande des consommateurs est d'ailleurs entretenue par les producteurs avec le lancement de stratégies marketing basées sur le *low cost/low price*. Mais les consommateurs choisissent aussi des produits toujours plus sûrs et certains expriment le souhait d'acheter des produits plus respectueux des ressources sociales et environnementales. Ces exigences portant sur les prix, la sécurité et la qualité des biens et services sont donc partiellement contradictoires. La qualité, la sécurité, l'offre de salaire décent aux travailleurs ont en effet un coût que des prix bas permettent difficilement de refléter.

#### i. Pression globale de la consommation sur les capitaux

### **Un manque d'équité et d'efficacité**

Consommer exerce sur les capitaux des pressions positives ou négatives. L'aspect positif de ces pressions est leur contribution à l'augmentation moyenne du niveau de vie des belges (caractéristique de l'état du capital humain) en leur permettant notamment d'avoir accès à un éventail plus large de biens et de services. La consommation est l'un des moteurs fondamentaux du bien-être et contribue à ce titre à un développement durable. Mais deux obstacles à cette contribution surviennent quand les critères d'équité (entre pays et entre individus qui en bénéficient) et d'efficacité (lorsque sa croissance est couplée à des dégradations environnementales) ne sont pas respectés.

Le premier obstacle en termes d'équité survient, par exemple, dans la répartition de l'accès à la consommation. En 2001, la consommation des ménages du 4ème quartile de revenus était, par exemple, 3 fois plus élevée que celle des ménages du 1er quartile de revenus. Les revenus des ménages du 1er quartile sont trop faibles pour qu'ils puissent accéder aux modes de consommation courants en Belgique. Ces ménages sont donc soumis au risque de la pauvreté ce qui constitue une pression sur le capital humain. Des ménages s'endettent d'ailleurs de plus en plus pour financer leurs achats (voir fiche n°34 du Supplément IDD), ce qui influence aussi l'état du capital économique. Les ménages des premier et deuxième quartiles de revenus consommaient en 2001 plus que leur revenu disponible ne le leur permettait, ce qui n'était pas le cas à la fin des années '70<sup>1</sup>.

### **Une empreinte écologique**

Le second obstacle se situe au niveau de l'efficacité écologique de la consommation. Un aspect encore trop peu connu de la consommation et des pressions qu'elle exerce est, par exemple, la surface nécessaire pour produire ce que consomme chaque individu. Le nom d'"empreinte écologique"<sup>2</sup> a été donné à l'indicateur qui tente de la mesurer de façon agrégée. Cette empreinte est celle des prélèvements humains opérés sur les ressources naturelles pour satisfaire leurs besoins<sup>3</sup>. Elle est mesurée en hectares globaux.

Selon les calculs du WWF - qui sont les plus souvent cités - l'empreinte écologique moyenne actuelle au niveau mondial est de 2,2 ha par habitant de la

---

1. L'observatoire du crédit et de l'endettement, 2003.  
 2. Sur la base des travaux du WWF (2005) sur l'empreinte écologique.  
 3. L'empreinte écologique correspond à la surface totale nécessaire pour produire la nourriture et les fibres que les habitants d'un pays consomment, pour absorber les déchets provenant de leur consommation d'énergie et pour leurs infrastructures. Suivant les calculs du WWF, actuellement chaque être humain a droit à 1,8 hectare.

planète. Et celle du citoyen belge s'élève en moyenne à 4,9 ha. Elle est donc 2,2 fois plus élevée que l'empreinte moyenne d'un habitant de la Terre. Cette empreinte est liée en Belgique aux biens et services consommés, en particulier pour l'alimentation, pour le logement et pour la mobilité, ainsi qu'aux soins de santé et à l'espace occupé par les déchets.

Le graphique 10 de la section 2.1.1.2 montre à quel point les empreintes écologiques peuvent différer entre les habitants des pays les plus développés et des autres pays. Il donne une idée de la différence entre les empreintes écologiques des habitants de ces pays puisque la consommation d'énergie - qu'il représente - est présente dans les composantes de l'empreinte écologique (chauffage des logements, combustible des transports...).

Pour donner une vue plus concrète des pressions exercées par les forces motrices du développement, et pour ne pas limiter l'analyse à leurs aspects économiques, le présent Rapport analyse une série de pressions exercées sur les capitaux humain et environnemental par les modes alimentaires, les modes d'équipement ménager et les modes de transport. Ces 3 domaines de consommation ont été choisis sur la base des travaux de l'Agence européenne de l'environnement sur les modes de consommation durables<sup>1</sup>. Cette dernière a mis en évidence le fait que les effets environnementaux dans ces domaines de consommation sont soit considérables, soit en croissance rapide. Ce Rapport montre qu'il en va de même pour certains effets sociaux dans ces domaines.

#### ii. Pression des modes alimentaires

Les modes alimentaires des pays développés ont profondément changé au cours des 30 dernières années. Les principaux changements sont les suivants.

- Augmentation de la consommation de boissons sucrées dans des conditionnements en verre, aluminium et plastique.
- Augmentation de la consommation d'aliments transformés, pré-cuisinés et pré-emballés.
- Augmentation de la part des aliments riches en graisses saturées, en sucres simples et en sel. Ces aliments sont de plus en plus agréables au goût mais leur densité calorique est élevée.
- Déstructuration de l'organisation des repas durant la journée au profit de fréquents "grignotages". Cette déstructuration favorise la consommation d'aliments de type *junk/fast foods* pré-emballés et d'aliments riches en graisses saturées, en sucres simples et en sel.
- Réduction de la consommation d'aliments recommandés pour la santé, comme les légumes et les fruits frais, notamment par les jeunes. Selon l'enquête sur la santé de 1997, la moitié à deux tiers des belges ne prenaient pas au moins deux portions de fruit ou de légumes chaque jour<sup>2</sup>.
- Pénétration des produits issus de l'agriculture biologique et du commerce équitable, mais leurs parts de marché restent marginales (voir fiche n°4 du Supplément IDD).

Si plusieurs facteurs expliquent ces changements, le rôle particulièrement important de la publicité doit être mis en évidence. Selon une analyse de Test-



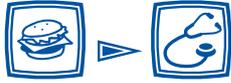
**Profonds  
changements  
alimentaires  
en trente ans**

1. EEA, 2005.

2. Académie royale de médecine de Belgique, 2001.

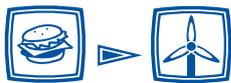
Achats en 2005<sup>1</sup>, à la télévision, les publicités alimentaires sur les fruits et légumes représentaient 3 % de l'ensemble des publicités alimentaires, alors que celles sur les chips, les barres chocolatées, les fast-food et les bonbons en couvrent 35 %.

#### **PRESSION N°6 sur la santé**



Ces changements de modes d'alimentation exercent une pression sur l'état de santé (capital humain). Les facteurs de risque pour la santé tels que l'hypertension, l'excès de cholestérol et le surpoids sont corrélés à ces changements de modes alimentaires. Ils favorisent l'apparition de maladies telles que les maladies cardio-vasculaires, le diabète et les cancers (voir 2.2.2.2).

#### **PRESSION N°7 sur les ressources naturelles**



Les modes d'alimentation exercent également une pression sur les ressources naturelles. Les modes actuels, basés notamment sur une part importante de viande et d'aliments préparés, requièrent de plus en plus d'énergie et de ressources agricoles pour leur production. Le transport d'aliments sur de longues distances est également consommateur d'énergie (voir 2.2.3.3).

#### **PRESSION N°8 sur la diversité biologique**



Les modes d'alimentation exercent enfin une pression sur la diversité biologique. L'alimentation de l'homme est faite d'un nombre limité d'espèces animales et végétales. Cette concentration sur certaines espèces et variétés nuit à la diversité biologique (voir 2.2.4.2).

La pénétration des produits issus de l'agriculture biologique et du commerce équitable met, quant à elle, en évidence les préoccupations sociales et environnementales d'une partie des consommateurs. Par leur choix de consommation, ces consommateurs souhaitent influencer l'offre de produits dans un sens plus respectueux de l'état des capitaux humain, environnemental et économique, y compris la protection de leur diversité. Cette part des consommateurs est minoritaire mais en croissance.

Quant aux prévisions, peu de changements sont actuellement attendus dans les modes alimentaires. Selon l'OCDE, l'apport calorique moyen continuera à augmenter légèrement dans les pays de l'OCDE. Les préoccupations relatives à la santé pourraient toutefois amener les consommateurs à mieux surveiller le contenu en sucres et en graisses de leur alimentation et à accroître la demande de certains types d'aliments (ex: aliments organiques, aliments enrichis en éléments nutritifs). Par ailleurs, la demande d'aliments préparés et pré-cuisinés, d'aliments emballés en portion individuelle ainsi que d'aliments venant de pays lointains à des prix très bas, devrait, elle aussi, continuer à augmenter et à exercer des pressions élevées sur l'environnement.

#### iii. Pression des modes d'équipement ménager



Les modes de consommation des pays développés sont également caractérisés par une augmentation considérable du nombre d'appareils électriques détenus par chaque ménage: télévisions, lecteurs et graveurs DVD, réfrigérateurs, fours à micro-ondes, robots ménagers divers, GSM, ordinateurs etc. Pour certains appareils, tels que les réfrigérateurs, le taux de pénétration au sein des ménages belges est proche de 100 %. Mais de nouveaux achats sont néanmoins effectués pour remplacer un appareil lorsqu'il est défectueux ou pour acquérir le nouveau modèle ou encore pour en avoir plusieurs au sein d'un même ménage

1. Analyse faite du 20 au 26 septembre 2004 sur toutes les chaînes belges (La Une, La Deux, RTL, CLB RTL, AB3, VRT, VTM, VT4 ET KANAAL 2). Bonnewyn *et al.*, 2005.

### Augmentation considérable de l'appareillage électrique

(ex: TV). Pour certains nouveaux appareils mis sur le marché (ex: GSM), les taux de pénétration connaissent une forte croissance.

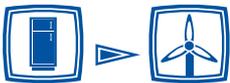
L'utilisation croissante de ces appareils nécessite des quantités d'énergie de plus en plus considérables. La consommation d'énergie liée au fonctionnement des appareils électriques et à l'éclairage représente 12 % de la consommation d'énergie finale et augmente à un rythme soutenu (voir aussi fiche n°9 du Supplément IDD). En Belgique, les dépenses d'énergie des ménages hors chauffage ont augmenté de 4,3 % par an entre 1970 et 2004 à prix constants<sup>1</sup> (la consommation totale des ménages a quant à elle augmenté de 2,6 % par an sur cette période).

Des progrès considérables ont été réalisés dans l'éco-efficacité de ces appareils ménager lors de leur production. Leur efficacité énergétique a, par exemple, été améliorée par un facteur 2 à 3 au cours des 10 dernières années<sup>2</sup>. Leur usage entraîne, néanmoins une croissance rapide de la consommation d'énergie car ces progrès sont plus qu'absorbés par la multiplication de ces appareils, leur utilisation fréquente et l'augmentation du nombre de ménages possédant chacun ces appareils (voir fiches n°2 et 9 du Supplément IDD).

Un autre facteur d'augmentation de la consommation d'énergie des ménages est la faible efficacité énergétique de certains équipements, en particulier des équipements les moins chers. Le prix d'achat des équipements ménagers, tels les chaudières ou les appareils électroménagers, est souvent fonction de leur qualité, notamment en terme d'efficacité énergétique. Ce sont les appareils les plus chers à l'achat qui, en général, consommeront le moins d'énergie et auront la durée de vie la plus longue.

Les ménages à faible revenu, étant donné leur contrainte budgétaire, ne pourront donc souvent accéder qu'à des équipements moins chers et de moins bonne qualité. Ceux-ci consomment plus d'énergie et émettent donc plus de gaz à effet de serre et de polluants. Etant donné leur consommation élevée d'énergie, ces appareils coûtent donc plus cher à l'utilisation et leur durée de vie est souvent plus faible que celles des appareils achetés à un prix plus élevé. La consommation d'énergie et le rythme de remplacement de ces équipements rendent ainsi leur utilisation plus coûteuse que celle des équipements de meilleure qualité. Ce choix pèse donc sur le niveau de vie des ménages à faible revenu et sur les ressources naturelles.

### PRESSION N°9 sur les ressources naturelles



Les modes d'équipements ménagers exercent donc une pression sur les ressources naturelles. L'utilisation croissante d'appareils électroménagers augmente en effet la consommation d'électricité, dont la production - principalement sur base de combustibles nucléaires ou fossiles - utilise des ressources non renouvelables et produit des déchets radioactifs ou des gaz à effet de serre et de la pollution (voir 2.2.3.4.).

La consommation de ces appareils génère aussi des quantités de déchets élevées. La production de déchets liée à la mise au rebut de ces appareils est d'autant plus élevée que le cycle de vie de ces produits tend à être plus court. En Europe, un ordinateur personnel est en moyenne utilisé pendant 3 ans et la

1. Cette croissance correspond à 316 % entre 1970 et 2004.  
2. EEA, 2005.

production de déchets d'équipement électrique<sup>1</sup> augmente au rythme de 3 à 5 % par an. Par ailleurs, le traitement de ces déchets est complexe étant donné les divers matériaux les composant (métaux, plastiques, verre, substances toxiques, etc.).

Quant aux prévisions, au cours des prochaines années, l'augmentation attendue du nombre de ménages couplée à la diminution de la taille des ménages, ainsi que la multi-fonctionnalité croissante attendue des logements continueront à tirer vers le haut la consommation d'appareils électriques. Par conséquent, la consommation d'énergie des ménages liée à ces appareils ainsi que la production de déchets électroniques devraient continuer à croître et à exercer des pressions importantes sur l'environnement.

#### iv. Pression des modes de transport des personnes



Depuis 30 ans, la mobilité des belges a considérablement augmenté: ils se sont en moyenne déplacés plus souvent et surtout plus loin à partir de leur domicile, que ce soit au quotidien, pour les week-ends ou pendant les vacances. La mobilité quotidienne a connu en général dans l'UE une augmentation importante en raison de la croissance exceptionnelle de la mobilité liée aux loisirs<sup>2,3</sup> (voir fiche n°12 du Supplément IDD). D'après une enquête menée en 1998/1999 en Belgique<sup>4</sup> sur les motifs de déplacement, il ressort que 30 % des déplacements étaient liés aux loisirs au sens large<sup>5</sup> (58 % quand on inclut les courses et le shopping) et 23 % étaient liés au travail.

#### **Croissance exceptionnelle de la mobilité**

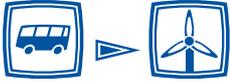
Mais la croissance de la mobilité est principalement due à l'augmentation de la mobilité en longue distance, principalement à des fins touristiques. Les voyages touristiques ont d'ailleurs pris une place croissante dans le budget des ménages belges. La constante diminution des prix dans le secteur du tourisme, y compris l'offre de ticket à très bas prix par les compagnies aériennes *low cost*, explique notamment ces tendances<sup>6</sup>:

- le nombre de voyages touristiques annuels augmente en moyenne par personne en Europe tandis que leur durée baisse. En Belgique, les statistiques récentes montrent une augmentation de 6,7 % du nombre de vacances de courte durée (1 à 3 nuits) à l'étranger entre 1998 et 2003<sup>7</sup> ainsi qu'une augmentation de 19,7 % du nombre de vacances de longue durée (4 nuits et plus) en Belgique et à l'étranger entre 1998 et 2003;
- la part de l'avion comme moyen de transport pour le tourisme a augmenté rapidement en Europe. La part des arrivées internationales de touristes en Europe par avion est passée de 26 % de l'ensemble de ces arrivées internationales de touristes en Europe en 1990 à 36 % en 2000<sup>8</sup>. Par rapport aux arrivées en Europe par d'autres moyens de transport, ce sont les arrivées par avion qui ont connu la croissance la plus rapide sur cette période. En Belgique, entre 2001 et 2002, le nombre de voyages a augmenté de 14 % en avion, de 17 % en voiture et de 5 % en train.

1. Caméras, téléphones cellulaires, notebook computers, tvs et d'autres petits instruments électroniques. EEA, 2005.  
 2. *L'incidence des loisirs sur les transports est en effet plus importante que celle des mouvements domicile-travail*. Conférence européenne des ministres des transports (1998).  
 3. En France, par exemple, la mobilité liée aux loisirs a crû de 60 % ces 20 dernières années alors que celle liée au travail a augmenté de 30 % sur cette période. Potier, 2004.  
 4. Hubert & Toint, 2002.  
 5. Il s'agit des déplacements pour des activités culturelles, sportives, familiales ou sociales.  
 6. AEE, 2001.  
 7. Par contre, le nombre de vacances de courte durée passées en Belgique a diminué de 3,5 %.  
 8. World Tourism Organisation, 2005 et World Tourism Organisation, 2002.

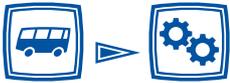
Cette augmentation du nombre de voyages et l'utilisation croissante de la voiture et de l'avion exercent des pressions sur le capital environnemental et sur le capital économique.

**PRESSION N°10  
sur les ressources  
naturelles**



- Sur le capital environnemental: le recours croissant au transport routier et aérien tire vers le haut la consommation d'énergie fossile, qui génère des émissions de gaz à effet de serre (voir 2.2.3.5). L'amélioration de l'efficacité des véhicules (dont la consommation d'énergie au kilomètre a régulièrement diminué sur la même période) n'a pu que modérer la croissance de la consommation d'énergie du secteur du transport, laquelle s'élève à 2,3 % par an. D'autres types de pressions environnementales exercées par les transports sont les accidents, les pollutions de l'air (qui sont à l'origine de maladies, notamment respiratoires) et le bruit (lequel est un facteur de stress augmentant notamment les problèmes cardiaques).

**PRESSION N°11  
sur le capital physique  
et technologique**



- Sur le capital économique: l'utilisation croissante de la voiture et de l'avion pour le transport de personnes exerce une pression sur le capital physique. Pour faire face à cette demande, les infrastructures routières ont été développées à un rythme soutenu, en quantité et en qualité, depuis plusieurs décennies (voir 2.2.5.1). Il en a été de même pour les aéroports. Toutefois, la croissance du trafic est supérieure à celle de la capacité des infrastructures, qui sont de plus en plus souvent saturées.

Quant aux prévisions d'après l'AEE, le transport de personnes dans l'UE-25 devrait croître de 53 % entre 2000 et 2030 soit 1,4 % par an, ce qui représenterait un découplage relatif entre le PIB et le transport de personnes. Cette croissance s'accompagnerait d'un shift modal: la part de l'avion passerait de 5,5 % en 2000 à 10,5 % en 2030.

Cette projection est notamment liée à la croissance attendue du tourisme. Le transport par avion pourrait devenir plus rapide et son prix plus bas, favorisant le nombre de voyages de courte durée vers des destinations lointaines, telles que l'Asie ou l'Amérique. Pour les autres modes de transport, c'est une diminution de leur part qui est attendue entre 2000 et 2030: la part des voitures passerait de 78 % à 76 % et la part des transports publics de 9 % à 6,5 %.

Sauf changement technologique majeur, une telle évolution devrait accroître l'empreinte écologique des belges. Dans une perspective de développement durable qui nécessite une limitation des émissions de gaz à effet de serre, l'évolution des transports est préoccupante.

### 2.1.3 Modes de production

Cette section décrit d'abord les déterminants (2.1.3.1) et ensuite les changements (2.1.3.2) des modes de production. Il examine ainsi différents aspects de la production qui font d'elle une force motrice du développement. Cette force s'est modifiée particulièrement rapidement au cours des dernières décennies.

**Un nouveau modèle de  
production**

Au cours des années '60-'70, la production a été largement façonnée par le modèle fordiste qui a rendu possible la consommation de masse (évoquée à la

section 2.1.2) et la production de masse<sup>1</sup>. Les modes de production actuels sont également influencés par un nouveau modèle de production. Ce nouveau modèle adopté par les entreprises vise la rentabilité. Ceci n'est pas nouveau mais ce modèle prend place dans un marché qui est de plus en plus concurrentiel tout en étant caractérisé, dans les pays plus développés, par un état de satisfaction des besoins fondamentaux qui est assez général. Pour augmenter les profits des entreprises, ce modèle repose sur une grande flexibilité et cherche à réduire les coûts en faisant disparaître les stocks de produits<sup>2</sup>. Il est basé sur le principe du "juste à temps" désignant "un mode de production sur commande, avec livraison dans un délai très bref"<sup>3</sup>.

### Liberté et responsabilité

Les modes de production sont également marqués par le type de relations existant entre les producteurs<sup>4</sup> (entrepreneurs et travailleurs) et avec les acteurs extérieurs à l'entreprise. Ceux-ci réagissent aux effets favorables et défavorables des activités de production. "Le poids environnemental et social des économies industrielles devient difficile à ignorer"<sup>5</sup>. C'est pourquoi un nombre croissant d'entreprises s'intéressent au concept de responsabilité sociétale des entreprises et l'appliquent grâce à divers outils (rapport de développement durable, normes de gestion sociale et environnementale, dialogue avec les parties prenantes, etc. - voir fiche n°5 du Supplément IDD).

En principe, le producteur est invité ou incité par des politiques publiques à "internaliser" les coûts environnementaux et sociaux dans les prix pour prévenir ces défaillances des marchés. En pratique, ces coûts sont souvent flous et leur internalisation dépend de négociations sur leur "acceptabilité". Dans un tel contexte, l'entreprise ne dispose pas d'une liberté absolue. Mais sa liberté d'entreprendre est aussi l'un des enjeux du développement d'une démocratie, de même que la responsabilité du producteur par rapport aux impacts de sa production est l'une des clés d'un développement durable.

#### 2.1.3.1 Déterminants de la production

La production dépend de déterminants qui sont principalement d'ordre économique. Certains sont en grande partie endogènes comme la demande de biens et de services intérieure au pays considéré. D'autres sont plus exogènes, comme le phénomène appelé mondialisation. Et certains déterminants sont à la fois extérieurs et intérieurs comme les facteurs de production, y compris les actifs financiers. Les rôles de ces 3 grands déterminants de la production sont décrits ci-dessous.

### Caractéristiques des facteurs de production

Les premiers déterminants essentiels à la réalisation de la production sont les facteurs de production. Pour produire des biens et des services, les entreprises font en effet appel à des facteurs de production humains (ex: la force de travail), environnementaux (ex: les ressources naturelles) et économiques (ex: les machines). Les caractéristiques des facteurs de production (quantité, qua-

1. Reposant sur une organisation du travail à la chaîne et la production en grande quantité de produits standardisés, le modèle fordiste a permis de produire en masse des biens et des services. Cette production de masse a généré une consommation de masse en fournissant et en augmentant le salaire d'un nombre croissant d'individus, ainsi qu'en réduisant le prix des biens mis sur les marchés.
2. Stocks intermédiaires au cours de la production de biens et de services et stocks commerciaux entre l'usine et le marché
3. Janod & Saint-Martin, 2003.
4. Dans les travaux relatifs au développement durable, ce terme couvre tous les acteurs internes à l'entreprise.
5. Worldwatch Institute, 2004a: 15. Traduction BFP de: "The environmental and social toll of industrial economies is becoming difficult to ignore".

lité, fonctionnalité, répartition géographique) déterminent les possibilités de production des entreprises. Par exemple, la disponibilité de travailleurs hautement qualifiés dans une région peut inciter une entreprise à s'y installer pour bénéficier des compétences de ces travailleurs. Inversement, le manque de travailleurs qualifiés ne l'incitera pas à s'y implanter. Il en est de même avec les caractéristiques des facteurs de production environnementaux et économiques qui influencent les choix de production des entreprises.

Les prix des facteurs de production n'intègrent pas toujours toutes les caractéristiques de ces facteurs. Il n'intègrent notamment pas les externalités sociales et environnementales liées à l'utilisation de ces facteurs (ex: coûts sanitaires causés par la pollution de l'eau). Ces prix peuvent donc amener les entreprises à opter pour des modes de production non durables. En revanche, si les prix intègrent les externalités, ils peuvent amener les entreprises à investir elles-mêmes dans la protection de ces facteurs pour garantir le maintien de leurs activités.

Les entreprises doivent disposer des fonds nécessaires au financement de leurs activités. Les décisions concernant le financement de la production des entreprises peuvent jouer un grand rôle dans l'orientation de cette production. En général, ces décisions reposent essentiellement sur l'évaluation des performances économiques et financières. Or, comme les prix des facteurs de production, les indicateurs financiers n'intègrent pas pleinement les externalités sociales liées aux activités des entreprises. Par exemple, les coûts pour la société liés aux pollutions ou aux maladies survenant suite à l'exposition à des substances toxiques dans certaines entreprises ne sont pas pleinement intégrés dans les coûts totaux de ces entreprises. Si les résultats économiques et les rendements financiers calculés sur cette base ne reflètent pas ces coûts sociaux, les décisions d'investissement basées sur ces résultats peuvent encourager des modes de production non durables.

### **Exigences de la demande**

Le deuxième déterminant de la production est, dans une économie de marché, la demande de biens et services. Au cours des années '70 et '80, la saturation de la demande de biens standardisés a poussé les entreprises à adopter un nouveau modèle de production avec des modes plus flexibles leur permettant de proposer des produits différenciés et de s'adapter rapidement aux variations de la demande (voir 2.1.3.2). Cela a permis aux entreprises d'une part, de stimuler la demande, notamment avec le développement du marketing<sup>1</sup>, et d'autre part, de répondre aux demandes de plus en plus spécifiques et exigeantes des consommateurs, en particulier des consommateurs intermédiaires (d'autres entreprises).

### **Interactions toujours plus rapides et plus nombreuses**

Le troisième déterminant est la mondialisation. Celle-ci modifie le paysage économique dans lequel les entreprises produisent des biens et des services. Les marchés sur lesquels les entreprises peuvent écouler leurs produits ont été fortement élargis. La concurrence a donc lieu tant avec les entreprises situées dans les pays voisins qu'avec les pays éloignés sur le plan géographique. Le fait que les interactions entre tous les acteurs soient devenues beaucoup plus rapides et plus nombreuses a progressivement mondialisé les systèmes de production: 65 000 multinationales et 850 000 filiales coordonnent les chaînes d'approvisionnement globales qui lient les entreprises entre elles<sup>2</sup>. Cette inter-

1. Le marketing peut être défini comme "It covers such activities as sales promotion, advertising and market research, i.e. all activities which promote and organize the sale of products to the purchaser" Macmillan Dictionary of modern economics, 1986.

2. Cette estimation provient de: Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, 2004.

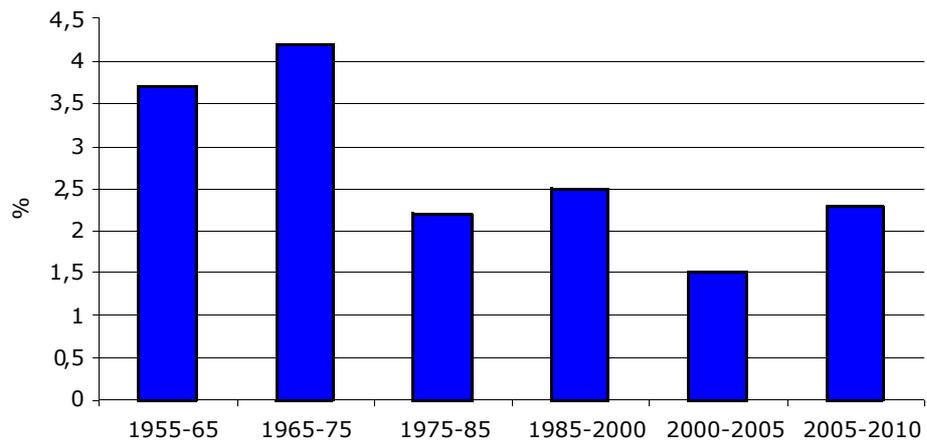
dépendance croissante augmente continuellement la concurrence des entreprises et les pousse à modifier leurs modes de production pour rester compétitives au niveau mondial.

### 2.1.3.2 Changements des modes de production

#### **Une croissance de la production quasi-ininterrompue**

A l'exception de quelques rares années de récession, la Belgique a connu depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle une croissance de la production ininterrompue.

**FIGURE 12 - Taux de croissance annuels moyens du PIB en Belgique, 1955-2010**



Source: Données de 1955 à 1975: Cassiers (2000) sur base des données de l'INS et de l'ICN et données 1975-2010: BFP.

Globalement, le PIB réel a plus que triplé depuis 1955<sup>1</sup> (voir aussi fiche n°3 du Supplément IDD). Le taux de croissance économique annuel a été élevé entre 1955 et 1975. Il a ensuite baissé après le premier des chocs pétroliers. D'ici à 2010, l'évolution du PIB actuellement prévue par le Bureau fédéral du Plan a un taux de croissance annuelle moyen de 2,3 %.

#### **Un phénomène de désindustrialisation**

Cette croissance est accompagnée d'une modification dans la structure de l'économie belge. Depuis le milieu des années '80, un phénomène de désindustrialisation relative est observé. Cela signifie que, bien que la valeur ajoutée produite par l'industrie manufacturière n'ait pas cessé de croître, sa part dans le PIB ainsi que la part de l'emploi dans cette industrie baissent de façon structurelle. Cette modification a pris la forme d'une tertiarisation: la part de la valeur ajoutée produite par l'industrie manufacturière est passée de 30,5 % en 1970 à 17,5 % en 2004, alors que celle des services passait de 52,2 % en 1970 à 73,0 % en 2004<sup>2</sup>. L'industrie manufacturière connaît par ailleurs des destructions nettes d'emploi continues depuis 1980, alors que les services enregistrent des créations nettes d'emploi.

1. Cassiers, 2000.

2. Données du Bureau fédéral du plan. Il est cependant de plus en plus difficile d'établir une distinction nette entre l'industrie manufacturière et certains services. Il existe en effet "une complémentarité de plus en plus forte entre l'industrie manufacturière et certains types de services comme la logistique, les communications, le commerce, les services aux entreprises, dont l'activité est au moins partiellement liée à celle de la production de biens industriels". Bogaert et al., 2004.

Cette modification de la structure de l'économie, couplée à des progrès technologiques, a engendré une diminution de l'intensité énergétique de l'économie belge entre 1970 et 2003 (voir fiche n° 11 du Supplément IDD), c'est à dire que pour produire le même bien ou le même service, de moins en moins d'énergie est utilisée. Toutefois, comme la quantité totale de biens et services produits a augmenté plus vite que les économies d'énergie réalisées sur chacun de ces produits, la consommation d'énergie primaire en Belgique a continué en moyenne à augmenter de 1 % par an entre 1970 et 2003.

Cette évolution montre que l'utilisation des facteurs de production varie avec les modes de production. La production exerce ainsi des pressions quantitatives mais aussi qualitatives sur les différents capitaux (ex: conditions de travail, effets de la production sur le milieu ambiant, usure des machines). Ces pressions modifient l'état des capitaux humain, environnemental et économique. Cette section explique l'origine de toutes ces pressions issues de la production qui seront analysées dans le chapitre suivant. Elle distingue les pressions dues au développement des produits ou contenu de la production (i) de celles dues à l'organisation de la production ou à la manière de produire (ii).

#### i. Pressions du développement des produits



Cette section met en évidence 4 caractéristiques du développement des produits et certaines pressions qui en découlent. Ces caractéristiques sont la différenciation et le renouvellement des produits, la fabrication de produits créés à partir de la diversité biologique, la pénétration croissante des produits chimiques et l'accentuation de la R&D sur des produits économiquement rentables.

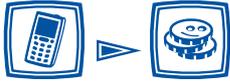
#### **Différenciation et renouvellement fréquents des produits**

Pour mieux répondre aux besoins de leurs clients et accroître leurs profits, les entreprises mettent sur les marchés des biens et services de plus en plus diversifiés et attrayants. Le concurrence tend à réduire la durée de vie de certains produits grâce notamment par l'effet de l'accélération du progrès technique qui rend obsolète les produits antérieurs, et des baisses de prix. Elles introduisent ainsi à intervalles réguliers de nouveaux modèles de biens (ex: de voitures) ou ajoutent certaines caractéristiques à des biens existants (ex: téléphones portables, emballages).

Cette stratégie est accompagnée de stratégies marketing<sup>1</sup> visant à informer et à stimuler le désir d'acheter les produits commercialisés. *"Le marketing et la publicité sont d'importants instruments d'information sur ce qui est disponible, mais aussi des instruments sociaux de persuasion pour encourager la consommation"*<sup>2</sup>. Et la publicité aide à consolider ce "système de consommation et de production de masse" ainsi que *"l'obsolescence programmée des produits et un taux de rotation très élevé des produits"*<sup>3</sup>.

1. Ensemble des actions coordonnées qui concourent au développement des ventes d'un produit ou d'un service (quantité et qualité des produits, publicité, études de marché, etc.). *Petit Larousse*.
2. Traduction BFP de: *"Marketing and advertising act as a powerful instrument of information on what is available but also as an instrument of social persuasion to encourage consumption"* UNEP, 1997.
3. Federal Ministry of Environment, youth and family affairs of Austria, (1998).

### **PRESSION N°12 sur le niveau de vie**



La différenciation et le renouvellement fréquent des produits exercent des pressions sur le niveau de vie. Ces changements sont une pression en faveur de nouvelles formes de consommation et de production qui peuvent modifier les normes de consommation et de production en vigueur dans la société. Il est possible que des besoins du consommateur soient beaucoup mieux satisfaits. Mais il peut arriver aussi que la façon dont un besoin ancien était satisfait jusque là ne soit plus possible suite à l'évolution de la production ou que de nouveaux besoins aient été créés ou révélés. De même cette pression peut être accueillie comme une source de plaisir mais elle peut aussi pousser les consommateurs à s'endetter pour pouvoir accéder à cette norme de consommation ou accroître l'exclusion de ceux dont les moyens d'existence ne sont pas suffisants pour y avoir accès (voir 2.2.1.5).

Ces changements dans le développement des produits exercent aussi des pressions sur les ressources naturelles. Etant donné les progrès technologiques faits dans les niveaux de consommation d'énergie des produits, l'offre fréquente de nouveaux produits peut favoriser la protection de l'environnement en incitant les consommateurs à remplacer certains biens ayant des niveaux donnés de consommation d'énergie par des biens ayant des niveaux de consommation d'énergie moins élevés (ex: lave-vaisselle, voiture, etc). Mais la mise en oeuvre de cette stratégie tend à augmenter significativement les quantités de déchets produites. Par ailleurs, la diversification des produits a généré une offre de produits directement jetables (ex: lingettes, appareils photos). La production de déchets pose d'importants problèmes de pollutions de l'air et des sols.

### **Produits créés grâce à la diversité biologique**

Dans certains secteurs tels que les secteurs pharmaceutique, biotechnologique, cosmétique et agricole, des produits complexes sont développés à partir de plantes, animaux, bactéries etc., grâce à la diversité biologique, en ce compris celle des ressources génétiques. En 1997, 42 % des 25 médicaments les plus vendus au monde étaient dérivés de sources naturelles<sup>1</sup>. Soixante pour cent des produits anticancéreux et anti-infectieux développés entre 1989 et 1995 étaient d'origine naturelle<sup>2</sup>.

Ces secteurs connaissent en moyenne une croissance économique soutenue et génèrent des revenus élevés. Par exemple, la valeur du marché annuel des produits dérivés de ressources génétiques est estimée entre 500 et 800 milliards de \$US, c'est à dire bien au delà du PIB belge (301,9 milliards \$US en 2003). Les produits mis sur le marché contribuent au développement et répondent à des besoins des consommateurs. Mais en puisant une partie de leurs facteurs de production dans la diversité biologique et en s'inspirant des connaissances traditionnelles, les entreprises de ces secteurs exercent des pressions sur les capitaux humain et environnemental.

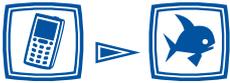
### **PRESSION n°13 sur le niveau de vie**



Les entreprises privent les populations détenant des connaissances traditionnelles d'une de leurs ressources essentielles pour leur développement: leurs savoirs relatifs à l'utilisation des espèces végétales et animales. Ces savoirs leur servent en effet d'une part à se soigner et à assurer leur sécurité alimentaire. Ils constituent d'autre part, une source de revenu potentiel car de nombreux médicaments sont issus des connaissances et savoirs traditionnels. Les entreprises qui exploitent ces connaissances sans contrepartie exercent ainsi des pressions sociales sur le niveau de vie de ces populations (voir 2.2.1.5).

1. WRI, 2000.  
2. Dutfield, 2004.

### **PRESSION N°15 sur la diversité biologique**



Elles portent également atteinte à la diversité biologique en prélevant des espèces végétales et animales lors des bioprospections qu'elles mènent. Les études sur le sujet montrent que globalement l'utilisation des ressources génétiques dans un processus de marché entraîne une érosion de la diversité biologique<sup>1</sup>. Cette pression et son impact sur le capital environnemental sont plus largement décrites en 2.2.4.3.

La complexité des produits augmente également avec l'évolution des technologies. Un bien de consommation fait de plus en plus souvent appel à différentes catégories de technologies simultanément (pneumatique, hydraulique, informatique, etc.). Il est aussi composé d'un nombre croissant de matériaux différents (acier, aluminium, composites, différentes sortes de plastiques)<sup>2</sup>.

L'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (OSHA) estime qu'il existe environ 16 millions de produits chimiques différents dans le monde<sup>3</sup>. Sur les 100 195 produits chimiques<sup>4</sup> enregistrés et mis sur le marché dans l'UE, 30 000 sont utilisés sur les lieux de travail (ateliers, salons de coiffure, bureaux...) et 10 000 sont vendus en quantité supérieure à 10 tonnes<sup>5</sup>. Le secteur chimique est le 3<sup>e</sup> secteur le plus important d'Europe.

Ces produits chimiques sont omniprésents dans l'environnement, notamment dans les biens de consommation. La production de ces produits a amené des progrès technologiques considérables et a largement contribué à améliorer la qualité de vie (ex: aspirine synthétique, insuline synthétique, plastiques, matériaux aux propriétés remarquables, etc.).

### **PRESSION N°14 sur la santé**



La manipulation et l'exposition à des produits chimiques peuvent cependant exercer des pressions négatives sur la santé des êtres humains par manque de précaution (accidents, pollutions, etc.<sup>6</sup>). Si cette pression peut affecter tous les êtres humains, ce sont les travailleurs qui y sont en particulier soumis sur les lieux de travail. En Europe, 96 % des entreprises (soit 36 000 entreprises) sont des petites ou moyennes entreprises (PME) qui pour la plupart n'ont pas ou peu d'expérience toxicologique, ce qui augmente les risques que courent les travailleurs. Les maladies qui découlent de la manipulation ou l'exposition à des produits chimiques sont notamment les cancers (voir 2.2.2.3).

La complexité de nombreux produits exerce aussi des pressions sur l'environnement au stade de la production et de la gestion des déchets. La production annuelle de déchets dangereux pour l'homme et son environnement représente au niveau mondial 16 % de la production de déchets industriels. Dans les pays européens, la production de déchets dangereux est estimée entre 30 et 45 millions de tonnes par an<sup>7</sup>.

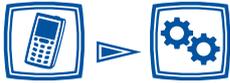
### **R&D ciblés sur les produits économiquement rentables**

Etant donné la concurrence et l'état général de satisfaction des besoins de base, les entreprises investissent largement dans la recherche et développement (R&D) de nouveaux produits. Cette augmentation des dépenses de R&D va de pair avec la spécialisation des entreprises sur des produits à contenu intellectuel élevé dans les pays plus développés, voire aussi dans certains pays en

1. Gupta, 2004.
2. Coué, 2003.
3. OSHA, 2003.
4. En ce compris comme produits issus de l'industrie chimique.
5. CCE, 2001b.
6. Zuinen & Varlez, 2005: 61.
7. EEA, 1995.

développement (voir point suivant sur les pressions de l'organisation productive). L'évolution décrite ci-dessous est renforcée par la privatisation croissante des activités de R&D depuis 20 ans<sup>1</sup>. En Belgique, les dépenses de R&D financées par le secteur privé ont augmenté environ deux fois plus vite que celles financées par le secteur public entre 1980 et 2001 (voir fiche n°39 du Supplément IDD).

### **PRESSION N°16 sur l'équipement et la technologie**



Cette pression des modes de production actuels permet un développement rapide du capital technologique, susceptible d'apporter des réponses à des problèmes économiques, sociaux et environnementaux. Avec la part croissante de la R&D financée par le secteur privé, le risque existe cependant que les activités de R&D soient plus largement guidées par des préoccupations financières à court et moyen terme (maximisation des profits) que par des préoccupations d'intérêt général (satisfaction des besoins humains fondamentaux), par une vision à long terme des coûts pour la société ou par le principe de précaution.

C'est dans ce contexte qu'est notamment posée la question du brevetage des gènes qui est en croissance rapide dans les pays plus développés. C'est dans ce contexte aussi que le niveau actuel des coûts et des prix du marché des ressources naturelles (externalités non comprises) détermine en partie les activités de R&D. Dans le domaine de l'énergie, cela explique que les dépenses privées de R&D aient été jusqu'ici peu consacrées aux énergies renouvelables dont les coûts de production sont élevés. De même, la taille et la solvabilité des marchés sur lesquels les entreprises écouleront leurs produits contribuent à guider les activités de R&D des entreprises. Dans le domaine des médicaments, la R&D du secteur privé est davantage orientée vers les maladies rencontrées par une large partie de la population des pays plus développés que vers les maladies répandues dans les pays en développement ou vers les maladies orphelines. Seuls 0,2 % des activités mondiales de R&D liées à la santé portent sur la pneumonie, les maladies diarrhéiques et la tuberculose, alors que ces affections représentent 18 % des maladies à l'échelle de la planète.

#### ii. Pressions de l'organisation productive dont le transport de marchandises



### **Organisation des fonctions et du travail**

Deux grandes caractéristiques de l'organisation productive sont décrites ci-dessous: l'organisation des fonctions et du travail et la structure de l'entreprise.

La pression concurrentielle ainsi que le développement de l'automatisation industrielle et des nouvelles technologies de l'information et de la communication ont modifié les procédés de production et l'organisation industrielle. Les entreprises ont progressivement intégré les différentes fonctions qui donnent naissance à un produit (conception, marketing, fabrication, commercialisation, etc.) et travaillent simultanément sur ces différentes fonctions lors de la réalisation d'un produit. Elles ont mis au point des techniques industrielles et organisationnelles permettant de changer rapidement les outils de production et de produire ainsi différentes petites séries de produits dans des temps très courts.

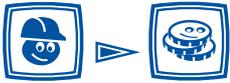
Pour intégrer les fonctions et pour fonctionner en "juste à temps", les entreprises organisent le travail en équipe. Ces équipes de travail doivent être capables de réagir rapidement aux résultats des travaux d'autres équipes et de s'y adap-

1. PNUD, 1999.

ter tout aussi rapidement. Les changements fréquents de l'appareil productif font du changement et de la réorganisation une caractéristique permanente de la vie professionnelle. Ils nécessitent des équipes de travail très polyvalentes ayant de grandes capacités d'adaptation.

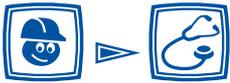
Cette organisation du travail augmente les responsabilités des travailleurs et accroît le rythme de production. Elle nécessite aussi une plus grande flexibilité dans l'emploi des ressources humaines. Par conséquent, de nouvelles formes d'emploi, souvent appelées contrats atypiques, ont été développées pour mieux s'adapter aux besoins de la production: contrats à durée déterminée, contrats à temps partiel, stages, sous-traitance, externalisation d'une fonction ou d'un service, intérim, etc.

### **PRESSION N°17 sur le niveau de vie**



Ces transformations dans l'organisation des fonctions et du travail augmentent les pressions exercées sur le niveau de vie des travailleurs: moindre stabilité de l'emploi, pressions sur les rémunérations, etc. Par ailleurs, les technologies utilisées réduisent le nombre d'ouvriers non qualifiés nécessaires, mais exigent en revanche des personnes très compétentes pour gérer et développer ces technologies. Cette tendance a aussi des conséquences sur le niveau de vie des différentes catégories de travailleurs.

### **PRESSION N°18 sur la santé**



Ces transformations accroissent aussi les pressions exercées sur la santé des travailleurs: stress physique et psychologique, accidents liés à une moins bonne information et prévention<sup>1</sup>, dégradation des conditions de travail, etc.

### **Structure de l'entreprise**

Pour augmenter leur part de marché et pour réduire leurs coûts, les entreprises fabriquent et font fabriquer leurs produits au niveau mondial. Cela entraîne le développement de multinationales ayant des filiales réparties dans de nombreux pays de la planète, ainsi que la multiplication d'entreprises donneuses d'ordre faisant appel à des fournisseurs situés dans plusieurs pays. La réduction des coûts des entreprises passe également par l'adoption très large des systèmes de production en "juste à temps", qui permet de réduire les stocks et les coûts qui y sont associés mais qui tend à augmenter le nombre de livraisons.

Par ailleurs, les entreprises se spécialisent sur leur coeur de métier et externalisent les fonctions qui n'en font pas partie. Elles ont aussi tendance à concentrer les fonctions à contenu intellectuel élevé (fonctions de recherche, conception et industrialisation) dans les pays plus développés et à externaliser vers des pays où les salaires sont plus faibles les fonctions demandant moins de qualification. Elles regroupent aussi leurs activités dans un nombre limité d'implantations pour réduire leurs coûts (processus de rationalisation) et s'organisent en réseaux multinationaux<sup>2</sup>.

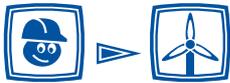
Ces transformations se traduisent par des mouvements de délocalisation. Ces délocalisations peuvent concerner soit des activités assez traditionnelles com-

1. Selon la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, "beaucoup d'éléments indiquent que les travailleurs intérimaires font réellement l'expérience de conditions de travail précaires en raison du caractère précaire de leur contrat de travail, de la double responsabilité en matière de santé et de sécurité incombant à l'agence et à l'entreprise cliente et du changement permanent du lieu de travail" (Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail 2002: 59).
2. Bureau fédéral du plan, 2000.

me le textile ou l'habillement, soit plus récemment des activités de services à la clientèle<sup>1</sup>. Bien que, comme le montre l'étude du Bureau fédéral du plan à ce sujet<sup>2</sup>, ces délocalisations aient jusqu'à présent été assez limitées et se fassent au départ et à destination d'autres pays de l'UE, elles sont souvent mal ressenties car elles entraînent des pertes d'emploi. Ces délocalisations doivent cependant être vues comme un élément de la dynamique industrielle qui, dans de nombreux cas, a un effet net favorable sur la production en Belgique.

Cependant, l'ensemble de ces transformations, en particulier l'internationalisation de la production, augmente le volume du transport de marchandises. Dans l'Union européenne, ce transport de marchandises a augmenté de 2,5 % par an entre 1980 et 1999, soit une croissance supérieure à celle du PIB sur cette période<sup>3</sup>.

### **PRESSION N°19** **sur les ressources** **naturelles**



Ces transformations dans la structure de l'entreprise exercent une pression sur les ressources naturelles, en particulier par le biais de la croissance rapide du transport de marchandises, qui génère des émissions de GES et de la pollution. Par ailleurs, la concurrence dans ce secteur exerce des pressions sur les conditions de travail telles qu'elles mettent aussi en danger les camionneurs et les autres usagers de la route.

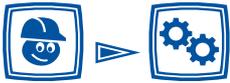
Ces transformations dans la structure de l'entreprise exercent aussi d'autres pressions sur le capital humain: demande d'une main d'oeuvre de plus en plus qualifiée, demande de travail réduite pour les personnes les moins qualifiées, réduction de la demande de travail dans les entreprises qui délocalisent. Ces pressions se répercutent sur le taux d'emploi et le taux de chômage de la population dans un pays comme la Belgique (voir fiches n°24 et 25 du Supplément IDD).

Simultanément, le recours à la sous-traitance et à des fournisseurs situés dans les pays en développement transfèrent certaines pressions vers ces pays. Ces pressions sont positives lorsqu'elles engendrent des emplois décents et l'octroi de revenus aux travailleurs des pays en développement. Mais lorsque les entreprises donneuses d'ordre les assortissent d'exigences de réductions drastiques des coûts et des délais de fabrication de plus en plus courts auprès de leurs fournisseurs et de leurs sous-traitants (liés au renouvellement rapide des marchandises sur le marché), elles pèsent sur les conditions de travail dans les pays en développement aussi.

Les transformations dans la structure de l'entreprise ont fait rapidement augmenter la demande de transport de marchandises dans les dernières décennies. En même temps, la demande de transport de passagers augmentait également à un rythme soutenu (voir pression n°11). Pour répondre à l'augmentation de ces demandes de transport, les infrastructures ont été développées de façon soutenue, en particulier les ports et le réseau routier, puis plus récemment avec le développement du fret aérien, les aéroports. Les réseaux ferrés et fluviaux sont par contre restés relativement stables, car la faible flexibilité de ces modes de transport est peu adaptée aux nouvelles demandes des entreprises et des individus.

1. World Commission on the Social Dimension of Globalization, 2004.  
2. Bureau fédéral du plan, 2000.  
3. EEA, 2001.

**PRESSION N°20**  
**sur le capital physique**  
**et technologique**



L'augmentation rapide du transport de marchandises exerce une pression sur la capital physique. Pour faire face à cette demande en expansion, les infrastructures portuaires, routières puis aéroportuaires ont été développée à un rythme soutenu, en quantité et en qualité, depuis plusieurs décennies (voir 2.2.5.1). Toutefois, la croissance du trafic est supérieure à celle de la capacité des infrastructures, qui sont de plus en plus souvent saturées (voir 2.2.5.2).

### 2.1.4 Synthèse des pressions issues des forces motrices

Ce chapitre a mis en évidence 20 pressions provenant des forces motrices démographique, de consommation et de production. Leur rôle moteur a été identifié pour une série de changements observé dans le développement actuel. Les transformations qui ont engendré de telles impulsions ont été brièvement décrites.

Cinq des pressions identifiées proviennent de la structure démographique (N°1 à 5), six proviennent des modes de consommation (N°6 à 11) et neuf proviennent des modes de production (N°12 à 20).

- **N°1 et 2:** Pressions de la croissance démographique sur le niveau de vie et les ressources naturelles
- **N°3:** Pression du changement familial sur le niveau de vie
- **N°4 et 5:** Pressions du vieillissement sur le niveau de vie et le patrimoine financier
- **N° 6, 7 et 8:** Pressions des modes alimentaires sur la santé, les ressources naturelles et la diversité biologique
- **N°9:** Pression des modes d'équipement ménager sur les ressources naturelles
- **N°10 et 11:** Pressions des modes de transport de personnes sur les ressources naturelles, le capital physique et technologique
- **N°12, 13, 14, 15 et 16:** Pression du développement des produits sur le niveau de vie (12 et 13), la santé, la diversité biologique ainsi que sur le capital physique et technologique
- **N° 17, 18, 19 et 20:** Pression de l'organisation productive - y compris transports de marchandises - sur le niveau de vie, la santé, les ressources naturelles et le capital physique et technologique

Cette première liste ne prétend pas à l'exhaustivité puisqu'il existe de nombreuses autres pressions que les vingt énumérées ci-dessus. Chacune de ces pressions a des effets favorables puisqu'elles répondent à des demandes cherchant à satisfaire des besoins humains. Mais il existe bien entendu d'autres demandes et d'autres besoins.

Les relations existant, via ces 20 pressions, entre forces motrices et capitaux humain, environnemental et économique, peuvent être approchées par les deux bouts: celui des forces motrices et celui des capitaux sur lesquels elles s'exercent. Ces pressions modifient en effet l'état des capitaux humain, environnemental et économique, comme l'illustre la matrice ci-dessous. Elle indique de quelle force motrice est issue la pression et sur quel capital et sous-

capital elle s'exerce. Par exemple, la pression n°6 est issue des modes alimentaires (ou, plus largement, des modes de consommation actuels) et elle s'exerce sur la santé (ou, plus largement, sur le capital humain).

**FIGURE 13 - Matrice des pressions des forces motrices sur les capitaux**

		Capital humain		Capital environnemental		Capital économique	
Structure démographique	 Démographie globale	N°1		N°2			
	 Changement familial	N°3					
	 Vieillesse	N°4					N°5
Modes de consommation	 Modes alimentaires		N°6	N°7	N°8		
	 Modes d'équipement ménager			N°9			
	 Modes de transport			N°10		N°11	
Modes de production	 Modes de développement des produits	N°12 N°13	N°14		N°15	N°16	
	 Modes d'organisation productive	N°17	N°18	N°19		N°20	
Pression des forces motrices → sur les capitaux		 Niveau de vie	 Santé	 Ressources naturelles	 Diversité biologique	 Capital physique et technologique	 Patrimoine financier

Certaines zones de cette matrice correspondent à des questions déjà explorées dans les recherches scientifiques. Le premier exemple est celui des questions liées au vieillissement dans les sciences sociales. Un autre exemple, dans les recherches sur les enjeux d'un développement durable, est celui des pressions exercées par les modes de production sur l'environnement. Mais dans d'autres parties de cette matrice, les liens entre les forces motrices du développement et leurs effets sur les capitaux de base du développement ont été moins explorés. C'est notamment le cas des liens entre la consommation et la santé ou des impacts des structures démographiques sur le capital environnemental.

Les problèmes éventuellement posés dans toutes ces zones, surtout s'ils ne se révèlent que petit à petit, peuvent être des entraves importantes à un développement durable.

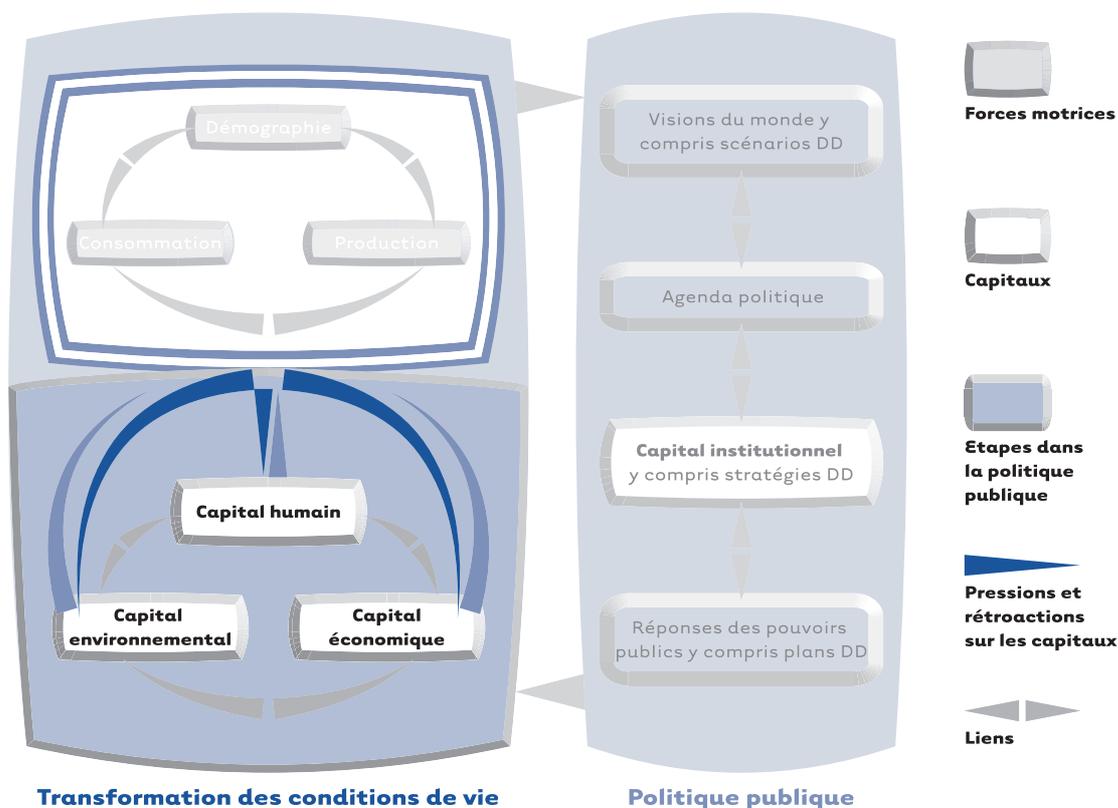
Pour savoir si tel est le cas des 20 pressions identifiées dans ce chapitre, leurs liens avec les capitaux de base du développement sont examinés dans le chapitre suivant. Cet examen est, cette fois, fait capital par capital. Cette lecture correspond à l'ordre des colonnes de la matrice ci-dessus. La description de ces 20 pressions apporte plus de clarté sur les relations entre les activités humaines et l'état des capitaux sur lesquels reposent le développement. Elles permettent aussi de comprendre certaines évolutions pour mieux les gérer dans la perspective d'un développement durable.

## 2.2 Pressions sur les capitaux

### Une application du TransGovern

Ce deuxième chapitre de la partie 2 collecte l'information concernant les capitaux de base du développement et les pressions représentées dans la partie gauche du graphe du modèle en les rangeant selon les capitaux sur lesquels elles sont exercées.

**FIGURE 14 - Modèle TransGovern: pressions sur les capitaux**



Ces influences des forces motrices (démographie, consommation et production) sur ces capitaux sont définies de diverses façons, allant de la plus concrète (mesure de la force par unité de capital touché) à la plus abstraite (action insistante orientant l'évolution de ce capital). Les mots "pression anthropique", ou "d'origine anthropique", sont souvent utilisés pour rappeler qu'il s'agit de phénomènes résultant de volontés humaines et non de fatalités.

Cette information concerne les vingt pressions d'origine humaine sur la société, l'environnement et l'économie identifiées dans le premier chapitre. Ces 20 pressions ont été classées dans une matrice à la fin du chapitre précédent. Ce chapitre-ci traite successivement, en descendant dans les colonnes de cette matrice, les neuf pressions sur le capital humain (2.2.1 pour le niveau de vie et 2.2.2 pour la santé), les sept pressions sur le capital environnemental (2.2.3 pour les ressources naturelles et 2.2.4 pour la diversité biologique) et les quatre pressions sur le capital économique (2.2.5 sur le capital physique et technologique et 2.2.6 sur le patrimoine financier).

Le premier chapitre de la partie 3 consacrée aux politiques et stratégies examinera comment ces pressions peuvent être modifiées. Elles peuvent notamment évoluer sous l'effet des politiques menées sur la force motrice qui les exerce ou sur le capital qui les reçoit.

## 2.2.1 Niveau de vie: état et pressions

La première section décrit, dans les très grandes lignes, l'état du niveau de vie et son évolution. Les sections suivantes expliquent, en liaison avec les questions étudiées dans ce Rapport, comment les différentes pressions influencent cet état.

### 2.2.1.1 Etat du capital et son évolution



Comme cela a été expliqué dans la première partie du Rapport, le niveau de vie atteint par une population fait partie de son capital humain. Il est défini comme le niveau de bien-être matériel d'un individu ou d'un ménage. Cette définition abstraite a été formulée de façon plus concrète dans l'Article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 1948: *"Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. La maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciales. Tous les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, jouissent de la même protection sociale."*

#### Niveau de vie et pauvreté

C'est, a contrario, par rapport à cette composante du capital humain qu'est le plus généralement définie la notion de *pauvreté*. La pauvreté est caractérisée par un niveau de vie insuffisant pour assurer la survie d'un individu (*pauvreté absolue*) et/ou insuffisant pour lui permettre un niveau de vie considéré comme acceptable dans la société (*pauvreté relative*). Dans ce Rapport, la pauvreté est donc définie comme un ensemble d'exclusions sociales qui s'étendent à plu-

sieurs domaines de la vie individuelle et collective et qui empêchent les plus démunis d'adopter des modes de vie généralement acceptés dans la société<sup>1</sup>. Il est à noter que le niveau de vie d'une personne et la mesure dans laquelle il peut accéder aux modes de vie généralement acceptés dans la société sont aussi influencés par les autres sous-capitaux comme le montre le modèle Transgovern. Ceux-ci sont la santé et la connaissance (capital humain), les ressources naturelles et la diversité biologique (capital environnemental) et enfin le capital physique et technologique ainsi que le patrimoine financier (capital économique). Dans la mesure où cette personne a accès à ces sous-capitaux, où elle peut bénéficier de leurs avantages et peut se protéger contre leurs éventuelles conséquences négatives, son niveau de vie peut s'améliorer.

### **Eradication de la pauvreté au niveau national et international**

Au cours des années 90, la conscience du danger de "découplage" entre croissance économique et élévation du niveau de vie a fait progressivement de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale l'une des priorités pour les politiques publiques à l'échelle nationale et mondiale. La question de la faiblesse des pays les moins développés et de la juste répartition des avantages de la mondialisation est également posée. Mais tous ces pays se heurtent à la difficulté de prendre en compte simultanément les multiples facteurs de vulnérabilité des pauvres et des exclus. Ces facteurs sont tant de nature économique (ex: absence d'emploi et de revenus), que sociale (ex: manque de protection sociale ou d'éducation), environnementale (ex: déchets, pollutions de l'air) ou politique (ex: droits des minorités). Et l'intégration dans les politiques nationales des remèdes aux phénomènes d'exclusion de certaines populations est doublement difficile lorsque celles-ci sont doublement frappées: tant de façon domestique que par l'inégalité entre pays et continents.

### **Pauvreté dans les pays en développement**

Au tournant du siècle, les niveaux de vie différents atteints par la population de la planète sont donc caractérisés par des fractures sociales laissant des poches de population de tailles variables en crise grave. Le bilan globalement positif de certaines régions du monde, comme l'Asie, n'a pas empêché de nombreux pays de rester dans la pauvreté absolue en marge de la croissance économique mondiale (voir fiche n°23 du Supplément IDD).

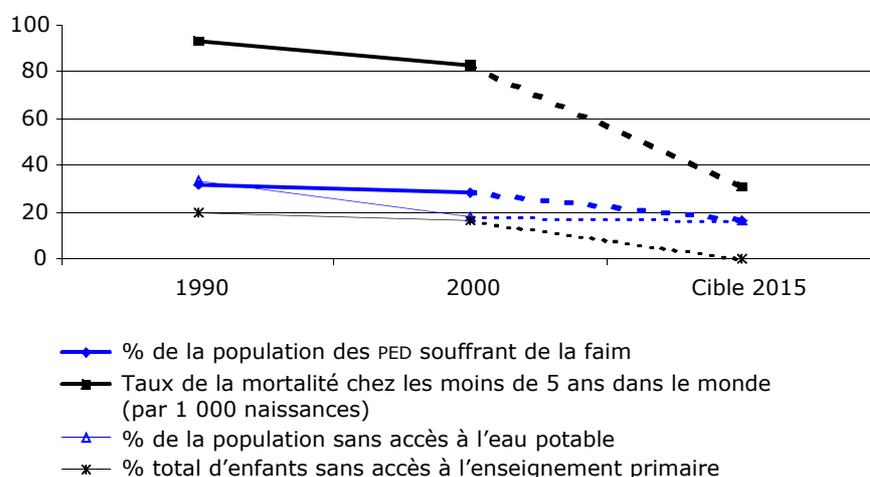
### **Objectifs du millénaire pour le développement (OMD)**

C'est pourquoi les Nations unies ont adopté des objectifs en matière de développement, à savoir les *Objectifs du millénaire pour le développement* (OMD)<sup>2</sup>. Les OMD visent la concrétisation de la notion de bien-être, notamment grâce à la réalisation d'avancées dans les domaines de l'éradication de l'extrême pauvreté monétaire et de la faim (OMD 1), d'un cycle complet d'études primaires pour tous (OMD 2) et des soins de santé comme la réduction de la mortalité chez les moins de 5 ans (OMD 4) et l'accès à l'eau potable (OMD 7). Pour plusieurs de ces OMD, des objectifs chiffrés ont été fixés et devraient être atteints en 2015. L'évolution entre 1990 et 2000 de certains indicateurs concernant ces domaines est présentée à la figure 15. Ces indicateurs illustrent quelques manifestations de la pauvreté, plus particulièrement dans les pays moins et les moins avancés. La tendance qu'ils décrivent peut être considérée comme à encourager: la réalisation des objectifs est accessible, ceux en matière d'eau potable étant presque atteints<sup>3</sup>. A long terme, de tels progrès pourraient influencer les possibilités de développement et le niveau de vie de toutes les

1. Cette définition est donnée dans les précédents rapports de développement durable et fait référence aux travaux de Vranken (voir notamment Vranken, 2001: 43).
2. Le Sommet mondial sur le Développement durable de Johannesburg (2002) les a confirmés.
3. Aucun jugement n'est émis sur les avancées relatives à d'autres indicateurs des OMD. Il est à noter que pour certains OMD, aucun objectif concret n'a été fixé: il s'agit plutôt de la formulation d'un engagement à fournir un effort.

régions. Fuir des conditions de vie misérables dans l'espoir de construire un avenir meilleur dans les pays plus avancés est, en effet, l'une des causes des flux migratoires internationaux<sup>1</sup>.

**FIGURE 15 - Evolution de quatre indicateurs d'OMD relatifs au niveau de vie**



Source: ONU, 2002c.

### **Pauvreté dans les pays développés**

Simultanément, bon nombre de pays développés connaissent des problèmes de fracture sociale et de réduction de bien-être actuel et anticipé. Pourtant, dans plusieurs d'entre eux, l'intégration des enjeux sociaux dans le développement économique peut s'appuyer sur des décennies d'expérience et de concertation sociales approfondies des partenaires sociaux. Mais la pauvreté relative dans les pays riches revêt aujourd'hui des aspects tellement multidimensionnels et auto-cumulatifs que les systèmes de protection sociale traditionnels s'avèrent de moins en moins efficaces pour lutter contre elle<sup>2</sup>.

En Belgique, l'objectif d'éradication de la pauvreté a deux aspects fondamentaux: d'abord garantir à chacun certains moyens d'existence et ensuite lutter contre les situations de pauvreté dans d'autres domaines de la vie en société. Ces deux aspects du niveau de vie sont traités successivement.

### **La garantie d'un certain niveau de vie: aspects financiers**

Disposer de suffisamment de moyens financiers est une condition nécessaire pour pouvoir adopter un mode de vie couramment accepté par la société et jouir d'un certain niveau de vie. Lorsque la croissance économique n'assure pas une élévation du niveau de vie de chaque individu, c'est via la garantie d'un salaire minimum, les systèmes de sécurité sociale et les régimes d'assistance sociale que cette condition est en partie remplie dans les pays développés<sup>3</sup>. Le rôle de ces leviers peut être illustré comme suit. En 2001, 13 % de la population belge disposait d'un revenu inférieur à un seuil déterminé, ce qui accroissait sensiblement son risque de se retrouver dans une situation de pauvreté<sup>4</sup>. Cet indicateur est d'ailleurs appelé *pourcentage de risque de pauvreté* (voir fiche n°23 du Supplément IDD). Sans systèmes de protection sociale, y

1. Voir la section 2.2.1 sur les tendances démographiques.  
 2. Dubois *et al.*, 2003: XIII.  
 3. La fiche n°40 du Supplément IDD présentant l'évolution des dépenses de sécurité sociale en Belgique donne l'ampleur de ces transferts et des risques couverts.  
 4. Pour plus d'explications, voir fiche n°23 du Supplément IDD.

compris les régimes de pension, ce pourcentage serait de 38 %. Sans protection sociale autre que les pensions, il tournerait autour de 23 %<sup>1</sup>.

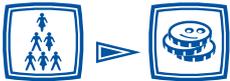
### **Pauvreté multidimensionnelle dans les autres domaines de la société**

Les autres dimensions sociales du niveau de vie suscitent un intérêt croissant<sup>2</sup>, comme le niveau de connaissance, la santé ou l'accès à l'emploi. En Belgique, le pourcentage de risque de pauvreté variait fortement, en 2001, en fonction du niveau d'éducation, allant de 23 % pour les titulaires d'un diplôme de l'enseignement secondaire inférieur à 4 % pour les personnes ayant fait des études supérieures<sup>3</sup>. Les observations pour l'UE et pour d'autres années sont comparables. De même pour l'accès au marché du travail: le pourcentage de risque de pauvreté est moindre chez les personnes ayant un emploi. Quant aux liens entre pauvreté et santé, ils sont abordés au point 2.2.2.

Le choix des pressions sur le niveau de vie examinées dans ce Rapport est limité, d'une part, aux pressions d'origine démographique et, d'autre part, à celles liées aux modes de production. Il existe aussi des pressions liées aux modes de consommation, mais il n'a pas été possible de les couvrir dans cet inventaire.

#### **2.2.1.2 Pression démographique globale sur le niveau de vie**

### **PRESSION N°1 de la croissance démographique globale**



La croissance démographique prévue au niveau mondial correspond à la prolongation des tendances actuelles: poids croissant des pays les moins développés et poids décroissant des pays plus développés dans la population mondiale. Celles-ci pourraient avoir une influence sur l'évolution future des indicateurs de niveau de vie puisque les accroissements de population les plus importants sont actuellement projetés dans les régions du globe ayant les niveaux de vie les plus bas.

### **Le revenu moyen par habitant et par jour**

L'indicateur du niveau de vie le plus souvent cité est le Revenu national brut (RNB) par habitant et par an. En 2002, pour le monde entier, cet indicateur atteignait 7 804 USD<sup>4</sup>. Mais les chiffres varient fortement d'une région du monde à l'autre. Dans les pays de l'OCDE, l'indicateur atteint 24 904 USD, tandis que dans les pays moins et les moins développés, il est environ six fois moindre, soit 4 054 USD. Il convient toutefois de faire remarquer que durant la période 1975-2002, le rythme de croissance du RNB par habitant a été plus rapide dans les pays (les) moins développés que dans ceux de l'OCDE, soit respectivement 2,3 % et 2 %.

Pour avoir une perception plus précise de la disparité de niveau de vie, le RNB peut aussi être calculé par habitant et par jour, soit actuellement en Belgique environ 75,5 dollar us<sup>5</sup>. En 1990, 25 % de la population mondiale vivait avec un revenu journalier inférieur à 1 dollar. En 1999, le pourcentage était de 20 %, soit un être humain sur cinq vivant dans l'extrême pauvreté. Cette amélioration mondiale est avant tout due à la diminution de l'extrême pauvreté dans la région de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique, alors que peu de progrès ont été enregistrés en Afrique sub-saharienne, en Amérique Latine ou en Asie occiden-

1. Dans l'UE des 15, le pourcentage est de 39 % pour les transferts sociaux avec pensions, 24 % pour les transferts sociaux hors pensions et 15 % après transferts sociaux. Plan d'action national d'inclusion sociale 2005-2006, Banque de données d'indicateurs, p. 80.
2. Principalement de la part d'associations qui défendent les intérêts des plus démunis.
3. *Plan d'action national d'inclusion sociale 2005-2006*, Banque de données d'indicateurs, p. 45.
4. En parité de pouvoir d'achat. Voir UNDP, 2005.
5. Sur base des données du PNUD, où le RNB par habitant était, pour 2002, de 27 750 USD (à parité de pouvoir d'achat).

tale. La communauté internationale s'est engagée à atteindre le pourcentage de 12,5 % à l'horizon 2015. A priori une telle évolution semble possible, quoiqu'incertaine. Mais elle ne devrait pas masquer le fait que lorsque la limite de l'extrême pauvreté est placée à 2 USD par jour, la population du globe concernée est de 2,7 milliards de personnes, soit plus de la moitié de la population des pays en développement.

### 2.2.1.3 Pression du changement familial sur le niveau de vie

#### **PRESSION N°3 du changement familial**



Les évolutions familiales décrites dans le chapitre consacré aux forces directrices sont une réduction de la taille des ménages, le report du mariage et de la parentalité (notamment sous l'effet d'une amélioration de l'offre d'enseignement et des possibilités d'accès au marché du travail pour les femmes), ainsi que l'émergence des ménages d'une personne. Ces évolutions génèrent une pression importante sur le niveau de vie des ménages.

En Belgique, le revenu d'intégration garanti, sous certaines conditions, un revenu aux personnes ne disposant pas de moyens d'existence suffisants<sup>1</sup>. Entre 1990 et 1999, le nombre de revenus d'intégration attribués est passé approximativement de 50 000 à 84 000. Ensuite, il est redescendu à quelque 70 000 en 2002, pour ensuite s'accroître à nouveau jusqu'à environ 82 000 en 2004. La loi concernant les allocations a été modifiée en 2002. Les conditions d'attribution et la manière dont les allocataires sont repris dans les statistiques ont été modifiées. Ce changement est dû en partie aux transitions démographiques expliquées ci-dessus. Les revenus d'intégration sociale ont été individualisés pour que toutes les personnes, quel que soit leur choix de vie, puissent recevoir un revenu en cas de nécessité.

Cette pression peut être mesurée sur base de la distribution du pourcentage de risque de pauvreté selon le type de ménage. C'est ainsi qu'en Belgique, pour l'année 2001, les ménages d'une personne (tant les moins de 30 ans que les plus de 65 ans), les familles monoparentales avec enfants à charge et les ménages comportant deux adultes dont l'un de plus de 65 ans présentaient un pourcentage de risque de pauvreté environ deux fois supérieur à la moyenne générale (ce risque se situait entre 21 et 27 % pour ces trois catégories, contre une moyenne générale de 13 %). Le pourcentage de risque de pauvreté moyen dans l'UE (des quinze) est encore plus élevé pour tous ces types de ménages, en particulier pour les familles monoparentales avec un enfant à charge<sup>2</sup>.

En 2003, 25,3 % des personnes percevant un revenu d'intégration étaient âgées de moins de 25 ans. Cette tranche d'âge représente environ 8,5 % de la population. La situation des jeunes est donc caractérisé par un risque de pauvreté nettement plus élevé, particulièrement lorsqu'ils habitent seuls. La garantie d'un niveau de vie suffisant pour éviter qu'ils ne tombent dans une situation de pauvreté aura notamment un impact intragénérationnel puisque les jeunes d'aujourd'hui seront les seniors de demain et ne pourront pas contribuer au développement de la société si, en début de carrière, ils n'ont pas eu l'opportunité de prendre un bon départ. Les indicateurs suivants mettent en lumière certaines tendances relatives au niveau de vie des jeunes en Belgique.

- En 2004, 11,9 % des jeunes de la tranche d'âge des 16 à 24 ans ont quitté prématurément l'école. Cela signifie qu'ils sont, au plus, titulaires

1. Le chapitre 3.1 sur la politique actuelle explique ce dispositif de façon plus détaillée.  
2. *Plan d'action national d'inclusion sociale 2005-2006*, Banque de données d'indicateurs.

d'un diplôme de l'enseignement secondaire inférieur. Dans l'UE des 25, ce pourcentage est de 15,9 %<sup>1</sup>. Le manque de formation constitue une barrière importante à l'intégration sociale, à l'accès au marché du travail<sup>2</sup> et à un niveau de vie adéquat.

- Comme dans l'UE, le pourcentage de jeunes (de moins de 25 ans) au chômage augmente continuellement en Belgique. Le taux de chômage des jeunes était de 19,8 % en 2004, contre 6,5 % pour les personnes de plus de 25 ans. En 2003 et 2004, ce taux était plus élevé en Belgique que dans l'UE des 25.
- Un emploi rémunéré ne prémunit pas contre tout risque de pauvreté. C'est ainsi qu'en 2001, le taux de risque de pauvreté parmi les actifs en Belgique était de 4 %. Pour les jeunes actifs entre 16 et 24 ans, il était de 8 %. Dans l'UE 15, les taux sont respectivement de 7 % (pour tous les actifs) et 10 % (pour les jeunes actifs) car dans certains pays européens (Pays-Bas, Danemark, Luxembourg) le nombre de jeunes actifs confrontés à un risque de pauvreté est sensiblement plus élevé<sup>3</sup>.

#### 2.2.1.4 Pression du vieillissement sur le niveau de vie

##### PRESSION N°4 du vieillissement



Les tendances démographiques décrites dans le chapitre consacré aux forces motrices sont aussi celles d'un vieillissement de la population, en particulier dans les pays les plus développés comme la Belgique. A l'avenir, la richesse sera donc produite par une proportion moindre de la population et le niveau de vie (y compris les pensions) d'un nombre plus élevé de personnes (en majorité des seniors inactifs) dépendra notamment de cette production<sup>4</sup>. Par ailleurs, l'offre de travail devrait s'élargir sur toute la période au cours de laquelle la population est en âge de travailler et influencer sur les modes de production.

Les aspects de cette question se rapportant au capital financier seront abordés dans le chapitre sur le capital économique. Ne sont considérés ici que ceux concernant les aspects intragénérationnels de la redistribution entre les différentes catégories socio-économiques de la population, et surtout, dans le cas présent, entre les seniors inactifs et les actifs de la génération actuelle.

Les seniors inactifs doivent en effet disposer de suffisamment de moyens d'existence pour ne pas tomber dans une situation de pauvreté. En Belgique, les pourcentages de risque de pauvreté parmi les pensionnés et les personnes âgées de 65 et plus étaient, en 2001, respectivement de 21 % et de 26 % (contre une moyenne globale de 13 % pour l'ensemble de la population)<sup>5</sup>. Comme précisé précédemment, ces pourcentages seraient sensiblement plus élevés en dehors de tout système de protection sociale, régimes de pension compris. La population des plus démunis en Belgique se compose pour 37 % de pensionnés<sup>6</sup>. Pour l'UE-15, ce chiffre est de 28 % en 2001.

Le niveau de vie des seniors inactifs ne se mesure pas seulement par rapport au risque de pauvreté. Le niveau de revenus des personnes âgées de 65 ans et plus, exprimé en proportion du revenu moyen du groupe des 0 à 64 ans, est

1. *Plan d'action national d'inclusion sociale 2005-2006*, Banque de données des indicateurs, p. 154.  
 2. Peña-Casas & Latta, 2004: 53.  
 3. Peña-Casas, R., Latta, 2004: 33, 56.  
 4. Voir aussi Frère, 2004: 31-32 pour plus d'explications.  
 5. *Plan d'action national pour l'inclusion sociale 2005-2006*, Banque de données d'indicateurs, p. 12, 22.  
 6. Commission of the European Communities, 2003.

aussi un indicateur important de leur niveau de vie<sup>1</sup>. En 1999, il atteignait 89 % dans l'ensemble de l'Europe des quinze et 76 % en Belgique, soit un niveau de vie des personnes âgées égal à environ trois quarts de celui des moins de 65 ans, abstraction faite des revenus patrimoniaux.

### 2.2.1.5 Pression du développement des produits sur le niveau de vie

Les transformations observées depuis plusieurs années dans le développement des produits (voir 2.1.3.2.i) exercent diverses pressions sur le niveau de vie des individus. Deux pressions différentes sont mises en évidence ci-dessous: celle exercée sur le niveau de vie des habitants des pays plus développés (i), qui tend à se généraliser au niveau mondial, et celle exercée sur le niveau de vie des habitants des pays en développement détenteurs de connaissances traditionnelles (ii).

#### **PRESSION N°12 du développement de produits**

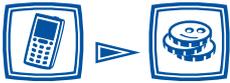


(i) Le développement des produits est caractérisé par une grande différenciation et un renouvellement fréquent des produits combinés à des stratégies marketing très persuasives. Ces caractéristiques incitent les consommateurs à acheter plus fréquemment de nouveaux produits et changent les habitudes de consommation en vigueur dans la société.

Si comme mentionné au point 2.1.3.2.i, cette évolution peut permettre de mieux répondre à certains besoins des consommateurs, elle exerce une pression sur leur budget. Certains consommateurs peuvent être, petit à petit, poussés à s'endetter pour accéder à ces modes de consommation, d'autant que les offres d'ouvertures de crédit peuvent favoriser cet endettement<sup>2</sup>. En Belgique, l'encours des crédits à la consommation a en moyenne augmenté de 5,5 % par an à prix courants entre 1994 et 2002, soit plus vite que les dépenses de consommation finale privée qui ont, elles, augmenté en moyenne de 3,7 % par an à prix courants sur cette période<sup>3</sup>. Quant au taux d'endettement des ménages<sup>4</sup>, il est passé de 31,3 % en 1994 à 43,9 % en 2002<sup>5</sup> (voir fiche n°34 du Supplément IDD).

L'accumulation progressive de crédits peut générer des cas de surendettement, en particulier chez les personnes déjà fragilisées par leur situation sociale (chômage, divorce, etc.) et entraîner l'exclusion sociale. En Belgique, le nombre de personnes enregistrées à la Centrale des crédits pour contrats défaillants a quasi doublé entre 1990 et 2002, passant de 229 106 personnes à 402 589 personnes. Par ailleurs, cette pression venant de l'offre de produits sur le niveau de vie des êtres humains accroît le sentiment d'exclusion des personnes dont les moyens d'existence ne sont pas suffisants pour accéder à cette norme.

1. Il convient de noter que cet indicateur ne donne pas une mesure parfaitement fiable du niveau de vie des actifs et des inactifs, mais plutôt une approximation. En effet, outre le revenu, d'autres paramètres peuvent influencer le niveau de vie, comme le patrimoine.
2. Selon une enquête de Budget et Droits (Evrard & Nauwelaers, 2003), le contrôle de la solvabilité du consommateur est lacunaire lors de l'octroi de cartes de crédits.
3. L'Observatoire du crédit et de l'endettement, 2003.
4. Rapport entre l'encours des crédits aux particuliers et leurs revenus disponibles.
5. L'Observatoire du crédit et de l'endettement, 2003.

**PRESSION N°13 du développement de produits**

(ii) Les communautés humaines ont toujours généré, affiné et transféré des connaissances d'une génération à l'autre. De telles connaissances traditionnelles sont essentielles pour la sécurité alimentaire et pour la santé de nombreuses populations. Elles contribuent donc à leur assurer un certain niveau de vie. En effet, les plantes médicinales continuent à jouer un rôle important dans les systèmes de soins de santé de grandes parties du monde et forment un large potentiel de développement de nouveaux médicaments.

Les médecines traditionnelles répondent encore à 80 % des besoins en matière de santé dans les pays en développement<sup>1</sup> et 74 % des médicaments industriels sont issus de connaissances traditionnelles des êtres humains qui utilisent ces plantes à des fins médicinales<sup>2</sup>. Les détenteurs de connaissances traditionnelles pourraient donc théoriquement faire valoir leurs connaissances grâce à des brevets. Mais dans la mesure où ces connaissances traditionnelles ne sont pas nouvelles, puisqu'elles se transmettent de génération en génération, elles ne remplissent pas le critère de nouveauté indispensable pour la demande d'un brevet.

Toutefois, ces connaissances traditionnelles sont utilisées, souvent sans le consentement des utilisateurs traditionnels, comme principale source d'inspiration lors de l'extraction chimique de substances actives permettant le développement de nouveaux produits. Ces substances chimiques sont brevetables car elles sont nouvelles sous cette forme. Et lors des demandes de brevet pour de telles substances, la relation avec les connaissances traditionnelles sous-jacentes est rarement mentionnée. *"Dans toute autre situation, cette pratique serait qualifiée d'espionnage industriel, étant donné qu'elle consiste à voler des matériels génétiques et un savoir ancestral en vue d'élaborer des médicaments"*<sup>3</sup>.

En outre, l'existence de tels brevets peut amener les utilisateurs traditionnels à devoir payer une redevance pour avoir le droit d'utiliser la ressource génétique dont est issue la substance chimique brevetée. Ils risquent donc de ne plus avoir librement accès à leurs plantes médicinales ou nutritives. L'existence de ces brevets exerce ainsi une pression directe sur leur niveau de vie. D'une part, leur état de santé et leur sécurité alimentaire peuvent être mis en péril et d'autre part, ils perdent une source de revenu dans la mesure où le commerce (local) lié à ces plantes leur est dorénavant interdit. Dans une telle situation, il est très difficile pour ces utilisateurs traditionnels de faire valoir leurs droits car certains pays (ex. USA) n'acceptent que les documents écrits comme preuve de pré-existence de l'invention. Or les connaissances traditionnelles, transmises de génération en génération, font souvent partie de la culture orale d'une population. C'est donc un problème dont la gravité risque de fragiliser économiquement non seulement une population mais aussi ses descendants.

**2.2.1.6 Pression de l'organisation productive sur le niveau de vie****PRESSION N°17 de l'organisation productive**

Le développement d'activités productives est indispensable à l'élévation du niveau de vie d'une société et les caractéristiques de l'organisation productive décrites dans la section sur les modes de production ont une influence sur cette partie du capital humain. L'accès à l'emploi, de même que la rémunération du travail sont des composantes essentielles de ce niveau de vie.

1. Commission on intellectual property rights, 2002.  
2. Dutfield, 2004.  
3. PNUD, 1999: 70.

L'octroi d'un "revenu approprié" fait partie de la qualité intrinsèque de l'emploi définie au niveau européen, ainsi que du concept d'emploi décent établi par l'OIT. Il existe néanmoins, un pourcentage de travailleurs ne disposant pas de ce revenu approprié dans l'Union européenne. Ils sont qualifiés de "travailleurs pauvres" (ou *working poor*). Le pourcentage de travailleurs pauvres dans la population ayant un emploi est estimé à 8 % en 2001 dans l'UE-15. En Belgique, ce pourcentage a fluctué entre 4 et 5 % entre 1997 et 2001<sup>1</sup>.

Par ailleurs, la production n'est pas organisée de façon à faire disparaître le chômage. Et le chômage (voir fiche n°25 du Supplément IDD) affecte le niveau de vie des personnes qu'il frappe. En 2001, le risque de pauvreté des chômeurs s'élevait en Belgique à 34 %<sup>2</sup> et le taux de chômage est passé de 1,9 % en 1970 à 14 % en 2003.

D'autres pressions sur le niveau de vie proviennent de la flexibilité croissante exigée des entreprises pour produire en "juste à temps" et de leur recentrage sur leur coeur de métier. Elles ont entraîné petit à petit l'apparition de nouvelles formes d'emploi, souvent appelées "contrats atypiques". Ces nouvelles formes d'emplois englobent les contrats à durée déterminée, les contrats à temps partiel et les stages, la sous-traitance, l'externalisation d'une fonction ou d'un service et l'intérim. Ces formes d'emploi sont plus précaires que les contrats à durée indéterminée et sont, pour certaines d'entre elles, caractérisées par de moins bonnes conditions de travail<sup>3</sup>. Elles influencent donc le niveau de vie et fragilisent ainsi le capital humain. Dans tous les pays de l'Union européenne, la proportion de travailleurs pauvres est, par exemple, plus élevée pour les personnes travaillant à temps partiel que pour celles travaillant à temps plein. Elle est également plus élevée pour les personnes travaillant sous des contrats à durée déterminée que pour celles sous contrats à durée indéterminée<sup>4</sup>.

Un dernier type de pressions liées aux caractéristiques de l'organisation productive est le mouvement de spécialisation des entreprises vers des activités à haut contenu intellectuel. Cette tendance va de pair avec des délocalisations d'entreprises; elle a des répercussions graves sur le taux d'emploi des moins qualifiés, et par conséquent sur leur niveau de vie. En Europe entre 1995 et 2000, la croissance de l'emploi des travailleurs moyennement et hautement qualifiés a été respectivement de 4 % et 5 % par an, tandis que l'emploi des travailleurs faiblement qualifiés a décliné de 2,6 % par an<sup>5</sup>. En Belgique, le rapport sur la qualité de l'emploi du SPF emploi et affaires sociales fait état d'une diminution continue de la proportion de personnes avec une qualification "basse"<sup>6</sup> ayant un emploi.

En 2002, le taux d'emploi des personnes selon leur niveau d'instruction était:

- niveau élevé: 82,8 % en Belgique et 82,8 % dans l'UE-15;
- niveau intermédiaire: 65,7 % en Belgique et 70,5 % dans l'UE-15;
- niveau faible: 40,8 % en Belgique et 49,4 % dans l'UE-15<sup>7</sup>.

1. Eurostat, 2005.

2. *Plan d'action national pour l'inclusion sociale 2005-2006*, Banque de données d'indicateurs.

3. Zuinen & Varlez, 2004.

4. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2004.

5. CCE, 2003.

6. SPF Emploi, travail et concertation sociale, 2002.

7. CCE, 2003.

## 2.2.2 Santé: état et pressions<sup>1</sup>



La première section décrit, dans les très grandes lignes, l'état de la santé et son évolution. Les sections suivantes expliquent, en liaison avec les questions étudiées dans ce Rapport, comment les différentes pressions influencent cet état.

### 2.2.2.1 Etat du capital et son évolution

#### Santé et maladies

L'état de santé d'une population détermine largement ses capacités de développement. Mais la santé est aussi un droit de la personne difficilement dissociable de son niveau de vie puisque l'Article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme - cité dans la section précédente - commence par les mots: *"Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé"*. Cette assurance concerne donc un état du capital humain appelé "santé" et pas seulement une protection contre la maladie ou les invalidités<sup>2</sup>.

Lorsque la santé est définie uniquement par rapport à la maladie, *"les systèmes de santé qui émergent sont fondés sur la maladie et sur les actes nécessaires pour la soigner, et non sur la santé elle-même et sur les conditions de son maintien"*<sup>3</sup>. Mais lorsque la santé est approchée comme un capital à constituer, protéger et développer, elle est placée dans une perspective systémique liée aux (autres) conditions de vie. C'est ce que fait l'OMS en la situant au coeur de *systèmes de santé* incluant non seulement les actes médicaux mais *"toutes les activités dont l'objectif primordial est de promouvoir, rétablir ou maintenir la santé"*<sup>4</sup>. La santé peut ainsi être définie comme un état de bien-être physique et mental, qui englobe des aspects génétiques et socioculturels, de même que ceux liés au milieu de vie et aux conditions de travail.

#### Santé et société

De telles approches replacent le droit à la santé au centre d'un système social, environnemental et économique, comme le fait le premier Principe de la Déclaration de Rio: *"Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature"*. Un mauvais état de santé, surtout chronique, peut en effet avoir des causes ancrées dans un développement non durable de la société et des répercussions sociales et économiques sur beaucoup d'acteurs (individus, familles, Etat, entreprises), bien au-delà de la personne concernée. En particulier, dans une société caractérisée par le vieillissement de sa population, des conditions de vie et de travail saines tout au long de l'existence sont indispensables pour que tous puissent vieillir en bonne santé.

Une attention croissante est aujourd'hui portée aux impacts qu'ont sur la santé les comportements individuels, le milieu social et l'environnement. C'est ainsi que les ministres et autorités publiques de la santé réunis à Johannesburg en janvier 2002 ont fait ensemble le constat que, malgré d'indéniables succès dans la lutte contre une série de maladies, les modes de développement insoutenables, y compris au niveau de l'urbanisation et des processus de production

1. Cette section du chapitre 2.2 a bénéficié de la relecture de deux experts de haut niveau en matière de santé que les auteurs du Rapport remercient de leurs bons conseils: le Professeur Marie-Christine Closon, Responsable du Centre interdisciplinaire de l'Economie de la Santé à l'Université catholique de Louvain et le Professeur Daniel Désir, Directeur Général du Centre hospitalier universitaire Brugmann. La responsabilité des éventuelles erreurs reste celle des auteurs.  
 2. Evans & Stoddart, 1996.  
 3. Closon & Marchand, 2002.  
 4. OMS, 2000: 5.

et de consommation globaux et locaux, continuent à dégrader l'environnement et à encourager des modes de vie portant sérieusement atteinte à la santé des populations actuelles et - plus encore - futures<sup>1</sup>.

### **Etat de la santé au niveau international**

Les indicateurs les plus courants présentent les aspects de la santé humaine qui sont globalement en amélioration dans le monde. Ainsi, dans la plupart des pays, l'espérance de vie à la naissance augmente continuellement (voir fiche n°27 du Supplément IDD). Mais des inégalités très importantes subsistent entre pays et l'espérance de vie à la naissance est même en baisse depuis quelques années dans certains pays d'Afrique et de l'Europe de l'Est de l'ancienne Union soviétique.

Les inégalités les plus marquantes se situent au niveau de la mortalité infantile et des femmes en couches: ainsi, le taux de mortalité infantile dans certains pays d'Afrique était en 2003 supérieur à 200/1 000, alors qu'il était inférieur à 10/1 000 dans les pays les plus développés. De même, en 2000, la mortalité des femmes en couches dépassait 1 500/100 000 naissances vivantes dans certains des pays les moins développés, alors qu'il était autour de 10/100 000 dans les pays les plus développés<sup>2</sup>. Cette situation inégale du capital humain malgré les moyens actuellement disponibles indique que la survie des enfants et des femmes en couches n'a pas encore été considéré comme une priorité dans de nombreuses parties du monde, ce qui est vraisemblablement lié au statut social de la femme dans de nombreux pays.

### **Objectifs du millénaire pour le développement (OMD)**

C'est pourquoi les *Objectifs du millénaire pour le développement* (OMD) ne mettent pas seulement l'accent sur la réduction de la mortalité infantile (OMD 4), l'amélioration de la santé maternelle (OMD 5) et le combat contre le VIH/SIDA et d'autres maladies majeures (OMD 6). Ils ciblent aussi l'autonomisation des femmes et l'élimination des disparités entre les sexes à tous les niveaux de l'enseignement et sur les plans salarial et politique (OMD 3).

Atteindre de tels objectifs ne dépend pas seulement des flux de l'aide publique et privée ou du droit de copier des médicaments sans payer de licences. Il s'agit aussi d'un problème d'équipement et de gestion des ressources humaines à l'échelle mondiale. Les infrastructures médicales dans le monde sont en effet dans un état tel qu'elles sont à (re)construire dans les pays (les) moins développés. Les soignants de ces pays sont attirés dans des pays plus développés où ils trouvent souvent de meilleures conditions de travail. *"Les agents de santé meurent; ils quittent le service public parce que les conditions de travail y sont mauvaises et s'aggravent - dans nombre de pays, ils vivent eux-mêmes au-dessous du seuil de pauvreté; ils quittent les campagnes pour les villes, émigrent vers les pays où ils sont mieux rémunérés, voire renoncent totalement à leur métier"*<sup>3</sup>. Cette dynamique est renforcée par les offres des pays développés pour combler leur actuel déficit de personnel médical. La pénurie d'agents dans les services de santé de nombreux pays en développement est considérée par l'OMS comme l'un des principaux obstacles à la réalisation des autres OMD liés à la santé, y compris l'intensification de la lutte contre le VIH/SIDA.

1. WHO, 2002: Point 13 page 7.  
2. OMS, 2005a.  
3. OMS, 2005b: 33.

## Système de santé en Belgique

En Belgique, en 2000, l'espérance de vie à la naissance des hommes était de 75,1 ans années, celle des femmes de 81,4 années (voir fiche n°27 du Supplément IDD). L'espérance de vie en bonne santé perçue (en se considérant comme en bonne santé) était plus courte: 65,7 années pour les hommes, 69,1 années pour les femmes. Ces espérances sont parmi les plus élevées au monde. Elles sont liées au niveau de vie élevé et au système de santé existant en Belgique.

Mais ce système de santé est "à la croisée des chemins"<sup>1</sup>, comme dans bon nombre de pays riches. Dans les pays plus développés, les dépenses de santé en termes réels augmentent souvent plus rapidement que le PIB, en partie sous l'effet du vieillissement de la population et de l'évolution des techniques médicales (voir aussi fiche n°40 du Supplément IDD). La Belgique a l'un des systèmes "les plus équitables au monde"<sup>2</sup>. Pour préserver cet accès équitable aux soins de santé et la légitimité de l'assurance obligatoire, des réformes significatives ont été réalisées au cours des dernières années et sont encore requises. L'accroissement des dépenses de santé reportées sur les patients a été limité, mais l'accès à la santé diffère néanmoins selon le niveau de vie. Ainsi, en 2001, 9,6 % de la population belge a été contrainte de différer des soins de santé ou d'y renoncer pour des motifs d'ordre financier<sup>3</sup>.

Le fait que l'accès aux soins rencontre ainsi des obstacles financiers, tant dans les dépenses publiques que dans les revenus privés, est d'autant plus préoccupant que l'état de santé est influencé par le niveau socio-culturel. Le tableau ci-dessous montre, à titre d'exemple, comment il l'est par l'état des connaissances. L'espérance de vie et l'espérance de vie en bonne santé perçue augmentent en effet avec le niveau socio-culturel<sup>4</sup>. Le tableau 4 montre les différences de valeurs de ces indicateurs, calculées à l'âge de 25 ans, tant pour les hommes que pour les femmes (en moyenne et pour les extrêmes d'un continuum de niveaux d'éducation). L'espérance de vie des personnes ayant fait des études supérieures de type long est plus élevée que celle des personnes n'ayant pas de diplôme. Des coûts médicaux supplémentaires touchent ainsi des personnes plus défavorisées.

**Tableau 4 - Différences dans l'espérance de vie et l'espérance de vie en bonne santé perçue, en années, calculée à 25 ans, en moyenne et selon le niveau d'instruction, en Belgique, période 1991-1997**

	Moyenne: espérance de vie calculée à 25 ans	Enseignement supérieur de type long: espérance de vie calculée à 25 ans (1)	Pas de diplôme: espérance de vie calculée à 25 ans (2)	Différence (1) - (2)
Espérance de vie des Hommes:				
Totale	74,6	78,6	73,1	5,5
En bonne santé perçue	62,5	70,9	53,1	17,1
Espérance de vie des Femmes:				
Totale	80,9	83,5	80,0	3,5
En bonne santé perçue	62,5	74,1	49,4	24,7

Source: Bossuyt, 2001.

1. Marchand, 2003: 1.
2. Marchand, 2003: 1.
3. Plan d'action national d'inclusion sociale 2005-2006, Banque de données d'indicateurs, p. 151.
4. Bossuyt, 2001. Les chiffres portent sur la période 1991-1997. Voir la fiche n°27 dans le Supplément IDD.

Les informations rassemblées ici montrent que l'état de santé de la population est fortement lié aux conditions de vie en général et au niveau socio-culturel en particulier. A côté de la minorité d'individus à hauts risques dont la santé requiert le développement de technologies et d'équipements de pointe, de larges parties du capital humain sont soumises aux risques inhérents à ces conditions de vie. L'OMS a ciblé son rapport 2002 sur cette question: "*Réduire les risques et promouvoir une vie saine*". Ces risques sont les "*probabilités d'une issue sanitaire défavorable ou facteurs qui augmentent cette probabilité*". Ils sont souvent connus de façon ponctuelle (comme associés par exemple à la consommation de tel produit ou à la production de tel service) mais il est rare qu'ils soient examinés au microscope en liaison à des forces motrices contribuant à la croissance économique. Une telle réflexion peut pourtant contribuer à identifier des points d'intervention pour inverser les tendances actuelles à l'aggravation des coûts globaux du système de santé et pour réduire les incertitudes quant aux montants futurs de ces coûts.

Les trois sections suivantes examinent trois types de pressions particulières, comportant des risques collectifs pour la santé: celles exercées par des modes alimentaires ainsi que celles exercées par le développement de produits et par l'organisation productive. Elles ne concernent pas des maladies infectieuses mais des maladies essentiellement chroniques et dégénératives comme les maladies cardio-vasculaires, les diabètes et les cancers.

#### 2.2.2.2 Pression des modes alimentaires sur la santé

##### PRESSION N°6 des modes alimentaires



Le rapport OMS 2002 met notamment en évidence le fait que des risques majeurs pour la santé sont liés à l'alimentation. Il montre qu'il s'agit des facteurs de risque principaux dans les pays développés, notamment ceux liés aux modes de consommation alimentaire. "*Dans les pays très industrialisés d'Amérique du Nord, d'Europe et du Pacifique asiatique, un tiers au moins de la charge morbide totale est due au tabagisme, à l'abus d'alcool, à l'hypertension artérielle, à l'hypercholestérolémie et à l'obésité*"<sup>1</sup>. Le tableau ci-dessous donne la correspondance entre certains<sup>2</sup> de ces facteurs de risque et les maladies ou autres issues défavorables lorsque l'exposition à ces risques est supérieure aux valeurs limites indiquées dans la deuxième colonne.

1. Chen *et al.*, 1999: 285.  
2. La consommation de substances addictives comme le tabac, l'abus d'alcool et l'usage de drogues illicites n'ont pas été portées sur ce tableau donnant les valeurs limites théoriques parce qu'il s'agit de risques d'un type différent.

**Tableau 5 - Quelques risques majeurs pour la santé: autres facteurs de risque d'origine alimentaire et sédentarité**

Facteurs de risque	Valeurs limites théorique	Issues défavorables de l'exposition
Hypertension artérielle	115 mmHg; écart type de 11 mmHG	Accident vasculaire cérébral, cardiopathie ischémique, troubles tensionnels et autres maladies cardiaques
Hypercholestérolémie	3,8; écart type de 1 mmol/l (147; écart type de 39 mg/dl)	Accident vasculaire cérébral, cardiopathie ischémique
Surcharge pondérale	21; écart type de 1 kg/m <sup>2</sup>	Accident vasculaire cérébral, cardiopathie ischémique, diabète, arthrose, cancer de l'endomètre, cancer du sein post-ménopausique
Apport insuffisant en fruits et légumes	600 g par jour pour les adultes; écart type de 50 g	Accident vasculaire cérébral, cardiopathie ischémique, cancer colorectal, cancer de l'estomac, cancer du poumon, cancer de l'oesophage
Sédentarité	Au moins 2,5 heures d'exercice physique modéré ou une heure d'exercice intense par semaine	Accident vasculaire cérébral, cardiopathie ischémique, cancer du sein, cancer du colon, diabète

Source: OMS, 2002: tableau 4.3, p. 62.

Ce tableau illustre le caractère multifactoriel de la santé. Plusieurs facteurs de risque peuvent influencer une même pathologie et un même facteur peut influencer plusieurs pathologies, tout en sachant que ces facteurs et ces pathologies s'influencent aussi les uns les autres. Cet aspect multifactoriel des risques liés à la santé est important pour comprendre la nature complexe des pressions dans le domaine de la santé. Par exemple, plus de 50 % des personnes qui souffrent d'un cancer de la trachée, des bronches ou du poumon doivent celui-ci au tabagisme (voir fiche n°15 du Supplément IDD). Mais ce type de cancers, dans moins de 25 % des cas, est (aussi) attribuable à un apport insuffisant en fruits et légumes, dont une consommation suffisante peut prévenir non seulement certains cancers mais aussi les maladies cardio-vasculaires. Celles-ci sont la première cause de décès au monde, avec 29,2 % des décès<sup>1</sup>.

### Transition du risque

L'OMS prépare une stratégie pour combattre les habitudes alimentaires "obésogènes" des populations et pour équilibrer les modes d'alimentation. L'épidémie d'obésité qui s'étend actuellement dans le monde offre en effet un "contraste choquant: selon le rapport, 170 millions d'enfants des pays pauvres ont un poids corporel insuffisant et plus de trois millions d'entre eux en meurent chaque année, alors que plus d'un milliard d'adultes dans le monde présentent une surcharge pondérale et que 300 millions au moins sont cliniquement obèses"<sup>2</sup>. La lourde charge mondiale de morbidité qui se maintient à un bout de l'échelle est donc due à la sous-alimentation des plus pauvres alors même qu'une "sur-alimentation" ou "sur-consommation" se développe à l'autre bout. L'OMS appelle "transition du risque" cette transformation des modes de vie dans de nombreuses régions. "Les changements intervenus dans la production et la transformation des aliments ainsi que l'évolution des politiques agricoles ont influé sur le régime alimentaire de centaines de millions de personnes"<sup>3</sup>.

### Apport insuffisant en fruits et légumes

"Les maladies non transmissibles et les problèmes de surpoids/obésité étaient essentiellement liés à des régimes alimentaires denses en énergie composés de beaucoup de graisses saturées et de peu de fruits et de légumes en conjonction avec des modes de vie sédentaires"<sup>4</sup>. La section 2.1.2.2 du présent

1. WHO, 2003: 156.

2. OMS, 2002: 8.

3. OMS, 2002: 10.

4. Traduction BFP de: "The problems of noncommunicable diseases and overweight/obesity were mainly linked to the consumption of an energy dense diet high in saturated fat and low in fruit and vegetables in conjunction with sedentary lifestyles" WHO-Europe, 2003.

Rapport a mis en évidence les changements observés dans les modes alimentaires. L'alimentation dans de nombreux pays plus développés est en particulier de plus en plus riche en graisses et de plus en plus pauvre en fibres.

### Sédentarité et surcharge pondérale

En Belgique, 42 % des calories consommées par les hommes et 43 % des calories consommées par les femmes proviennent de lipides, alors qu'il est recommandé de ne pas dépasser 30 %<sup>1</sup>. Les modes alimentaires et l'inactivité favorisent la surcharge pondérale et sont actuellement considérés comme responsables d'au moins un tiers des maladies cardio-vasculaires, de 30 à 40 % des cancers<sup>2</sup> et d'autres issues défavorables comme le diabète sucré<sup>3</sup>.

### Obésité

L'obésité est un facteur de risque particulièrement grave puisqu'il réduit l'espérance de vie, augmente de façon importante la morbidité, notamment cardio-vasculaire, et diminue de façon non négligeable la qualité de vie<sup>4</sup>. Selon des enquêtes menées en Belgique<sup>5</sup>, la prévalence totale de l'obésité serait déjà passée de 8 % à la fin des années 70 à 15 % dans le milieu des années '90. Et ici aussi, un faible niveau socio-culturel indique une plus grande vulnérabilité à l'épidémie comme le montre le tableau 6, pour une partie spécifique de la population. Selon les perspectives actuelles, le nombre des années de vie en bonne santé perdues à cause des effets de la surcharge pondérale augmentera de 50 % entre 2000 et 2020<sup>6</sup> dans le monde.

**Tableau 6 - Prévalence de l'obésité chez les hommes de 40 à 54 ans, entre 1977 et 1993, en Belgique**

	1977/78	1981/91	1992/93
Hommes n'ayant pas dépassé l'école primaire	10,1 %	21,7 %	18,2 %
Hommes ayant fait des études universitaires	6,8 %	10,1 %	10,7 %
Moyenne	8,1 %	/	16,0

Source: Kolanowsky, 2000.

### Hypercholestérolémie

Selon le tableau 5, les risques liés à l'accroissement du taux de cholestérol sont orientés vers les maladies cardio-vasculaires. Ils sont non négligeables puisqu'en Belgique, dans les réponses à l'enquête de santé de 1997 (réalisée par l'Institut scientifique de santé publique), 32 % des personnes interrogées déclarent avoir été informées du fait que leur taux de cholestérol était trop élevé. Et ils augmentent avec l'âge puisque cette proportion est de 21 % parmi les 20-24 ans et atteint 40 % parmi les 55-64 ans.

### Diabète sucré

Le tableau 5 présente le diabète sucré comme une issue défavorable à certains des facteurs de risques décrits ci-dessus (sédentarité, surcharge pondérale), mais il est aussi lui-même un important facteur de risque de diverses maladies. Environ trois quarts des personnes atteintes de diabète mourront en effet d'une maladie cardio-vasculaire. Or, la proportion de personnes soignées pour un diabète dans la population belge est passée de 1,6 % en 1990 à 2,6 % en 1997, soit une augmentation de 59 %<sup>7</sup>. Et le diabète de type 2, qui touche 6,3 % de

1. WHO-Europe, 2003.
2. Guggenbühl, 2004.
3. WHO-Europe, 2003.
4. Académie royale de médecine de Belgique, 2001.
5. Cinq enquêtes réalisées en Belgique entre 1977 et 1997.
6. WHO, 2004.
7. ISSP, 1997.

la population dans les pays d'Europe occidentale en 2000, devrait atteindre 8,4 % en 2030 selon l'OMS<sup>1</sup>. La moitié des personnes atteintes de ce type de diabète ignorent leur affection, parce qu'elle reste longtemps asymptomatique et n'est pas suffisamment détectée.

### 2.2.2.3 Pression du développement de produits sur la santé

#### PRESSION N°14 du développement de produits



La seconde pression sur la santé provient des modes de production. Au niveau mondial, l'Organisation internationale du travail (OIT) estime que les accidents du travail et les maladies professionnelles, tous deux liés aux modes de production, coûtent la vie à plus de 2 millions de travailleurs chaque année au niveau mondial (voir tableau 7). Tous les accidents et maladies professionnelles n'étant pas mortels, leurs coûts se comptent aussi en soins de santé. Le coût estimé des accidents du travail et des maladies professionnelles pour l'économie globale est de 1 250 milliards USD, soit 4 % du PIB mondial<sup>2</sup>. Les maladies professionnelles sont en grande partie causées par des substances dangereuses comme l'amiante<sup>3</sup> (voir fiche n°29 du Supplément IDD), mais le tableau 7 montre une grande diversité dans les causes de mortalité. Certaines de ces causes sont liées aux pressions de l'organisation productive sur la santé (traitées à la section suivante) plutôt qu'à celles du développement de produits sur la santé.

**Tableau 7 - Estimations de la mortalité due aux accidents du travail et aux maladies professionnelles au niveau mondial en 2000**

Causes	Mortalité liée au travail
Tumeurs malignes	634 984
Maladies transmissibles	625 660
Maladies du système circulatoire	449 343
Accidents et violence sur le lieu de travail	345 719
Maladies de l'appareil respiratoire	144 788
Maladies neuropsychiatriques	24 212
Maladies du système digestif	21 266
Maladies vénériennes	10 362
<b>Mortalité totale</b>	<b>2 256 335</b>

Source: BIT, 2004.

Le nombre croissant de substances chimiques utilisées dans les modes de production (voir 2.1.3.2) pour le développement de produits est l'un des facteurs explicatifs des cancers d'origine professionnelle. Il existe plus de 100 000 substances chimiques enregistrées pour la vente dans l'Union européenne. Parmi les +/-30 000 substances dont les effets toxicologiques sont connus, 350 sont carcinogènes et 3 000 sont classées comme allergènes<sup>4</sup>. Mais, pour les autres, les informations toxicologiques n'existent pas. C'est le cas de 21 % des *High production volume chemicals* (produits chimiques dont plus de 1 000 T sont produites par an dans au moins un des pays membres de l'OCDE). La mise en réseau d'entreprises au niveau mondial (voir point 2.1.3.2) accroît aussi les risques de certains travailleurs moins bien informés des dangers dans des entreprises sous-traitantes ou dans les pays en développement. Une partie des

1. Wild *et al.*, 2004.

2. ILO, 2003.

3. Trade Union Advisory Committee to OECD, 2000.

4. OSHA, 2003.

cancers dus aux produits dangereux pourrait ainsi être exportée vers les pays en développement, notamment via la sous-traitance.

### Exposition directe et indirecte

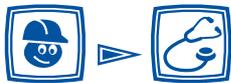
Ces substances chimiques peuvent exercer des pressions sur la santé soit par une exposition directe sur le lieu de travail soit par une exposition environnementale indirecte. L'exposition directe est l'exposition aux substances qui sont soit émises au cours des processus de production, comme par exemple, la pollution de l'air par les processus de combustion. Une exposition indirecte à ces substances survient lorsque celles-ci sont intégrées aux produits consommés (ex: phtalates dans les jouets), présentes dans des déchets (ex: pollution de l'eau par les métaux lourds) ou émises lors d'un accident (ex: dioxines à Seveso). Les dangers du nombre de plus en plus élevé de substances chimiques avec lesquelles les travailleurs sont en contact ne sont pas toujours connus et leurs effets sur la santé peuvent se manifester à moyen ou long terme, comme dans le cas de l'amiante. Ces effets encore inconnus s'additionneront aux effets des produits dont les dangers sont connus.

### Cancers d'origine professionnelle

Il faut souligner que les cancers d'origine professionnels ne sont pas la part la plus importante de l'ensemble des cancers. En effet, dans les pays plus développés, les experts s'accordent à considérer que 4 % de l'ensemble des cancers sont actuellement d'origine professionnelle (hommes: 8 %; femmes 1 %). Cependant, pour certains experts *"il est très probable que ces taux sont sous-estimés, en particulier pour le cancer professionnel le plus fréquent, le cancer broncho-pulmonaire"*<sup>1</sup>. Cette pression liée aux modes de production contribue à l'augmentation des cancers observés à âge égal dans l'ensemble de la population mondiale. Des études soulignent des tendances préoccupantes, comme en France où *"l'incidence globale des cancers a crû de 35 % en 20 ans, depuis 1980 à âge égal"*<sup>2</sup>. Chaque année, 6,7 millions de personnes dans le monde meurent d'un cancer. En 2004, 24,6 millions de personnes vivent avec un cancer, ce qui accroît le nombre d'années de vie en mauvaise santé<sup>3</sup>. Actuellement, 10,9 millions de nouveaux cas de cancers sont diagnostiqués chaque année dans le monde et ce chiffre pourrait passer à 16 millions en 2020 si les conditions de vie restent les mêmes<sup>4</sup>.

#### 2.2.2.4 Pression de l'organisation productive sur la santé

### PRESSION N°18 de l'organisation productive



L'organisation productive, portant sur les fonctions, le travail et la structure de l'entreprise, génère également des pressions sur la santé des travailleurs. Dans les pays plus développés, comme la Belgique, des lois et réglementations veillent à réduire ces pressions pour protéger la santé des travailleurs. Néanmoins certaines modifications de l'organisation productive génèrent de nouvelles pressions qui favorisent les accidents du travail et d'autres formes de dégradation des conditions de travail. Ce sont, d'une part, les changements et réorganisations fréquents de l'appareil productif qui accroissent la flexibilité des modes de production et augmentent les cadences. C'est, d'autre part, l'apparition de nouvelles formes d'emploi, souvent appelées contrats atypiques, qui présentent une moindre stabilité.

1. Brugère, 2002.  
2. AFSSE, 2004.  
3. OMS, 2005c.  
4. OMS, 2005c.

### **Flexibilité et cadences élevées**

L'augmentation de la flexibilité et des cadences élevées (horaires plus longs, changements rapides de postes de travail, emplois précaires...) a pour effet des accidents et des pathologies ostéoarticulaires (liées aux contraintes posturales, aux gestes répétitifs et au port de charges). Les troubles musculo-squelettiques et des affections ostéoarticulaires sont devenus les principales pathologies en Europe selon les données basées sur les demandes de reconnaissances de maladies professionnelles. En Belgique, de 1994 à 2000, les affections ostéoarticulaires sont les pathologies donnant lieu au plus grand nombre de demandes de reconnaissance auprès du Fonds des maladies professionnelles<sup>1</sup>.

Les demandes de productivité et de flexibilité élevées augmentent aussi les risques liés à l'utilisation de substances chimiques mis en évidence à la section précédente. Les travailleurs ont en effet moins de temps pour apprendre à manier de façon sûre les nouveaux produits. Enfin, *"les facteurs professionnels sont une source essentielle d'inégalités sociales pour la survenue de maladies (cancers, troubles musculo-squelettiques, de l'audition, de la reproduction, etc.)"*<sup>2</sup>. En ce qui concerne les cancers, ceci est lié au fait que les ouvriers sont plus fréquemment en contact avec des produits cancérigènes que les cadres.

### **Contrats atypiques**

Au niveau européen, il a été observé que les personnes employées depuis moins de deux ans sont plus susceptibles d'être victimes d'un accident du travail que la moyenne. Cet effet est particulièrement prononcé chez les personnes ayant un emploi temporaire dans le secteur de la construction, dans les services de santé et dans les services sociaux<sup>3</sup>. En Belgique, les intérimaires courent deux fois plus de risques d'avoir un accident de travail que les travailleurs qui sont directement sous contrat de travail avec la firme dans laquelle ils travaillent. La durée du temps accordé à l'apprentissage de nouvelles techniques est souvent trop courte, principalement dans le cas des intérimaires ou des personnes ayant un contrat à durée déterminée.

Ces deux types de transformations des conditions de vie accroissent le stress physique et réduisent le temps consacré à la fourniture et l'assimilation de l'information, ce qui favorise les accidents du travail et d'autres formes de dégradations des conditions de travail. Ils ont également des effets psychologiques.

### **Effets psychologiques**

Les plaintes liées aux effets psychologiques (stress et dépression) des conditions de travail sont en augmentation en Europe<sup>4</sup>. Ces effets psychologiques peuvent d'ailleurs être une conséquence ou une cause des effets physiques. Une part de leur augmentation peut être liée au fait que ces pathologies deviennent socialement acceptables. Mais comme le montrent les tableaux 8 et 9 ci-dessous, les pourcentages de travailleurs souffrant de problèmes de santé sont deux fois plus élevés chez les travailleurs soumis à des cadences élevées et à des délais serrés en permanence que chez ceux qui n'y sont pas soumis (voir fiche n°14 du Supplément IDD).

---

1. Eurogip, 2002.  
2. Zeggar & al, 2003.  
3. CCE, 2002b.  
4. Eurogip, 2002.

**Tableau 8 - Pourcentage de travailleurs souffrant de problèmes de santé liés aux cadences de travail dans l'Union européenne en 2000**

% de travailleurs	Douleurs dorsales	Stress	Douleurs musculaires dans le cou et les épaules	Blessures
Cadence élevée en permanence	46	40	35	11
Jamais de cadence élevée	25	21	15	5

Source: Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (2000).

**Tableau 9 - Pourcentage de travailleurs souffrant de problèmes de santé liés aux délais de travail dans l'Union européenne en 2000**

% de travailleurs	Douleurs dorsales	Stress	Douleurs musculaires dans le cou et les épaules	Blessures
Délais serrés en permanence	42	40	31	10
Jamais de délais serrés	27	20	17	5

Source: Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (2000).

En Belgique, "le nombre de travailleurs qui font état de stress est passé de 23 % en 1995 à 30 % en 2000." Le coût de l'absentéisme lié au stress est évalué à 2,5 milliards EUR par an<sup>1</sup>, mais comme le Fonds des maladies professionnelles ne reprend pas le stress dans sa liste de maladies, il n'y a pas de données précises sur le sujet. Le stress met en danger les capacités de travail des travailleurs les plus âgés.

### Stress et vieillissement

Les conséquences du stress sur la longévité au travail sont importantes. En effet, plus de la moitié (53 %) des travailleurs qui ne font pas état de stress envisagent de travailler jusqu'à leurs 60 ans alors que seulement 36 % des travailleurs stressés pensent travailler jusqu'à cet âge<sup>2</sup>. Ces quelques chiffres montrent que, dans une société caractérisée par le vieillissement de sa population, la nécessité de garder les travailleurs au travail jusqu'à un âge plus avancé doit prendre en compte les conditions de travail et les types de travaux sur toute la durée de leur carrière. C'est d'autant plus important qu'avec le vieillissement de la population, la taille de la population en âge de travailler (15-64 ans) va se rétrécir. Cette tendance pourrait générer une surcharge de travail à assumer par cette population et pourrait accroître le stress ou créer d'autres problèmes de santé au sein de cette population.

### 2.2.3 Ressources naturelles: état et pressions



La première section décrit, dans les très grandes lignes, l'état des ressources naturelles et son évolution. Les sections suivantes expliquent, en liaison avec les questions étudiées dans ce Rapport, comment les différentes pressions qu'exercent les forces motrices influencent leur état.

1. Documents parlementaires, 2003d.  
2. Documents parlementaires, 2003d.

### 2.2.3.1 Etat du capital et son évolution

#### Ressources naturelles et fragilité de l'environnement mondial

Les ressources naturelles incluent l'eau, l'atmosphère, la terre et les minerais, comme expliqué dans la première partie du Rapport. Dans l'évaluation de la mise en œuvre de l'Agenda 21 de Rio (1992) faite à la veille du Sommet de Johannesburg (2002), le lien entre états du développement et de l'environnement était, par exemple, souligné comme suit: *"Si la prospérité grandissante favorise l'investissement dans les secteurs de l'éducation, de la santé, et des équipements de base liés à l'environnement, les succès économiques de l'Asie s'accompagnent aussi de multiples problèmes environnementaux non négligeables – déchets dangereux et substances chimiques toxiques, déboisement et déclin de la biodiversité, croissance rapide des émissions de gaz à effet de serre"*<sup>1</sup>. Et le constat fait en 2002 par la communauté internationale au Sommet de Johannesburg sur la fragilité de l'environnement mondial fut relativement sombre. Outre *"l'appauvrissement continu de la diversité biologique"* - dont traite la section suivante - il soulignait que *"la désertification progresse dans des terres naguère fertiles, les effets préjudiciables du changement climatique sont déjà évidents, les catastrophes naturelles sont de plus en plus fréquentes et dévastatrices, les pays en développement sont de plus en plus vulnérables, et la pollution de l'air, de l'eau et du milieu marin empêchent des millions d'individus d'accéder à un niveau de vie correct"*<sup>2</sup>.

#### Objectifs du millénaire pour le développement (OMD)

C'est pourquoi les *Objectifs du millénaire pour le développement* (OMD) ont mis l'accent sur la nécessité d'assurer à la planète un environnement durable (OMD 7) après que la Déclaration du millénaire ait réaffirmé le soutien aux principes de développement durable adoptés à Rio (voir première partie). Cet objectif contient trois cibles particulières: *l'inversion de la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales* (cible 9), *l'accès à l'eau potable* (cible 10) et *la réduction du nombre de personnes habitant des taudis* (cible 11). Mais comparé aux OMD sociaux, l'OMD 7 manque autant de précision que d'ambition dans sa définition (sauf pour l'eau potable et les services d'assainissement de base formulés plus en lien avec la pauvreté qu'à l'environnement, voir section 1). La cible 10 couvre donc de façon assez vague la consommation d'énergie, les émissions de gaz à effet de serre et de CFC, les zones forestières et la diversité biologique.

Vu l'impossibilité de couvrir ici toutes ces questions, c'est principalement l'état de capitaux lié à l'énergie qui est examiné dans cette section. Après une approche générale des questions liées à l'énergie, celles liées aux changements climatiques et à l'utilisation de l'énergie nucléaire seront abordées en particulier. Ces deux questions soulèvent des problèmes graves pour les stocks de capitaux et présentent un risque d'irréversibilité pour les générations futures.

#### Ressources énergétiques mondiales

La consommation d'énergie mondiale est en croissance régulière, comme expliqué en 2.1.1.2 (voir aussi fiche n°9 du Supplément IDD). Cette évolution exerce une pression sur les ressources naturelles (capital environnemental) en épuisant progressivement les réserves d'énergie non renouvelables. Cela peut à terme mettre en danger un approvisionnement énergétique sûr et fiable à un coût raisonnable. Les stocks de ressources énergétiques utilisés pour répondre à cette demande sont en effet principalement d'origine fossile (79 %). Il est également fait appel à de l'énergie d'origine nucléaire (7 %) et

1. ONU, 2004: § 105.  
2. ONU, 2002b: # 13.

aux énergies renouvelables (14 %), lesquelles sont constituées essentiellement de la biomasse traditionnelle - bois, excréments séchés - utilisée dans les pays en développement.

Outre les problématiques des changements climatiques et des déchets radioactifs (abordés ci-dessous), l'utilisation croissante de combustibles d'origine fossile et nucléaire (qui constituent 99 % de l'énergie utilisée en Belgique) a de nombreux impacts sur le capital environnemental, au-delà des ressources énergétiques. L'utilisation des énergies fossiles affecte aussi l'atmosphère via des polluants produits directement (oxydes d'azote, particules en suspension, composées organiques volatils) ou par réactions chimiques (ozone) (voir fiche n° 17 du Supplément IDD). Dans les pays en développement, l'utilisation des terres est aussi affectée par l'utilisation intensive de biomasse traditionnelle qui accélère la désertification.

### **Changements d'états liés au climat**

Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, la température moyenne à la surface de la terre s'est élevée d'environ 0,6°C<sup>1</sup>. Il y a au sein de la communauté scientifique (regroupée au sein du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, le GIEC) un large consensus au sujet de ce réchauffement planétaire. Dans l'état des connaissances actuelles, ce réchauffement observé ne peut être expliqué que par une combinaison des facteurs naturels et de l'effet des émissions humaines de GES, principalement le CO<sub>2</sub>. Le GIEC a estimé dans son dernier rapport<sup>2</sup> que plus de la moitié du réchauffement observé au cours des 50 dernières années était probablement dû aux émissions de GES d'origine humaine.

Ces émissions renforcent un effet de serre naturel qui cause une augmentation des températures globales. Ce réchauffement global se poursuivra au cours du XXI<sup>e</sup> siècle, siècle au cours duquel le GIEC anticipe, si aucune politique climatique n'est mise en place, une augmentation de température moyenne comprise entre 1,4°C et 5,8°C (cette incertitude est principalement liée à l'incertitude sur la quantité d'émissions de GES prévue au cours du XXI<sup>e</sup> siècle). En outre, à cause de la grande inertie des systèmes climatiques, les changements climatiques causés par les émissions de GES anthropiques peuvent persister, voire s'accroître, pendant plusieurs siècles.

### **Hausse de la concentration de gaz à effets de serre dans l'atmosphère**

Le principal GES d'origine humaine est le dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>). Le CO<sub>2</sub> est principalement émis lors de l'utilisation des combustibles fossiles (pétrole, gaz, charbon). A l'inverse des polluants atmosphériques, le CO<sub>2</sub> ne peut être que difficilement filtré ou capturé à la source. Par conséquent, l'augmentation de la consommation d'énergies fossiles va de pair avec une augmentation des émissions de CO<sub>2</sub>. L'augmentation mondiale de ces émissions depuis deux siècles s'est traduite par une hausse de la concentration de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère, passée de 280 ppm (parties par million en volume) avant l'ère industrielle à presque 380 ppm aujourd'hui<sup>3</sup>. Ces dernières années, cette concentration augmente d'environ 2 ppm par an.

Au niveau mondial, l'augmentation de la concentration de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère depuis l'époque pré-industrielle (1780) représente environ 70 % de l'augmentation de l'effet de serre lié aux GES inclus dans le protocole de Kyoto. En tenant compte des autres GES que sont les gaz détruisant la couche d'ozone

1. GIEC, 2001a.  
2. GIEC, 2001b.  
3. Keeling & Whorf, 2004.

stratosphérique, contrôlés par le Protocole de Montréal, et l'ozone troposphérique, le CO<sub>2</sub> représente 53 % de cette augmentation de l'effet de serre<sup>1</sup>.

D'autres gaz à effet de serre sont également émis par les activités humaines. Il s'agit principalement du méthane et du protoxyde d'azote, principalement liés aux activités agricoles et à la fermentation des déchets (pour le méthane), et des gaz fluorés, utilisés dans de nombreuses applications industrielles et agricoles (liquide de refroidissement, gaz propulseurs, pesticides, etc.). Les émissions en Belgique sont décrites dans l'indicateur sur les émissions de GES (voir fiche n° 16 du Supplément IDD).

### **Capital environnemental et filère nucléaire**

La filière nucléaire permet de fournir de grandes quantités d'électricité en émettant très peu de GES. Toutefois, l'utilisation de cette forme d'énergie porte d'autres atteintes au capital environnemental. Une des principales atteintes est liée à la gestion des déchets radioactifs. En outre, l'utilisation de l'énergie nucléaire soulève des questions concernant les risques d'accident et la prolifération d'armes nucléaires.

En Belgique, l'ONDRAF a réalisé une estimation de la quantité totale de déchets radioactifs conditionnés qui seront générés jusqu'en 2070, date à laquelle le démantèlement des centrales actuellement en activité sera complètement terminé. Les déchets sont répartis en trois catégories. Les déchets légèrement radioactifs et de courte durée de vie forment la catégorie A, et les déchets plus actifs et/ou de plus longue durée de vie forment les catégories B et C (les plus actifs). Les quantités de déchets prévues sont de:

- catégorie A: 70 500 m<sup>3</sup>;
- catégorie B: 8 900 m<sup>3</sup>;
- catégorie C: de 2 100 à 4 700 m<sup>3</sup>.

L'inventaire de l'ONDRAF est basé sur les dispositions de la loi de sortie du nucléaire. Les deux valeurs données pour la catégorie C correspondent à un abandon complet de l'option de retraitement des déchets nucléaires (4 700 m<sup>3</sup>) ou son utilisation maximale (2 100 m<sup>3</sup>). Cette estimation tient compte des déchets générés par le démantèlement des centrales nucléaires et des installations de stockage temporaire des déchets. Il faut par contre y ajouter certains éléments, comme les métaux provenant des cuves de réacteurs et des générateurs de vapeur (les échangeurs de chaleur entre circuits primaire et secondaire), qui n'ont pas été incluses. Les déchets de catégorie A doivent être isolés de l'environnement pendant une période de 300 ans. Plusieurs possibilités de stockage de ces déchets sont réalisables. Les déchets de catégorie B et C doivent eux rester isolés de la biosphère pendant une période de l'ordre de 100 000 ans. La seule solution réalisable actuellement pour ces déchets est de les enterrer dans des couches géologiques stables à grande profondeur.

---

1. IPPC, 2001.

### 2.2.3.2 Pression démographique mondiale sur les ressources naturelles

#### PRESSION N°2 de la démographie mondiale



La croissance de la population et l'augmentation du niveau de vie qui va de pair avec une augmentation de la consommation d'énergie par habitant se combinent pour expliquer l'augmentation de la pression exercée sur l'environnement par la consommation d'énergie mondiale, comme le montrent les surfaces des rectangles de la section 2.1.1.2.

Au niveau mondial, la consommation d'énergie a augmenté de 87 % entre 1971 et 2002, soit 2 % par an. Cette croissance devrait se poursuivre dans les trente prochaines années. L'AIE prévoit dans son scénario de référence<sup>1</sup> une croissance de la consommation mondiale d'énergie de 59 % entre 2002 et 2030, soit 1,7 % par an. En Belgique, la consommation d'énergie a augmenté de 38 % entre 1970 et 2003, soit 1 % par an (voir fiche n°11 du Supplément IDD). La croissance projetée est toutefois plus modérée qu'au niveau mondial. Selon le scénario de référence du Planning Paper 95 du Bureau fédéral du Plan, la consommation d'énergie augmentera de 0,2 % par an en Belgique entre 2000 et 2030.

Les combustibles fossiles interviennent dans environ 80 % de cette consommation d'énergie (79 % dans le monde, 76 % en Belgique en 2002). Leur utilisation génère des émissions de CO<sub>2</sub> qui s'élevaient en Belgique à 110,2 Mt en 1990 et à 116,4 Mt en 2003. Dans le monde, ces émissions de CO<sub>2</sub> provenant de la consommation de combustibles fossiles s'élevaient à environ 7 Gt en 2003 et continuent à croître chaque année.

### 2.2.3.3 Pression des modes alimentaires sur les ressources naturelles

#### PRESSION N°7 des modes alimentaires



Le type de produits utilisés dans l'alimentation humaine et l'origine géographique de ces produits ont une influence non négligeable sur la consommation de ressources naturelles, et en particulier sur la consommation d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre. *"L'aspect de l'alimentation qui a le plus d'impact sur l'environnement est la part de produits animaux dans le régime alimentaire"*<sup>2</sup>. Une évolution vers un régime contenant moins de viande réduirait doublement les émissions de gaz à effet de serre. En effet, d'une part, la production de protéines animales est beaucoup plus coûteuse en énergie et en ressources agricoles que la production de protéines végétales. Il faut en effet, pour des aliments destinés à la consommation humaine, 28 calories d'énergie pour produire une calorie issue de la viande, contre 3,3 calories pour une calorie issue des céréales<sup>3</sup>. Une alimentation moins carnée permettrait donc d'assurer les besoins humains tout en consommant moins d'énergie, sans nuire à l'équilibre du régime alimentaire. D'autre part, le secteur de l'élevage émet des quantités importantes de méthane et d'oxyde nitreux (gestion des effluents et fermentation entérique). Ces deux GES produits par le secteur de l'élevage ne représentent pas moins de 5 % du total des émissions de GES en Belgique, soit 7,4 Mt CO<sub>2</sub> équivalent en 2003.

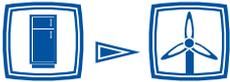
L'origine des produits et le mode de transport utilisé pour les importations sur longue distance jouent également un rôle important dans le contenu en énergie

1. AIE, 2004.  
2. Michaelis & Lorek (2004).  
3. Worldwatch Institute, 2004b.

de l'alimentation. Michaelis et Lorek (2004) mettent en évidence que "les émissions sur le cycle de vie peuvent aller de 190 g de CO<sub>2</sub> équivalent pour un repas végétarien préparé à partir de produits locaux à 1800 g pour un repas à base de viande dont la plupart des ingrédients sont importés".

#### 2.2.3.4 Pression des modes d'équipement ménager sur les ressources naturelles

##### **PRESSION N°9 des modes d'équipement ménager**

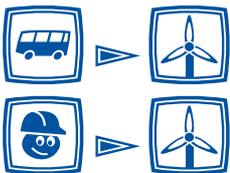


L'augmentation considérable du nombre d'appareils ménagers électriques utilisés par les ménages (voir 2.1.2.2) est l'un des facteurs qui entraîne une augmentation de leur consommation d'électricité. En Belgique, l'électricité consommée est principalement produite par des centrales nucléaires (56 % en 2003) et des centrales utilisant des combustibles fossiles (40 %). Entre 1975 et 1985, ce sont des centrales nucléaires qui ont remplacé des centrales utilisant les combustibles fossiles. Elles ont, en outre, rendu possible l'accroissement de la consommation d'électricité généré par l'évolution des modes de vie.

Or l'utilisation des combustibles nucléaires et fossiles exerce des pressions, notamment sur le capital environnemental. Dans le cas des combustibles fossiles, ces pressions s'exercent notamment sur le climat, par les émissions de CO<sub>2</sub>, et sur le niveau de pollution, par les émissions de nombreux polluants (particules, oxydes d'azote, etc.). Dans le cas des combustibles nucléaires, les pressions sont liées à la production de déchets radioactifs, aux risques d'accident et aux risques accrus de prolifération d'armes nucléaires.

#### 2.2.3.5 Pressions des modes de transport de personnes et de l'organisation productive sur les ressources naturelles

##### **PRESSIONS N° 10 ET 19 des modes de transport et de l'organisation productive**



La consommation finale d'énergie du secteur transport représente 26,9 % de la consommation finale d'énergie en Belgique. C'est le secteur dont la consommation d'énergie a augmenté le plus rapidement en Belgique, avec une croissance moyenne de 2,3 % par an entre 1979 et 2003. Cette augmentation de la consommation d'énergie est causée par l'augmentation rapide du nombre de kilomètres parcourus, principalement pour les transports routiers et aériens, comme décrit en section 2.1.2.2.

Le transport utilise essentiellement des combustibles fossiles, dont l'utilisation libère du dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>), le principal GES anthropique. C'est donc un des gros émetteurs de GES. Sa part dans les émissions nettes totales de GES en Belgique est passée de 14,2 % en 1990 (date des premiers inventaires détaillés d'émissions de GES) à 18,2 % en 2003, soit 26,1 Mt CO<sub>2</sub> équivalent.

Ces données n'incluent pas les transports aériens et maritimes internationaux, qui sont souvent comptabilisés séparément. Dans le cas de la Belgique, ces activités sont particulièrement importantes, notamment à cause de la présence du port d'Anvers. Les émissions de GES correspondant à ces activités ont augmenté de 3,7 % par an en moyenne entre 1990 et 2003, pour atteindre 26,3 Mt CO<sub>2</sub> équivalent en 2003.

Outre les émissions de GES, le transport exerce de nombreuses autres pressions sur le capital environnemental. Il s'agit notamment de la pollution atmosphérique, du bruit, de la segmentation du territoire par les réseaux de transport, de

l'utilisation de matières premières pour la fabrication des véhicules et de la production de déchets.

## 2.2.4 Diversité biologique: état et pressions



La première section décrit, dans les très grandes lignes, l'état de la diversité biologique et son évolution. Les sections suivantes expliquent, en liaison avec les questions étudiées dans ce Rapport, comment différentes pressions qu'exercent les forces motrices influencent son état.

### 2.2.4.1 Etat du capital et son évolution

#### **Modification soudaine et extensive des écosystèmes en un demi-siècle à peine**

Au cours des 50 dernières années, l'homme a modifié l'équilibre des écosystèmes de manière plus rapide et extensive que sur aucune autre période comparable de l'histoire de l'humanité. Il l'a fait en grande partie pour satisfaire une demande de nourriture, d'eau douce, de bois de construction, de fibre et d'énergie. Cette transformation des écosystèmes et de la diversité biologique a contribué à son bien-être et au développement économique. Mais toutes les régions du monde et toutes les communautés humaines n'en ont pas tiré profit, beaucoup en ont même subi des préjudices. De plus, les coûts associés aux changements de la diversité biologique peuvent se manifester avec plusieurs années de délai et dans des régions éloignées du lieu où la diversité biologique a été modifiée<sup>1</sup>.

La diversité biologique mondiale évolue à un rythme sans précédent. Depuis une trentaine d'années, le déclin et l'extinction de certaines espèces sont devenus un problème environnemental majeur. Au cours des 100 dernières années, les hommes ont multiplié la vitesse d'extinction des espèces par un facteur de 100 à 1 000 par rapport au taux "naturel" d'extinction des espèces, c'est-à-dire celui observé à l'échelle des ères géologiques<sup>2</sup>.

#### **Dégradation rapide de la diversité biologique dans tous les pays**

Des habitats ayant une diversité biologique très riche ont ainsi disparu à grande vitesse: ces dernières décennies 35 % des mangroves ont disparu, 20 % des barrières de corail ont été détruites et 20 % sérieusement endommagées. Quant aux espèces animales, entre 10 % et 50 % des espèces connues sont menacées d'extinction: 12 % des oiseaux, 23 % des mammifères, 32 % des amphibiens, 25 % des conifères et 52 % des cycades<sup>3</sup> (voir aussi fiche n°30 du Supplément IDD). Selon les estimations actuelles, 137 espèces animales disparaîtraient chaque jour. A ce rythme-là, environ la moitié des espèces actuelles auront disparu dans 100 ans<sup>4</sup>. Les changements dans les écosystèmes sont actuellement les plus importants dans les pays en développement, mais des changements comparables ont déjà eu lieu dans les pays plus développés.

Les facteurs les plus importants influençant la disparition de ces espèces sont la mise en culture des terres, le changement climatique, la pollution, la surexploitation des ressources naturelles et l'introduction d'espèces exotiques. Ces facteurs causant la perte de diversité biologique sont induits par des forces motrices multiples agissant en interaction les unes avec les autres. La croissance

1. MEA, 2005.  
2. MEA, 2005.  
3. MEA, 2005.  
4. den Ouden, 2004.

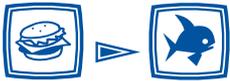
de la population humaine associée à des modes de consommation non viables à long terme, à l'accroissement de la production de déchets et de polluants, à l'urbanisation, aux conflits internationaux et à l'inégalité persistante de la distribution des richesses et des ressources en sont les principaux éléments.

### Accentuation probable d'ici 2050

Il est peu probable que ces facteurs connaissent une baisse d'intensité. La plupart d'entre eux demeureront probablement constants, voire s'accroîtront, au cours de la première moitié de ce siècle. Ils continueront à modifier et à porter atteinte à la diversité biologique et aux écosystèmes au cours des décennies à venir. Cette évolution fragilisera gravement le capital environnemental et présentera des risques d'irréversibilité pour les générations futures. Concrètement, 10 à 20 % des prairies et forêts auront été converties d'ici 2050 afin de créer de nouvelles surfaces pour l'agriculture et pour l'extension des villes et des infrastructures. De même, 10 à 15 % des espèces végétales auront disparu en 2050, par rapport à 1970<sup>1</sup>.

#### 2.2.4.2 Pression des modes alimentaires sur la diversité biologique

### PRESSION N°8 des modes alimentaires



Depuis des millénaires, l'homme a utilisé des milliers d'espèces végétales pour se nourrir et il en a cultivé un grand nombre. Depuis l'avènement de l'agriculture il y a 10 000 ans, les agriculteurs, les pêcheurs, les éleveurs et les habitants des forêts ont géré la diversité biologique en sélectionnant des plantes et des animaux qui s'adaptent aux conditions environnementales et répondent à leurs besoins alimentaires. Les agriculteurs du monde entier possèdent une précieuse connaissance des conditions locales et savent exactement quelle variété ou quelle race s'adapte le mieux à tel ou tel écosystème agricole.

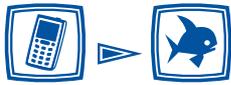
Aujourd'hui, plus de 40 % de la superficie émergée de la terre sont utilisés à des fins agricoles, ce qui confère aux agriculteurs une grande part de responsabilité dans la protection de la diversité biologique<sup>2</sup>. Or, l'intensification des systèmes agricoles et les spécialisations dans certaines espèces ont mené à une réduction substantielle de la diversité génétique des plantes et animaux domestiques dans les systèmes agricoles. L'agriculture moderne a, en effet, encouragé de nombreux agriculteurs à adopter des variétés uniformes de plantes et d'animaux à haut rendement. Cette tendance menace d'extinction un grand nombre d'espèces végétales et animales et entraîne par là même, la disparition de leurs traits spécifiques.

Dans la pratique, 150 espèces végétales seulement sont cultivées; 12 % d'entre elles assurent près de 75 % de l'alimentation et 4 % fournissent plus de la moitié des aliments consommés. De même, seules 30 espèces animales sont utilisées de façon extensive dans l'agriculture et 15 seulement fournissent 90 % de la production animale globale<sup>3</sup>. Cette évolution a fragilisé l'agriculture et appauvri la qualité de du régime alimentaire (voir 2.1.2.2). La FAO estime que les trois quarts environ de la diversité génétique agricole ont disparu au cours du siècle dernier<sup>4</sup>. Pour ne parler que de la production animale, au cours des 15 dernières années, 300 des 6 000 races recensées par la FAO ont disparu. A l'heure actuelle, 1 350 races sont en voie d'extinction et deux races disparaissent en moyenne par semaine<sup>5</sup>.

1. MEA, 2005.
2. FAO, 2004.
3. FAO, 2005.
4. FAO, 2004.
5. FAO, 2005.

### 2.2.4.3 Pression du développement de produits sur la diversité biologique

#### PRESSION N°15 du développement de produits



Comme mentionné ci-dessus, la variabilité génétique des écosystèmes est un grand réservoir de nouvelles potentialités. C'est dans les pays en développement que 90 % des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles se situent<sup>1</sup>. Afin d'utiliser ces potentialités, les entreprises, principalement des pays plus développés, modifient génétiquement, brevettent, puis commercialisent les végétaux et les micro-organismes les plus intéressants. En outre, l'industrie mène des prospections auprès des peuples indigènes pour connaître leurs usages des plantes (par exemple médicinales) et se baser sur ces connaissances pour identifier les usages possibles de certaines plantes. Une fois connus, ces usages peuvent servir à fabriquer les produits issus de ces plantes (ex. médicaments) à grande échelle (voir 2.2.1.5 ii).

Le climat économique actuel suggère que la bioprospection pharmaceutique continuera à augmenter dans les décennies à venir. Ceci alors que l'extinction des espèces et la surexploitation des plantes médicinales diminuent la disponibilité des ressources qui font l'objet de telles bioprospections<sup>2</sup>.

L'utilisation des ressources génétiques, au travers de ces bioprospections, n'est pas forcément négative pour le capital environnemental. L'impact sur la diversité biologique diffère au cas par cas car il dépend de la méthode d'exploitation choisie: exploitation dans le respect de l'environnement naturel ou non. Mais, globalement, les études montrent que l'utilisation des ressources génétiques dans un processus de marché entraîne une érosion de la diversité biologique<sup>3</sup>.

## 2.2.5 Capital physique et technologique: états et pressions



La première section décrit, dans les très grandes lignes, l'état du capital physique et technologique et son évolution. Les sections suivantes expliquent, en liaison avec les questions étudiées dans ce Rapport, comment les différentes pressions qu'exercent les forces motrices influencent son état.

### 2.2.5.1 Etat du capital et son évolution

Un élément du capital économique est évoqué dans cette section: le capital physique et technologique. La section suivante traitera du second élément du capital économique, à savoir le patrimoine financier. Le capital technologique est examiné ici dans le domaine des technologies du vivant et de l'énergie et le capital physique dans le domaine des infrastructures de transport puisque tels sont les aspects touchés par les pressions identifiées.

L'état du capital technologique peut notamment être évalué par le nombre et le sujet des brevets d'invention accordés. Le brevet d'invention est "un document légal délivré par l'Office de la Propriété industrielle qui consacre les droits de l'inventeur sur son invention: droit d'exploitation et droit d'interdiction de cette exploitation par les tiers"<sup>4</sup>. Les brevets facilitent la réalisation

#### Etat et répartition du capital technologique...

1. Hoekman *et al.*, 2002.  
2. MEA, 2005.  
3. Gupta, 2004.  
4. SPF économie.

d'investissements à des étapes importantes ou coûteuses du processus de production, notamment l'étape de recherche et développement (R&D).

La répartition du capital technologique est très inégale dans le monde. Les pays plus développés détiennent 97 % des brevets de technologie et d'invention. Dans de nombreux pays en développement, comme le mentionne le PNUD, le concept des droits de propriété intellectuelle est encore une notion étrangère<sup>1</sup>.

### **...pour les biotechnologies...**

Au niveau mondial, le nombre de brevets a en moyenne augmenté de 5 % par an entre 1990 et 2000<sup>2</sup>. Dans certains secteurs, l'augmentation du nombre de brevets a été particulièrement élevée. C'est le cas dans le secteur de la biotechnologie examiné dans ce Rapport. Entre 1990 et 2000, le nombre de brevets dans ce secteur a augmenté de 15 % par an aux USA et de 10 % dans l'UE.

### **...et l'énergie**

L'état actuel des technologies énergétiques peut être considéré comme le résultat des investissements de la recherche depuis plusieurs décennies. Or dans le secteur de l'énergie, les dépenses de recherche publiques ont été inégalement réparties. Elles sont concentrées sur l'énergie nucléaire, qui représente 58 % du total des dépenses de recherche publiques des pays de l'AIE entre 1974 et 2002<sup>3</sup>, tandis que les énergies renouvelables ne représentent que 8 % de ce total et l'efficacité énergétique également 8 %. Les énergies fossiles ont, elles, attiré 12,7 % de ces dépenses pendant cette période. Toutefois, l'utilisation des énergies fossiles a atteint, depuis plusieurs décennies, un stade de maturité commerciale. Dans ce secteur, la plupart des dépenses sont faites par le secteur privé, ce qui n'est pas le cas des autres sources d'énergie, pour lesquelles le soutien de l'Etat est une condition nécessaire à leur développement.

Actuellement, les recherches publiques restent concentrées sur l'énergie nucléaire, qui en 2000 représentait 47,6 % des dépenses publiques des pays de l'AIE dans ce domaine, ceci après une diminution de 3,3 % par an entre 1990 et 1999. Les dépenses publiques en recherche sur les énergies fossiles ont également diminué sur cette période, de 12,9 % par an, et ne représentent plus que 6,7 % du total en 2000. Si la part des dépenses en recherche publiques pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique a augmenté sur cette même période, respectivement de 1,9 % et 10,7 % par an, leur part dans le total des dépenses reste modeste, respectivement à 16,6 % et 8,5 % en 2000<sup>4</sup>.

Cette répartition inégale des dépenses de R&D en matière d'énergie peut générer des déficits technologiques pour faire face à des problèmes d'importance croissante comme celui du réchauffement climatique.

### **Etat et répartition des infrastructures des transports...**

Quant au capital physique, l'infrastructure de transport en est une partie particulièrement cruciale pour le développement d'un pays, notamment parce qu'il s'agit encore d'un facteur de localisation des activités économiques. Dans l'UE-25, l'infrastructure routière comptait en 2000 environ 360 000 km de routes principales, 1 350 000 km de routes secondaires et 3 000 000 km de routes

---

1. PNUD, 1999.  
2. OCDE, 2002.  
3. AIE, 2003.  
4. AIE, 2003.

communales et autres. Le réseau ferroviaire était lui d'environ 200 000 km. Les voies d'eau s'étendaient sur 30 000 km et les pipelines sur 22 000 km (UE-15).

### **...dont le réseau routier...**

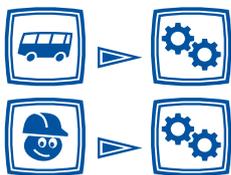
En Belgique, l'utilisation croissante du transport est allée de pair avec une augmentation et une amélioration importante du réseau routier. Celui-ci est passé de 93 950 km en 1970 à 147 121 km en 2000, soit 1,5 % d'augmentation par an. Cette augmentation de la taille du réseau est allée de pair avec une augmentation de la qualité de celui-ci, aussi bien en terme de sécurité d'utilisation qu'en terme de capacité. Le réseau autoroutier, par exemple, est passé de 488 km en 1970 à 1 702 km en 2000, soit 4,3 % d'augmentation par an. Beaucoup de routes ont également été élargies au cours de cette période (voir aussi fiche n°33 du Supplément IDD).

### **...et les réseaux ferroviaire et fluvial**

La taille du réseau de chemin de fer a, par contre, diminué, passant de 4 232 km en 1970 à 3 471 km en 2000, soit 0,7 % de diminution par an, tout en connaissant de nombreuses améliorations qualitatives, comme l'électrification du réseau ou la construction des voies pour TGV. Enfin, le réseau de navigation fluviale est resté stable, passant de 1 553 km en 1970 à 1 534 km en 2000. Les améliorations d'infrastructure y ont également été nombreuses (murs de quai, écluses, etc.).

#### **2.2.5.2 Pression des modes de transport de personnes et de l'organisation productive sur le capital physique et technologique**

#### **PRESSIONS N°11 et 20 des modes de transport de personnes et de l'organisation productive**



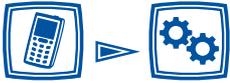
Les modes de consommation et de production actuels exercent, par le biais des activités de transport de personnes et de marchandises, une pression sur le capital physique. Comme les véhicules de transport de passagers et de marchandises empruntent en général les mêmes réseaux de transport (route ou rail), il est pertinent d'examiner ces deux types de pressions simultanément. Une pression engendrant la construction d'infrastructures de transport est en principe positive et contribue à l'augmentation du capital économique. Toutefois, au cours des trente dernières années, l'augmentation de la demande de transport routier a largement dépassé la croissance de la capacité du réseau à accueillir cette demande. Le réseau routier est ainsi de plus en plus souvent saturé, ce qui cause de nombreux retards pour les utilisateurs.

Cette congestion cause des retards qui ont des coûts sociaux, environnementaux et économiques. Qu'il s'agisse de coûts directs dans le cas du transport de marchandises ou de coûts indirects sous la forme de perte de temps dans le cas du transport de passagers, cette inadéquation entre la demande de transport et la capacité des réseaux cause un coût global pour la société et une diminution du bien-être. En Région flamande, le coût de la congestion routière par kilomètre (coût marginal externe de la congestion) a ainsi augmenté de 31 % entre 1991 et 2002 pour atteindre par exemple 0,77 €/km pour les voitures particulières circulant en ville et en heures de pointe ou 0,1 €/km pour un camion lourd circulant en dehors des villes et en heures creuses<sup>1</sup>. Au niveau européen, le Livre blanc sur le transport de 2001 de la Commission européenne chiffrait ce coût à 0,5 % du PIB et estimait qu'il atteindrait 1 % du PIB en 2010. Ce coût est bien entendu à mettre en balance avec les coûts de construction de nouvelles infrastructures.

1. De Ceuster, 2004.

### 2.2.5.3 Pression du développement des produits sur le capital physique et technologique

#### **PRESSION N°16 du développement des produits...**



#### **...sur les technologies du vivant**

Le processus de développement des produits influence le capital technologique. Cette section met en évidence les effets sur ce capital dans les deux domaines choisis: technologies du vivant et technologies de l'énergie.

La description des modes de production a mis en évidence l'utilisation croissante, dans les secteurs pharmaceutique, biotechnologique, cosmétique et agricole de la diversité biologique, y compris la diversité génétique. Cette utilisation a entraîné une augmentation très rapide du nombre de brevets sur des gènes depuis la deuxième moitié des années '90 dans les pays plus développés. En 2001, plus de 5 000 brevets sur l'ADN ont été délivrés par l'office américain des brevets (*United States Patent and Trademark Office*), soit plus que le nombre total de brevets accordés par cet office de 1991 à 1995<sup>1</sup>. L'Office européen des brevets estime quant à lui qu'il a délivré plusieurs milliers de brevets sur des inventions génétiques<sup>2</sup>. Les gènes humains n'en sont pas exclus: à elles seules, deux sociétés américaines ont déposé plus de mille demandes en 2000, recouvrant l'une 4 500 et l'autre 34 000 séquences humaines<sup>3</sup>.

Cette accumulation de capital technologique au travers du brevetage des gènes pose plusieurs questions. Les réponses qui y seront apportées influenceront l'évolution de ce capital technologique. Ces questions sont notamment les suivantes.

- L'isolation de gènes constitue-t-elle une innovation brevetable? S'il est évident que la technique d'isolation des gènes est une innovation technologique brevetable, la question de savoir si le gène et l'information relative à ce gène découverte suite à son isolation constitue une "invention", reste posée.
- Les gènes humains constituent-ils un élément du patrimoine commun de l'humanité ou peuvent-ils faire l'objet de "droits de propriété"? Certains estiment que les gènes qui constituent l'homme sont "patrimoine commun de l'humanité", d'autres défendent, au nom de la recherche et des avancées dans le domaine médical, que les gènes humains peuvent faire l'objet de droits de propriété, de monopoles et peuvent être exploités à des fins commerciales.
- Comment concilier, dans la perspective d'un développement durable pour tous, que ce soit dans les pays en développement que la majorité des ressources génétiques et des savoirs traditionnels se trouvent (voir 2.2.4.3) et que les brevets, soit l'accumulation du capital technologique, soient très largement détenus par des entreprises des pays plus développés?

#### **...sur les technologies énergétiques**

Le développement des produits exerce également une pression sur le développement des technologies dans le domaine de l'énergie, où les dépenses de R&D publiques sont principalement consacrées aux énergies nucléaires et fossiles. Ces énergies reçoivent 56 % (chiffres de 1998) des financements publics de la recherche dans les pays de l'AIE, aux dépens des énergies renouvelables

1. OCDE, 2002.  
2. OCDE, 2002.  
3. Berry & Henry, 2003.

(8 %) et des économies d'énergie (15 %). Le capital technologique se développe donc plus rapidement dans les domaines des énergies nucléaires et fossiles, et moins rapidement dans les domaines des énergies renouvelables et de l'utilisation rationnelle de l'énergie. Cette pression importante est renforcée par d'autres facteurs.

- Un premier facteur est la structure de prix de l'énergie, qui n'incorpore pas les coûts externes. Or, les coûts externes liés aux changements climatiques mais aussi à d'autres pollutions sont élevés pour les énergies fossiles et faibles pour les énergies renouvelables. Comme souligné au point 2.1.3.2, les dépenses en R&D du secteur lui-même ont tendance à s'orienter vers des domaines économiquement rentables, et donc vers les énergies fossiles.
- Un deuxième facteur est la tendance à préférer les recherches dans des domaines déjà explorés. En effet, les progrès de la recherche dans un domaine donné entraînent souvent des progrès dans les domaines voisins avec un "effet d'amas". Plusieurs études<sup>1</sup> suggèrent qu'il est important de fournir un soutien actif aux énergies renouvelables et au développement des économies d'énergies, afin de bénéficier également de cet effet d'amas dans ces domaines. En outre, l'accumulation des connaissances dans un domaine peut aussi être stimulée par des projets de démonstration et par l'utilisation effective de nouvelles technologies dans ce domaine (*learning by doing*). Gritstevski et Nakisenovic (2000) suggèrent que les énergies renouvelables, tout comme les énergies fossiles, peuvent satisfaire la demande d'énergie mondiale, tout en émettant moins de CO<sub>2</sub>, à la condition que l'effort de recherche et développement se concentre dans ce domaine. Cette orientation ne peut toutefois qu'être le résultat d'une politique active des pouvoirs publics.

## 2.2.6 Patrimoine financier: état et pressions



La première section décrit, dans les très grandes lignes, l'état du patrimoine financier des pouvoirs publics et son évolution. Les sections suivantes expliquent, en liaison avec les questions étudiées dans ce Rapport, comment les différentes pressions qu'exercent les forces motrices influencent son état.

### 2.2.6.1 Etat du capital et son évolution

Cette section donne un aperçu du patrimoine financier des pouvoirs publics. Pour ce faire, les indicateurs suivants sont utilisés: le taux d'endettement et l'ampleur du déficit ou de l'excédent budgétaire en Belgique et dans les pays de l'Union européenne.

Le taux d'endettement est la dette globale de l'Etat exprimée en pourcentage du PIB. Une dette publique génère des charges d'intérêt que doivent payer les générations actuelles, en plus du remboursement du capital emprunté. Par conséquent, lorsque les pouvoirs publics sont fortement endettés, leur marge de manoeuvre en matière de dépenses est nécessairement limitée. Mais au fur et à mesure que les dettes du passé sont liquidées, davantage de moyens se libèrent, et ces moyens nouvellement dégagés peuvent être affectés à d'autres dépenses.

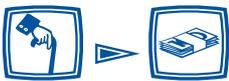
1. IEA/OECD, 2000; Grubb, 2001; Gritsevskiy & Nakisenovic, 2000.

Dans l'UE-25, le taux d'endettement global a baissé entre 1994 et 2002, passant de 66 à 62 %, pour remonter ensuite à 64 % en 2004. Ceci dit, le taux d'endettement varie considérablement d'un pays à l'autre. En 1994, la Belgique était le pays le plus endetté de l'UE, avec 134 %. En 2004, il était retombé à 96 %<sup>1</sup> (voir fiche n°35 du Supplément IDD). L'Italie et la Grèce sont également caractérisées par un taux d'endettement assez élevé, même s'il est à la baisse.

En 2004, le déficit public moyen dans l'ensemble de l'Union européenne (UE-25) était de 2,6 %<sup>2</sup>. Une fois encore, cependant, l'ampleur du déficit (ou de l'excédent) peut varier sensiblement d'un pays à l'autre. La Belgique occupe en la matière une position particulière au sein de l'UE. En effet, depuis 2000, et après plusieurs années de déficit, la Belgique a chaque fois clôturé l'année avec un léger excédent budgétaire. Le fait de présenter un déficit ou un excédent budgétaire a un impact sur les possibilités de dépenses des pouvoirs publics. Les pays qui affichent un déficit budgétaire doivent en effet financer leurs dépenses. Pour ce faire, les pouvoirs publics contractent des emprunts que les générations futures devront rembourser. Par contre, les pays qui disposent d'un excédent budgétaire peuvent opérer de nouvelles dépenses pour répondre à des besoins non encore ou insuffisamment satisfaits<sup>3</sup>.

En Belgique, les finances des pouvoirs publics sont caractérisées par une dette publique élevée en comparaison aux autres pays de l'UE, un léger excédent budgétaire annuel depuis 2000 et une pression fiscale et parafiscale importante. Les autorités disposent donc de marges de manoeuvre limitées.

### 2.2.6.2 Pression du vieillissement sur le patrimoine financier

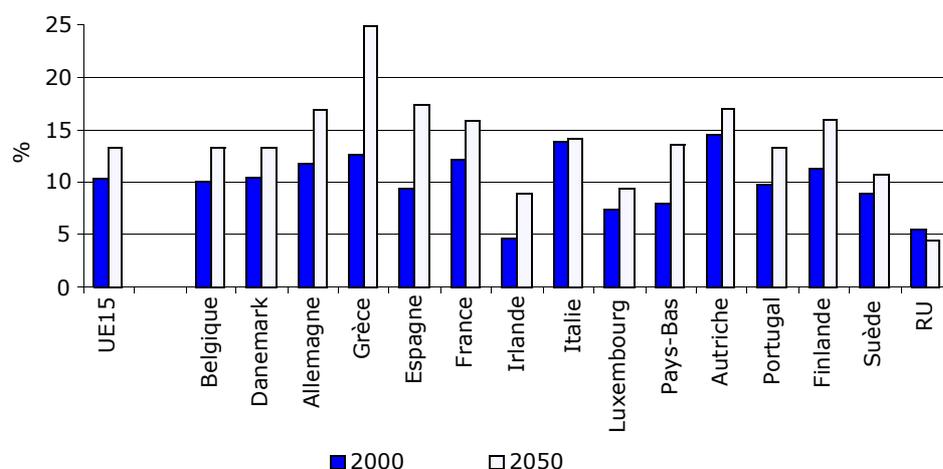


Le vieillissement de la population exerce aussi une pression sur le patrimoine financier, en particulier dans les pays les plus développés comme la Belgique. A l'avenir, la richesse sera produite par une partie moins importante de la population. Parallèlement, un nombre plus élevé de personnes, en majorité des seniors, dépendront de cette richesse pour financer leurs moyens d'existence, et plus particulièrement leurs pensions<sup>4</sup>. Vu ce degré croissant de dépendance économique, la partie de l'ensemble des richesses produites (PIB) qui doit être consacrée aux moyens d'existence des seniors inactifs ira en augmentant.

La figure 16 donne la croissance attendue des dépenses publiques de pension, en ce compris la plupart des revenus de remplacement pour personnes âgées, en pourcentage du PIB, dans les Etats membres de l'UE-15. Ces dépenses augmentent pratiquement dans tous les pays de l'UE. En Belgique, elles passent, entre 2000 et 2050, de 10 % à 13,3 % du PIB.

1. Banque de données Eurostat.
2. Banque de données Eurostat.
3. L'importance de ceci dans un contexte de développement durable sera expliqué plus en détails dans la partie 6.
4. Voir la section sur les tendances démographiques (2.1.1). Voir aussi Frère, 2004: 31-32 pour plus d'explications.

**FIGURE 16 - Dépenses publiques de pension avant impôt, exprimées en % du PIB dans 15 Etats membres de l'UE et dans l'ensemble de l'UE en 2000 et 2050**



Source: Economic Policy Committee, 2001. Les prévisions ne tiennent pas compte de la législation introduite après 2000 et comprennent la plupart des revenus de remplacement versés par les pouvoirs publics aux personnes âgées de 55 ans et plus. La projection pour la France ne va que jusque 2040.

Cette évolution pose un défi intergénérationnel important. Les pouvoirs publics vont en effet devoir veiller à financer ce surcoût. Autrement dit, la génération actuelle va devoir prendre des mesures pour que les futurs moyens d'existence des seniors inactifs, et en particulier des pensionnés, puissent être financés. Il convient de noter à ce propos que, dans les pays de l'UE, il existe différents types de systèmes institutionnels visant à assurer des moyens d'existence aux personnes âgées. En outre, il existe aussi dans ces pays différentes conceptions relatives à la gestion du coût budgétaire du vieillissement. Ces différentes conceptions ont débouché sur le développement de stratégies différentes pour faire face aux conséquences financières du vieillissement.

## 2.3 Dynamiques des conditions de vie

Les deux chapitres précédents ont décrit une série de transformations des conditions de vie. Ils ont montré comment les différents capitaux du développement se transforment sous l'effet de nombreuses pressions. Après avoir identifié vingt pressions dans le chapitre 2.1 à partir des forces motrices, le chapitre 2.2 les a décrites, avec leurs premiers impacts sur les capitaux.

Cette description a utilisé des indicateurs économiques, sociaux et environnementaux. Le Supplément IDD, mentionné régulièrement dans ce chapitre, complète cette description en présentant de façon détaillée 44 IDD dont la plupart sont issus des deux Rapports fédéraux précédents. Ces description, analyse et évaluation montrent que les progrès vers les objectifs de développement durable et, quand elles existent, vers des cibles quantifiées et assorties d'échéances, sont insuffisants. L'évolution de la Belgique fédérale vers un développement durable reste donc fortement marquée par l'incertitude.

### **Une application du modèle TransGovern**

Pour mieux comprendre ce manque de progrès vers les objectifs de développement durable, ce chapitre examine les effets en chaîne postérieurs aux impacts des forces motrices sur les capitaux. Ces effets en chaîne s'inscrivent dans des dynamiques compliquées que le modèle "Transgovern", dans la partie 1, représente de façon simplifiée pour aider à les comprendre. Il montre, dans la partie gauche de la figure 1, trois types de liens qui propagent les effets des pressions après qu'elles aient touché un capital. Ces liens déterminent des dynamiques internes à ces capitaux, leurs influences mutuelles et des rétroactions (effets en retour) de ces transformations sur les forces motrices du développement.

Même si leur origine est toujours une action humaine visant à satisfaire un besoin humain, les conséquences de ces 20 pressions anthropiques sont loin d'être toujours souhaitées. Elles sont susceptibles d'engendrer des déséquilibres cumulatifs plus ou moins graves, risquant d'éloigner le développement en cours des objectifs d'un développement durable au lieu de l'en rapprocher. Dans certains cas, les risques d'irréversibilité sont avérés.

Les trois sections de ce chapitre 2.3 font une synthèse des trois types de dynamiques enclenchées par les pressions. La section 2.3.1 montre des boucles de causalité internes aux trois capitaux. La section 2.3.2 illustre des interdépendances entre les trois capitaux. La section 2.3.3 traite enfin des rétroactions de ces changements d'état des capitaux sur les forces directrices et tire de cette analyse systémique des conclusions sur les cercles vicieux et boucles vertueuses qui constituent les opportunités et obstacles d'un développement durable.

### **2.3.1 Dynamiques internes aux capitaux de base du développement**

Dans les quelques dynamiques illustrées ci-dessous, il n'y a pas de raison *a priori* pour que les effets des pressions s'équilibrent spontanément au sein de chacun des trois types de capitaux considérés. Sur chacun de ces capitaux, il y a en fait un risque que les effets déjà négatifs des pressions observées se renforcent mutuellement en aggravant ainsi leurs impacts.

#### **Boucles internes au capital humain**

Le fait de jouir d'un bon niveau de vie a naturellement des interactions favorables avec l'état de santé, ainsi que sur les connaissances et compétences d'une population. En effet, à partir d'un certain niveau de vie et de moyens d'existence, les coûts des soins de santé et les coûts d'acquisition des connaissances peuvent être financés. A l'inverse, les situations de pauvreté vont avoir un effet négatif sur la santé et sur le niveau de connaissances et de compétences. Réciproquement, un mauvais état de santé diminue les chances de trouver un emploi ou même de mener une vie socialement acceptable, portant ainsi atteinte au niveau de vie et réduisant les possibilités de formation et d'éducation.

#### **Boucles internes au capital environnemental**

L'équilibre du climat fait partie du capital environnemental et les changements climatiques ont de nombreuses conséquences sur d'autres composantes du capital environnemental. Certaines de ces conséquences sont déjà observées, comme le recul des glaciers ou des changements d'aires de répartition d'espèces animales et végétales. Les impacts environnementaux attendus à l'avenir sont par exemple: l'augmentation en fréquence et en amplitude des événements climatiques exceptionnels (tels que vagues de chaleur, sécheresses, inondations et vents extrêmes), la montée du niveau des mers, un renforce-

ment des phénomènes de désertification, l'extension des zones de propagation de maladies tropicales (comme la malaria ou la fièvre dengue) à des zones jusqu'alors épargnées, la disparition d'espèces animales et végétales qui ne peuvent pas s'adapter à ce changement rapide (suivant certaines estimations, de 15 % à 37 % des espèces sont menacées d'ici à 2050<sup>1</sup>).

En Belgique, d'après Marbaix et van Ypersele (2004), les impacts climatiques les plus probables de ces changements seraient une augmentation de température en été (entre 2,4 à 6,6°C) comme en hiver (entre 1,7 et 4,9°C), une tendance à la baisse des précipitations en été (entre 0 % et -50 %) et à la hausse en hiver (entre +6 % et +23 %) et une tendance à l'augmentation en fréquence et en intensité des événements climatiques exceptionnels. Au cours du XXI<sup>e</sup> siècle, il est possible que les changements climatiques provoquent aussi la disparition d'une partie des espèces présentes en Belgique et que des espèces originaires de régions plus chaudes fassent leur apparition. Ils pourraient également contribuer à la disparition d'écosystèmes fragiles comme les Hautes-Fagnes.

---

1. Thomas *et al.*, 2004.

La diminution de la disponibilité des ressources génétiques a, elle aussi, des répercussions non négligeables sur le capital environnemental dont elles font partie. L'extinction des espèces et la perte de populations animales et végétales uniques entraînent non seulement la perte de la diversité génétique unique de ces espèces et populations mais aussi la perte du potentiel de cette diversité. Cette diversité permet, en effet, de disposer d'une vaste panoplie de caractéristiques uniques à chaque variété, à chaque espèce. Elle offre aussi des interactions nombreuses avec les ressources naturelles. La photosynthèse est l'une des interactions entre l'atmosphère et les végétaux qui est vitale pour la croissance de ces derniers. Cette photosynthèse implique une fixation du CO<sub>2</sub> présent dans l'atmosphère et joue donc un rôle important dans la régulation des changements climatiques. La diminution du nombre de forêts aurait donc une influence négative sur l'évolution des changements climatiques.

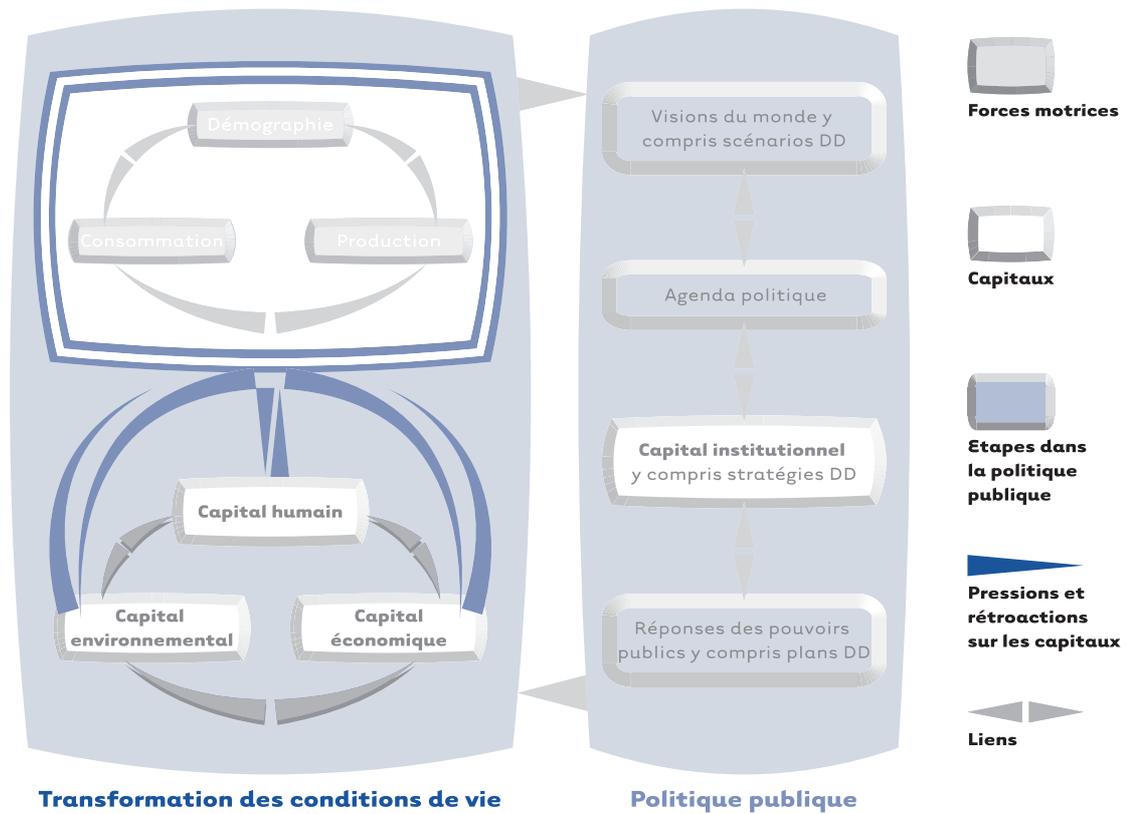
### **Boucles internes au capital économique**

L'état du capital physique et technologique influence les autres composantes du capital économique. Le développement des infrastructures de transport au cours des dernières décennies est en effet l'un des facteurs qui a permis de faire baisser considérablement le coût relatif du transport. Combiné à d'autres développements technologiques, en particulier celui des technologies de l'information et des communications, il a rendu possible une réorganisation mondiale des activités productives, dont le degré de concentration et de spécialisation a rapidement augmenté.

Ceci a, en retour, un effet sur le type d'infrastructure de transport favorisé. Cet effet est d'autant plus sensible que les finances publiques sont sous pression. En effet, les dépenses publiques liées au financement de moyens d'existence pour les seniors inactifs dans le cadre du vieillissement de la population influencent l'évolution du capital physique et du capital technologique des biens et des services publics. Lorsque les dépenses publiques doivent croître pour financer le vieillissement sous l'une ou l'autre forme, moins de moyens sont disponibles pour investir notamment dans des travaux d'infrastructure (capital physique) pour les transports publics et le développement de nouvelles technologies.

### **2.3.2 Dynamiques entre capitaux de base du développement**

Ce deuxième type de dynamique comporte, lui aussi, des risques d'enchaînements vers des dégradations cumulées des capitaux de base, cette fois, à leur interaction directe.

**FIGURE 17 - Modèle TransGovern: dynamiques entre capitaux de base du développement**

### **Entre le capital humain et le capital environnemental**

Les situations de pauvreté, et surtout d'absolue pauvreté, peuvent déboucher, par nécessité, sur une utilisation non durable des diverses composantes du capital environnemental. L'exemple le plus connu est le déboisement massif de certaines régions équatoriales, motivé, notamment, par la volonté de créer des surfaces cultivables. Ceci engendre une perte de diversité biologique et des problèmes d'érosion et peut aussi entraîner une disparition de savoirs ancestraux et l'abandon de moyens d'existence traditionnels dans les pays concernés.

Réciproquement, l'état du capital environnemental influence aussi celui du capital humain. Un effet direct important est, par exemple, celui de la pollution. Qu'elle soit intérieure (surtout par l'utilisation du bois et du charbon) ou extérieure, elle entraîne de nombreuses conséquences négatives en terme de santé. Des déchets (notamment radioactifs) dans un environnement mal géré peuvent également avoir de graves impacts sur la santé. La surexploitation des écosystèmes a une influence directe sur la disponibilité des ressources alimentaires, comme dans le cas de la pêche par exemple. Un effet indirect de la perte de diversité biologique est aussi la réduction des possibilités pour l'agriculture de sélectionner des plantes et des animaux susceptibles de s'adapter aux évolutions du milieu (nuisibles, pathogènes, nouveaux stress environnementaux). Il s'agit d'une diminution de possibilités d'adaptation qui sont essentielles pour

assurer le niveau de vie des populations concernées via leur sécurité alimentaire.

### **Entre le capital environnemental et le capital économique**

Les changements d'état du capital environnemental ont des impacts importants sur le capital économique. Les changements climatiques, par exemple, entraînant une augmentation du niveau des océans, causeront une érosion des terrains côtiers, avec des pertes significatives de terres agricoles, de zones urbanisées et de patrimoine. Ces érosions pourraient être stoppées, dans une certaine mesure, au prix de la construction de dispositifs de protection des côtes comme des digues plus élevées. Ces constructions feraient alors partie du capital physique. La pollution atmosphérique, une autre caractéristique du stock de capital Ressources naturelles, a également des impacts sur le capital économique, notamment par les dégradations que certaines pollutions apportent aux bâtiments et au patrimoine.

Une autre composante du capital environnemental qui a des effets sur le capital économique est la diversité biologique car elle contribue de façon significative à l'activité économique et à l'emploi. En effet, 40 % de l'économie globale est basée sur des produits et des processus biologiques<sup>1</sup>. Le secteur de la biotechnologie, dépendant de ressources génétiques, représente 1 570 sociétés dans l'UE. En outre, les investissements en capital à risque dans ce secteur n'ont cessé d'augmenter au cours de la deuxième moitié de la dernière décennie pour atteindre en 2000 une valeur supérieure à 1 milliard d'euros dans l'UE<sup>2</sup>.

Réciproquement, les évolutions du capital économique ont, elles aussi, des impacts directs sur le capital environnemental. Le capital physique occupe en effet une partie du territoire où les écosystèmes sont en général très appauvris. Il y a donc concurrence pour l'utilisation du territoire entre le capital environnemental et le capital économique. En outre, l'extension du capital physique, et en particulier des réseaux de transport, entraîne un morcellement du territoire qui réduit les possibilités de déplacement de certaines espèces et peut dès lors fragiliser certains écosystèmes. La qualité du capital économique, mesurée ici par le risque d'accidents de certaines grandes infrastructures (notamment les centrales nucléaires et les dépôts de déchets radioactifs), peut également avoir un impact considérable sur l'état du capital environnemental, au cas où ce risque se réalisait.

### **Entre le capital humain et le capital économique**

L'état du capital humain est largement dépendant des conditions de travail, lesquelles sont tributaires de l'état des équipements et du niveau de la technologie. C'est le cas dans des secteurs comme l'extraction du charbon dans les pays en développement, mais aussi dans le secteur nucléaire, dans certains pays européens, où un recours est systématiquement fait aux sous-traitants pour les tâches où le risque d'irradiation est élevé. Le capital économique correspondant au système énergétique actuel laisse en outre 2 milliards de personnes sans accès à des combustibles propres et sûrs.

Un autre effet des équipements physiques et de la technologie sur le capital humain est exercé via les brevets. Dans le secteur pharmaceutique par exemple, si ceux-ci permettent dans certains cas de protéger et de rentabiliser les recherches, et donc de financer de nouveaux médicaments, leur utilisation trop intensive peut aussi être dommageable pour la santé. Ainsi, le brevet déposé

---

1. EFTEC, 2005.  
2. CCE, 2002a.

sur certains gènes peut freiner les recherches faites par les non-détenteurs du brevet, et, par là, ralentir le développement de traitements basés sur ces gènes.

Le développement quantitatif des infrastructures de transports a aussi un effet sur le capital humain par le biais des accidents liés au transport. Des infrastructures de transport plus développées permettent, en principe, un volume de trafic plus élevé, ce qui augmente les risques d'accident. Mais le taux d'accident est plus élevé pour certains modes (la route) que pour d'autres (le rail). En outre, une démarche de qualité permet de réaliser des investissements qui améliorent la sécurité des utilisateurs sans modifier la capacité de l'infrastructure.

Réciproquement, l'état du capital humain a aussi des effets sur le capital économique. Les maladies chroniques, ainsi que les maladies professionnelles et les accidents du travail représentent un coût qui réduit les capacités de financement de l'Etat. Par exemple, le coût médical des principales pathologies associées à l'obésité est estimé au début du XX<sup>e</sup> siècle à 600 millions EUR, soit près de 6 % du budget de l'INAMI<sup>1</sup>. Autre exemple, en 2002, le coût total des frais d'incapacité de travail temporaire ou permanente, d'indemnités aux ayants droits, de soins de santé, d'écartement temporaire ou définitif supportés par le Fonds des maladies professionnelles s'est élevé à 335,7 millions EUR. Près d'un tiers de cette somme (130,9 millions EUR) est constituée des indemnités pour incapacité permanente, indemnités aux ayants droit et frais de santé du secteur "*extraction de houille, de lignite et de tourbe*". Un pourcentage important des coûts actuels est donc lié à des maladies contractées dans le passé<sup>2</sup>. La prise en charge de ces coûts par l'Etat l'empêche de réduire la dette publique ou d'investir dans le capital économique comme les infrastructures de transports.

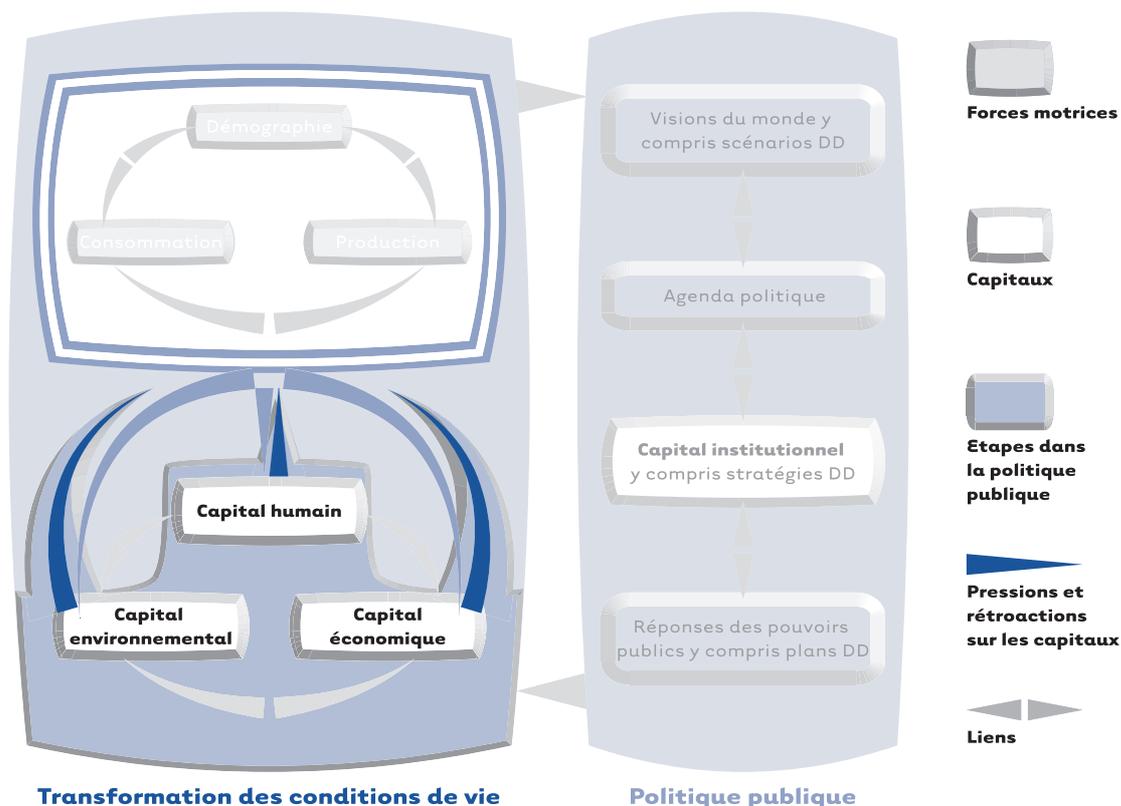
### 2.3.3 Rétroactions sur les forces motrices et effets en boucles

Le troisième type de dynamique est celui alimenté par les effets rétroactifs. La rétroaction est, comme son nom l'indique, un effet en retour (ou *feedback*). Dans un système donné, la rétroaction est issue de l'élément qui a subi l'effet initial et elle remonte vers l'origine de cet effet initial. Sur le schéma du modèle TransGovern, les pressions exercées sur l'état des capitaux (flèches de haut en bas de la partie gauche du graphe) à partir des forces motrices peuvent ainsi causer des effets en retour (flèches de bas en haut) sur les forces motrices.

---

1. Guggenbühl, 2004.  
2. FMP, 2002.

**FIGURE 18 - Modèle TransGovern: rétroactions sur les forces motrices et effets en boucles**



Dans certains cas, il y a autorégulation car les flux des forces motrices s'équilibreront d'eux-mêmes. Dans d'autres cas, il y a des boucles d'effets s'enchaînant les uns aux autres, faisant intervenir à nouveau les forces motrices et les capitaux. Certaines de ces boucles créent des cercles vertueux mais d'autres peuvent aussi devenir des cercles vicieux. Dans ces cas-là, une action régulatrice est nécessaire pour éviter que ne s'enclenchent des effets en chaîne écartant le développement de la voie d'un développement durable.

Les rétroactions dont il est question ici peuvent prendre place sur différentes échelles de temps. Il est ainsi possible que l'effet rétroactif du capital environnemental sur les différentes forces motrices ne soit observable qu'après quelques dizaines d'années. C'est le cas pour certains aspects des changements climatiques sur la force motrice qu'est la démographie. A court terme, par exemple, l'augmentation du niveau de la mer est à peine visible et ses conséquences plutôt limitées. Néanmoins, les conséquences à long terme sont lourdes, comme le déplacement des populations des zones inondées. Pour d'autres effets rétroactifs, cette période peut être beaucoup plus courte. C'est le cas de la construction de nouvelles infrastructures routières. Elle induit souvent une nouvelle demande de déplacements venant d'utilisateurs qui, jusque là, n'empruntaient pas cet axe, par exemple parce qu'il était trop lent ou trop encombré. Cette différence dans l'échelle de temps est une des raisons pour

lesquelles une analyse dans un cadre de développement durable des relations de rétroaction pour les trois capitaux ensemble est faite ici. Les relations de rétroaction via d'abord le capital humain, puis environnemental et enfin économique, sont présentées ci-dessous.

### **Via le capital humain**

Les deux composantes du capital humain étudiées dans cette partie 2 du Rapport (niveau de vie et santé de la population) contribuent à la vitalité des forces motrices de Consommation et de Production. Le niveau de vie détermine notamment le développement d'une demande intérieure solvable. L'état de santé joue lui aussi un rôle fondamental dans l'évolution de la quantité et de la qualité de la production. C'est pourquoi l'extension observée de certaines maladies évitables dans une population vieillissante a amené l'OMS à signaler qu'*"Au 21<sup>e</sup> siècle, l'un des principaux problèmes sera la détermination du meilleur moyen de prévenir et retarder les maladies et incapacités ainsi que de préserver la santé, l'autonomie et la mobilité des individus dans une population vieillissante"*<sup>1</sup>. Lorsque les objectifs de qualité du capital humain sont atteints, des cercles vertueux passant notamment par les flux économiques contribuent en effet à améliorer les dynamiques de développement.

Le niveau de vie et la santé de la population influencent également l'évolution de la démographie. Ainsi, l'amélioration systématique de la santé de la population - particulièrement l'amélioration de l'hygiène et l'éradication de certaines maladies infectieuses - a mené à une augmentation constante de l'espérance de vie. De plus, l'augmentation de l'espérance de vie des femmes, due à leur taux de scolarisation plus élevé, a eu pour conséquence une diminution du taux de fertilité. Enfin, un niveau de vie incertain et des conditions de vie misérables sont parmi les raisons d'émigrer vers des pays où le niveau de vie et les conditions de vie sont meilleures. L'espérance de vie, la fécondité et la migration définissent l'évolution démographique d'un pays.

Mais, à l'inverse, des spirales de dégradation des conditions de vie peuvent s'enclencher lorsque les problèmes de santé liés, par exemple, aux modes de production et de consommation, entraînent d'importantes dépenses budgétaires. Dans cette situation, l'équilibre des finances publiques peut être affecté et la capacité des autorités à gérer les effets du vieillissement de la population réduite. Et si le nombre de travailleurs âgés en mauvaise santé croît, si les postes et les cadences de travail ne sont pas adaptés, cette évolution causera un accroissement de congés de maladie ou de pensions d'invalidité et diminuera la productivité des modes de production. Un effet de ce type est actuellement observé en Suède, pays qui a maintenu au travail une population relativement âgée. En outre, les maladies comme le diabète et l'hypertension augmentant aussi chez les personnes jeunes, la proportion de travailleurs susceptible de demander des conditions de travail adaptées peut s'accroître aussi dans d'autres classes d'âges.

De telles spirales peuvent être atténuées ou aggravées par les dynamiques internes aux capitaux. Par exemple, un mauvais état de santé a des impacts sur l'acquisition des connaissances et compétences des travailleurs. Or, de meilleures connaissances et compétences facilitent l'adoption de comportements de prévention sur les lieux de travail et de meilleures habitudes de consommation. Ces spirales peuvent aussi être atténuées ou aggravées par des dynamiques entre capitaux. Par exemple, une amélioration de l'équipement et des services

1. OMS, 1998.

de transports en commun rendant accessibles des moyens de transports performants à un coût abordable peut aider, indirectement, à prévenir les maladies cardio-vasculaires et le diabète, en favorisant l'exercice physique.

### **Via le capital environnemental**

D'abondantes ressources naturelles et un climat favorable ont toujours été un atout du développement. Des pertes de ressources naturelles (diversité génétique) et des changements climatiques significatifs auront donc, à terme, un effet sur le développement.

Les pertes de diversité biologique, en réduisant les possibilités de développement de divers produits alimentaires (voir impact sur capital humain) ou autres (voir impact sur capital économique), peut entraîner une diminution des possibilités de production et de consommation. En effet, les modes alimentaires sont très dépendants de cette diversité biologique. Le très petit nombre d'espèces dont dépend 90 % de l'alimentation humaine rend ce système très vulnérable à des maladies ou des parasites spécifiques à une de ces espèces. Une diversité biologique élevée permettrait de mieux réagir à ces évolutions en remplaçant ou adaptant l'espèce menacée. La fragilisation de secteurs tels que l'agriculture risque par contre de créer des effets d'appauvrissement des populations, qui peuvent accentuer les causes de ces pertes de diversité biologique. En effet, des populations plus pauvres pourront plus difficilement changer leurs modes de production et de consommation qui sont notamment à l'origine de ces pertes. Enfin, les changements climatiques, qui sont également un facteur à l'origine de la perte de diversité biologique, peuvent voir leurs impacts aggravés par les effets rétroactifs de cette perte de diversité biologique.

Or les changements climatiques, via le réchauffement global, peuvent déstabiliser de nombreuses populations, en particulier dans les pays en développement. Ils sont susceptibles de rendre inhabitables de larges régions (zones côtières inondées, accentuation de la désertification), d'augmenter l'impact de certaines maladies tropicales, d'exacerber les problèmes d'approvisionnement en eau potable et d'augmenter la gravité et la fréquence d'événements climatiques exceptionnels tels que des inondations et des sécheresses. Parry & al. (1999) évaluent à environ 2 milliards le nombre de personnes supplémentaires risquant, suite au réchauffement global, d'être touchées par des problèmes de pénurie d'eau en 2050. Ils évaluent en outre à environ 250 millions la population supplémentaire exposée à des risques de malaria, de famine ou d'inondations côtières. Le nombre de personnes touchées augmente avec l'ampleur du réchauffement. Dans de nombreux cas, les personnes touchées n'auront d'autre choix que de migrer vers d'autres régions, modifiant ainsi les structures démographiques. Une part de ces réfugiés du climat émigreront vers les pays plus développés. Par ailleurs, malgré les effets de prix, dans les pays riches, l'adaptation aux changements climatiques entraînera aussi certaines réactions d'auto-protection contre ces changements allant dans le sens de consommations accrues d'énergie. Elles auront pour conséquence des émissions accrues de GES qui renforcent le réchauffement par effet rétroactif du réchauffement. Il s'agit notamment du conditionnement d'air pour climatiser les bâtiments et les véhicules, dont l'utilisation se généralise déjà actuellement dans les pays plus développés.

### **Via le capital économique**

Le capital technologique a toujours contribué significativement à l'orientation de la production. Le contenu de ce capital peut jouer un rôle important dans la mise en place de modes de production durables ou non durables. Par exemple, les technologies énergétiques sont d'une importance cruciale pour développer

des sources d'énergies qui, lors de leur utilisation dans la consommation et la production, permettront de limiter efficacement les changements climatiques sans réduire le niveau de vie actuel. C'est aussi le cas des technologies permettant de réaliser des économies d'énergie. Inversement, des technologies utilisées dans certaines productions peuvent porter atteinte à certains capitaux, comme par exemple les technologies relatives à l'énergie nucléaire qui génèrent plusieurs risques pour les capitaux (stockage des déchets nucléaires, prolifération des armes nucléaires).

Une modification du capital technologique donne donc lieu à une rétroaction sur la production qui influencent à son tour l'état des capitaux humain, environnemental et économique. Il est donc important de veiller à accumuler un capital technologique ayant des rétroactions sur les modes de production telles que ces modes exercent des pressions positives sur les capitaux humain, environnemental et économique.

Quant au capital physique, son état a lui aussi des effets rétroactifs sur les forces motrices. Les utilisateurs du transport ne payent pas la totalité des coûts qu'ils génèrent pour la société (les coûts externes sont positifs). Les ménages comme les entreprises utilisent dès lors certains modes de transport de façon plus intense que si la répartition des ressources était optimale dans l'économie. La demande excessive (non-optimale) de ces modes de transport se traduit par une congestion croissante des réseaux. Ainsi, le Livre blanc de la Commission européenne sur le transport<sup>1</sup> indique que 7 500 km des routes du réseau trans-européen souffrent de congestion chronique et que 16 000 km du réseau ferré sont considérés comme goulet d'étranglement. D'après ce Livre blanc, la congestion sur les routes européennes coûte chaque année 0,5 % du PIB, coût qui devrait, à politique inchangée, doubler entre 2000 et 2010. La prise en charge par la société des coûts externes du transport est l'une des causes de cette utilisation non-optimale du transport et un obstacle à une meilleure régulation du système.

Pour les finances publiques, les changements climatiques constituent, tout comme le vieillissement, l'extension de certaines maladies, les pénuries d'eau et l'épuisement des ressources naturelles, une cause de besoins importants en financement de long terme. Ces besoins pourraient à l'avenir entrer en conflit les uns avec les autres pour l'attribution de ressources limitées (voir par exemple 2.2.6.2 pour les dépenses publiques de pension en Belgique) et ceci d'autant plus que le patrimoine de l'Etat augmente peu (voir 2.2.6.1). Les autorités sont en effet confrontées à un certain nombre de développements sociaux autres que le vieillissement de la population qui sont susceptibles d'entraîner, à long terme et pour toute la planète, une dégradation de la situation des capitaux humain, environnemental et économique. Les changements climatiques, la diffusion de virus et de maladies comme le VIH et le SIDA, la pénurie d'eau potable et l'épuisement des ressources naturelles sont quelques exemples de développements préoccupants. C'est à ce propos que Peter Heller déclare: *"Tous ces développements ont une chose en commun: bien que, dans chaque cas, les détails de ce qui se passera effectivement demeurent très incertains, rares sont ceux qui mettraient en doute l'importance considérable de leurs effets. Deux autres points communs méritent d'être épinglés. Premièrement, chacun de ces développements aura probablement une dimension fiscale importante à long terme. Autrement dit, on peut prévoir que ces développements seront lourds de conséquences pour les budgets des Etats durant de très nom-*

1. CCE 2001a.

*breuses années. (...) Deuxièmement, il est probable que tous ces développements, et pas seulement quelques-uns d'entre eux, se produiront simultanément, même si c'est à des degrés divers, dans les décennies à venir*<sup>1</sup>. Les pouvoirs publics doivent donc dès à présent prendre des mesures, ce qui aura immanquablement des effets importants sur les dépenses publiques actuelles. Toutefois, cela devrait permettre d'éviter que ces évolutions ne s'aggravent encore, ce qui nécessiterait à terme l'engagement de dépenses publiques encore plus considérables. La partie 3 traite des politiques menées jusqu'à présent.

---

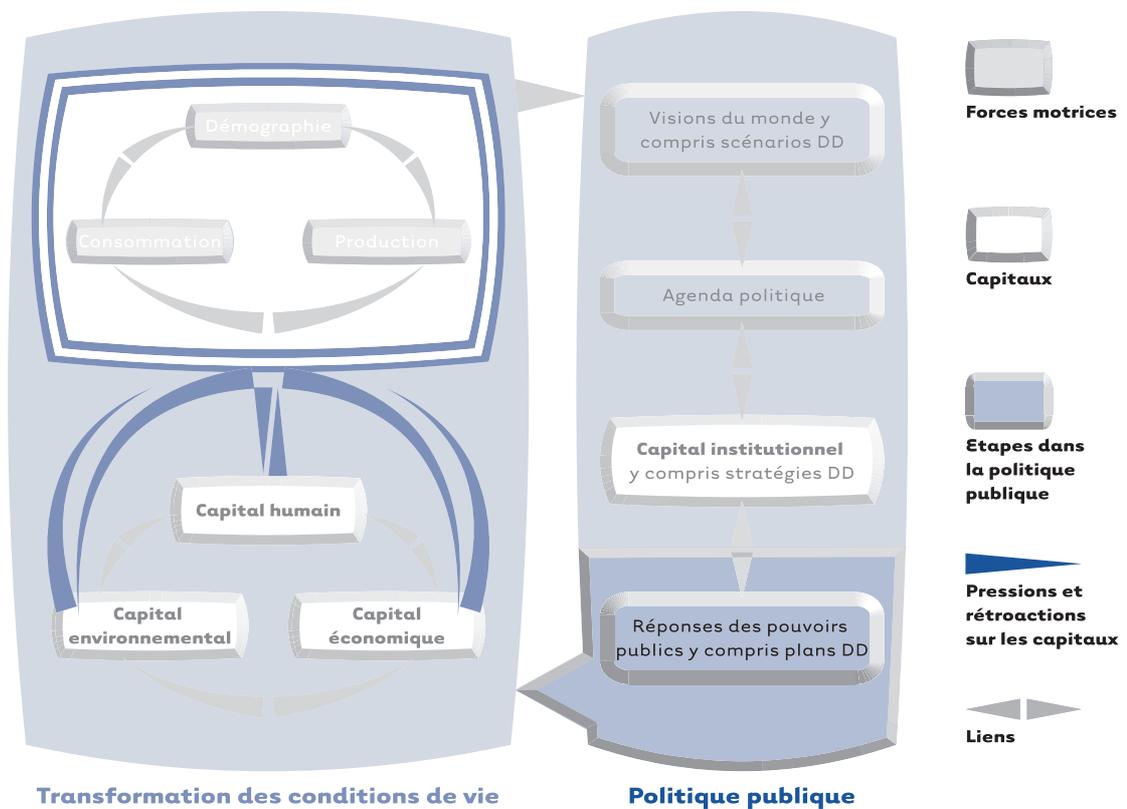
1. Heller, 2003: 2 (Traduction BFP).



## 3 Politique fédérale de développement durable

Les pressions choisies dans la partie 2 de ce Rapport fédéral concernent des engagements politiques de développement durable qui relèvent en grande partie de compétences fédérales. Elles ont bien entendu des effets sur les conditions de vie dans l'ensemble des entités fédérées et, bien souvent, en dehors du pays (ex: les changements climatiques). Elles figurent sur des agendas politiques à différents niveaux de pouvoir et sont gérées à l'aide d'un capital institutionnel en constante évolution aux différentes échelles politiques (mondiale, européenne, fédérale, communautaire, régionale et locale).

**FIGURE 19 - Modèle TransGovern: réponses des pouvoirs publics, y compris plans de DD**



La formulation de réponses - éventuellement partielles - à ces pressions par des politiques fédérales bien coordonnées est particulièrement requise quand les pressions constituent des effets externes, c'est à dire des effets qui ne peuvent pas être autorégulés par le système économique de façon décentralisée. L'élaboration de ces réponses est schématisée dans la partie droite de la figure 3.1.1. Les parties 3 et 4 du Rapport évaluent celles apportées par la politique et la stratégie fédérale de développement durable depuis son entrée en fonctionnement.

Sont tout d'abord passées en revue les informations relatives aux réponses apportées par la politique fédérale de développement durable menée sur les forces motrices et capitaux analysés dans la partie 2 du Rapport. Le cadre politique de telles réponses est ensuite élargi, grâce à l'examen des deux Plans disponibles à ce jour, pour 2000-2004 et 2004-2008. Les Plans de développement durable sont la partie décisionnelle d'une stratégie de développement durable. L'état de la stratégie fédérale et son application jusqu'en 2004 sont étudiés dans la quatrième partie du Rapport.

Pour évaluer la mise en œuvre de la politique fédérale de développement durable, une classification des mesures a été créée en fonction des étapes du processus de prise de décision atteintes pour chaque mesure en 2004. Les informations utilisées pour opérer ce classement ont été puisées dans les rapports de la CIDD (Commission interdépartementale du développement durable). Pour certaines mesures, aucune information n'était disponible. Un classement a été proposé selon cinq étapes du processus de décision (la Préparation, la Décision, l'Exécution, le Monitoring et l'Évaluation) et cinq autres catégories (Variable, Sans suite, Caduque, Défédéralisé et Non documenté) ont également été utilisées pour les mesures des Plans fédéraux qui n'entraient pas dans ces catégories.

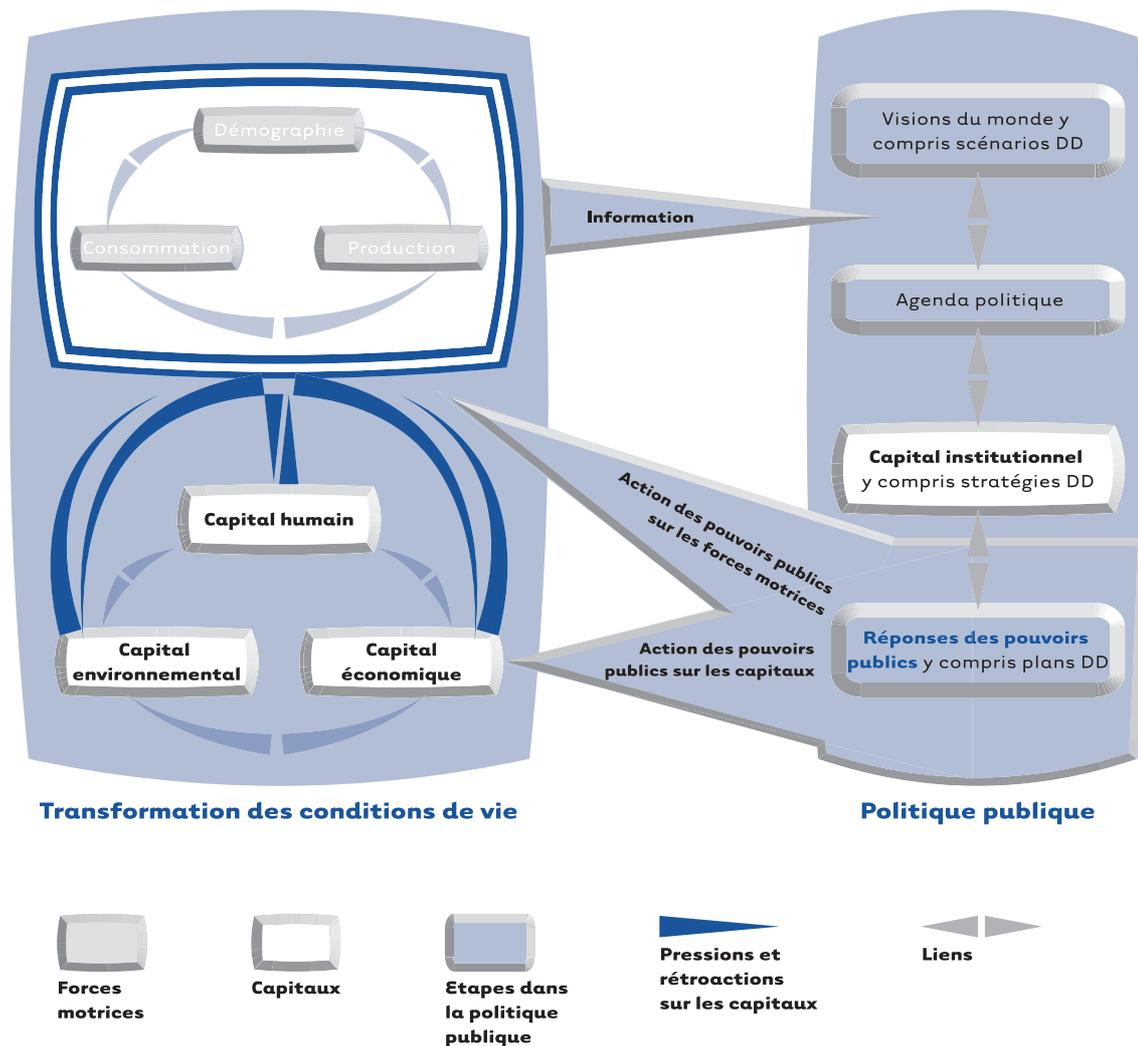
Ce découpage en cinq étapes s'inscrit dans le prolongement des constatations faites dans le premier *Rapport fédéral sur le développement durable*: "*Dans un état de droit démocratique, la politique se développe via un certain nombre de procédures bien définies. Ceci explique le laps de temps nécessaire avant qu'une idée politique devienne une mesure, qui n'entre en vigueur qu'après publication dans le Moniteur belge (MB). Vu les procédures à suivre, l'élaboration d'une mesure exige un certain délai qui est une constante et ne peut pas, en soi, faire l'objet d'une analyse ou d'une évaluation*"<sup>1</sup>.

### 3.1 Politiques sur les forces motrices et les capitaux

Ce chapitre examine succinctement les politiques menées sur les forces motrices et capitaux analysés dans la partie 2. Cet examen consiste à présenter pour chaque politique les trois aspects suivants: répartition des compétences, les grandes lignes de la politique menées et enfin le contenu et la mise œuvre des Plans de développement durable en la matière.

---

1. TFDD, 1999: 176.

**FIGURE 20 - Modèle TransGovern: politiques sur les forces motrices et sur les capitaux**

### 3.1.1 Politiques sur les forces motrices

#### 3.1.1.1 Structure démographique

La Belgique n'a pas de politique explicite en matière de démographie. Il n'existe dans ce domaine donc pas de répartition des compétences entre les autorités belges. Toutefois, chaque niveau de pouvoir peut prendre des mesures susceptibles d'influer sur les déterminants de l'évolution démographique. La Belgique a ainsi développé une politique générale visant à faire face aux conséquences du vieillissement de la population. Cette politique prévoit notamment de garantir et de financer des moyens d'existence pour les seniors inactifs.

Le premier Plan de développement durable ne contenait pas de mesures de politique démographique. Le second Plan prend en compte le vieillissement de la population. Il propose à cet égard une série de mesures censées contribuer à atténuer ces effets en Belgique: l'inscription des objectifs d'inclusion sociale

dans le développement durable, la protection du consommateur, l'accès à un logement décent et abordable, la poursuite de l'activité professionnelle au-delà de 55 ans, le développement des services de proximité, le soutien aux soins en milieu familial, l'amélioration de la prise en charge globale des patients, l'information du public en matière de santé, et enfin, l'amélioration de l'offre de transports en commun. Ce Plan indique en outre que le vieillissement constituera à l'avenir un défi important pour les pays moins et les moins développés.

#### **Politique internationale**

Des mesures de diverses institutions peuvent avoir un impact direct ou indirect sur la structure de la population de différents pays. Ces mesures peuvent avoir trait aux migrations et à la fécondité. Les mesures de ce type ont un impact direct sur la structure de la population. En revanche, les mesures en matière de santé et d'enseignement peuvent avoir des effets indirects. L'ONU et la Conférence internationale sur la population et le développement (Le Caire, 1994) ont élaboré un cadre international (certes non contraignant) en la matière.

#### **Politiques ciblées sur la fécondité**

Le système de sécurité sociale permet d'alléger le coût des naissances et de mieux combiner vie professionnelle et vie familiale. En outre, la politique des soins de santé tend à faciliter l'accès aux méthodes contraceptives et à l'avortement, qui a été décriminalisé.

Les deux mesures visant à améliorer la compatibilité des vies familiale et professionnelle contenues dans le premier Plan de développement durable sont mises en œuvre. Tant l'accord de gouvernement fédéral de juillet 2003 que le deuxième Plan de développement durable ont intégré ces mesures qui peuvent avoir un impact sur le taux de fécondité.

#### **Politique internationale**

L'importance de la santé reproductive, de l'égalité des sexes, de l'enseignement pour les femmes et du renforcement de leur position, constituent le fil rouge de la politique démographique dans les pays moins et les moins développés. L'idée est que plus les femmes sont éduquées et informées, plus elles sont capables de poser leurs propres choix, ce qui entraîne une baisse du nombre de naissances. La politique des institutions internationales (comme l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et UNAIDS, le Programme commun des Nations unies sur le VIH/SIDA), et les objectifs du Millénaire, fixés par les Nations unies, sont principalement axés ces dernières années sur les conséquences démographiques du SIDA dans les pays moins et les moins développés, sur la réduction de la mortalité des mères et des enfants ainsi que sur l'éradication de la pauvreté et de la faim, autant dans les villes que hors de celles-ci.

#### **Politiques ciblées sur la migration**

En Belgique, la politique migratoire est fortement influencée par l'Union européenne (UE), compétente en la matière.

Toutes les mesures décrites dans le premier Plan de développement durable relatives aux étrangers et aux demandeurs d'asile sont, soit au stade préparatoire, soit décidées, soit mises en œuvre. Par contre, aucune information n'est disponible, ni sur l'évaluation annoncée de la procédure de naturalisation, ni sur la réflexion du Sénat sur les droits des citoyens et sur le suivi des plaintes en matière de racisme<sup>1</sup>.

---

1. Il s'agit des mesures des § 764, 764 et 756 (Gouvernement fédéral, 2000).

**Politique internationale**

Les mesures prises au niveau international en vue d'améliorer la santé et la situation des femmes dans les pays moins et les moins développés peuvent également influencer sur les flux migratoires internationaux. Une amélioration de la situation dans ces pays peut notamment contribuer à prévenir des flux migratoires incontrôlables.

Indépendamment des dispositions transitoires décidées pour les nouveaux Etats membres, les citoyens européens peuvent se déplacer librement au sein de l'UE. En 2003 et 2004, le Conseil européen a arrêté des critères minimums en matière de demande, d'octroi et de retrait du statut de demandeur d'asile, en ce qui concerne l'accueil et les droits des étrangers et enfin la redistribution équitable entre les Etats membres des moyens financiers en fonction des demandes et des octrois du droit d'asile<sup>a</sup>.

- a. Il s'agit plus particulièrement des décisions suivantes du Conseil européen: 27/01/2003, 25/11/2003, 19/11/2004, 29/04/2004 et 2/12/2004. Le Conseil de Tampere (1999) a permis de fixer les principes de la politique d'immigration.

**3.1.1.2 Modes de consommation**

Le gouvernement fédéral belge a de nombreuses compétences relatives au modes de consommation, similaires à celle de l'UE: réglementation des normes de produit, pratiques commerciales, protection des consommateurs et élaboration des règles générales concernant les marchés publics visant à protéger l'environnement. Il est chargé d'appliquer en Belgique les politiques définies au niveau européen. La définition des tarifs de l'énergie, de certaines taxes et l'octroi de labels relèvent également des compétences fédérales. Les Régions et les Communautés peuvent intervenir sur les modes de consommation via leurs compétences respectives dans le domaine de l'environnement et dans le domaine de l'éducation et de la sensibilisation.

La politique de consommation du gouvernement fédéral a été guidée au cours des 50 dernières années par les objectifs suivants:

- accroître la consommation pour contribuer à la croissance économique;
- promouvoir et protéger les intérêts économiques des consommateurs, en favorisant la constitution de marchés donnant aux consommateurs un plus grand choix à moindre prix;
- améliorer la protection des consommateurs contre les risques pour leur santé et leur sécurité: sécurité des biens et services, pratiques commerciales, réglementation des prix, etc.

Pour promouvoir des modes de consommation durables, la Belgique soutient en particulier le processus de Marrakech. C'est pourquoi elle a été le pays hôte et co-organisateur de la réunion européenne des parties prenantes sur les modes de consommation et de production durables en novembre 2004.

Au niveau fédéral belge, le gouvernement fédéral prévoit une série de mesures pour promouvoir des modes de consommation durables dans les premier et second Plans de développement durable. Dans le premier Plan, ces mesures portent essentiellement sur l'information et la sensibilisation, sur la labélisation des biens et services et leur étiquetage, sur la publicité et sur la fiscalité sur les biens et services. D'autres mesures soutiennent une politique de consommation durable. Il s'agit de la coordination institutionnelle et de la participation afin de favoriser l'intégration de la société civile, en particulier des associations de consommateurs, aux décisions relatives à la consommation. Le bilan de la mise en œuvre de ces mesures dans le premier Plan est mitigé:

- les 12 mesures relatives à l'étiquetage sont en cours de mise en œuvre (2 mesures sont en Préparation et 8 mesures sont au stade d'Exécution), de même que les 5 mesures relatives à la coordination institutionnelle et à la participation, dont 4 sont au stade d'Exécution;

- les 4 mesures relatives à l'information et la sensibilisation sont moyennement mises en œuvre: 1 est au stade de la Préparation, 4 sont au stade de l'Exécution et 1 est Non documentée;
- les 6 mesures relatives à la publicité et les 20 mesures relatives à la fiscalité sur les biens et services sont peu mises en œuvre: respectivement 2 et 5 des mesures sont au stade d'Exécution.

#### **Politique internationale**

La mise en œuvre des engagements de Johannesburg pour changer les modes de consommation se fait depuis 2003 dans le cadre du processus de Marrakech. Ce processus vise à établir un "cadre de programmes à 10 ans" sur les modes de consommation et de production durables.

Dans la stratégie de développement durable de l'UE, le thème du changement des modes de consommation n'a pas été repris comme tel. Mais les 4 thèmes les plus environnementaux de cette stratégie (changement climatique, gestion des ressources naturelles, du système de transport et des risques pour la santé) y sont liés et prévoient des politiques et mesures qui y sont relatives. Plus récemment, le Conseil des ministres européens de mars 2005 a d'ailleurs reconnu la nécessité d'"un environnement sain basé sur une consommation et une production durables".

#### **Politiques ciblées sur les modes alimentaires**

La politique fédérale relative aux modes alimentaires s'est focalisée ces dernières années sur la sécurité alimentaire, suite aux différentes crises alimentaires. Le gouvernement a créé l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire en 2000. Elle regroupe tous les services d'inspection et de contrôle de la chaîne alimentaire. Cette Agence veille au respect de la réglementation et des normes par tous ceux qui interviennent dans toute la chaîne alimentaire. En outre, un projet de *Plan national nutrition santé* a été présenté en 2004. Dix groupes de travail ont été mis en activité, portant notamment sur l'alimentation des différents groupes d'âge, l'activité physique, l'éducation, la veille scientifique, afin de pouvoir rédiger un Plan pour 2006.

La mesure prévue au sujet des modes alimentaires dans le premier Plan vise à encourager les consommateurs belges à s'alimenter de façon plus équilibrée. Elle est mise en œuvre. Dans le deuxième Plan, cet engagement est prolongé. Le gouvernement y entend promouvoir une alimentation de qualité.

#### **Politique internationale**

L'OMS a adopté en 2004 une stratégie visant à ce que les pays membres agissent sur les déterminants des maladies non transmissibles liées à une mauvaise alimentation et au manque d'exercice physique. Cette stratégie a pour principes directeurs de synthétiser l'information scientifique existante, d'informer les preneurs de décision, d'informer et d'impliquer les parties prenantes et de proposer un "cadre stratégique" pour l'action.

L'alimentation fait partie du programme d'action 2003-2008 communautaire dans le domaine de la santé de l'UE. Ce programme contient des mesures sur la nutrition et l'exercice physique.

#### **Politiques ciblées sur les modes d'équipement ménager**

Pour modifier la consommation d'équipement ménager, le gouvernement fédéral est limité à ses compétences sur les normes de produits (voir 3.1.1.3). Les mesures prises au niveau de l'UE et en Belgique pour influencer la demande d'équipements ménagers relèvent essentiellement d'autres niveaux de pouvoir. Il s'agit par exemple d'étiquetage informant sur les classes énergétiques d'appareils ménagers (compétence de l'UE), de subsides à l'achat d'appareils éco-efficaces (compétences des Régions), du recyclage des déchets d'équipements électriques (compétences de l'UE et des Régions).

Les deux Plans de développement durable comprennent l'objectif de réduire la demande d'énergie, mais ne traitent pas spécifiquement des modes d'équipement ménager, ni de la consommation énergétique et de la production de

déchets liées à ces équipements.

#### Politique internationale

La politique européenne est surtout axée sur l'offre de ces produits (définition de normes sur les équipements ménagers) et est donc décrite dans la politique sur les modes de production (voir 3.1.1.3.).

#### Politiques ciblées sur le transport de personnes

Les compétences fédérales dans le domaine du transport sont limitées. Elles portent principalement sur la fiscalité, la réglementation, la sécurité, le chemin de fer et l'aéroport national.

Outre la mise en œuvre des lignes directrices de l'UE, les politiques fédérales incluent notamment le développement d'un *Plan de mobilité durable*. Un des éléments de cette politique est de favoriser l'utilisation des modes alternatifs à la route, que ce soit les modes doux comme le vélo, ou les transports publics, notamment par des initiatives visant à établir la gratuité des déplacements domicile-travail et la construction et le financement du réseau express régional (RER) bruxellois. La politique de transport est soutenue par la politique fiscale, notamment avec des déductions pour les voitures émettant peu de CO<sub>2</sub>.

Dans le premier *Plan fédéral de développement durable*, 51 mesures étaient ciblées sur le transport de personnes. Les mesures visant la force motrice consommation et les pressions qui en découlent étaient principalement:

- la maîtrise de la demande, notamment par la fiscalité ou par des alternatives comme le car-sharing ou les plans de déplacement d'entreprise;
- le soutien aux alternatifs à la voiture, comme les transports en commun, en augmentant les possibilités d'inter-modalité et les modes doux;
- la réduction des nuisances, notamment par des normes d'émission de polluants ou de bruit, la promotion de carburants moins polluants comme le LPG ou l'amélioration technique des véhicules.

Le second *Plan fédéral de développement durable* a repris les mêmes thématiques, en insistant plus notamment sur les mesures suivantes:

- la maîtrise de la demande de transport, notamment en diminuant les taxes portant sur la possession des véhicules et en augmentant les taxes portant sur son utilisation;
- le développement d'alternatives à l'utilisation actuelle des transports, notamment le télé-travail, le travail à domicile, le co-voiturage, l'adaptation de vitesse intelligente, les plans de déplacement d'entreprise;
- le développement des transports en commun, par une meilleure information et une réduction du coût pour certaines catégorie d'usagers;
- la réduction des nuisances, notamment par des incitations à l'installation de filtres à particules, un contrôle de qualité des véhicules exportés, la promotion des modes de transport non-polluants et la prise en compte de la problématique des véhicules de société.

#### Politique internationale

La politique européenne de transport est essentiellement axée sur l'offre de transport et sur les infrastructures de transport. Ces politiques sont respectivement traitées dans les politiques ciblées sur les modes de production (3.1.1.3) et dans les politiques ciblées sur les infrastructures de transport (3.1.4.2).

### 3.1.1.3 Modes de production

Pour modifier les modes de production, le gouvernement fédéral peut agir sur la politique des prix, l'impôt des sociétés, les règles des marchés publics, les aides maximales aux entreprises dans le domaine de l'expansion économique et des conditions d'implantation commerciale, la politique des classes moyennes, le droit du travail, les relations de travail et les normes de produits. Les Régions peuvent intervenir sur les modes de production: par le biais des aides directes et indirectes aux entreprises, la législation sur l'expansion économique, la politique des PME (partagée avec le fédéral), le conseil et l'information auprès des entreprises et les politiques environnementale et de l'emploi.

La Belgique participe activement aux travaux internationaux pour changer les modes de production non durables. Elle a ainsi joué un rôle actif dans les travaux du groupe européen informel sur la politique intégrée de produits.

Dans le premier Plan de développement durable, le gouvernement fédéral s'est engagé à prendre des mesures pour changer les modes de production. Celles-ci portaient essentiellement sur les normes de produits et sur la gestion environnementale et sociale des administrations publiques.

#### **Politique internationale**

La mise en œuvre des engagements pris à Johannesburg pour changer les modes de production se fait depuis 2003, comme pour les modes de consommation, dans le cadre du processus de Marrakech. La stratégie européenne de développement durable ne traite pas spécifiquement des modes de production durables. Elle comprend néanmoins des objectifs et des mesures qui s'y rapportent, tels que l'objectif de découpler l'utilisation des ressources naturelles et la croissance économique.

#### **Politiques ciblées sur le développement des produits**

L'action du gouvernement fédéral sur le développement des produits prend place quasi exclusivement dans le cadre de ses compétences sur la sécurité des produits et sur les normes de produits ayant pour but la protection de l'environnement et de la santé. L'UE est en particulier responsable de la standardisation des produits dans le cadre du marché unique européen. Plusieurs directives européennes ont été transposées dans des Arrêtés royaux, par exemple sur les émissions des installations domestiques de chauffage central.

Dans le premier Plan, les 11 mesures relatives aux normes de produits n'ont été que partiellement mises en œuvre: seules 6 mesures sont au stade d'Exécution. La mesure prévoyant l'élaboration d'un plan directeur produits a notamment échoué. L'action 16 du deuxième Plan fédéral vise à élaborer une stratégie pour des produits durables.

Les mesures portant sur l'étiquetage, la publicité et la fiscalité des biens et services sont classées dans le premier Plan parmi les politiques de consommation. Mais elles influencent également les modes de production des entreprises. En sens inverse, des actions relatives aux modes de production ont également des effets sur les modes de consommation. L'analyse des politiques menées sur ces modes de consommation est donc également valable pour les modes de production, en particulier les constats relatifs aux instruments et à la coordination institutionnelle.

**Politique internationale**

L'UE développe depuis quelques années une politique intégrée de produits qui vise à réduire les impacts environnementaux liés aux produits sur tout leur cycle de vie. Dans ce contexte, la Commission a notamment adopté une directive-cadre sur les exigences en matière d'éco-conception (écodesign) applicables aux produits consommateurs d'énergie. Elle a aussi passé un accord avec les constructeurs automobiles, qui prévoit que les voitures mises sur le marché en 2008 (2009 pour les voitures japonaises et les coréennes) émettront en moyenne 140g CO<sub>2</sub>/km.

La Commission définit un nouveau cadre réglementaire pour les substances chimiques, dénommé REACH (Règlement sur l'enregistrement, évaluation, autorisation et sur les restrictions des substances chimiques) qui doit servir à protéger la santé des êtres humains (voir 3.1.2.2).

**Politiques ciblées sur l'organisation productive**

Les compétences du gouvernement fédéral font que celui-ci prend essentiellement des mesures visant à réduire les pressions sociales liées à l'organisation productive. Il s'agit essentiellement de mesures relatives à la promotion de l'emploi, au bien-être au travail et à la sécurité sur les lieux de travail.

Dans les deux Plans de développement durable des mesures ont été formulées dans plusieurs domaines: la gestion environnementale et sociale des administrations publiques, la création d'emplois de qualité, la responsabilité sociétale des entreprises, l'application des principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique).

- Gestion environnementale et sociale des administrations publiques: dans le premier Plan, 10 mesures portaient sur ce thème. Sept de ces mesures sont au stade d'Exécution. Le second Plan fédéral prévoit une action pour renforcer le rôle des administrations publiques dans le changement des modes de production.
- Promotion de l'emploi: le premier Plan prévoyait de proposer des mesures en matière de redistribution du travail et de réduire les charges, notamment sur le travail peu qualifié. Les 4 mesures du Plan à ce sujet sont en phase d'Exécution. Dans le second Plan, le gouvernement s'est engagé à renforcer l'attractivité du marché du travail pour les personnes peu qualifiées par un système de bonus crédit d'emploi.
- Responsabilité sociétale des entreprises (RSE): La RSE a été peu promue par le gouvernement fédéral au cours des 4 dernières années. Le premier Plan prévoit de développer des normes volontaires et d'encourager leur utilisation par les entreprises (comme le label social). A l'avenir, le gouvernement devrait promouvoir la RSE de façon structurée comme mentionné dans le second Plan fédéral.
- Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales: le premier Plan prévoit d'étudier comment il est possible d'appliquer les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales<sup>1</sup>. L'Office national du du croire<sup>2</sup> se conforme aux obligations nationales et internationales en matière d'environnement.

---

1. Ces principes contiennent des recommandations pour un comportement responsable (transparence, emploi, environnement) des entreprises en matière d'investissement international.  
 2. L'Office national du du croire est une institution publique qui vise à promouvoir les relations économiques internationales en assurant les risques liés à l'exportation, l'importation et les investissements à l'étranger.

### Politique internationale

La Commission européenne a développé plusieurs politiques et instruments pour réduire les pressions environnementales et sociales dues à l'organisation productive: révision en cours d'EMAS (Système de gestion de l'environnement et d'audit environnemental), travaux sur la responsabilité sociale des entreprises, élaboration d'un plan d'action sur les technologies environnementales, élaboration de deux communications sur les possibilités d'intégrer des considérations sociales et environnementales dans les marchés publics, etc<sup>a</sup>.

a. Voir pour plus d'information: CCE, 2004.

### Politiques ciblées sur l'organisation du secteur du transport de marchandises

Dans le secteur du transport de marchandises, les compétences du gouvernement fédéral sont principalement liées au transport ferroviaire. Le gouvernement a réorganisé la SNCB pour s'aligner sur les directives européennes relatives à l'ouverture du transport ferroviaire. Il soutient le développement des infrastructures ferroviaires, en particulier des lignes dédiées au fret et le développement de plate-formes intermodales.

Le premier Plan visait à gérer la demande de transport de marchandises (coûts externes, plans de transport d'entreprises, durées de conduite) et des mesures visant à gérer l'offre de transport, en terme de réduction des nuisances (pollution, sécurité et bruit) comme en terme de promotion des modes alternatifs à la route (intermodalité rail-route et eau-route). Le second Plan propose une réflexion sur l'opportunité d'instaurer une taxe au kilomètre pour les camions et poursuit la démarche de promotion de l'intermodalité.

### Politique internationale

Dans le secteur du transport, la politique européenne joue un grand rôle. Sa politique est ciblée sur l'ouverture des marchés, la création de réseaux trans-européen de transport, le transport intermodal de marchandises (programme Marco Polo) et l'internalisation des coûts externes<sup>a</sup>. L'UE est à la base d'une politique d'ouverture à la concurrence de tous les modes de transport. Cette politique est largement mise en place pour ce qui concerne le transport aérien (fret et passagers), le transport fluvial et le transport routier. Cette libéralisation est en cours de réalisation dans les secteurs ferroviaires et pour les services portuaires. En ce qui concerne l'internalisation des coûts externes, la Commission européenne a récemment proposé une directive fixant les principes à suivre pour la taxation d'usage (en fonction des kilométrages parcourus) des infrastructures, afin d'internaliser les coûts externes.

a. En outre, des sujets connexes qui influencent le transport sont également traités au niveau européen, comme par exemple des normes techniques telles que les coefficients d'émissions de polluants des véhicules.

## 3.1.2 Politiques sur le capital humain

### 3.1.2.1 Transformation du niveau de vie

### Politiques ciblées sur le niveau de vie des familles en Belgique

La politique visant à lutter contre la pauvreté et à garantir un niveau de vie décent couvre divers domaines politiques. Le pouvoir fédéral est compétent en ce qui concerne le financement des régimes de sécurité sociale, dont celui des pensions. En matière d'emploi, ses compétences couvrent essentiellement les conditions d'octroi et le financement des allocations de chômage. La politique fédérale de lutte contre la pauvreté s'inscrit dans des *Plans d'action nationaux d'inclusion sociale*, couvrant les périodes 2001-2003 et 2003-2005. Ces plans font partie d'un processus politique européen dans lequel les Etats membres adoptent des objectifs communs et peuvent tirer parti des expériences et des réalisations des autres. Les autorités régionales sont compétentes, entre autres, en matière d'insertion (professionnelle) des allocataires sociaux. Les pouvoirs locaux statuent sur l'octroi effectif de l'aide et sont co-responsables, avec certaines instances régionales, du suivi des bénéficiaires.

La loi fédérale sur l'intégration sociale<sup>1</sup> prévoit le versement d'un revenu d'intégration, qui s'articule autour des axes suivants.

- Le droit à l'intégration sociale est mieux garanti que dans le passé par le biais d'un contrat individuel, lequel doit amener les bénéficiaires, surtout des jeunes, à trouver du travail.
- L'allocation est revue à la hausse pour certaines catégories.
- La garantie aux demandeurs d'un accompagnement et d'un encadrement.
- Les catégories d'ayants droit sont adaptées en fonction des changements apparus dans l'évolution socio-démographique.

Cette réforme de l'aide sociale s'inscrit dans la politique d'activation, qui vise à accroître le taux d'emploi et à réduire la dépendance à l'aide sociale, surtout des jeunes. La *Convention de premier emploi* du gouvernement fédéral en est un exemple<sup>2</sup>. Son but est de mettre les jeunes en contact avec le marché de l'emploi le plus vite possible au terme de leur scolarité et de leur donner un emploi et/ou une formation complémentaire. Pour le recrutement de jeunes peu scolarisés, les employeurs peuvent bénéficier d'avantages financiers.

Le premier Plan de développement durable contient diverses mesures qui visent l'éradication de la pauvreté. Il indique en outre que ces mesures devront être rapidement traduites en objectifs chiffrés et faire l'objet d'un suivi. Le gouvernement fédéral fera faire une étude afin de vérifier dans quelle mesure les revenus faibles, qu'ils soient issus du travail ou qu'il s'agisse de revenus de remplacement, sont néanmoins suffisants pour prévenir des situations de pauvreté ou de précarité. Ces mesures sont en grande partie en cours de mise en œuvre. En matière d'aide sociale, ce Plan propose de rendre les documents en rapport avec l'aide sociale plus accessibles. Cette mesure est partiellement en cours d'exécution. En outre, il a été décidé de rédiger un rapport sur les obstacles à l'accès aux CPAS. En matière de chômage des jeunes, le gouvernement s'efforcera de faire en sorte qu'au terme de la période couverte par le Plan, 50 % des jeunes ont un travail correct dans les six mois suivant la fin de leur scolarité, comme le prévoit la loi sur les conventions de premier emploi.

Dans le second *Plan fédéral de développement durable*, les objectifs et les mesures en matière d'inclusion sociale ont été intégralement repris du *Plan d'action national d'inclusion sociale 2003-2005* évoqué plus haut<sup>3</sup>.

**Politique ciblée sur le niveau de vie des seniors inactifs en Belgique**

Les politiques menées en matière de budget et d'emploi constituent les fondements de la stratégie belge en matière de financement des moyens d'existence des seniors inactifs. Ils sont déterminées dans une large mesure par les objectifs de l'UE dans ces domaines. Le coût budgétaire du vieillissement est préfinancé par la réduction progressive et systématique de la dette publique. Le développement des régimes de pension privés est encouragé, de même que les compléments de revenus du travail, afin de compléter les systèmes publics dont la protection de base a été par ailleurs modernisée et dont l'adaptation au bien-être est modérée. La politique de l'emploi est axée sur l'augmentation du taux d'emploi et sur une plus grande compatibilité entre le travail et la famille.

1. Loi du 26/10/2002, modifiée plus tard par la loi-programme du 9/7/2004.  
 2. Loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi, qui a été ensuite précisée, jusqu'en 2002, par divers Arrêtés royaux.  
 3. Il propose également une série d'actions visant à favoriser l'accès à des logements décentes et financièrement abordables et à des emplois de qualité, ainsi que des actions destinées aux entrepreneurs dans le secteur agricole.

Dans le chapitre du premier Plan de développement durable consacré à la pauvreté, certaines mesures visent à maintenir le niveau de vie des seniors inactifs. Ainsi des moyens seront affectés de façon stable aux régimes de sécurité sociale, dont les moyens destinés aux pensions payées par les autorités publiques. Des excédents budgétaires seront constitués de façon à permettre un remboursement accéléré de la dette. Ces moyens peuvent être utilisés au financement des pensions. Une partie du second *Plan fédéral de développement durable* est consacrée à la problématique du vieillissement. Par rapport à la politique générale, le Plan met en avant certains accents nouveaux comme le soutien à des projets socio-économiques pour et par les personnes plus âgées.

### Politique internationale

Les objectifs de l'UE en matière de politique budgétaire et d'emploi sont la consolidation du budget et l'augmentation du taux d'emploi<sup>a</sup>. En ce qui concerne spécifiquement les pensions, l'UE a adopté des objectifs communs et a créé un cadre via lequel les Etats membres peuvent tirer parti des expériences et des réalisations des autres<sup>b</sup>.

- a. Voir la fiche sur l'emploi dans le Supplément IDD.  
 b. Voir Frère, 2004: 76-79.

### Politiques ciblées sur le niveau de vie dans le monde

La coopération au développement est actuellement une compétence du gouvernement fédéral, mais les Régions ont pris l'initiative pour faire de la coopération au développement dans les matières relevant de leurs propres compétences.

La Belgique fait partie des Etats qui ont approuvé les Objectifs de développement du millénaire (ODM), et ceux-ci constituent les piliers de la politique belge de coopération au développement. Pour atteindre les ODM, l'ODM8 stipule que les pays plus développés doivent renforcer leur coopération au développement et établir des partenariats avec d'autres pays. Cela peut se faire en augmentant l'aide publique au développement (APD) et moyennant une modification de la politique de gestion de la dette des pays en développement et des échanges commerciaux avec ces pays.

En 2000, l'APD de la Belgique s'élevait à 0,36 % du PIB. En 2002, elle a atteint 0,43 % du PIB et a ensuite atteint 0,61 % en 2003<sup>1</sup>. En 2004, elle a diminué jusque 0,40 % du PIB. Depuis 2003, l'aide au développement bilatérale directe est concentrée sur 18 "pays partenaires"<sup>2</sup>. Les éléments suivants expliquent à quoi ces moyens ont été récemment dépensés. En 2001, 46,9 % de l'ADP sont directement affectés à des projets en rapport avec les Objectifs du millénaire pour le développement. En 2003, ce pourcentage a augmenté jusque 68,6 %. En 2004, il a se montait à 57,3 %. En 2002, les liquidations de dettes ont représenté 19,1 % de l'APD de la Belgique. Cette part a grimpé ensuite pour atteindre 40,6 % en 2003. En 2004, elle était de 14,6 %<sup>3</sup>. Au sein de l'UE, la Belgique soutient les initiatives visant à faciliter l'arrivée sur le marché européen de produits issus des pays en développement et visant à réduire les subsides sur ses propres produits lorsque ceux-ci entrent en concurrence avec des produits d'exportation vitaux pour ces pays.

1. Ceci est surtout dû à la liquidation de la dette de la République démocratique du Congo.
2. La Belgique a conclu des partenariats avec l'Algérie, le Bénin, la Bolivie, le Burundi, la République démocratique du Congo, l'Equateur, le Mali, le Maroc, le Mozambique, le Niger, la Palestine, le Pérou, le Rwanda, le Sénégal, l'Afrique du Sud, la Tanzanie, l'Ouganda et le Vietnam (Belgian Development Cooperation, 2005: 11).
3. Belgian Development Cooperation, 2005: 11, 21.

Le premier Plan de développement durable indique que la politique de coopération internationale<sup>1</sup> sera réformée et mieux coordonnée, ce qui comprend notamment une évaluation des effets de la politique belge sur les pays en développement. La Belgique affectera davantage de moyens aux projets multilatéraux dans le cadre de l'allègement de la dette des pays les moins avancés et des fonds pour l'environnement. L'applicabilité en politique du concept de dette écologique sera examinée et le principe d'aide non conditionnée sera plaidé. Toutes ces mesures sont, en grande partie, en cours d'être mise en œuvre. En revanche, aucune information n'est disponible sur l'objectif de ce plan d'amélioration qualitative de l'aide au développement. Enfin, la mesure visant à nouer un dialogue avec les entreprises belges dans le domaine de la coopération au développement est en Préparation.

#### Politique internationale

A l'occasion du changement de siècle, les Nations unies ont adopté une série d'objectifs de développement appelés Objectifs de développement du millénaire (ODM). Ces objectifs soulignent l'interpénétration des problématiques du développement, du développement durable et des droits de l'homme. Ils visent à réaliser des progrès concrets à moyen terme dans les domaines de la lutte contre la pauvreté, de l'enseignement, des soins de santé et de l'environnement. Certains objectifs ont été assortis de cibles quantitatives qui devraient être atteintes d'ici 2015, comme par exemple la réduction de moitié (par rapport à 1990) du nombre de personnes dans le monde qui vivent avec moins d'un dollar us par jour et qui souffrent de la faim.

#### 3.1.2.2 Transformation de la santé

##### Politiques ciblées sur la santé

En Belgique, les aspects préventifs (dépistage des cancers) sont de la compétence des Communautés. Les aspects curatifs (organisation des soins) sont de la compétence fédérale et les aspects environnementaux sont de la compétence des Régions. La santé au travail est une compétence fédérale.

Les politiques de santé fédérales visent un accès de tous à des soins de qualité, par le moyen d'un système de sécurité sociale basé sur la solidarité. Ces politiques ont permis d'atteindre un bon niveau de santé. Selon l'OMS, en 1997, la Belgique était au 16ème rang dans le monde en termes de niveau moyen de santé de la population et d'égalité du niveau de santé dans la population, et au 3ème rang pour l'équité des contributions financières et de la protection contre les risques financiers<sup>2</sup>.

Le premier Plan de développement durable annonce que les résultats des mesures à prendre en matière de santé environnementale doivent être visibles dans toutes les couches de la population. Le *second Plan fédéral de développement durable* demande une amélioration de l'accès aux soins pour tous, des soins de première ligne et, par là, de la prévention et de la sensibilisation.

#### Politique internationale

La politique internationale en matière de santé publique est basée sur des conventions et les programmes de l'Organisation mondiale de la santé (OMS): Healthy cities, Transports et santé, Santé des enfants et environnement. Les Etats membres mettent en œuvre les politiques qui découlent des engagements pris à l'OMS. Il y ont pris une série de résolutions dont celle de "*setting and implementation of national commitment and action plans for moving environmental consumption patterns at the individual, national and global levels towards options that are sustainable and health promoting.*"<sup>a</sup>

a. WHO, 2002: Résolution 5 partim.

1. Cela concerne les mesures des § 579 à 586.  
2. OMS, 2001.

### **Politiques ciblées sur la santé environnementale**

En matière de santé environnementale, un Plan national santé-environnement (NEHAP) a été publié en 2003. Il est accompagné d'un accord de coopération, visant la collaboration de toutes les entités fédérées dans les domaines de l'environnement et de la santé. Actuellement, deux études (une sur les indicateurs environnement-santé et une sur les pollutions intérieures en lien avec la politique produit) sont en cours de réalisation dans le cadre du NEHAP.

Le premier Plan de développement durable demande "une diminution des facteurs de risque qui favorisent le développement des cancers et qui sont liés au travail ou à l'environnement". Sur les 13 mesures concernant la santé environnementale, 2 sont en phase de Préparation et 11 sont en phase d'Exécution. Le second Plan de développement durable ne contient aucune action en matière de santé environnementale, mais bien en matière de politique de produits, de sécurité alimentaire et de diminution de la pollution de l'air.

#### **Politique internationale**

L'OMS mène diverses actions en faveur de la santé environnementale. Ainsi, les représentants des États membres de la Région européenne, lors de la Quatrième Conférence ministérielle sur l'environnement et la santé de l'OMS se sont engagés "à réduire le risque de maladies et d'incapacités résultant de l'exposition à des substances chimiques dangereuses".

La Stratégie européenne de développement durable reprend, dans ses objectifs en matière de santé, la gestion des substances chimiques: "faire en sorte que d'ici à 2020, les substances chimiques soient uniquement produites et utilisées dans des conditions ne présentant aucun risque important pour la santé humaine et pour l'environnement"<sup>a</sup>. La Commission élabore actuellement un cadre réglementaire, dénommé Règlement sur l'Enregistrement, Evaluation, Autorisation, et sur les Restrictions des substances chimiques (REACH). L'UE prépare également un règlement "concernant les allégations nutritionnelles et la santé portant sur les denrées alimentaires", dont "l'objectif est d'éliminer les allégations nutritionnelles et de santé trompeuses ou peu compréhensibles pour le consommateur". Ne devraient être acceptées que celles qui ont été prouvées scientifiquement.

a. CCE, 2001b.

### **Politique ciblée sur la santé au travail**

L'application de la loi de 1996 relative au bien-être des travailleurs, lors de l'exécution de leur travail est, avec les nombreux arrêtés qui s'y rapportent, le cadre légal le plus important en matière de santé au travail. Le Fonds des accidents du travail et le Fonds des maladies professionnelles indemnisent les travailleurs subissant une incapacité de travail temporaire ou permanente due à un accident de travail ou à une maladie professionnelle.

Les résultats de l'évaluation du premier Plan de développement durable montrent que les deux mesures concernant spécifiquement la protection de la santé des travailleurs sont en phase d'Exécution. Ce Plan contient d'autres mesures favorables à la santé des travailleurs, visant la diminution des cancers, qui ont déjà été répertoriées. Le second Plan de développement durable contient 2 actions qui impliquent notamment des conditions de travail saines: *Des emplois de qualité* et *Continuer à travailler après 55 ans*.

#### **Politique internationale**

L'Organisation internationale du travail (OIT) agit principalement au travers de conventions qui sont signées par les États. Ces derniers sont tenus de rapporter sur l'application des conventions qu'ils ratifient. Des 184 conventions, 88 font référence à la santé au travail<sup>a</sup>.

Au niveau européen, la Commission a adopté en 2002 une Stratégie communautaire de santé et de sécurité au travail 2002-2006. À côté de cette stratégie, la Commission européenne a développé un arsenal législatif relatif aux substances dangereuses sur le lieu de travail afin de minimiser les risques pour la santé.

a. INRS, 2003.

### 3.1.3 Politiques sur le capital environnemental

#### 3.1.3.1 Transformation des ressources naturelles

Dans le domaine de l'énergie, les compétences fédérales concernent principalement la production et le transport d'électricité, le cycle du combustible nucléaire, certains grands travaux d'infrastructures et les accises sur les carburants. Les Régions sont compétentes pour la distribution d'énergie, les énergies renouvelables, l'utilisation rationnelle et la récupération d'énergie. Elles sont également compétentes en matière de politique climatique. De nombreuses décisions, telles que les normes d'émissions de polluant, sont prises au niveau européen.

De nombreuses mesures sont prises dans le domaine de l'énergie, notamment pour assurer l'approvisionnement énergétique du pays, améliorer l'efficacité énergétique et pour lutter contre les changements climatiques. Les principales mesures prises récemment dans le domaine de l'énergie portent sur la libéralisation du secteur, la sortie du nucléaire et la ratification du Protocole de Kyoto.

Le gouvernement fédéral a également pris des mesures concernant les énergies renouvelables et les incitants aux économies d'énergies, notamment dans le secteur du transport. De nombreuses initiatives sont également prises par les Régions, en particulier des accords de branche avec les industries pour fixer des objectifs d'efficacité énergétique.

Dans le premier Plan de développement durable, 69 mesures étaient directement ciblées sur l'énergie. Ces mesures concernaient principalement le développement de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables, la sortie du nucléaire et la libéralisation accélérée du marché de l'électricité. Les objectifs de ce Plan étaient notamment d'atteindre une part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie primaire supérieure à 2 % en 2010 et de réduire la consommation d'énergie de 7,5 % entre 1990 et 2010. Trente-deux mesures sont réalisées et 21 sont en phase de Préparation.

Le second Plan propose de développer une stratégie pour aller vers une internalisation des coûts externes et de soutenir et d'étendre le système du tiers investisseur pour aider à exploiter les gisements d'économie d'énergie. Il propose également de soutenir la recherche et les investissements dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, en coopération avec les Régions. Le second Plan insiste également sur le soutien à apporter aux pays en développement dans le domaine de l'énergie, en particulier par l'utilisation des mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto et le transfert de technologies centré vers les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique.

#### **Politique internationale**

Lors du Sommet de Johannesburg en 2002 a été créée la Coalition de Johannesburg pour les énergies renouvelables (JREC). Cette coalition regroupe actuellement 86 pays qui joignent leurs efforts pour aider à la mise en œuvre de politiques pour développer les énergies renouvelables, en particulier par la fixation d'objectifs quantitatifs. Au niveau européen, l'UE poursuit une politique de libéralisation et d'ouverture des marchés nationaux de l'énergie. Par ailleurs, les grands axes de la politique énergétique européenne sont guidés par les objectifs de diminution des émissions de gaz à effet de serre et de sécurité d'approvisionnement. Ce sont principalement la promotion des énergies renouvelables et de la cogénération et l'amélioration de l'efficacité énergétique.

### **Politiques ciblées sur les changements climatiques**

L'Etat fédéral, de même que chaque Région, a un plan climat. Le Plan national climat, regroupant l'ensemble de ces contributions, est en cours de révision<sup>1</sup>. Les politiques menées ont contribué à infléchir les émissions de gaz à effet de serre (GES). Les réductions d'émission requises par le Protocole de Kyoto qui n'auront pas été réalisées en Belgique pourront être compensées par des achats de permis d'émission à l'étranger.

Les Plans fédéraux de développement durable incluent des mesures spécifiques de lutte contre les changements climatiques. Ces mesures s'ajoutent à celles proposées dans d'autres secteurs et analysées ailleurs dans ce Rapport, comme l'énergie et le transport, dont la réalisation est une composante essentielle de la politique de lutte contre les changements climatiques.

Le premier Plan proposait, en coopération avec les Régions, la ratification du Protocole de Kyoto, la réalisation du Plan national Climat et la mise en place ou le renforcement des structures de coordination liées à la politique climatique. Il proposait également des mesures dans les domaines de la recherche scientifique, de la coopération au développement, des inventaires et projections d'émissions de GES et de la préparation de l'utilisation des mécanismes de flexibilité instaurés par le protocole de Kyoto.

Outre les mesures liées directement aux autres secteurs, en particulier l'énergie et les transports, le second Plan propose d'améliorer la solidarité avec les pays en développements, notamment par le biais des mécanismes de flexibilité et d'aider ces pays à développer leur propre politique climatique.

#### **Politique internationale**

Dans la *Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques* les nations du monde s'engagent à "stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique." Dans ce contexte fut négocié le Protocole de Kyoto, qui demande une réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) de 5,2 % entre 1990 et la période 2008-2012 pour les pays industrialisés. Les négociations portant sur la politique climatique mondiale après la période couverte par le Protocole de Kyoto ont entamé en 2005.

L'UE a proposé comme objectif mondial de limiter le réchauffement climatique à 2°C au-dessus de la température d'avant la révolution industrielle. Pour atteindre cet objectif, les émissions mondiales de GES devraient diminuer d'environ 30 % à 50 % entre 1990 et 2050 et commencer à diminuer vers 2015-2020. Le Conseil européen de mars 2005 a proposé, pour les pays développés, un objectif de réduction des émissions de GES de 15 % à 30 % pour 2020 (par rapport à 1990). Il propose également, à plus long terme, que les émissions continuent à diminuer, dans l'esprit de la proposition du Conseil européen des ministres de l'environnement de mars 2005 qui demandait une réduction des émissions des pays développés de 60 % à 80 % pour 2050.

### **Politiques ciblées sur l'utilisation de l'énergie nucléaire**

La Belgique a décidé en 2003 une sortie progressive du nucléaire. Concrètement, les centrales actuelles seront arrêtées puis démantelées 40 ans après le début de leur exploitation commerciale. Ces fermetures s'étaleront de 2015 à 2025. En outre, aucune nouvelle centrale nucléaire ne pourra être construite. La loi prévoit toutefois qu'en cas de menace sur la sécurité d'approvisionnement en électricité et de force majeure, le gouvernement peut, par arrêté royal, suspendre l'exécution de cette loi.

1. La Belgique a accepté de réduire ses émissions de GES de 142,6 Mt CO<sub>2</sub> équivalent en 1990 (ou 143,7 Mt pour le niveau de référence, qui prend en compte les émissions de 1990, sauf dans le cas des gaz fluorés pour lesquels les émissions de 1995 sont prises en compte) à 132,9 Mt par an en moyenne entre 2008 et 2012, soit une réduction de 7,5 %.

Actuellement, il n'y a pas encore de plans pour construire de nouvelles centrales électriques utilisant d'autres technologies ou pour gérer la demande. La question est importante, notamment pour les émissions de gaz à effet de serre. En effet, avec une demande d'électricité en croissance de 1,2 % par an, si la période de production des centrales nucléaires était prolongée jusqu'à 60 ans, le Bureau fédéral du Plan évalue à 21 Mt les émissions de CO<sub>2</sub> qui seraient évitées en 2030. La loi sur la sortie du nucléaire a été suivie par la loi de 2003 qui organise la gestion des provisions constituées pour financer le démantèlement des centrales nucléaires en fin de vie et la gestion des combustibles irradiés.

La gestion du secteur nucléaire en Belgique a connu un tournant au début des années 2000. Le Plan fédéral de développement durable 2000-2004 proposait d'étudier une sortie progressive du nucléaire. Cette mesure a été concrétisée par la loi du 31 janvier 2003, dite loi de sortie du nucléaire. Le second Plan fédéral n'aborde pas la question de l'énergie nucléaire.

#### **Politique internationale**

Le niveau international est important dans le secteur de l'énergie nucléaire, en particulier pour les aspects de non-prolifération des armes nucléaires. En vertu du Traité de non-prolifération, l'Agence internationale pour l'énergie atomique (AIEA) vérifie par des inspections que les états membres respectent les engagements qu'ils ont pris dans le Traité et les accords de non-prolifération, à savoir d'utiliser les matériaux et installations nucléaires uniquement à des fins pacifiques. Les autres domaines liés au nucléaire sont en général gérés au niveau national, à l'exception, dans l'UE, des matières gérées par Euratom, notamment pour ce qui concerne la protection des populations et des travailleurs du secteur contre les radiations, l'approvisionnement de la Communauté en matières fissiles et les garanties nucléaires (c'est-à-dire les mesures à prendre pour éviter une utilisation militaire non autorisée).

#### **3.1.3.2 Transformation de la diversité biologique**

Les compétences fédérales liées à la diversité biologique sont: la diversité biologique en milieu marin et en milieu terrestre en ce qui concerne les domaines de l'État, la problématique des Organismes génétiquement modifiés (OGM), la problématique des brevets et de la propriété intellectuelle. La politique de la conservation de la nature est essentiellement la responsabilité des Régions même si le niveau fédéral est notamment responsable des aspects liés à la Convention sur la diversité biologique (CDB).

La Belgique a signé la CDB lors de la Conférence à Rio en 1992. Cette Convention est entrée en vigueur en Belgique en 1997. Dans la mesure où elle comporte un caractère juridiquement contraignant la Belgique est dans l'obligation d'appliquer ses dispositions. En 1996 est créé, dans ce cadre, un groupe de travail biosécurité. Les travaux de ce groupe ont mené à l'adoption, en 2000, du *Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques*. La Belgique a ratifié ce protocole et il est entré en vigueur en 2004.

Le premier *Plan fédéral de développement durable* comprend 38 mesures relatives à la CDB. Ces mesures touchent trois grands domaines: la mise en place des dispositions de la CDB, la biosécurité et la politique forestière. La majorité de ces mesures sont dans une phase de processus politique: dans une phase de Décision (9 mesures), dans une phase de Préparation (1 mesure) ou dans une phase d'exécution (23 mesures). Une mesure n'est pas mise en œuvre et l'état de quatre mesures n'est pas documenté. Le second *Plan fédéral de développement durable* reprend deux actions qui entrent dans le cadre de la CDB: la protection de la diversité biologique et la politique forestière durable.

### **Politique internationale**

La Convention sur la diversité biologique (CDB), adoptée en 1992 à Rio s'engage à maintenir l'équilibre écologique planétaire tout en allant vers le développement économique. La Convention vise une approche intégrée de la diversité biologique et fixe des règles pour sa conservation, pour son utilisation durable et pour le partage des bénéfices de l'exploitation des ressources génétiques.

Le Plan de mise en œuvre de Johannesburg, adopté lors du Sommet mondial du développement durable de Johannesburg en 2002, confirme que la CDB est l'instrument clef de la conservation, de l'utilisation durable de la diversité biologique et du partage juste et équitable des avantages résultant de l'exploitation des ressources génétiques. Le Plan insiste sur une mise en œuvre plus efficace et plus cohérente de ces trois objectifs et sur la réduction importante, d'ici à 2010, du rythme actuel d'appauvrissement de la diversité biologique.

### **Politiques ciblées sur les ressources génétiques et sur les connaissances traditionnelles qui y sont liées**

La politique fédérale en matière d'utilisation des ressources génétiques est orientée vers les pays en développement. Ce sont en effet ceux-ci qui possèdent un très grand potentiel en ressources génétiques. La politique est menée au moyen de projets de coopération et développement, qui visent notamment le développement des capacités (*capacity building*) de ces pays.

Le premier Plan fédéral de développement durable comprend cinq mesures sur l'utilisation des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles associées. Ces mesures visent le respect des populations indigènes et la lutte contre la biopiraterie en résolvant notamment les conflits entre les accords commerciaux et les traités environnementaux. Ces mesures sont soit dans une phase préparatoire de la Décision politique (1 mesure), soit dans une phase de mise en œuvre (3 mesures), soit aucune information n'est disponible (1 mesure). Le second Plan reprend une seule mesure en la matière: garantir une position nationale cohérente en matière d'accès et de partage équitable des bénéfices liés à l'exploitation de ressources génétiques.

### **Politique internationale**

La Convention sur la diversité biologique, mentionnée ci-dessus, reprend des éléments plus précis quant à l'utilisation de la diversité biologique. Elle est, en effet, un instrument de régulation et de gestion de la diversité biologique, reconnaissant aux Etats le droit d'exploiter leurs ressources biologiques selon leurs propres politiques environnementales. L'accès aux ressources génétiques peut être négocié avec les Etats dans le cadre de trois principes (art.15) : le respect des législations nationales, le consentement préalable informé et la reconnaissance mutuelle des termes de l'accord. La Convention ne considère pas les ressources génétiques comme étant patrimoine commun de l'humanité.

## **3.1.4 Politiques sur le capital économique**

### **3.1.4.1 Transformation du patrimoine financier**

### **Politiques ciblées sur le patrimoine financier public**

La gestion du patrimoine financier du gouvernement fédéral, et en particulier de la dette publique, relève uniquement de la compétence du pouvoir fédéral. Par rapport aux instances internationales, c'est la dette publique de l'ensemble des pouvoirs publics belges qui importe. En Belgique, chaque entité est responsable de la gestion de son patrimoine.

Etant donné le taux élevé de la dette publique, la politique fédérale dans ce domaine est centrée depuis les années 1990 sur la réduction de cette dette, en particulier par la recherche d'excédents budgétaires. La dette publique fédérale (dette du trésor) est ainsi passée de 118,7 % du PIB en 1994 à 95,8 % du PIB en 2004. La réduction progressive et systématique de la dette publique est une

des politiques principales pour pouvoir supporter le coût budgétaire du vieillissement.

Les *Plans fédéraux de développement durable* ne contiennent pas de mesures spécifiques à la gestion du déficit public. Cette situation est toutefois prise en compte, notamment dans les mesures liées au financement de la sécurité sociale et aux politiques consacrées à la problématique du vieillissement.

#### Politique internationale

Le traité de Maastricht de 1992, qui préparait notamment l'union monétaire et l'introduction de l'euro, prévoyait quatre critères de convergence pour les Etats membres désireux de participer à cette union monétaire. Les deux premiers critères, qui requièrent que le déficit public soit inférieur à 3 % du PIB et que la dette publique soit inférieure à 60 % du PIB, forment depuis 1992 un élément de base des politiques ciblées sur le patrimoine financier de l'Etat.

#### 3.1.4.2 Transformation de la technologie et des équipements

##### *Politiques ciblées sur les technologies du vivant, en particulier les droits de propriété intellectuelle sur les ressources génétiques*

Le cadre politique belge correspond au droit national des brevets qui devrait être précisé dans le cadre des innovations biotechnologiques sur base de la directive européenne mentionnée ci-dessous (encadré Politique internationale). Le processus de transposition de cette directive aurait dû être réalisée pour juillet 2000, mais il est toujours en cours. "Le texte belge initial de transposition a suscité de vives discussions quant au champ d'application du brevetage de gènes d'origine humaine ou végétale"<sup>1</sup>. Lors de l'adoption de la directive, la Belgique s'est abstenue de voter.

En Belgique, le premier *Plan fédéral de développement durable* comprend deux mesures sur les droits de propriété intellectuelle en lien avec la diversité biologique. Ces deux mesures visent un renforcement de la coordination entre les processus de droits de propriété intellectuelle mené à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et les dispositions de la CDB ainsi qu'une reconnaissance des connaissances traditionnelles au sein de ces processus. Ces deux mesures sont dans une phase préparatoire de la décision politique. Le second *Plan fédéral de développement durable* ne reprend pas de mesure liée aux droits de propriété intellectuelle mais tient à garantir une position nationale cohérente en matière d'accès et de partage équitable des bénéfices liés à l'exploitation de ressources génétiques.

1. Documents parlementaires, 2003e.

### Politique internationale

L'accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) a introduit des règles relatives à la propriété intellectuelle dans le système commercial multilatéral. Son but est que la protection de la propriété intellectuelle contribue à l'innovation technique et au transfert de technologie. Elle devrait profiter aussi bien aux producteurs qu'aux utilisateurs et contribuer à la croissance du bien-être économique et social.

En matière de ressources génétiques, l'ADPIC impose la brevetabilité des micro-organismes et rend optionnelle celle des plantes et des animaux. En prévoyant la brevetabilité des micro-organismes et des procédés microbiologiques, l'ADPIC va à l'encontre du principe fondamental du droit des brevets que les découvertes ne sont pas brevetables, à la différence des inventions. L'UE et l'Amérique du Nord estiment que des substances trouvées telles quelles dans la nature ne sont pas brevetables, mais que des substances extraites d'un élément naturel le sont car disponibles pour la première fois. L'article de l'ADPIC qui traite de la brevetabilité des inventions végétales et animales est actuellement en cours de révision. Cette révision est encadrée par la Déclaration de Doha de 2001 qui demande dans ce contexte d'*examiner, entre autres choses, la relation entre l'Accord sur les ADPIC et la Convention sur la diversité biologique, la protection des savoirs traditionnels et du folklore et autres faits nouveaux pertinents*<sup>a</sup>.

Dans le cadre plus particulier des droits de propriété intellectuelle relatifs au génome humain, la Déclaration du Millénaire<sup>b</sup> fixe, dans le cadre d'une nouvelle éthique de conservation et de sauvegarde, l'objectif suivant: "Assurer le libre accès à l'information relative au génome humain". Ceci a été repris dans le Plan de campagne pour la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire<sup>c</sup> en demandant instamment aux pays d'assurer le libre accès à l'information relative au génome humain. Ceci correspond à l'engagement pris, en 1997, par l'ensemble des membres de l'UNESCO dans la Déclaration universelle sur le génome humain et les droits de l'homme. Cette Déclaration affirme que le génome humain en son état naturel ne peut donner lieu à des gains pécuniaires. Pourtant, comme mentionné haut, un tel brevetage de gènes humains existe.

Au niveau de l'UE, la Directive 98/44/CE de 1998 relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques assure la libre circulation des produits biotechnologiques brevetés, par une harmonisation des lois nationales des Etats membres, en fixant l'environnement législatif des dits produits. La directive vise à clarifier la distinction entre ce qui est brevetable et ce qui ne l'est pas par la traduction de l'ADPIC en droit communautaire.

- a. OMC, 2001.
- b. ONU, 2000.
- c. ONU, 2001b.

### Politiques ciblées sur le niveau technologique en matière d'énergie

En Belgique, les fonds publics soutiennent principalement la recherche sur l'énergie nucléaire, aux dépens des autres sources d'énergie et des économies d'énergie. La recherche sur l'efficacité énergétique représente moins de 20 % de la recherche financée par l'Etat fédéral et les Régions dans le domaine de l'énergie<sup>1</sup>, contre plus de 70 % pour le nucléaire.

Le premier *Plan fédéral de développement durable* propose des actions de soutien et de promotion de la recherche sur les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, notamment en réorientant les budgets de recherche en faveur de ces sujets et en développant des modes de financement alternatifs. Il propose également de poursuivre l'effort de recherche dans le domaine de la gestion des déchets radioactifs. Le second Plan demande également un soutien à la recherche sur les sources d'énergie renouvelables et à l'efficacité énergétique, en y ajoutant la co-génération et les piles à combustibles.

### Politique internationale

Le Plan d'implémentation de Johannesburg veut promouvoir la recherche sur les technologies énergétiques, en particulier les sources d'énergie renouvelables, la conservation de l'énergie et les technologies de pointe.

La politique européenne de recherche dans le domaine de l'énergie est principalement orientée vers trois domaines:

- les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique et les technologies propres;
- l'énergie nucléaire de fission et la protection contre les radiations;
- la fusion nucléaire.

1. AIE, 2003: données pour 1998.

### **Politiques ciblées sur les infrastructures de transport**

La politique fédérale portant sur les infrastructures de transport est principalement ciblée sur le chemin de fer. Dans ce domaine, les politiques visent à accroître les capacités de transport du réseau et à favoriser l'intermodalité. Il s'agit en particulier du développement du RER bruxellois, de la rénovation ou de l'extension de lignes de chemin de fer, ou du développement de plate-formes intermodales liées au rail.

Les *Plans fédéraux de développement durable* contiennent peu de mesures directement liées au développement des infrastructures. Le deuxième Plan mentionne notamment le développement du RER bruxellois et l'amélioration de l'accessibilité des transports publics, en particulier pour les personnes à mobilité réduite. Il demande en outre de ne pas désinvestir des petites lignes locales et d'améliorer les infrastructures pour réduire les nuisances telles que le bruit.

### **Politique internationale**

L'UE soutient la réalisation des réseaux trans-européens de transport, dont l'objectif est de relier les différentes régions et les réseaux nationaux au moyen d'une infrastructure moderne et efficace, notamment pour aider à l'intégration européenne. Ces réseaux concernent principalement le chemin de fer et la route.

## 3.1.5 Conclusions

La partie 2 a mis l'accent sur les interdépendances entre les questions de développement durable. Les brèves descriptions de la politique menée montrent que la politique courante se sert, elle aussi, de ces interactions pour atteindre une plus large gamme d'objectifs. Les politiques de la consommation et sur la production poursuivent non seulement un objectif de croissance économique mais aussi des objectifs de protection de la santé de la population. Un autre exemple est l'assainissement des finances publiques qui fait partie de la préparation de la société au vieillissement de la population.

Pourtant c'est surtout dans le contexte des *Plans fédéraux de développement durable* que les différentes matières sont reliées les unes aux autres. C'est ainsi que les compétences du gouvernement fédéral concernant la consommation privée, la production, la politique scientifique, la fiscalité, la consommation des administrations publiques, la coopération au développement et l'énergie sont utilisées comme leviers pour atteindre des objectifs de développement durable.

La description de la situation faite dans la partie 2 montre que la politique de consommation et de production est le levier le plus important pour atteindre les buts de développement durable. Or, les possibilités qu'offrent la politique de la consommation à cet égard ne sont pas assez utilisées. Il existe en effet des conflits entre les différents objectifs de la politique de consommation. Les priorités parmi ces objectifs différents n'ont pas assez été le sujet de débats et ne sont donc pas éclaircies. L'objectif d'offrir au consommateur un grand choix de biens et de services au prix le plus bas entre, par exemple, en conflit avec les objectifs de protection de l'environnement et de conditions de travail décentes. Dans la politique de produits aussi, les possibilités qu'offre la loi de 1998 concernant les normes de produits ne sont pas assez utilisées<sup>1</sup>. Le gouvernement fédéral pourrait se servir de cette loi pour mener une politique plus proactive.

1. Misonne *et al.*, 2004.

La politique fiscale est elle aussi un important levier pouvant être plus utilisé au service d'un développement durable. Le gouvernement fédéral ne s'est pas servi des possibilités qu'offre la politique fiscale pour mieux couvrir les coûts externes des transports routiers. Il est par exemple possible de transformer la taxe sur la possession d'une voiture (la taxe de mise en circulation ou la taxe annuelle sur le LPG) en taxe d'utilisation de la voiture. Une autre possibilité est de retirer aux véhicules d'entreprise et aux "cartes d'essence" le caractère attractif qu'ils acquièrent en faisant partie de la paye des salariés. Mais ce type de politique doit pouvoir s'appuyer sur la substitution entre modes de transports pour offrir des alternatives efficaces à l'utilisation de la voiture. Dans les autres secteurs aussi la fiscalité peut servir comme levier pour un développement durable. Le deuxième *Plan fédéral de développement durable* propose d'analyser les possibilités qu'offre la politique fiscale.

La recherche scientifique pose déjà les fondements d'une préparation de la politique dans de nombreux domaines. C'est notamment le cas pour la politique concernant la santé environnementale. Mais la politique scientifique pourrait plus systématiquement préparer la vie en société dans un monde comportant une proportion importante de personnes âgées. A la suite de la stratégie européenne de développement durable, le deuxième *Plan fédéral de développement durable* a repris le vieillissement comme thème. Il ne l'a pas seulement considéré comme un problème financier et de santé, mais il a aussi attaché de l'importance à l'économie sociale et aux modes de consommation des personnes âgées. Cette problématique reste trop peu connue.

La politique de coopération au développement annonce depuis des années sur la scène internationale l'intention d'atteindre un budget d'au moins 0,70 % du PNB. Cet objectif n'a pas encore été atteint et la réduction du budget en 2004 a fait surgir nombre de questions sur la capacité qu'a la Belgique de l'atteindre. Dans d'autres domaines que celui des affaires étrangères, le commerce extérieur et la coopération au développement, le gouvernement fédéral actuel ne tient que peu compte des effets des différentes politiques menées sur la population dans les pays moins et les moins développés.

Le *premier Plan fédéral sur le développement durable* contenait un grand nombre de mesures pour diminuer les conséquences négatives de la production et de la consommation d'énergie. Elles ont été en grande partie mises en œuvre ou sont en Préparation. Les mesures les plus courantes en matière d'énergie ont un rapport avec l'offre, y compris des mesures pour favoriser les énergies renouvelables. En outre, un éventail de mesures essayent d'influencer la demande d'énergie, entre autre par l'éco-efficacité, la demande de transport, les changements de comportement et la fiscalité. D'importantes améliorations restent toutefois nécessaires sur le plan de la transparence et de la coordination de la politique de l'énergie et de l'intégration des questions énergétiques dans les autres domaines politiques<sup>1</sup>.

Les effets d'une politique de développement durable sont souvent diffus et ne se font sentir qu'à moyen-long ou long terme. En outre, toutes sortes d'influences non-politiques contre-carrent les actions du gouvernement sur certaines tendances inquiétantes. Il est par exemple difficile de déterminer quelle est la part de l'évolution dans l'utilisation de la voiture résultant des efforts du gouvernement et quelle est celle due aux prix pétroliers. L'effectivité de la politique

---

1. Henry, 2005: 96-97.

du gouvernement est donc difficilement mesurable, en particulier la capacité des différentes actions politiques de développement durable à se compléter et se renforcer. Il est néanmoins certain que de bonnes combinaisons de plusieurs instruments politiques en même temps mèneraient à une action politique plus cohérente et plus effective.

En outre il s'avère, d'après les descriptions de la politique menée, que les compétences pour les instruments pour la plupart des domaines politiques sont distribuées entre plusieurs niveaux de pouvoir politique. Ceci explique la nécessité de structures et de procédures de concertation. Mais ceci rend difficile la collecte d'information homogène concernant la politique et la réalisation d'actions de politique intégrée. Ces facteurs réduisent la transparence de la politique pour la population, ce qui freine les éventuels effets mobilisant de l'information.

Le premier pas vers la clarification de la façon dont la politique est menée dans plusieurs matières et à plusieurs niveaux politiques est l'élaboration d'une vue d'ensemble des actions des *Plans fédéraux de développement durable*. Il faudra pour ce faire examiner les thèmes et les instruments politiques repris dans les Plans et la suite donnée aux mesures contenues dans ces Plans. C'est ce qui est fait dans le deuxième et le troisième chapitre de cette troisième partie du Rapport.

### 3.2 Mise en œuvre du premier Plan

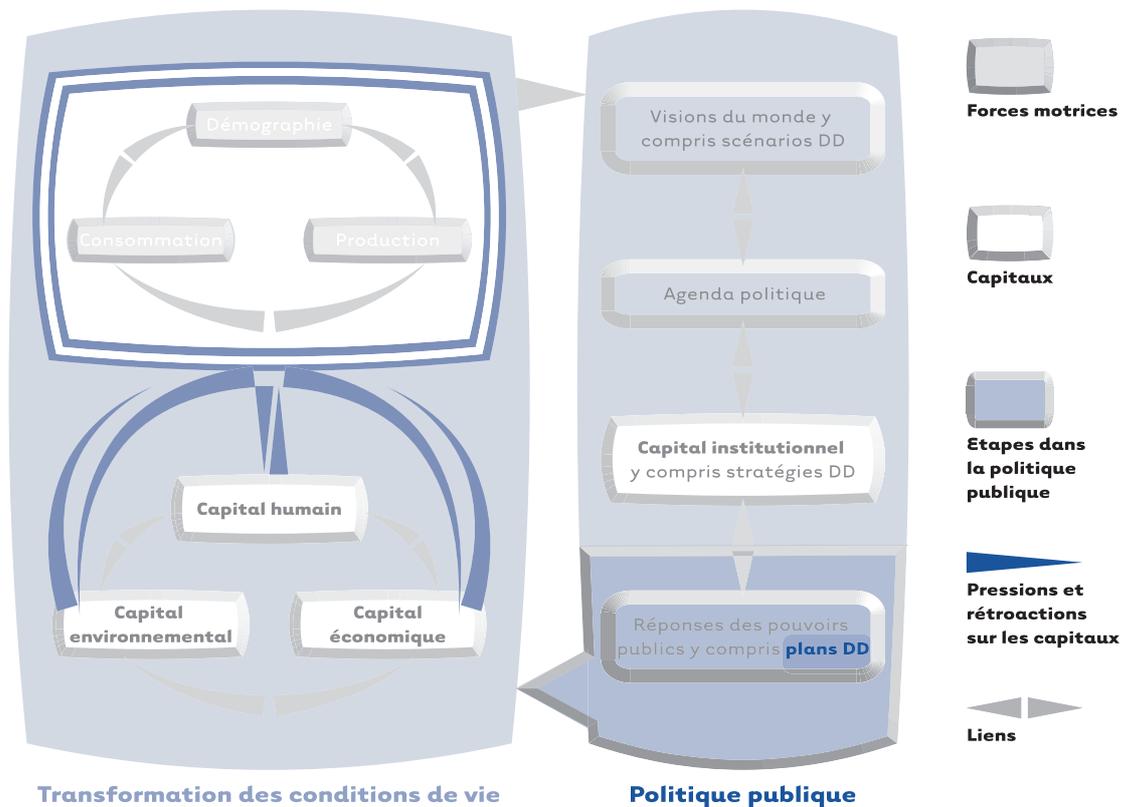
Ce chapitre analyse dans quelle mesure la politique présentée dans le *Plan fédéral de développement durable 2000-2004* a été mise en œuvre. Les mesures du premier Plan ont été classées selon la suite qui leur a été donnée entre début 2000 et fin 2004. Cette suite a été analysée sur base des rapports des membres de la Commission interdépartementale du développement durable (CIDD) et des rapports annuels de la CIDD (voir 4.4.2.1). La section 3.2.1 expose le classement des mesures selon les étapes du processus de prise de décision (exposées en introduction du chapitre 3.1)<sup>1</sup>. Ensuite, les divisions 3.2.2 et 3.2.3 présentent les résultats de l'analyse par thème et par instrument politique.

Chaque recherche sur la politique des pouvoirs publics en matière de développement durable distingue les objectifs politiques des mesures prises pour les atteindre. Les décisions du *Plan fédéral de développement durable 2000-2004* ont donc été reclassées de manière à mettre en évidence celles qui concernent les objectifs et mesures de développement durable. Ce classement analytique a identifié 622 mesures sur base de la liste réalisée par la CIDD<sup>2</sup>. Ces mesures du premier Plan ont été classées en fonction de la suite qui leur a été donnée entre le début de 2000 et la fin de 2004.

---

1. Pour plus de détails sur la méthodologie de cette évaluation, voir Delbaere *et al.*, 2005.  
 2. Cette liste de mesures avait été établie pour les relier aux responsabilités des membres de la CIDD. Il a donc fallu l'adapter aux exigences de la méthode d'évaluation adoptée dans cette étude. Cette adaptation repose sur un certain nombre de choix spécifiques inhérents à cette option méthodologique et décrits dans Delbaere *et al.*, 2005: 3-4.

**FIGURE 21 - Modèle TransGovern: plans de développement durable**



Il aurait pu être envisagé de classer les mesures du Plan selon l'impact qu'elles ont eu sur leur objectif. Mais évaluer correctement chaque impact est une étude en soi. Il est, en outre, très difficile de démontrer de façon scientifique un lien de cause à effet pour une mesure. Il est par conséquent exclu de le faire pour 622 mesures<sup>1</sup>. La suite qui a été donnée aux mesures a été analysée sur base des rapports des membres de la CIDD et des rapports annuels de la CIDD (voir 4.4.2). Les informations suivantes leur ont été ajoutées sur base de l'analyse de ces mesures par la Task force développement durable (TFDD):

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

Pour distinguer les étapes dans la mise en œuvre de chaque mesure, c'est la description du processus de prise de décision en cinq étapes dans le deuxième *Rapport fédéral sur le développement durable*<sup>2</sup> qui a été utilisée. Ces étapes ont servi de base pour les cinq premières classes de mesures.

*"1. Préparation: choix du calendrier, des instruments et des objectifs intermédiaires. Cette étape dure théoriquement jusqu'au moment où les*

1. Voir Dresselaers, 2004: 14-16 pour davantage d'informations sur les possibilités de mesurer le lien entre les mesures et leurs effets.  
2. TFDD, 2002: 110.

*objectifs et les instruments sont choisis et prêts à être repris dans un texte réglementaire.*

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

Les cinq catégories suivantes ont ensuite été définies pour les mesures qui n'ont pas eu de suite, ou dont l'étape décisionnelle n'a pas pu être identifiée.

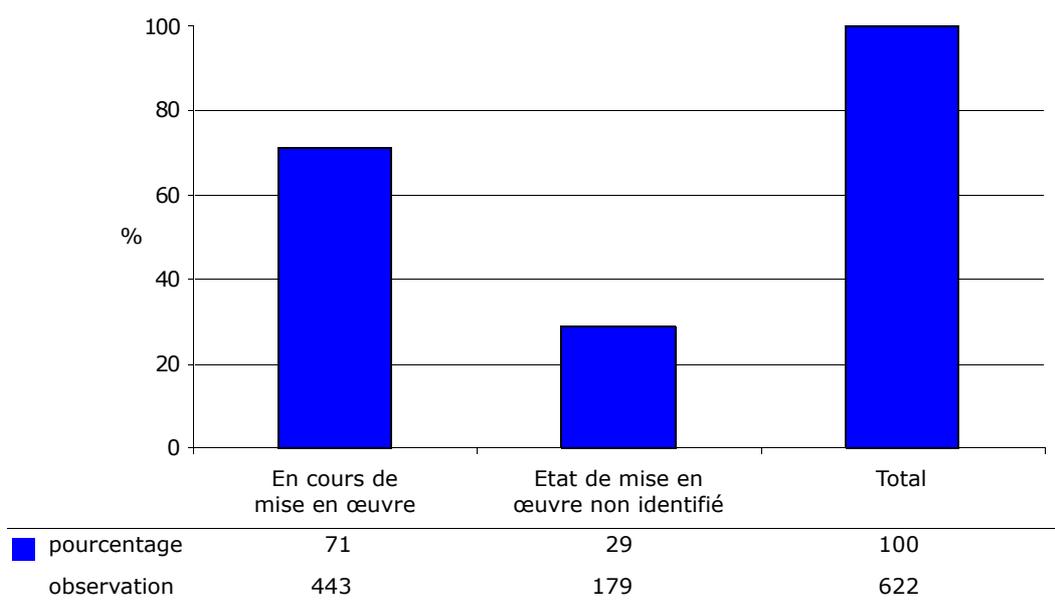
6. *Variable: mesure devant être mise en œuvre par tous les services publics et ayant atteint des étapes différentes du processus de prise de décision dans les différents services publics.*
7. *Sans suite: mesure pour laquelle aucune initiative observable par des tiers n'a été prise afin de la mettre en œuvre.*
8. *Caducue: mesure rendue caducue par de nouvelles décisions.*
9. *Déféderalisée: mesure prise selon certaines compétences fédérales qui ont été transférées aux entités fédérées après que le Plan soit publié.*
10. *Non documentée: mesure n'ayant fait l'objet d'aucun rapport et au sujet de laquelle aucune information n'est disponible. Comme des informations erronées ont été communiquées au sujet de certaines mesures, celles-ci ont été affectées à cette catégorie.*

### 3.2.1 Processus de décision des mesures

#### **Au moins 71 % des mesures du premier Plan ont eu une suite**

Conformément à la méthodologie développée, les mesures ont été classées d'après l'étape décisionnelle qu'elles ont atteinte au terme des quatre premières années de validité du Plan. La figure 22 représente deux grands groupes de mesures du premier Plan. Les mesures auxquelles une suite a été donnée s'élevaient à 71 % du nombre total des mesures. Il y a donc 29 % des mesures du premier Plan pour lesquelles aucune information permet de conclure qu'une éventuelle suite a été donnée au niveau politique. Le détail de ces deux catégories est représenté aux figures suivantes.

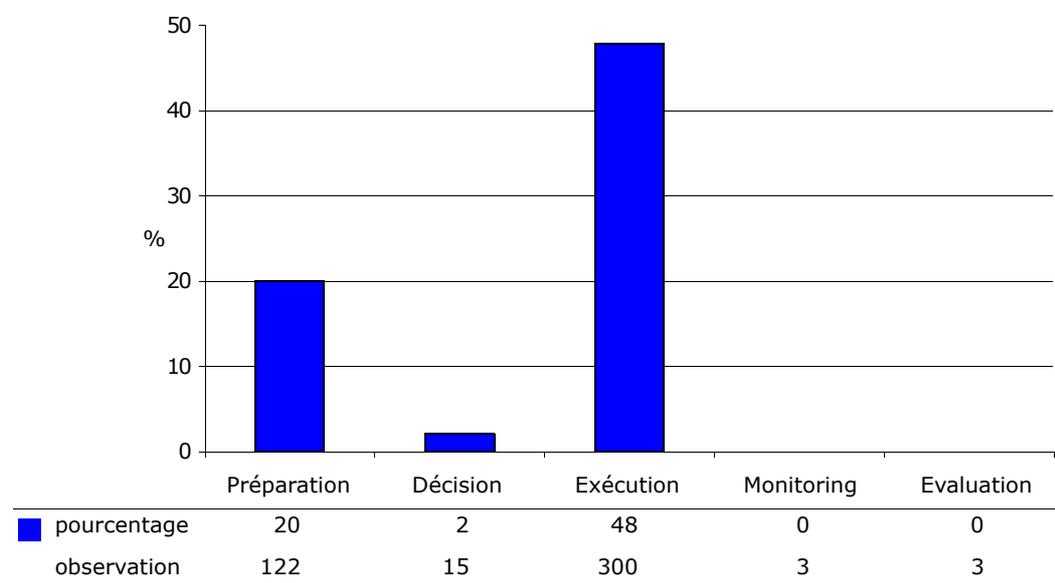
**FIGURE 22 - Suite donnée au premier Plan (en pourcentage)**



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

La figure 23 présente le contenu du groupe En cours de mise en œuvre. Les mesures sont subdivisées selon les étapes du processus de prise de décision qu’elles ont atteintes.

**FIGURE 23 - Suite donnée au premier Plan, selon les étapes du processus de décision (en pourcentage)**



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

La figure 23 montre qu’un cinquième des mesures sont en Préparation: une première étape a donc été franchie en vue de leur mise en œuvre. Cette phase préparatoire peut englober, outre des négociations, des travaux de recherche scientifique.

Seuls deux pour cent des mesures sont dans une phase de décision, ce qui correspond à 15 mesures. Ce résultat peu élevé peut notamment s'expliquer par la grande sensibilité de ce chiffre à la définition de la limite entre les étapes de Préparation et de décision. Il est parfois difficile de distinguer les négociations menées dans l'étape de Préparation d'une mesure de sa formulation dans l'étape de décision.

Près de la moitié des mesures sont dans une phase d'Exécution. C'est l'étape la plus importante pour les mesures qui ont eu une suite.

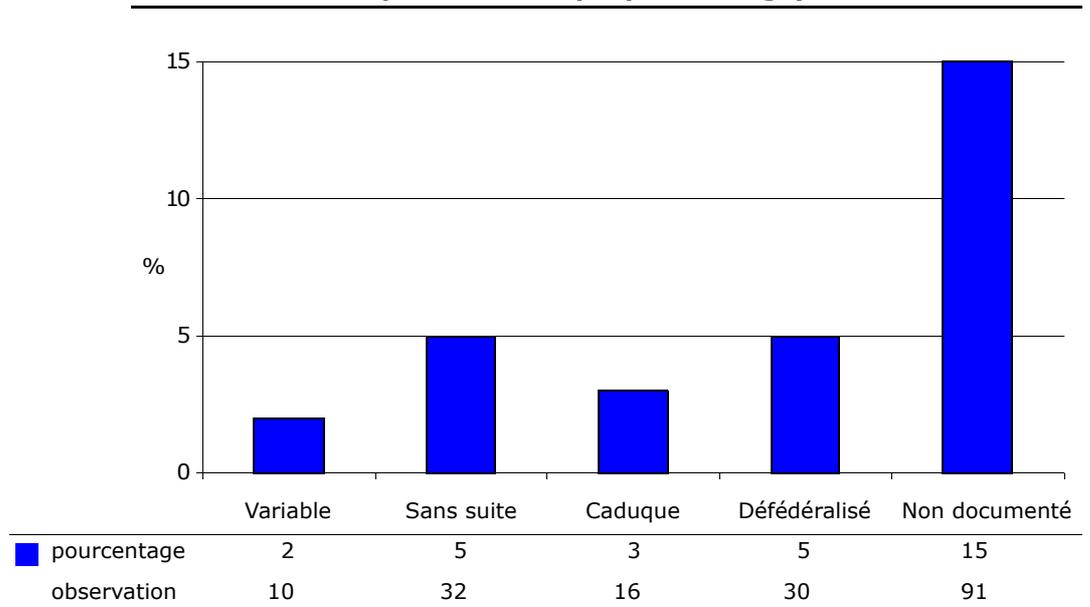
Parmi les étapes du processus de prise de décision, le Monitoring et l'Evaluation enregistrent de maigres résultats. Cela tend à prouver que les services publics ne se sont pas encore imprégnés de la culture du processus d'apprentissage. Les travaux réalisés en la matière par les services publics dans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

**Manque de monitoring  
au sein des services  
publics**

Les services publics ne réalisent pas encore de monitoring systématique des mesures qu'ils mettent en œuvre. Le monitoring réalisé dans le cadre du Plan par les membres de la CIDD est une première étape dans cette direction. Actuellement, seules trois mesures ont été évaluées, parmi lesquelles le *Plan fédéral de lutte contre l'acidification et l'ozone dans l'air 2000-2003*. Celui-ci a été demandé par le premier Plan fédéral de développement durable (§498) et a depuis été exécuté, évalué et suivi du *Plan Ozone 2004-2007*. Cette mesure a donc été adaptée à la lumière de cette évaluation.

La figure 24 présente le contenu du groupe Etat de mise en œuvre non identifié. Les mesures sont subdivisées selon les 5 catégories définies plus haut.

**FIGURE 24 - Mesures du premier Plan pour lesquelles la suite donnée n'est pas identifiée (en pourcentage)**



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

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

Si peu de mesures (5 %) sont classées dans la catégorie Sans suite, celle-ci pourrait en compter davantage. En effet, un certain nombre de mesures sont Non documentées, ce qui pourrait signifier qu'elles n'ont pas eu de suite. Le nombre de mesures classées dans Non documenté serait alors une indication sur le manque de suite donnée aux mesures.

Relativement peu de mesures (3 %) sont Caduques. Un exemple d'une mesure dans cette catégorie se trouve au §138: "*il [le gouvernement] intégrera dans un seul arrêté royal (AR) les AR existants en matière de substances et préparations dangereuses pour faciliter et améliorer leur application et leur contrôle*". Cette mesure est maintenant dépassée en raison de la directive européenne REACH<sup>1</sup>. La transposition de REACH en droit national créera un cadre juridique national pour les substances dangereuses. L'intégration des deux arrêtés royaux (AR) existants n'est donc plus nécessaire.

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

Près d'un sixième des mesures appartiennent à la catégorie Non documenté. Des hypothèses tentant d'expliquer ce manque d'informations sont formulées dans la section 4.4.3, après une brève explication des documents utilisés.

### 3.2.2 Thèmes des mesures

#### **Répartition des mesures en sept grands modules thématiques**

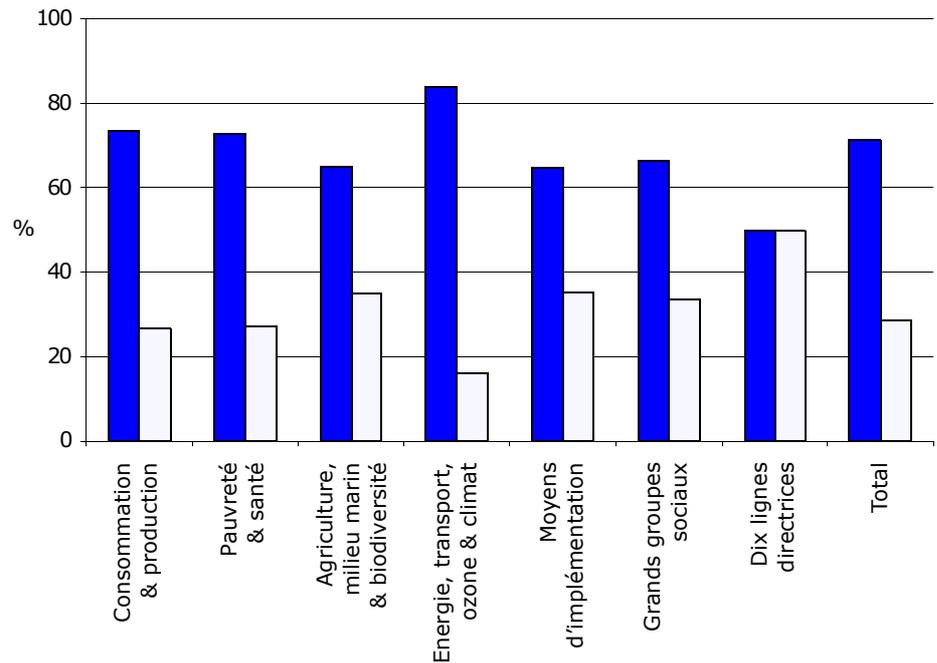
Les 622 mesures prises en compte dans cette analyse sont réparties, dans le premier Plan, en sept grands modules thématiques:

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

Ces modules thématiques ont été créés dans la cadre du premier Plan en vue de respecter au mieux la structure d'Action 21. C'est pour ces mêmes raisons qu'ils sont utilisés dans la présente étude. La figure 25 divise les mesures classées par thème en 2 groupes: les mesures auxquelles une suite a été donnée (En cours de mise en œuvre) et celles où aucune information permet de conclure qu'une éventuelle suite leur ait été donnée au niveau politique (Etat de mise en œuvre non identifié).

---

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

**FIGURE 25 - Suite donnée au premier Plan, par module thématique (en pourcentage)**

■ En cours de mise en œuvre (%)	73	73	65	84	65	63	50	71
□ Etat de mise en œuvre non identifié (%)	27	27	35	16	35	33	50	29
Observation	60	110	97	154	94	75	32	622

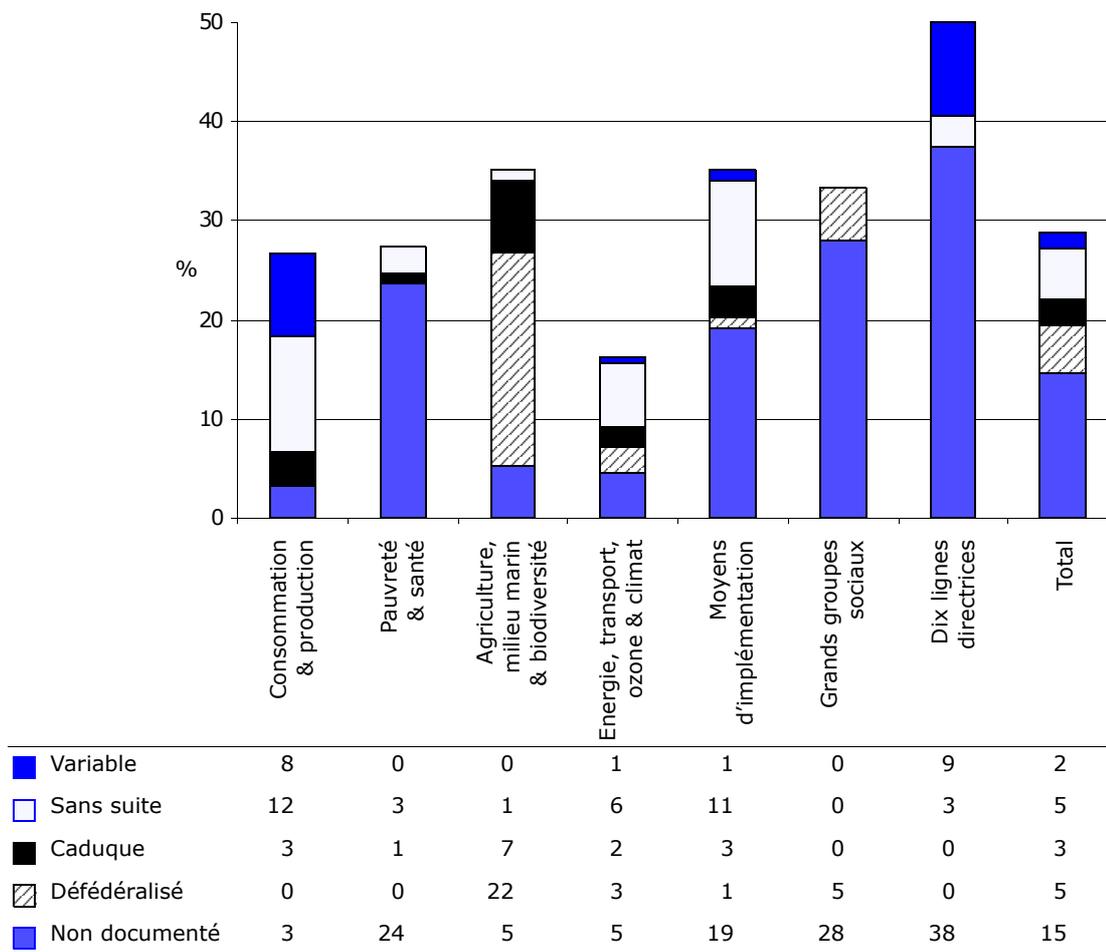
Source: Analyse de la TFDD sur base des données de la CIDD et des services publics.

La figure 25 montre que certains thèmes comme l'énergie sont un peu mieux documentés que d'autres quant à la suite donnée au niveau politique. Mais dans l'ensemble la variabilité n'est pas très forte par rapport au deux parts (71 % et 29 %) déjà illustrées à la figure 22.

### **Disponibilité variable de l'information selon les modules thématiques**

La principale différence entre les modules thématiques est la disponibilité de l'information. Quatre modules thématiques sont peu documentés (voir figure 26): *Pauvreté et Santé* (24 %), *Moyens d'exécution* (19 %), *Grands groupes sociaux* (28 %) et *Dix lignes directrices* (38 %). Le manque d'informations est moins marqué pour les autres modules. La prudence est donc de mise lors de l'interprétation des résultats de la comparaison entre modules.

**FIGURE 26 - Mesures du premier Plan pour lesquelles la suite donnée n'est pas identifiée, par module thématique (en pourcentage)**



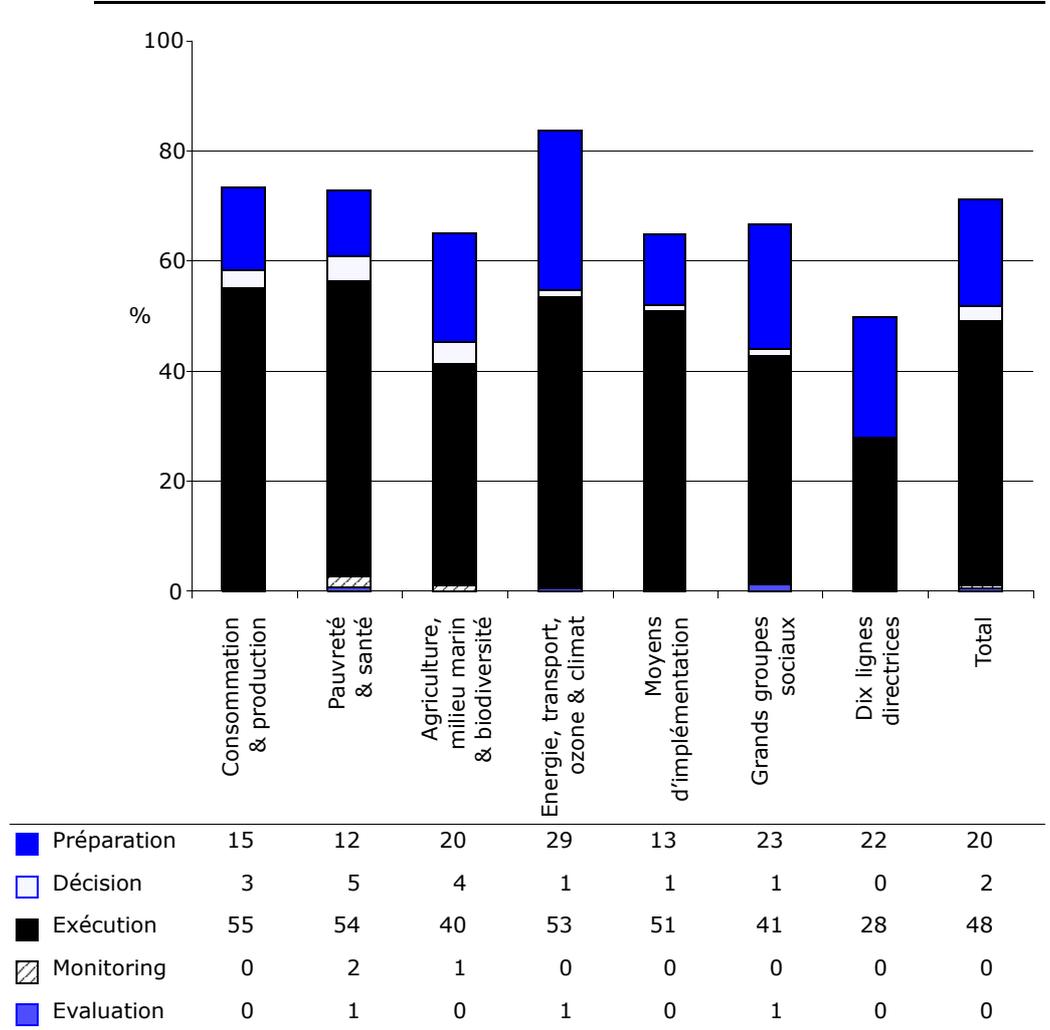
Source: Analyse de la TFDD sur base des données de la CIDD et des services publics.

Les différences dans la mise en œuvre entre les modules thématiques sont décrites ci-dessous (figure 27).

- Le module *Energie, transports, ozone et climat* obtient les meilleurs résultats au niveau de l'Exécution. C'est ce qui transparaît tant du sous-total élevé de mesures ayant eu une suite (84 %) que du score faible au niveau de Non documenté (5 % - figure 26).
- Le module *Dix lignes directrices* obtient le résultat le plus faible au niveau de l'Exécution. Il est caractérisé par un pourcentage élevé de mesures dans la catégorie Non documenté (38 %) et par un pourcentage relativement faible de mesures ayant eu une suite (50 %). Ces lignes directrices sont des mesures générales, transversales qui valent pour tous les services publics et pour des acteurs qui n'ont pas d'obligation de rapportage dans le cadre de la CIDD (Parlement...). Un problème se pose donc au niveau de la désignation des responsabilités en matière de rapportage concernant l'application de ces lignes directrices. A l'origine, la CIDD semblait être l'organe adéquat pour le faire. Actuellement, le SPP-DD à pris en charge le rapportage de la plupart de ces mesures.
- Les mesures du thème agriculture, milieu marin, biodiversité ont dans une moindre mesure fait l'objet d'une suite (65 %). L'explication est

qu'une grande partie (22 %) des mesures visées, à savoir les mesures *Agriculture*, dépendent maintenant des Régions.

**FIGURE 27 - Suite donnée au premier Plan selon les étapes du processus de décision, par module thématique (en pourcentage)**



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

### 3.2.3 Instruments politiques des mesures

#### Répartition des mesures selon six types d'instruments

Une deuxième manière d'examiner les mesures au cours des différentes étapes du processus de prise de décision est de les classer selon les instruments politiques définis ci-dessous. Il s'agit des leviers, des moyens utilisés pour atteindre l'objectif. Les catégories présentées ci-dessous sont inspirées des travaux de Bernheim (2001) et de l'UE<sup>1</sup>. Il s'agit des catégories suivantes:

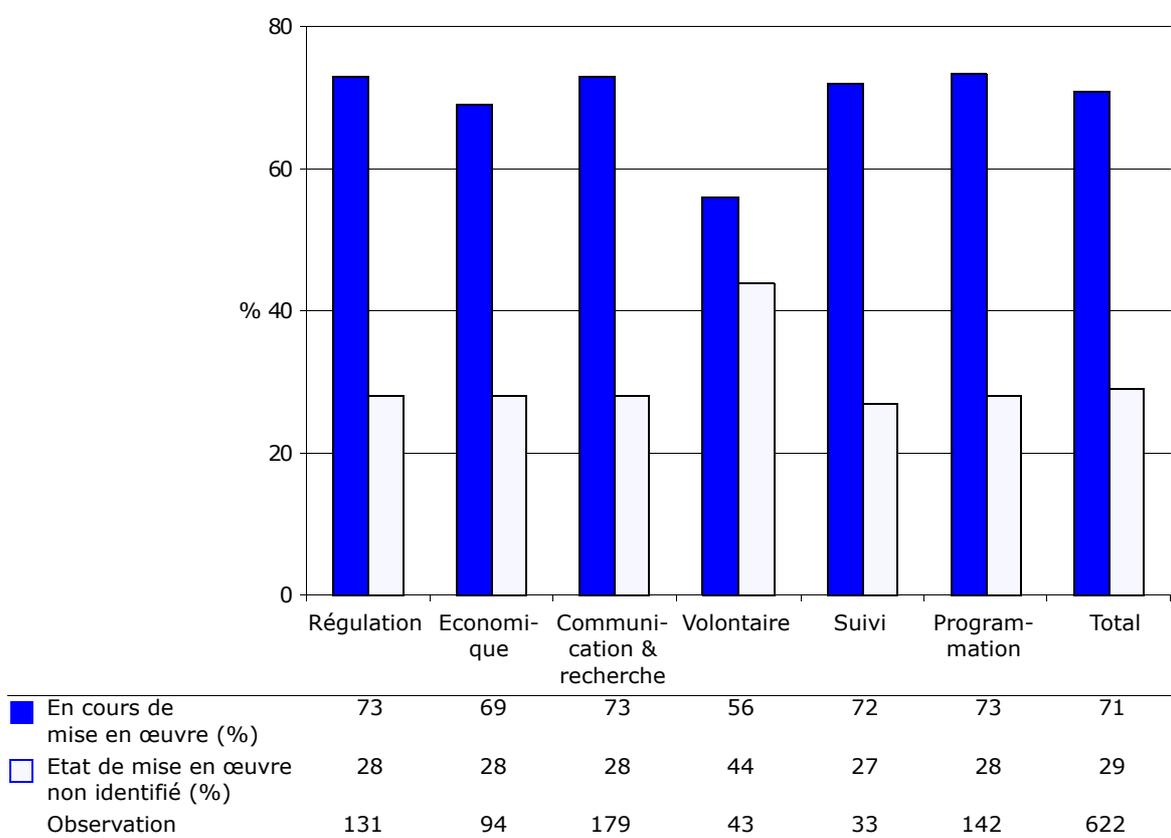
1. instruments de régulation: normes, licences, restrictions, etc.;
2. instruments économiques: subventions, taxation, diminution des charges, etc.;

1. EC, 2004.

3. instruments de communication et instruments de recherche: études, campagnes de sensibilisation, usage des canaux de communication, etc.;
4. instruments volontaires: accords volontaires, etc.;
5. instruments de suivi: indicateurs, rapports, etc.;
6. instruments de programmation: planning et mesures non encore précisées.

La figure 28 montre que le classement en fonction des instruments politiques, ne présente pas non plus de grandes différences par rapport au deux parts de 71 % et 29 % déjà illustrées à la figure 22. Cette constatation est semblable à celle faite sur base du classement par thème à la figure 25.

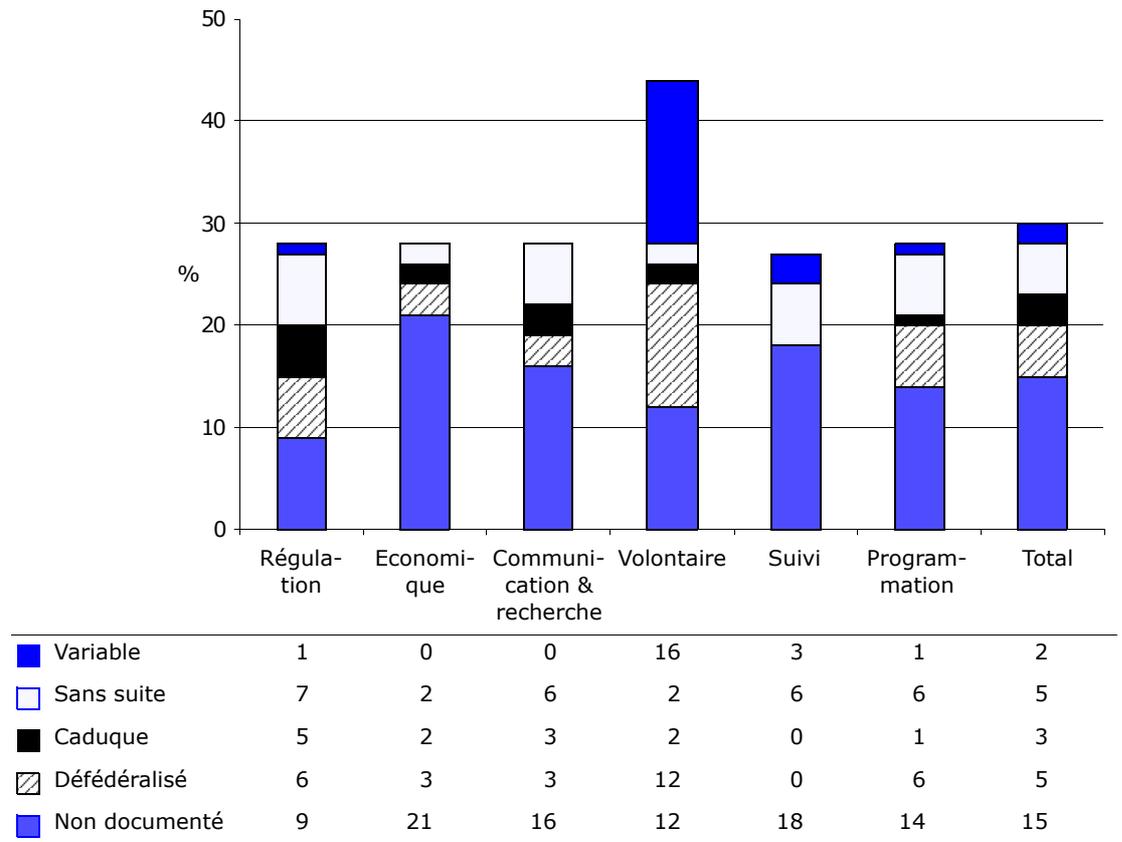
**FIGURE 28 - Suite donnée au premier Plan selon l'instrument politique (en pourcentage)**



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

Des remarques intéressantes peuvent toutefois être formulées sur la répartition interne à chaque type d'instrument. La figure 29 montre les mesures du premier Plan dont l'état de mise en œuvre n'est pas identifié, classées selon l'instrument politique. Il s'avère que les pourcentages pour les catégories Variable (16 %) ou Défédéralisé (12 %) sont relativement élevés pour les instruments volontaires. Cela est dû au fait que la catégorie Variable contient surtout des mesures mises en œuvre sur base volontaire par les administrations. Par exemple, le premier Plan demande que les administrations diminuent leur consommation d'eau sur base volontaire (§156).

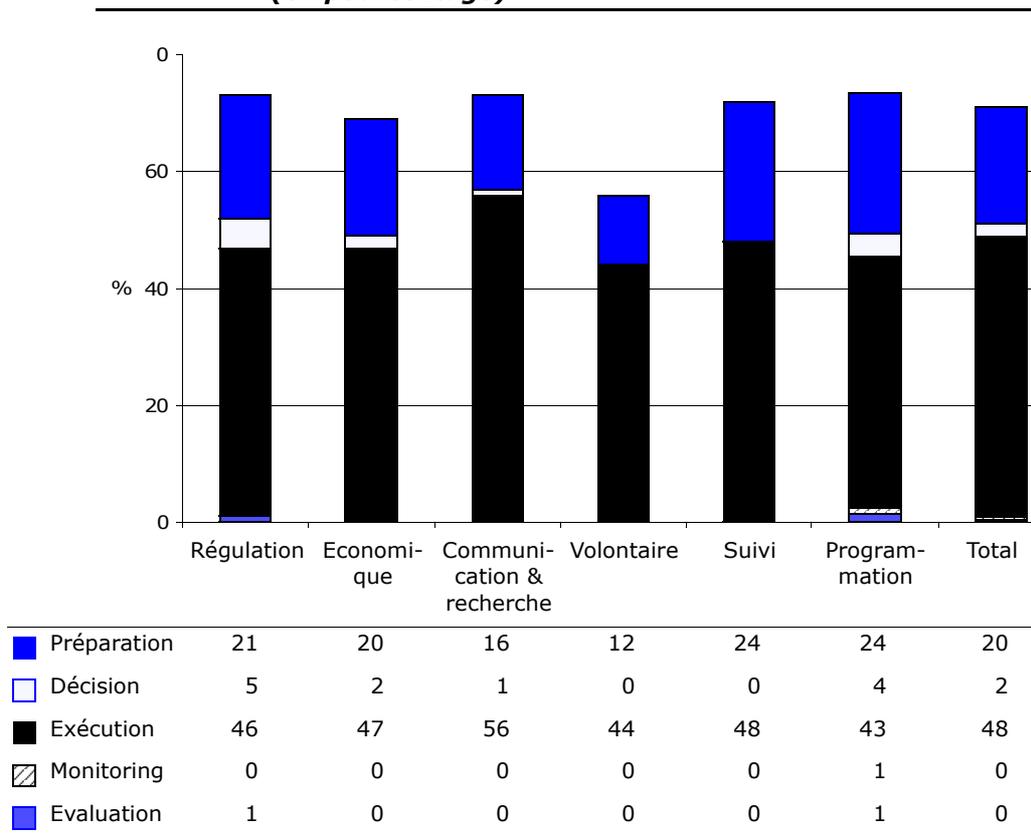
**FIGURE 29 - Mesures du premier Plan pour lesquelles la suite donnée n'est pas identifiée, par instrument politique (en pourcentage)**



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

La figure 30 ci-dessous réparti, par instrument, les mesures selon les étapes du processus de prise de décision qu'elles ont déjà franchies. Un tel classement renseigne sur la part attribuée aux différentes catégories d'instruments dans la prise de décisions.

**FIGURE 30 - Suite donnée au premier Plan selon les étapes du processus de décision, par instrument politique (en pourcentage)**



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

Les mesures sont majoritairement dans une phase d’Exécution pour tous les types d’instruments. Mais lors de la comparaison des sous-totaux des mesures qui ont eu une suite, les instruments volontaires obtiennent le score le moins élevé (56 %).

Les mesures de programmation annoncent qu’un plan sera élaboré ou que d’autres mesures seront prises ou préparées mais sans les détailler. Certaines d’entre elles étaient déjà en Préparation au moment où le Plan a été élaboré et le Plan précise qu’elles feront l’objet d’une Décision et d’une Exécution. La figure 30 montre que la plupart de ces mesures de programmation se situent dans une phase de mise en œuvre (73 %).

### 3.3 Contenu du deuxième Plan

Ce chapitre examine le contenu du *Plan fédéral de développement durable 2004-2008* en le comparant au premier Plan. La section 3.3.1 analyse dans quelle mesure la structure du Plan répond à différentes exigences. Elle tente d’expliquer aussi en quoi elle s’en écarte. Ensuite, les sections 3.3.2 et 3.3.3 présentent les différences sur les plans thématique et instrumental entre les premier et deuxième Plans. Enfin, la section 3.3.4 examine les documents qui sont à la base du deuxième Plan.

### 3.3.1 Structure

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

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

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

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

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

La CIDD a décidé, dès la préparation de l'avant-projet de Plan 2004-2008, de poser des priorités claires en ne développant qu'un nombre limité de thèmes et d'actions<sup>1</sup>. Le choix des thèmes s'est opéré sur base des thèmes figurant dans une série de textes internationaux: la Stratégie de l'Union européenne (UE) en faveur du développement durable adoptée lors du Conseil européen de Göteborg (2000) et les résultats du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg (2002). Le deuxième Rapport fédéral sur le développement durable<sup>2</sup> a également servi de source d'inspiration. La CIDD a décidé de prendre pour point de départ la Stratégie de l'UE en faveur du développement durable.

Ce choix a été motivé par le fait que *"le gouvernement belge a souscrit à la stratégie européenne, ce qui procure à l'avant-projet de plan une base politique. De plus, la stratégie européenne s'inscrit bien dans la situation de la Belgique et répond au caractère sélectif et dirige vers l'action que la CIDD défend pour l'avant projet"*<sup>3</sup>. Les thèmes du deuxième Plan sont donc ceux de la Stratégie de l'UE:

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

1. CIDD, 2004a: 16.  
2. TFDD, 2002.  
3. CIDD, 2004a: 16.

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

Toutefois, la Stratégie européenne ne peut servir de seule source d'informations. "La CIDD reconnaît que la stratégie européenne, telle que définie à Göteborg, est encore en pleine évolution et ne contient pas de dimension externe intégrée"<sup>1</sup>. Elle a dès lors précisé que cette Stratégie européenne doit être complétée par des éléments du Plan de mise en œuvre décidé lors du Sommet mondial de Johannesburg<sup>2</sup>, des Rapports fédéraux et d'autres documents.

**Proposition de structure pour le deuxième Plan fédéral**

A partir des indications de la CIDD la TFDD proposa une structure pour le deuxième Plan. Cette proposition de structure<sup>3</sup> tente d'assurer au Plan une présentation claire. Elle prévoyait les points suivants pour chaque action:

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

**Points prioritaires du CFDD pour la structure**

Cette proposition de structure de l'avant-projet du deuxième Plan intègre certains points prioritaires de l'avis du Conseil fédéral du développement durable (CFDD) sur l'avant-projet de 2000<sup>4</sup>, à savoir l'utilité, premièrement, de développer des indicateurs dans le cadre du suivi, deuxièmement, de désigner des responsables pour la mise en œuvre, et enfin, de procéder à une évaluation d'incidence. Ce dernier point correspond au point 5° des prescriptions légales relatives au contenu du Plan. Le CFDD demande que les exigences de la loi soient davantage respectées<sup>5</sup>.

La proposition de la TFDD a été soumise à la CIDD. Les discussions menées au sein de celle-ci sur cette proposition ont débouché sur différentes options de présentation des actions. Ensuite, la proposition de structure a été adaptée en vue, d'une part, de tenir compte des possibilités des administrations, et d'autre part, d'améliorer la lisibilité du Plan. Cette étape du processus a permis de définir une structure plus claire que pour le premier Plan. L'avis du CFDD est élogieux à cet égard<sup>6</sup>.

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

---

1. CIDD, 2004a.  
2. Appelé par la suite Plan de Johannesburg.  
3. TFDD, 2003.  
4. CFDD, 2000a: §3.  
5. CFDD, 2000a: §11-12.  
6. CFDD, 2004, §8.

Le deuxième expose les problématiques liées aux six thèmes retenus et introduit les actions liées à chacun de ces six thèmes. Un chapitre de conclusion contient des mesures destinées à garantir la mise en œuvre du deuxième Plan.

**La structure du deuxième Plan fédéral est plus explicite**

La structure du deuxième Plan a donc encore été simplifiée par rapport à celle de son avant-projet. Le tableau 10 compare la structure des deux Plans. Les cadres grisés du tableau présentent la structure interne de chaque action.

**Tableau 10 - Structure des deux Plans fédéraux de développement durable**

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

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

**Différences entre les termes utilisés dans les deux Plans fédéraux**

Il est à remarquer qu'un certain nombre de concepts repris dans le tableau 10 n'ont pas la même portée dans les deux Plans. La rubrique *Mise en œuvre* par exemple n'a pas le même contenu. Dans le premier Plan, cette rubrique identifie les responsables tandis que, dans le deuxième, elle contient les mesures mêmes. Le concept d'"Action" diffère également selon le document. Dans le deuxième Plan, une action se compose d'un groupe de mesures tandis que dans le premier Plan une action est synonyme de mesure.

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

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

- Si la rubrique *Mise en œuvre* ne contient normalement que les mesures à appliquer, certains paragraphes ne présentent que des mesures qui ont déjà été mises en œuvre.  
Exemple: §30112 "Concernant la culture, les subventions pour promouvoir la participation sociale, culturelle et sportive et pour réduire la fracture digitale resteront à disposition des CPAS en 2004." Cette mesure vaut pour l'année 2004 alors que le deuxième Plan n'a été voté qu'à la fin 2004.

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

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

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

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

**Peu d'objectifs quantitatifs**

Le deuxième Plan contient peu d'objectifs quantitatifs (13 objectifs pour 354 mesures). Seuls les thèmes<sup>1</sup> *Pauvreté et santé* et *Energie, transports, ozone et climat* proposent des objectifs quantitatifs (respectivement 7 et 6 objectifs). On dénombre donc 13 objectifs là où le premier Plan contenait 23 objectifs (pour 621 mesures) dont 10 associés au thème *Modes de consommation et de production*. Mais le deuxième Plan contient 43 % de mesures en moins que le premier Plan. Proportionnellement au nombre total de mesures, le deuxième Plan contient donc davantage d'objectifs quantitatifs que le premier, même si cette proportion reste encore très modeste.

**La structure ne fait pas le lien avec Action 21**

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

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

---

1. Ces thèmes et les classifications sont expliquées ci-dessous en 3.3.2.

### 3.3.2 Thèmes

#### **Points prioritaires du CFDD pour les thèmes choisis**

Dans son avis sur l'avant-projet de Plan 2000<sup>1</sup>, le CFDD met l'accent sur des questions de forme et de procédure et souligne l'importance des points de contenu suivants:

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

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

#### **Ces thèmes ont été pris en compte**

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

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

#### **Trois mesures orientées sur la dimension internationale**

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

#### **Différences entre le premier et le deuxième Plan fédéral**

Pour analyser plus finement la différence d'accent entre les thèmes des deux Plans, c'est l'unité "mesure" qui a été utilisée. L'analyse repose donc sur un comptage du nombre de mesures par catégorie. Les modules thématiques du premier Plan servent de cadre de référence car ils correspondent aux chapitres d'Action 21 et sont plus généraux. Cette technique mécanique est ensuite affinée par une analyse par type d'instruments. Dans l'attente de l'évaluation

1. CFDD, 2000a.

d'incidence en matière de développement durable, il n'est pas possible d'analyser l'impact potentiel des mesures. Les 31 actions et le chapitre *Follow-up* du deuxième Plan ont été reclassés parmi les sept modules thématiques du premier Plan. Ce reclassement a été fait selon le caractère de la majorité des mesures contenues dans les actions. Par conséquent, des actions contiennent des mesures qui pourraient également être classées dans un autre module. Le tableau ci-dessous indique la correspondance entre modules thématiques du premier Plan et les actions du deuxième Plan correspondant à ces modules du premier Plan.

**Tableau 11 - Correspondance entre modules thématiques du premier Plan et actions du deuxième Plan**

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

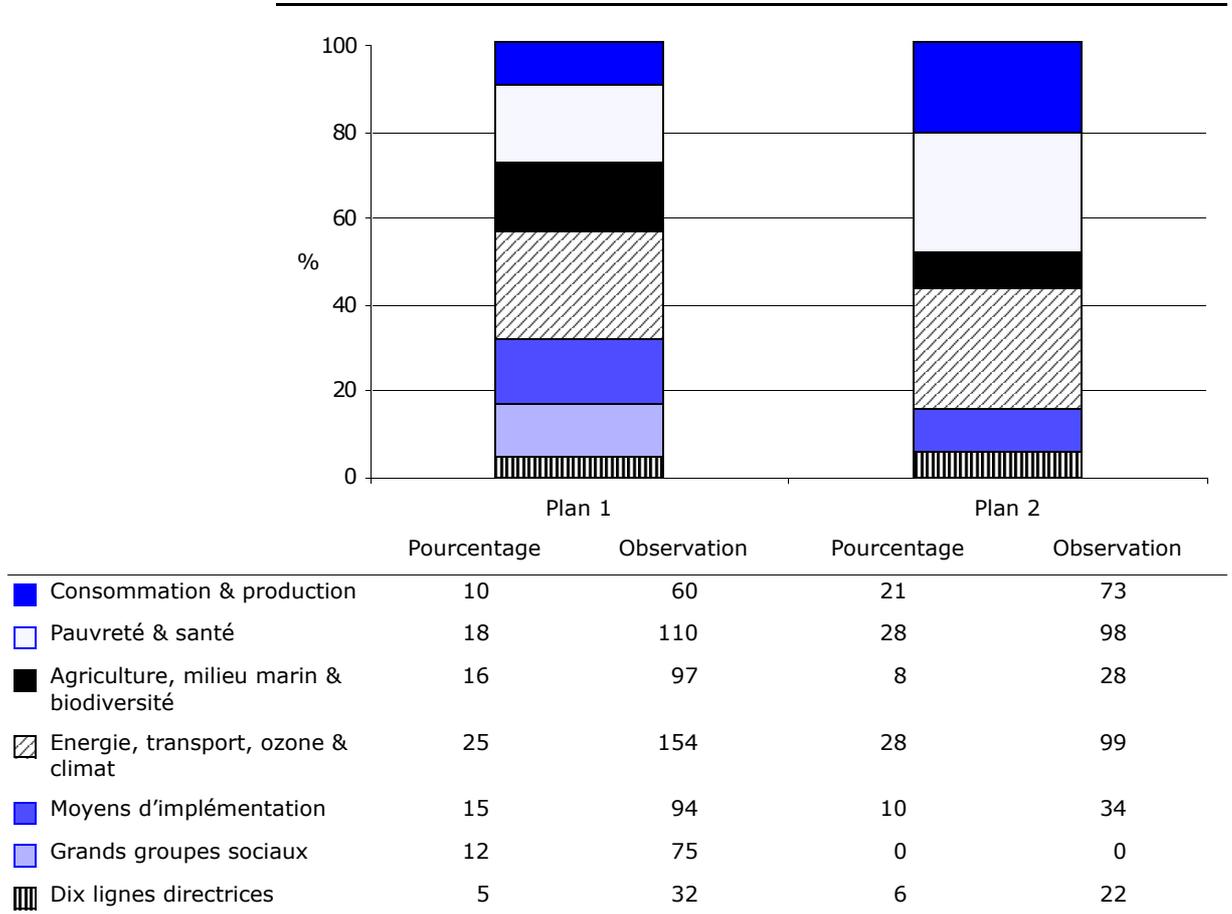
**Moins de mesures dans le deuxième Plan**

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

### Evolution du pôle thématique

Le classement sur base du type de mesures<sup>1</sup> porté à la figure 31, fait apparaître un glissement de pôle thématique entre les premier et deuxième Plans.

**FIGURE 31 - Evolution des pourcentages de mesures par module thématique**



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

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

Un module thématique disparaît dans le deuxième Plan. C'est le *Renforcement des grands groupes sociaux*, qui correspond à la partie 3 d'Action 21. Le pourcentage des mesures dans le module *Dix lignes directrices* n'évolue pas. Les modules thématiques *Consommation et production*, *Pauvreté et santé* et *Energie, transports, ozone et climat* ont augmenté en volume, contrairement aux modules *Agriculture, milieu marin et diversité biologique* et *Moyens d'exécution* qui sont traités moins en détail.

Le contenu de ce module *Moyens d'exécution* n'est pas le même dans les deux Plans. En effet, dans le premier Plan le module thématique *Moyens d'exécution* est découpé en trois sections: la politique internationale, la politique fiscale et la politique scientifique. Ces moyens d'exécution sont également utilisés à l'intérieur d'autres modules thématiques du premier Plan. Le deuxième Plan contient aussi des mesures de politique internationale, de politique fiscale et de politique scientifique dans certaines de ses actions. Ce deuxième Plan contient également des actions spécifiquement centrées sur la politique internationale

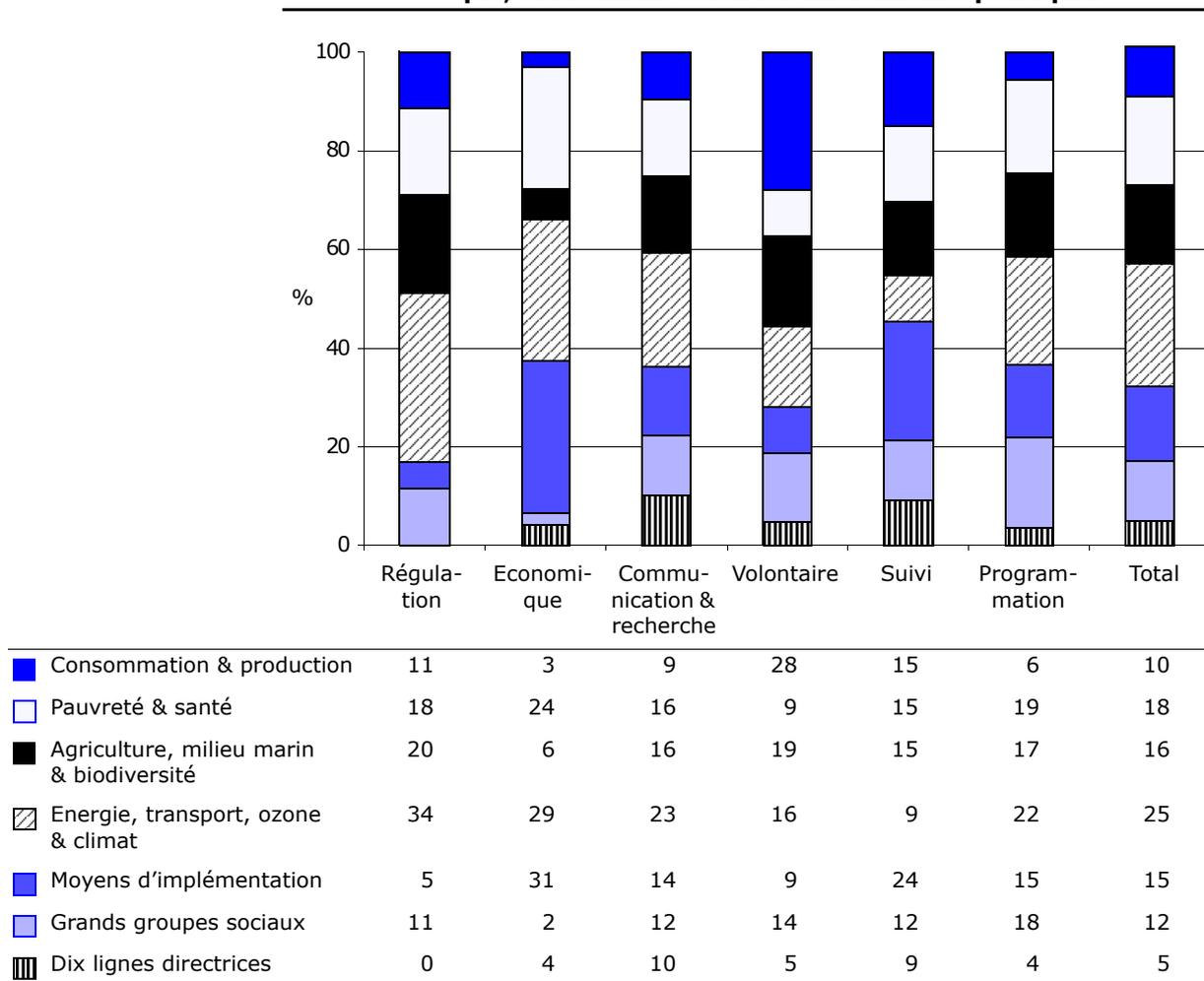
1. Voir 3.2.3 pour plus de détails au sujet du classement sur base des instruments.

(3 actions) et la politique fiscale (1 action). Il n’y a pas d’action spécifiquement portée par la politique scientifique qui figure dans le deuxième Plan, même si certaines mesures relatives à la recherche sont intégrées dans une partie des actions.

L’analyse des thèmes livre des résultats assez clairs pour ce qui est de l’importance de la consommation et de la production. Le CFDD estime que le Plan n’attache pas suffisamment d’importance aux questions de production et de consommation soutenables afin d’atteindre des objectifs de développement durable<sup>1</sup>. Cela semble en effet être le cas vu qu’aucun chapitre distinct du deuxième Plan n’est consacré à la consommation et à la production.

Mais, en dépit des apparences, la figure 31 montre que le sujet a gagné en importance relative. Les pourcentages des mesures relatives à la consommation et à la production dans les premier et deuxième Plans atteignent respectivement 10 % et 21 %. L’avis du CFDD fait évidemment référence à l’avant-projet de deuxième Plan mais ce dernier aussi contenait un pourcentage plus élevé (18 %) de mesures relatives à la consommation et à la production que le premier Plan. Ce thème a donc aussi gagné en importance lors de l’adaptation de l’avant-projet du deuxième Plan.

**FIGURE 32 - Plan 1: pourcentages de mesures par module thématique, classement selon les instruments politiques**

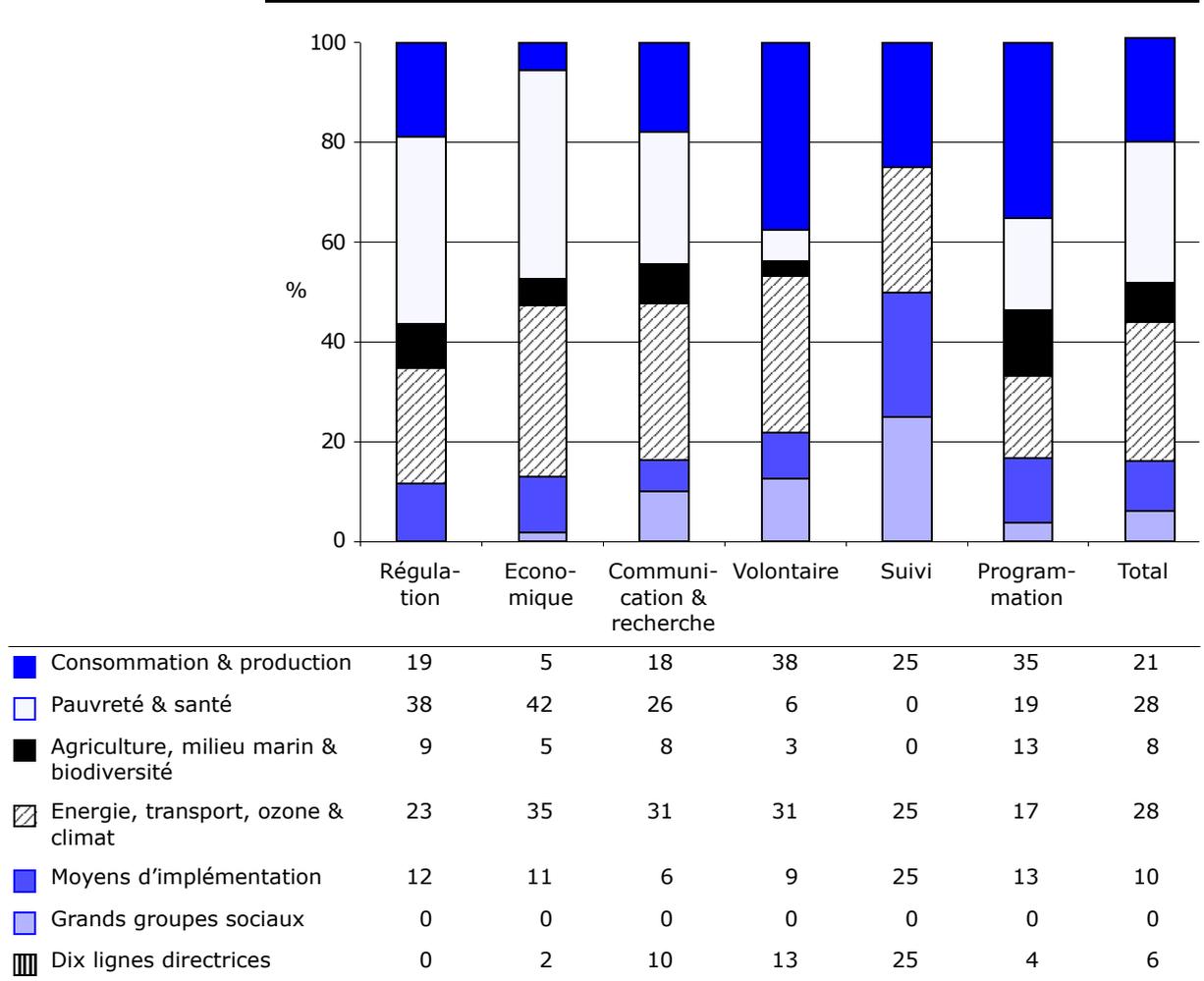


Source: analyse de la TFDD sur base des deux Plans de développement durable.

1. CFDD, 2004: §2.

La figure 32 met en évidence que, dans le premier Plan, le thème *Energie, transport, ozone et climat* a plus particulièrement recours aux instruments de régulation (34 %) et aux instruments économiques (29 %). Pour le thème *Consommation et production*, les mesures sont plus souvent basées sur des instruments volontaires (28 %).

**FIGURE 33 - Plan 2: pourcentages de mesures par module thématique, classement selon les instruments politiques**



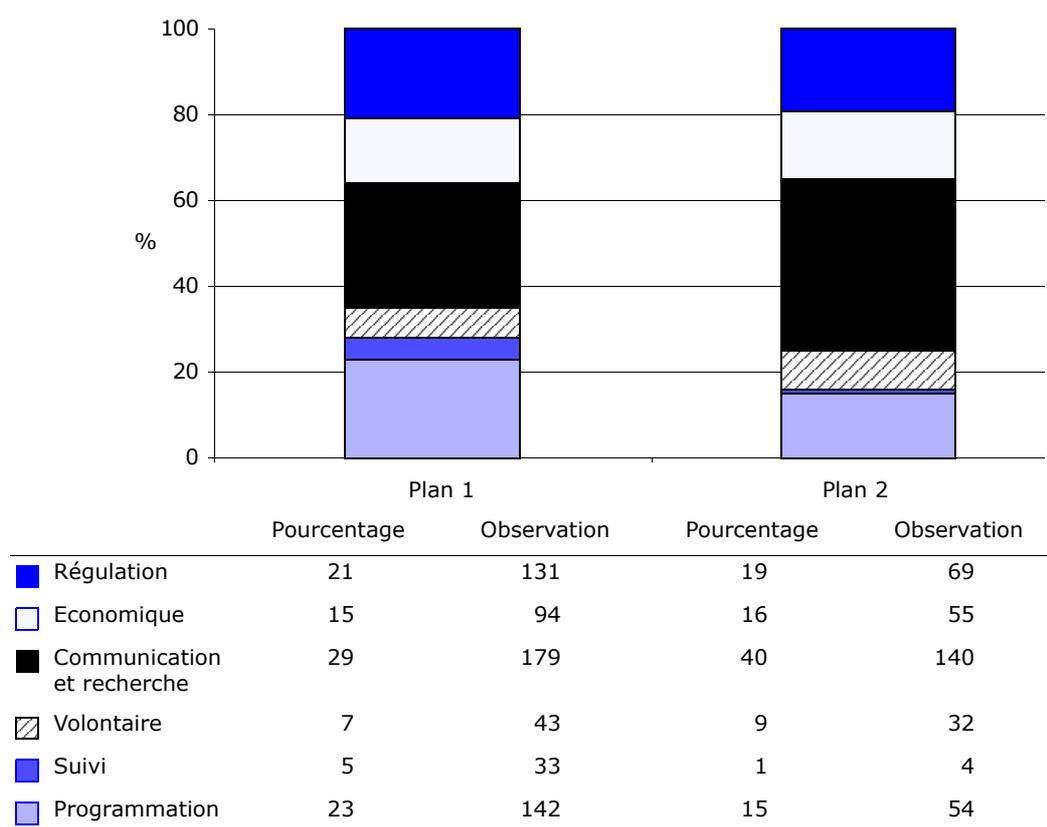
Source: analyse de la TFDD sur base des deux Plans de développement durable.

Le classement par type d'instruments (figure 33) laisse apparaître que dans le second Plan, les mesures volontaires sont surtout proposées dans le cadre des thèmes *Consommation et production* (38 %) et *Energie, transports, ozone et climat* (31 %). Ce type de mesures, au même titre que les mesures de suivi, est peu associé au module social *Pauvreté et santé* (6 % et 0 %).

### 3.3.3 Instruments politiques

Cette section tente de déterminer une éventuelle évolution des types d'instruments utilisés dans les deux Plans. La figure 34 montre l'évolution des parts de chaque type d'instrument politique dans les mesures des deux Plans.

**FIGURE 34 - Évolution des pourcentages de mesures par instrument politique (en pourcentage)**



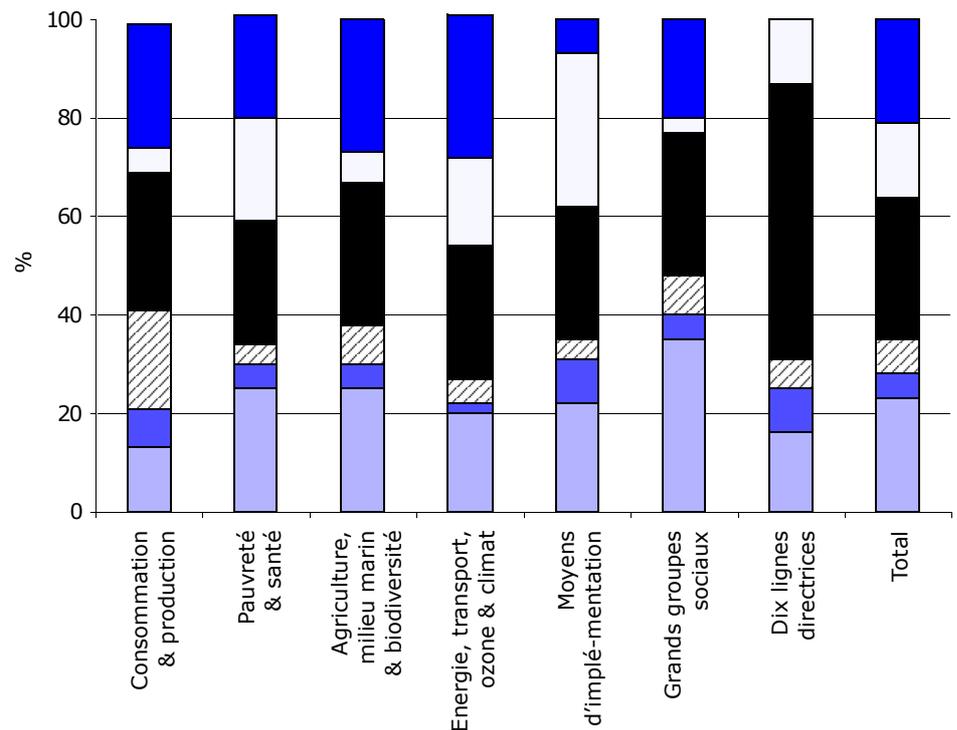
Source: analyse de la TFDD sur base des deux Plans de développement durable.

#### **Peu de changement dans les instruments utilisés**

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

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

1. CFDD, 2004: §65.

**FIGURE 35 - Plan 1: Pourcentages de mesures par instrument politique, classement selon le module thématique**

	Consommation & production	Pauvreté & santé	Agriculture, milieu marin & biodiversité	Energie, transport, ozone & climat	Moyens d'implémentation	Grands groupes sociaux	Dix lignes directrices	Total
■ Régulation	25	21	27	29	7	20	0	21
□ Economique	5	21	6	18	31	3	13	15
■ Communication et recherche	28	25	29	27	27	29	56	29
▨ Volontaire	20	4	8	5	4	8	6	7
■ Suivi	8	5	5	2	9	5	9	5
■ Programmation	13	25	25	20	22	35	16	23

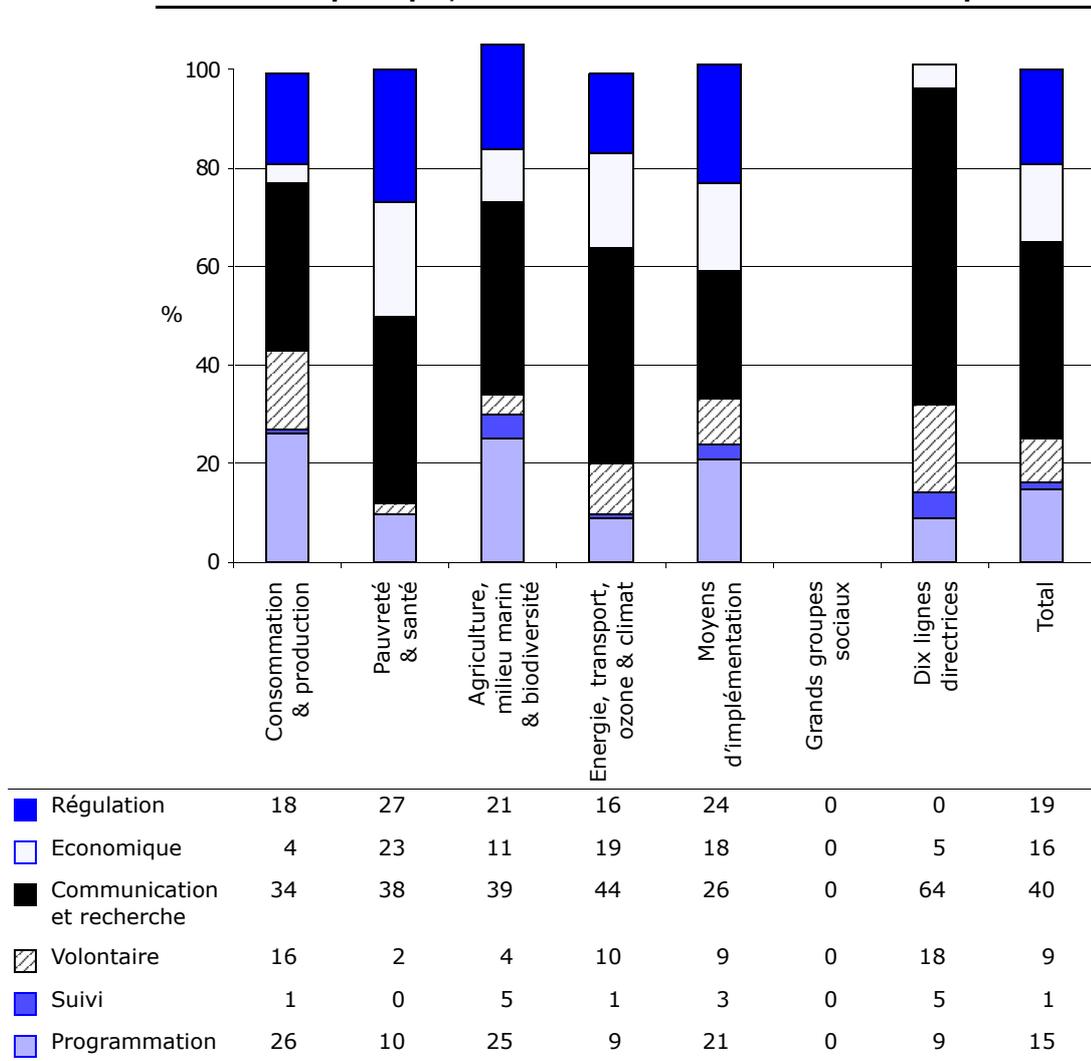
Source: analyse de la TFDD sur base des deux Plans de développement durable.

Le classement par module thématique (figures 35 et 36) permet de faire les observations suivantes.

- Les mesures de communication et de recherche constituent la part de mesures la plus importante pour tous les modules thématiques du deuxième Plan et tous les modules thématiques du premier Plan sauf trois. Dans le premier Plan, les exceptions sont les trois modules thématiques cités ci-après - leur principal groupe de mesures est chaque fois précisé: (1) *Energie, transports, ozone et climat* - mesures de régulation, (2) *Moyens d'exécution* - mesures économiques, (3) *Grands groupes sociaux* - mesures de programmation. Pour ces trois modules, les mesures de communication et de recherche viennent en deuxième position.
- Sauf pour le thème Moyens d'implémentation du premier Plan les mesures de suivi constituent systématiquement le type de mesures le moins important et elles étaient aussi relativement peu présentes dans le premier Plan. La baisse du pourcentage des mesures de suivi entre les deux Plans peut être expliquée par le chapitre d'introduction du deuxième Plan. Il spécifie en effet que "Pour mieux expliquer les thèmes

et évaluer les actions, il faudra compléter le Plan par des indicateurs. [...] En concertation avec les cellules de développement durable des différents services publics (voir §4501), la Commission Interdépartementale de Développement Durable établira, pour le printemps 2005, une liste d'indicateurs pour le suivi de ce plan fédéral" (§2112).

**FIGURE 36 - Plan 2: Pourcentages de mesures par instrument politique, classement selon le module thématique**



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

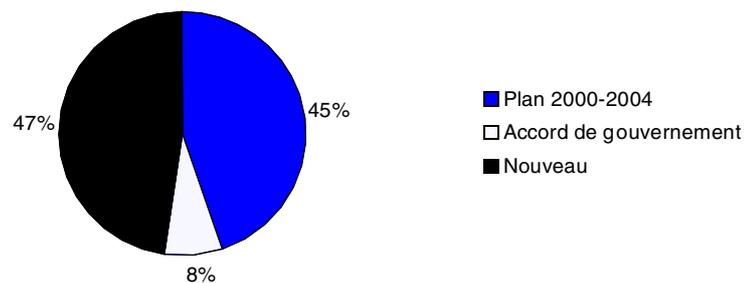
Ces résultats sont probablement influencés par les différences de compétences fédérales selon les thèmes. En effet, le fait que le niveau fédéral soit plus ou moins compétent selon le thème peut expliquer les écarts dans la part prise par les différents types d'instruments utilisés.

### 3.3.4 Base des mesures

#### **Base des 354 mesures du deuxième Plan fédéral**

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

**FIGURE 37 - Base des mesures du deuxième Plan**



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

La figure 37 présente les bases des mesures du deuxième Plan. Dans le deuxième Plan, 45 % des mesures (161) développent des décisions du Plan 2000-2004, 8 % des mesures (28) trouvent leur base dans l'accord de gouvernement de 2003 et 47 % des mesures (172) sont nouvelles.

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

15 % des mesures du deuxième Plan sont aussi décrites à la fois dans le Plan 2000-2004 et dans l'accord de gouvernement de 2003 (53 mesures). Le Plan 2000-2004 étant le premier à avoir été élaboré, ces mesures sont reprises dans la partie nommée *Plan 2000-2004* de la figure 37. Si l'on y ajoute le pourcentage de mesures qui ne figurent que dans l'accord de gouvernement, quelque 8 %, 23 % des mesures du deuxième Plan trouvent leur base dans l'accord de gouvernement (91 mesures). Il est à remarquer que ce pourcentage a diminué entre l'avant-projet de deuxième Plan (40 %) et le deuxième Plan lui-même (23 %), bien que le chiffre absolu soit plus ou moins resté inchangé (99 mesures dans l'avant-projet de deuxième Plan sont issues de l'accord de gouvernement).

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

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

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

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

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

En ce qui concerne les mesures provenant de l'accord de gouvernement, deux questions se posent. La première est de savoir pourquoi organiser une consultation, si elles sont destinées à être de toute façon mises en œuvre. Cette question est traitée dans la section 4.1.3.

Le CFDD formule deux autres observations sur l'avant-projet de deuxième Plan<sup>1</sup>. D'une part il considère que le deuxième Plan ne mène pas à une rupture de tendance, sans spécifier la base de ce constat. D'autre part le CFDD estime que l'avant-projet dépasse à peine la portée de l'accord de gouvernement. Ceci fait écho au constat ci-dessus que 40 % des mesures de l'avant-projet du deuxième Plan correspondent à des mesures de l'accord de gouvernement de 2003.

### Caractère "méta" du deuxième Plan fédéral

Au départ, l'objectif de la CIDD était de conférer un caractère "méta" au Plan. Le rapport annuel 2003 spécifie que: "Si un tel Plan ne doit pas intégrer tous ces plans, il doit néanmoins les relier, les suivre et les soutenir". A l'exception du thème *Gérer les ressources naturelles de façon plus responsable*, chaque thème du deuxième Plan fédéral de développement durable renvoie à des plans sectoriels. Il faut noter que les plans thématiques qui sont décidés parmi les mesures du deuxième Plan fédéral ne sont pas représentés dans le tableau 12.

**Tableau 12 - Le caractère "méta" du deuxième Plan fédéral**

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

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

### Le deuxième Plan fédéral n'est pas un métaplan

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

### Plans thématiques des deux Plans fédéraux

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

- Une mesure d'un plan thématique précise le contexte du Plan fédéral. Exemple du Plan 1, §732: "(...) *emploi des jeunes: pour la fin de période de Plan, 50 % des jeunes ont un emploi valable dans les six mois de leur sortie de l'école, tel que spécifié dans le Plan d'action belge pour*

1. ONU, 2002a.  
1. CFDD, 2004: §3.

*l'emploi et dans la loi sur les conventions de premier emploi pour les jeunes*”.

Exemple du Plan 2, §30309: *“Le 21 mars 2004, le gouvernement fédéral a approuvé le ‘Plan du gouvernement fédéral en matière de logement’. Les lignes de force de ce Plan s’articulent autour (...)”.*

- Une mesure est prise dans les Plan fédéral en vue d’élaborer un plan thématique.

Exemple du Plan 1, §715: *“le Forum national pour une politique en faveur des victimes élaborera un plan en collaboration avec les services fédéraux compétents, les Communautés et les Régions dans le cadre des accords de coopération en matière de soins aux victimes (...)”.*

Exemple du Plan 2, §32116: *“Cette concertation [sur les conventions en politique d’énergie] devra déboucher, d’ici la fin 2005, sur un plan d’action comprenant les mesures proposées par les différents niveaux de pouvoir concernés.”*

- Une mesure du Plan fédéral est prise dans le cadre d’un plan thématique existant déjà.

Exemple du Plan 1, §300: *“l’insertion de mesures agri-environnementales dans les plans de développement rural”.*

Exemple du Plan 2, §4202: *“Dans ce but, la coopération entre les institutions de recherche et de formation sera renforcée, notamment dans le cadre du deuxième Plan d’appui scientifique à une politique de Développement durable (PADDII 2000-2006)”.*

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

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

### **Mesures communes aux deux Plans fédéraux**

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

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

- Des mesures du premier Plan sont précisées dans le deuxième Plan et traduites en une ou plusieurs mesures.

Exemples: le §121 du premier Plan stipule que: *“la CEPE établira une*

*proposition pour fin 2000 permettant de garantir un système d'étiquetages (dont les labels) verts et éthiques restreint, cohérent, compréhensible et lisible pour les consommateurs."* Le deuxième Plan transpose cette mesure en deux mesures:

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

### **Mode d'intégration des mesures du premier Plan**

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

1. La mesure est restée la même (10 % des mesures communes).  
Exemple: §770 du premier Plan: *"Afin de permettre aux départements d'accomplir un tel travail de façon systématique et continue, sera mise en place dans chaque département une cellule de développement durable"* §4205 du deuxième Plan: *"des cellules de développement durable seront établies dans les différents services publics fédéraux".*
2. La mesure a éventuellement été mise en œuvre mais reste d'application (23 % des mesures communes).  
Exemple: le §362 du premier Plan mentionne: *"la promotion du renforcement des capacités (capacity building) des pays en développement, en matière de diversité biologique et de biosécurité".* Quant au §31820 du deuxième Plan, il prévoit de: *"promouvoir le développement des capacités en matière de biodiversité, via la rédaction et la mise en œuvre de stratégies nationales pour la biodiversité, la gestion durable des sols, de l'eau et des richesses biologiques".*
3. La mesure est renforcée, elle complète éventuellement ce qui a dans l'intervalle déjà été mis en œuvre (26 % des mesures communes).  
Exemple: au §120 du premier Plan: *"le Gouvernement examinera la problématique des relations entre publicité et modes de consommation, l'impact de la publicité chez les jeunes [...]".* Le §30220 du deuxième Plan stipule que: *"Une semaine de la publicité sera organisée chaque année [...] afin de rendre le jeune consommateur conscient de l'influence de la publicité".*
4. L'accent de la mesure est légèrement déplacé (39 % des mesures communes).

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

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

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

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

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

### **Le Rapport fédéral comme base pour le Plan fédéral**

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

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

Le tableau 13, présenté ci-après, reprend des indicateurs, des éléments contextuels et des mesures issus des premier et deuxième Rapports et qui ont été cités explicitement dans le deuxième Plan. Il ressort de cette petite recherche que ces cycles d'apprentissage ne fonctionnent pas encore de manière systématique.

**Tableau 13 - Renvois du deuxième Plan fédéral aux Rapports fédéraux**

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

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

#### **Utilisation du Rapport fédéral pour les parties transversales du Plan**

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

#### **Utilisation restreinte du Rapport pour les parties sectorielles du Plan**

Pour les parties sectorielles, la CIDD ne s'est en général pas basée sur les scénarios de prospective qui, dans les deux Rapports fédéraux, créent un cadre permettant d'explorer les actions politiques possibles. Ces scénarios ne sont pas abordés dans les parties sectorielles de l'avant-projet de Plan 2004-2008. La partie sectorielle du deuxième Plan est donc peu fondée sur le Rapport fédéral<sup>1</sup> pour d'importants sujets: la politique intégrée des produits, les technologies d'information et de communication (TIC), la consommation de tabac, l'élaboration d'inventaires d'émissions de gaz à effet de serre. Il est important de noter que certains éléments du Rapport fédéral qui n'avaient pas été repris dans l'avant-projet de deuxième Plan ont bien été intégrés dans le deuxième Plan. Il s'agit notamment des stratégies de production des entreprises et des organismes génétiquement modifiés (OGM).

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

Le Plan doit-il reprendre les thèmes proposés par le Rapport? Cette question peut être discutée. D'une part, il importe surtout de remplir les missions confiées par la loi aux auteurs du Rapport (voir 4.1.2), et ce indépendamment du choix de thèmes spécifiques de développement durable. Si les auteurs du Plan choisissent de ne pas développer les thèmes du Rapport, ils ratent l'opportunité d'exploiter les résultats rassemblés dans ce Rapport. D'autre part, il est souhaitable, pour une bonne liaison avec d'autres niveaux de pouvoir, que le Plan puisse aborder aussi d'autres thèmes apparus après le Rapport et traités par ces autres niveaux de pouvoir. Le processus de prise de décision à la base des liens entre les Rapport et Plan fédéraux est expliqué dans la section 4.1.2. La Belgique fait partie des quelques pays européens qui ont choisi la Stratégie

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

européenne de développement durable comme fil conducteur d'un plan. Le CFDD notamment a reconnu le bien-fondé de ce choix<sup>1</sup>.

### 3.4 Conclusions

Cette partie a tenté d'éclaircir la mesure dans laquelle une suite a été donnée au premier Plan. Elle a établi qu'une suite a bien été donnée à au moins 71 % des mesures proposées. Pour la plupart, ces mesures sont dans une phase de Préparation (20 %) ou sont exécutées (48 %). Les rapports des membres de la CIDD ne font que rarement mention des mesures qui n'ont reçu aucune suite. Ces mesures tombent par conséquent dans la catégorie Absence d'information, laquelle contient un sixième des mesures.

Une analyse du même type a été réalisée par les mêmes experts en 2004, sur base des données disponibles à ce moment (les rapports des membres de la CIDD de 2000 à 2003). Cette analyse a été publiée dans le Working Paper *La politique menée pour un développement durable*. La comparaison des résultats permet de conclure qu'il y a eu un progrès notable entre cette première évaluation et le présent Rapport. Le nombre de mesures pour lesquelles une suite a été donnée est passé de 56 % à 71 % et le nombre de mesures pour lesquelles aucune information n'est disponible a diminué de moitié (de 32 % à 15 %). La boucle d'apprentissage a probablement eu une influence sur ce résultat.

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

La structure du deuxième Plan est plus simple que celle du premier Plan et permet de répondre à un certain nombre d'exigences légales ainsi qu'aux questions posées par le CFDD dans son avis sur le premier Plan. En dépit de cette structure simplifiée, le texte présente encore des faiblesses: il contient par exemple trop peu d'objectifs concrets (voir 3.3.1).

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

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

1. CFDD, 2004: §1.

90 % de mesures, soit elles restent d'application, soit elles sont renforcées, ou affaiblies, soit encore leur cible a été modifiée.

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

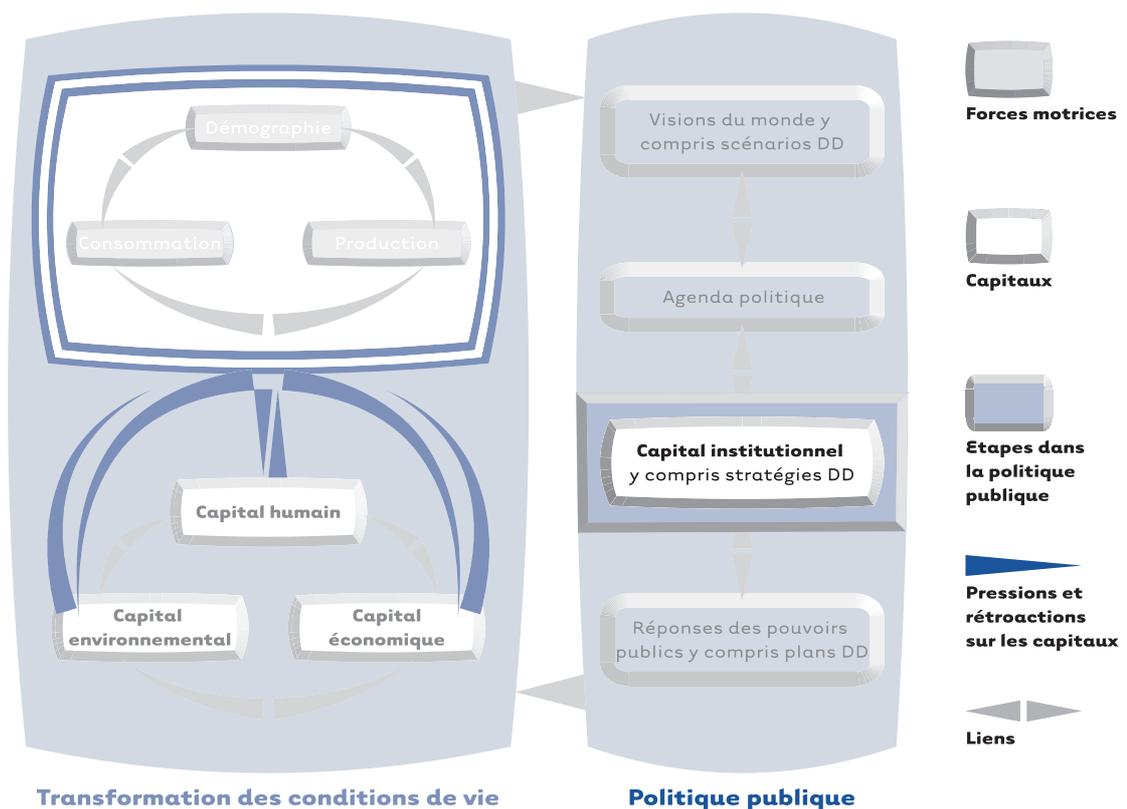
Enfin, il existe un risque de chevauchement entre les Plans de développement durable et certains plans sectoriels. Alors que le deuxième *Plan fédéral de développement durable* se réfère à des plans sectoriels, il ne propose aucune mesure pour améliorer la cohérence entre les processus de planning. Ce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



## 4 Stratégie fédérale de développement durable

La difficulté d'élaborer des décisions de développement durable a été soulignée dans la première partie. C'est pourquoi il est préférable d'inscrire ces décisions dans des "stratégies".

**FIGURE 38 - Modèle TransGovern: stratégies de développement durable**



---

### **Le besoin de stratégie de développement durable**

En 1992 déjà, le Plan d'Action 21 (8.7)<sup>1</sup> engageait les Etats signataires à adopter des stratégies en faveur d'un développement durable. Cet engagement a été confirmé en 1997 par l'obligation, pour chaque pays, d'élaborer de telles stratégies pour 2002. La loi belge du 5 mai 1997 *relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable*<sup>2</sup> constitue une Stratégie de développement durable<sup>3</sup>. Cependant, elle a trait aux compétences fédérales. Il ne s'agit donc pas d'une stratégie nationale.

En 2002, le Plan de Johannesburg<sup>4</sup> précisait que des stratégies nationales de développement durable doivent être prêtes pour 2005. Une stratégie nationale pour la Belgique devrait coordonner les actions des Régions, des Communautés et, éventuellement, des pouvoirs locaux. L'expérience de la Stratégie fédérale peut néanmoins constituer une source précieuse d'enseignements en vue de l'élaboration d'une stratégie nationale.

### **Un plan et une stratégie de développement durable**

Les termes "stratégie" et "plan" sont souvent utilisés l'un pour l'autre. Or, il s'agit de concepts fondamentalement différents. Un plan est un ensemble de décisions qui peuvent faire partie d'une stratégie. Une stratégie est un processus organisant les interactions entre différents acteurs et instruments politiques de façon à améliorer les décisions. Elle permet ainsi de faire évoluer un système dans une direction déterminée.

Toutes les stratégies ne sont pas des stratégies de développement durable. Le développement durable est un processus d'apprentissage, pas une trajectoire tracée d'avance. C'est pourquoi une stratégie de développement durable contient des mécanismes d'évaluation et de participation et laisse une place aux incertitudes<sup>5</sup>. En outre, une stratégie de développement durable met l'accent sur les interactions entre court et long terme de même qu'entre développement ici et dans le reste du monde.

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

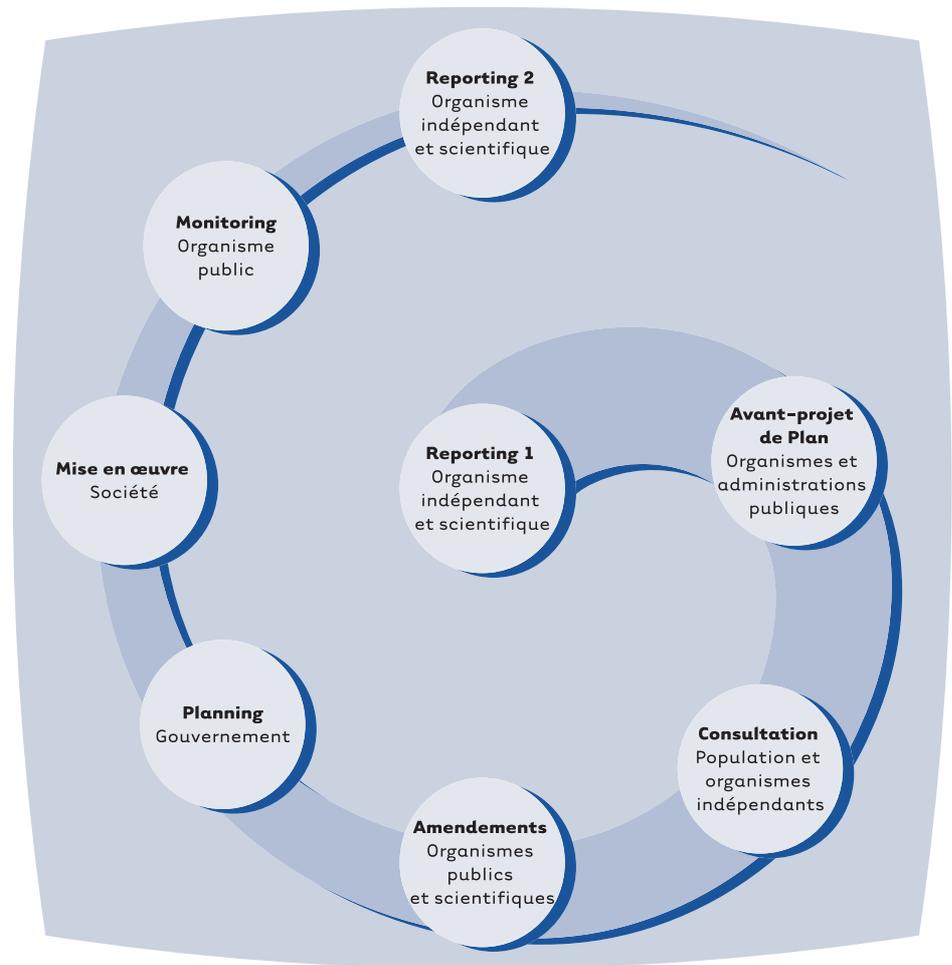
La loi du 5 mai 1997 stipule que le Plan doit être élaboré sur base du Rapport fédéral (art. 3). La phase de rapportage précède la phase de planning et de consultation de la population et des organes consultatifs. Les remarques des citoyens et de ces organes sont traduites en amendements et sont reprises autant que possible dans le texte du futur Plan. Vient ensuite la concertation du gouvernement, puis la décision d'accepter le Plan, lequel doit ensuite être mis en œuvre et faire l'objet d'un suivi pour assurer le contrôle de son application.

En résumé, le cycle de prise de décision complet comprend donc quatre étapes:

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

---

1. CNUED, 1993.  
2. Moniteur belge, 1997.  
3. Gouzée *et al.*, 1999.  
4. ONU, 2002a.  
5. OCDE & PNUD 2002: 30.

**FIGURE 39 - Stratégie fédérale de développement durable**

L'intention du législateur est notamment que l'évaluation de la politique, telle qu'elle apparaît dans les Rapports fédéraux, soit une aide à l'élaboration du Plan suivant. La loi impose une limite de temps à chaque étape du cycle de prise de décision et organise leur enchaînement. Elle prévoit la publication de deux Rapports fédéraux et d'un Plan tous les quatre ans.

La première période de quatre ans, qui couvrait les années 1998 à 2002, initia le premier cycle de prise de décision. Le point de départ de la Stratégie fédérale fut la rédaction en 1998 du premier *Rapport fédéral sur le développement durable*<sup>1</sup> et sa publication en 1999. Le premier *Plan fédéral de développement durable*<sup>2</sup> fut adopté par le gouvernement fédéral pour la période 2000-2004. Ce Rapport fédéral, publié en 2005, évalue sa mise en œuvre alors que le second Plan a été adopté en septembre 2004. Le but des cycles stratégiques est de faire en sorte que les Plans suivants soient chaque fois mieux élaborés. La réalisation du premier cycle de décision et le début du deuxième répondent en grande partie aux engagements internationaux du gouvernement belge de 1992, 1997 et 2002.

1. TFDD, 1999.  
2. Gouvernement fédéral, 2000.

Cette partie met l'accent non pas sur le contenu des Plans et des Rapports fédéraux (le contenu des Plans est évalué dans la troisième partie), mais sur la manière dont s'est déroulé le processus de prise de décision de la Stratégie fédérale de développement durable de 1997 à 2004. La longueur de cette période permet, en outre, de comparer l'élaboration du premier Plan à celle du deuxième.

## 4.1 Du rapportage à la consultation

L'étape de la Stratégie fédérale la moins connue du public est actuellement la première: celle qui va de l'élaboration du *Rapport fédéral de développement durable* à la mise en consultation de *l'avant-projet de Plan fédéral de développement durable*. Pour comprendre comment le contenu des Plans fédéraux de développement durable est déterminé, il convient d'examiner leur lien avec ces deux autres documents. L'élaboration de ces documents a lieu durant la première étape du processus de prise de décision, décrite ci-dessous.

### 4.1.1 Acteurs et répartition des tâches

#### **Rapport fédéral sur le développement durable**

L'étape du rapportage jusqu'à la consultation inclut la rédaction de deux documents importants: le *Rapport fédéral sur le développement durable* et *l'Avant-projet de Plan fédéral de développement durable*. La Task force développement durable (TFDD) rédige le *Rapport fédéral sur le développement durable* sous la responsabilité du Bureau fédéral du plan (BFP). Il n'est pas prévu que celui-ci commande des études à des tiers. L'approche est donc différente de celle adoptée par exemple pour le rapportage environnemental en Région flamande, où un comité de rédaction incorpore dans son rapport des études faites par des tiers.

#### **Avant-projet de Plan fédéral de développement durable**

La rédaction de *l'avant-projet de Plan fédéral de développement durable* nécessite une collaboration entre les différents rédacteurs et entre les services fédéraux.

La répartition des tâches, pour la rédaction de *l'Avant-projet de Plan 2004-2008*, a été différente de celle adoptée pour *l'avant-projet de 2000* comme indiqué au tableau 14. La base réglementaire de ces modifications est l'arrêté royal du 8 décembre 2003<sup>1</sup>. Cette modification de la méthode de travail sur base de l'expérience acquise lors du premier cycle de planning montre que la Stratégie fédérale de développement durable constitue réellement un processus d'apprentissage.

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

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

---

1. Moniteur belge, 2003a.

Dans la pratique, la répartition des tâches prévue par la loi a suivi des modalités différentes pour les deux avant-projets de *Plan fédéral de développement durable*. La raison en est qu'en 2004, deux nouveaux acteurs, qui n'étaient pas en place en 2000, ont été installés, à savoir le Service public fédéral de programmation développement durable (SPP-DD) et le secrétariat de la CIDD. Le tableau 14 montre les différences dans la répartition des tâches pour l'élaboration des deux avant-projets.

**Tableau 14 - Avant-projets de Plan - Répartition des tâches - Comparaison 2000-2004**

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

Source: TFDD.

### **Rédaction et coordination des parties thématiques**

Une première différence importante de distribution des tâches entre les avant-projets de 2000 et de 2004 a trait à la rédaction et à la coordination de la partie sectorielle ou thématique<sup>1</sup>. Lors de l'élaboration du texte de 2000, la TFDD a pris en charge la majeure partie du travail rédactionnel, en accord avec les membres de la CIDD et sur base de leurs contributions substantielles en termes de contenu.

En 2004, la volonté a été de renforcer encore l'approche "bottom-up", dans le but d'impliquer davantage les services fédéraux dans l'élaboration du *Plan fédéral de développement durable* et d'ainsi mieux en garantir la mise en œuvre ultérieure. Les membres de la CIDD ont été plus impliqués dans le processus puisqu'ils ont été invités à formuler, au sein de groupes de travail thématiques, les mesures qui devaient selon eux figurer dans l'avant-projet du deuxième Plan. En ce qui concerne les autres niveaux de pouvoirs, il est à noter que les Régions et les Communautés sont présentes à la CIDD en tant qu'observateurs. La Région flamande a joué un rôle actif dans ce contexte lors de l'élaboration de l'avant-projet de deuxième Plan.

Le secrétariat de la CIDD et le SPP-DD ont été chargés de la rédaction et de l'intégration des parties sectorielles. Un comité de rédaction a formulé des consignes rédactionnelles et a veillé à leur application. Il existait également un groupe d'orientation, pour coordonner la rédaction de l'avant-projet du deuxième Plan. Ce groupe était constitué du Bureau de la CIDD, d'un représentant de la TFDD et d'un représentant du SPP-DD.

L'idée était de partager le plus possible la charge de travail. Cette formule n'a cependant pas permis de donner un encadrement satisfaisant aux groupes de

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

travail. Une autre raison de modifier la répartition des tâches fut le fait que l'application de la loi -telle qu'elle fut comprise pour la rédaction de l'avant-projet en 2000- impliquait dans l'élaboration de la partie sectorielle du Plan des acteurs qui étaient également chargés d'en évaluer l'exécution. Ces intervenants étaient donc à la fois juge et partie.

La Cour des Comptes soulève également cette question: "*La loi et l'arrêté royal relatif à l'organisation et au fonctionnement de la CIDD placent celle-ci et le Bureau fédéral du Plan dans une relation de juges et parties. Cette situation pourrait affecter l'objectivité des rapports fédéraux ou, en tout cas, porter atteinte à l'image de celle-ci.*" Le gouvernement, dans sa réponse à cette évaluation, exprime la volonté de clarifier les relations entre les différents acteurs et, le cas échéant, les modifier<sup>1</sup>.

Le CFDD a demandé, dans l'avis qu'il a rendu sur la loi sur le développement durable<sup>2</sup>, que ce soient des organes différents qui rédigent le Plan et le Rapport fédéral. La nouvelle répartition des tâches rencontre partiellement cette demande. En 2004, seules les parties transversales ont encore été rédigées par la TFDD, mais plus les parties sectorielles. Bien que la répartition des tâches réponde ainsi en partie au souhait du CFDD, les rédacteurs du Plan (à l'exception du SPP-DD) et ceux du Rapport fédéral continuent à appartenir à une seule et même institution (le BFP).

### **Rôle du groupe de travail intercabine**

Une deuxième différence importante est le fait qu'en 2004, pour l'élaboration du deuxième Plan fédéral, un Groupe de travail intercabine a modifié l'avant-projet avant que celui-ci ne soit soumis à la population pour consultation. Lors de l'élaboration du premier Plan, le monde politique n'était intervenu qu'après la consultation et son traitement. Cette absence d'intervention en amont avait conféré un statut peu clair à l'avant-projet du premier Plan. C'est ainsi qu'en 2000, le Parlement fédéral avait refusé de rendre un avis sur l'avant-projet, en raison du fait que l'initiative ne venait pas du gouvernement<sup>3</sup>. Dans son avis sur l'avant-projet de 2000, le CFDD épinglait le problème du statut de ce document<sup>4</sup>. Le CFDD avait réclamé cette intervention politique à plusieurs reprises<sup>5</sup>.

Le but du Groupe de travail intercabine était donc de soumettre à la population un document qui ait dès le départ une plus grande portée politique. Le groupe de travail s'est également efforcé d'améliorer la qualité de l'avant-projet du deuxième Plan.

Cette intervention du Groupe de travail intercabine dans l'élaboration de l'avant-projet de deuxième Plan a peut-être réduit le degré d'implication des administrations. L'élaboration de l'avant-projet du premier Plan leur avait donné un plus grand part de responsabilité dans la rédaction. Pour le deuxième Plan, la rédaction finale de l'avant-projet a été faite en Groupe de travail intercabine et les présidents des groupes de travail n'ont pas été invités à venir défendre leur travail. Le CFDD considère que le caractère *bottom-up* de la procédure est en progrès, mais il se demande s'il y a eu suffisamment d'intégration et de coordination tout au long du processus<sup>6</sup>.

- 
1. Cour des Comptes, 2005: 53-54.
  2. CFDD, 2000b: §7.
  3. Parlement fédéral, 2003b: §27.23.
  4. CFDD, 2000a: §25.
  5. CFDD, 2000b: §8 et CFDD, 2003b: §29.
  6. CFDD, 2004: §81.

### Changement de composition de la CIDD

Si, avant le 30 janvier 2004, seuls des fonctionnaires représentaient les membres du gouvernement au sein de la CIDD, dans la composition actuelle, ce sont des membres des cabinets qui assurent cette fonction. Les fonctionnaires ont à présent un rôle d'expert<sup>1</sup>. Ces nouvelles dispositions sont contenues dans l'Arrêté royal du 8 décembre 2003 modifiant l'Arrêté royal du 1er décembre 1998 portant fixation des règles générales relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Commission interdépartementale du développement durable<sup>2</sup>.

Cette évolution a probablement renforcé l'influence politique de la CIDD (indépendamment de l'intervention du Groupe de travail intercabinets sur l'avant-projet de deuxième Plan). L'arrêté royal modifie également la procédure de rédaction de l'avant-projet de Plan fédéral de développement durable. Il n'est toutefois pas possible de savoir précisément dans quelle mesure ces modifications permettront, à l'avenir, de résoudre les problèmes d'élaboration et d'application des décisions de développement durable rencontrés jusqu'ici.

## 4.1.2 Missions du Rapport fédéral et de l'avant-projet de Plan fédéral

### Triple mission du Rapport fédéral

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

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

Les Rapports fédéraux doivent être largement diffusés (art. 8 de la loi du 5 mai 1997). C'est pourquoi le cabinet les communique à la CIDD et au Ministre qui les adresse au Conseil des Ministres, aux Chambres législatives, au CFDD et aux gouvernements des Régions et des Communautés ainsi qu'à toutes les instances internationales officielles dont la Belgique fait partie et qui sont une émanation de la Conférence de Rio ou y sont associées. Pour la publication du deuxième *Rapport fédéral sur le développement durable*, le cabinet a financé la publication d'un cédérom dans le cadre de cette mission.

### La Stratégie fédérale de développement durable comme processus d'apprentissage

Les Rapports et les Plans doivent se succéder de manière telle que les Rapports fédéraux puissent tirer les leçons de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre concrète d'un Plan. Comme il était montré plus haut dans le texte (voir 3.3.4), le Rapport fédéral n'a pas constitué la principale source d'inspiration pour l'avant-projet de Plan en 2004, sauf en ce qui concerne les parties transversales. Cela procédait d'un choix conscient de s'aligner sur la Stratégie de l'UE, malgré le fait que l'article 3 de la loi du 5 mai 1997 stipule que le Plan est établi sur base du Rapport fédéral.

1. CIDD, 2004a: 5-7.  
2. Moniteur belge, 2003a.

En outre, ce troisième Rapport est le premier à disposer de suffisamment de recul pour évaluer la mise en œuvre du premier Plan. Il est donc actuellement établi<sup>1</sup> que cet enchaînement ne peut pas se dérouler de manière optimale sur une période de quatre ans (c'est-à-dire la période qui s'écoule entre deux Plans).

Un enchaînement optimal serait possible, en revanche, entre deux Plans "pairs" ou entre deux Plans "impairs" successifs. Ce type de cas de figure permettrait à l'un des deux Rapports fédéraux prévus par le cycle de prise de décision de remplir essentiellement ce rôle d'évaluation du Plan précédent. L'autre se verrait attribuer une autre fonction, à savoir la préparation et la prospective nécessaire au Plan suivant. Dans ce cas, les deux Rapports fédéraux à l'intérieur de chaque cycle joueraient un rôle différent.

### **Consultation sur l'avant-projet de Plan**

Quel que soit l'enchaînement entre Rapports et Plans, il est important que la population soit consultée sur le texte de l'avant-projet lui-même. Ce texte qui possède un statut juridique en vertu de l'article 4 de la loi du 5 mai 1997 que n'aurait pas un résumé quelconque dont il n'est nulle part question dans la loi. Mais pour pouvoir consulter la population à propos de l'avant-projet de Plan, il est également important que le document soit lisible et accessible au plus large public possible. Le texte doit en outre susciter le débat par un contenu pertinent, de façon à ce que le public en perçoive clairement les enjeux.

### **Lisibilité de l'avant-projet de Plan**

Or, comme mentionné plus haut (voir 4.1.1.), la procédure de rédaction de l'avant-projet a été axée davantage sur le contenu que sur la lisibilité et l'accessibilité, tant en 2004 qu'en 2000. La rédaction de l'avant-projet de 2004 traduit en outre un souci particulier d'acceptabilité politique. Le souci de lisibilité de l'avant-projet était présent, plus encore en 2004 qu'en 2000. C'est la raison pour laquelle les responsables de la rédaction se sont efforcés de formuler des actions aussi concrètes que possible.

Par ailleurs, le rapport annuel de la CIDD de 2003 mentionne le fait que une partie du texte a été soumis pour avis au Bureau de conseil en lisibilité de l'Institut de formation de l'administration fédérale. A ce propos, le rapport indique: "*La mission s'est avérée complexe compte tenu de la technicité de certaines parties de texte*"<sup>2</sup>. Selon le rapport de la CIDD, les remarques du Bureau de conseil en lisibilité ont été prises en compte dans la version finale. Toutefois, d'après les résultats de la consultation, bon nombre de citoyens ont encore eu des problèmes de compréhension.

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

En ce qui concerne la qualité du texte en tant que contribution au débat, la section 3.3.4 a montré que les références à l'accord de gouvernement de 2003 y sont très présentes: 40 % des mesures contenues dans l'avant-projet du deuxième Plan figuraient en effet déjà dans l'accord de gouvernement. Cela n'est dû qu'en partie à l'intervention du Groupe de travail intercabineaux. La culture répandue au sein de l'administration se focalise sur l'utilisation des moyens plus que sur le résultat atteint par cette utilisation. Généralement, il ne leur est pas demandé de lancer de nouvelles idées, ni même d'accélérer la mise en œuvre d'idées existantes. Il est donc peu probable qu'ils proposent spontanément de nouvelles mesures sans avoir obtenu au préalable l'approbation explicite du ministre concerné.

---

1. Voir Delbaere *et al.*, 2005: 34-36.  
2. CIDD, 2004a: 20.

### **Conséquences pour le processus de consultation**

Le grand nombre de mesures issues de l'accord de gouvernement est problématique puisqu'il s'agit de mesures dont la mise en œuvre est, par définition, déjà décidée. En outre, avant même que les réactions à la consultation aient été traitées, un certain nombre de mesures du deuxième Plan étaient déjà en cours de mise en œuvre.

En témoigne, par exemple, la *Note de politique générale Environnement* du 10 novembre 2003<sup>1</sup>. Cette note dit explicitement qu'une mesure du deuxième Plan est déjà en phase d'exécution, alors qu'à ce moment, la procédure de consultation n'avait même pas encore commencé<sup>2</sup>.

Cette proportion significative de mesures issues de l'accord de gouvernement ne signifie pas nécessairement que les mesures du *Plan fédéral de développement durable* seraient définitives et que la consultation à son propos serait une simple formalité. Les mesures contenues dans l'accord de gouvernement y figurent sous leur forme la plus élémentaire. Elles doivent encore être complétées et précisées au cours du processus décisionnel. Celles-ci peuvent donc encore être corrigées suite à la consultation, même si l'intention politique est bel et bien de donner suite à ces mesures.

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

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

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

## 4.1.3 Communication relative à l'avant-projet de Plan fédéral

### **Responsables de la consultation**

Il ressort de la loi du 5 mai 1997 (art. 4.2) que le pouvoir fédéral est chargé de faire connaître l'avant-projet et d'organiser la consultation à son sujet. Les autorités fédérales invitent les citoyens, les organisations et les institutions à prendre connaissance de l'avant-projet de *Plan fédéral de développement durable* et de leur faire part de leurs commentaires, propositions, objections et ajouts éventuels. En consultant la population, le gouvernement fédéral applique dans une large mesure le principe de participation auquel il a souscrit dans le cadre de la Déclaration de Rio et l'article 7 de la Convention d'Aarhus<sup>3</sup>.

1. Documents parlementaires, 2003b.

2. "En exécution du deuxième Plan fédéral de développement durable, la cellule Changements climatiques préparera le volet fédéral du Plan national climat qui sera adopté par la Commission nationale climat"

3. Gouzée & Mazijn, 2002.

### **Processus de consultation autour du premier Plan**

Entre les deux premières consultations, il y a eu des différences quant aux responsabilités relatives à la publication, à la diffusion et à l'adaptation de l'avant-projet. En 2000, c'est le cabinet du secrétaire d'Etat au développement durable qui a organisé la consultation autour de l'avant-projet. La stratégie de communication et l'affectation des responsabilités ont manqué de clarté aux yeux du public. Pour la première consultation, la loi du 5 mai 1997 a été complétée et enrichie des arrêtés royaux suivants:

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

Ces arrêtés royaux ont été publiés au Moniteur belge le 14 janvier<sup>1</sup>. Le délai était donc très court pour entamer la consultation le 1er février 2000. De plus, le premier de ces arrêtés royaux a été approuvé selon une procédure d'urgence. Les organisations qui voulaient obtenir un subside sur base du second de ces arrêtés, notamment pour organiser une activité d'animation ou d'information, devaient introduire leur demande avant le 21 janvier, soit une semaine après la publication au Moniteur.

Le recours à la procédure d'urgence et les délais extrêmement courts indiquent que la stratégie de communication pour la consultation à propos de l'avant-projet de premier Plan n'avait pas été préparée assez longtemps à l'avance. Ceci peut notamment s'expliquer par le fait qu'un changement de gouvernement avait lieu peu auparavant en juillet 1999.

### **Processus de consultation autour du deuxième Plan**

La rédaction des deux premiers Plans a eu lieu en début de législature, de manière à ce que ce soit le même gouvernement qui approuve le Plan et le mette en œuvre. Pour que la consultation puisse être préparée à temps, le gouvernement sortant a donc dû effectuer les démarches préparatoires utiles.

Pour la stratégie de communication relative au second Plan, un responsable administratif avait été désigné, à savoir le SPP-DD. Sur base des budgets affectés, le SPP-DD a pu élaborer à l'avance une stratégie et communiquer à son sujet. C'était une demande formulée notamment par le CFDD<sup>2</sup>. Cette communication s'est faite en partie lors du Symposium CFDD et Politique scientifique fédérale (en collaboration avec la CIDD et le SPP-DD) du 25 mars 2003<sup>3</sup>.

### **Efforts supplémentaires pour atteindre le grand public**

Le tableau 15 montre qu'un effort particulier a été fourni pour atteindre un public plus large. Dans les grandes lignes, les canaux utilisés afin d'essayer de toucher les citoyens ont été les mêmes. La volonté a été cependant d'adopter un ton plus fluide et moins administratif. C'est ainsi par exemple que la communication gouvernementale a cédé la place à des spots radio. Un autre exemple est la couverture en quadrichromie, préférée à la couverture grise du premier avant-projet. Enfin et surtout, la population a eu plus de temps (90 jours au lieu de 60) pour prendre connaissance de l'avant-projet et pour faire part de ses remarques<sup>4</sup>.

---

1. Moniteur belge, 2000.  
2. CFDD, 2003b: §16.  
3. CFDD, 2003a.  
4. Moniteur belge, 2003b.

**Tableau 15 - Communication relative à l'avant-projet, comparaison 2000-2004**

	Consultation 2000	Consultation 2004
Responsabilité	Cabinet DD	SPP-DD
Lancement	Conférence de presse	Conférence de presse et Journée de formation pour intermédiaires
Délai	Population: 60 jours (1/2 - 31/3) CFDD: 90 jours (11/1 - 10/4)	90 jours (15/2 - 14/5)
Nombre d'exemplaires diffusés	Les chiffres relatifs aux exemplaires imprimés varient entre 15 000 et 17 000 exemplaires (6 000 en néerlandais, 11 000 en français) 4 200 téléchargements	25 000 exemplaires imprimés (12 000 en néerlandais, 12 000 en français, 1 000 en allemand) 3 000 cédéroms 8 440 téléchargements
Langues	Néerlandais, français, traduction allemande partielle via Internet	Néerlandais, français, allemand
Présentation	Très simple, impression en noir et blanc	Couverture en quadrichromie, texte en deux couleurs, aspect soigné, dessins
Diffusion dans les communes	En consultation dans les bibliothèques publiques	En consultation dans les bibliothèques publiques (1 477) Deux exemplaires envoyés à chaque commune (+ affiche)
Campagne via les médias	- annonce publiée 2x dans 7 journaux - annonce publiée 2x dans plusieurs revues - communication gouvernementale par la radio et la TV - sites internet CIDD et Billy-globe	- 2x dans 8 journaux - 1x dans 7 revues - spots radio sur 11 chaînes - 5 100 affiches - sites internet CIDD, Plan2004 et Billy-globe
Débats publics	Plus de 100, subsidiés ou non	108: 75 subsidiés, 10 non subsidiés et 23 organisés par le SPP-DD
Projets subventionnés	25 projets: débats, journées d'étude, réunions d'information et présentations	43 projets: 75 conférences, 25 publications papier et 20 sites internet
Résumé <sup>a</sup>	Non disponible	Disponible
Transparents	Disponibles	Disponibles

a. Le résumé et les transparents sont des supports didactiques et non des documents officiels. Il avait été choisi de ne pas mettre à disposition un résumé de l'avant-projet de Plan, afin d'éviter une confusion possible sur le document soumis à consultation. Pour la deuxième consultation, le résumé était accompagné d'un avertissement prévenant qu'il ne s'agissait pas de l'avant-projet de Plan.

Sources: CDO, 2000; SPP-DD, 2004 & Parlement fédéral, 2000, 2004a & 2004b.

### **Les budgets utilisés pour la consultation**

L'organisation d'une enquête publique a forcément un coût. Les budgets alloués aux consultations de 2000 et de 2004 ne sont pas totalement comparables les uns aux autres, étant donné que l'approche a été différente.

- En 2004, la création du SPP-DD et d'un secrétariat de la CIDD ont en effet permis de faire accomplir par les services publics un certain nombre de tâches qui, en 2000, avaient été déléguées à des services externes.
- En 2000, bon nombre de tâches ont été confiées au Service fédéral d'information. Or, le coût de ces tâches n'est pas connu de façon détaillée.

Une autre différence est que la première consultation a été encadrée par un comité d'accompagnement<sup>1</sup> au sein duquel siégeaient notamment six personnes issues du monde scientifique, lesquelles ont été bien sûr rétribuées.

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

### **Groupe cible visé par la consultation**

La loi stipule que "la population" (art.4 §2) doit être consultée, ce qui laisse entendre que l'ensemble de la population est visée. Cela n'empêche pas les autorités de faire, par ailleurs, un effort particulier afin d'impliquer davantage certaines parties de la population dans la consultation. Or, les cibles visées par la consultation n'étaient pas clairement identifiées dans les stratégies de communication. Ceci est suggéré par les faits suivants.

- Pour l'élaboration de l'avant-projet de 2004, l'importance du groupe cible des 16 à 18 ans a, par exemple, été soulignée tant par le SPP-DD<sup>1</sup> et le CFDD<sup>2</sup> que par la CIDD<sup>3</sup>. Cependant, en réponse à une question parlementaire<sup>4</sup>, la ministre compétente a déclaré en avril 2004 que le groupe cible de la campagne était composé de toutes les personnes de plus de 18 ans résidant en Belgique.
- Le style et le message des différents canaux de communication utilisés n'étaient pas cohérents. Si, d'une part, l'affiche, l'annonce et le lay-out de l'avant-projet du deuxième Plan présentaient bien une unité de style, il n'en allait pas de même pour le spot radio et le site internet [www.plan2004.be](http://www.plan2004.be), dont le style et le message étaient très différents l'un de l'autre, de même que par rapport aux autres supports<sup>5</sup>.
- Il y a eu une concurrence entre différentes activités organisées dans le contexte de la consultation. Lors de la consultation 23 conférences ont été organisées. Un nombre très limité d'intéressés sont venus à ces conférences. Des explications possibles pour ce manque d'intérêt seraient notamment l'invitation adressée à un public trop large qui n'a pas interpellé le citoyen de façon assez personnelle et la concurrence avec d'autres événements subsidiés dans le contexte de la campagne<sup>6</sup>.

### **Critères pour la définition d'un groupe cible:**

Le manque de clarté en ce qui concerne le groupe cible pose la question des critères sur base desquels les autorités pourraient décider quels groupes cibles il conviendrait d'impliquer dans la consultation. Quelques critères possibles sont décrits ci-dessous.

- La représentativité des répondants. Les autorités pourraient tâcher de faire en sorte que tous les groupes de la population soient représentés de façon proportionnelle dans la participation du public à la consultation. Ce n'est apparemment pas le but poursuivi. Il est vrai qu'un tel objectif serait très difficile à atteindre, vu que chacun est libre de réagir ou non.
- L'analyse de l'expérience des consultations antérieures. Après chaque consultation (y compris en dehors du contexte du développement durable), des analyses sont faites pour savoir qui y a réagi. Ces analyses existent aussi pour la première consultation et il en ressort qu'un certain nombre de groupes ont moins réagi (voir 4.2.1). Or, ni dans la communication de la ministre, ni du côté des services publics fédéraux, il n'était question de fournir un effort supplémentaire afin de mieux atteindre les groupes cibles sous-représentés dans la première consultation.

---

1. CFDD, 2003a: 30.

2. CFDD, 2000a: §32.

3. CIDD, 2004a.

4. Parlement fédéral, 2004a: 42.

5. Une question parlementaire adressée à la ministre compétente pour le développement durable exprimait ce manque d'unité de ton comme suit: "Contrairement au spot publicitaire très créatif diffusé sur les ondes, ce site web n'est pas un modèle d'accessibilité" (Parlement fédéral 2004i).

6. CIDD, 2005: 9 et 11.

- La qualité des réactions. Une autre possibilité serait de viser un public qui manifeste un intérêt particulier pour le développement durable et qui dispose d'une bonne connaissance du sujet. La campagne menée autour de la consultation de 2004 visait à susciter un grand nombre de réactions, d'où notamment la diffusion de spots à la radio. Cependant, d'aucuns -notamment le SPP-DD- ont souligné que ce n'est pas tant la quantité que la qualité des remarques du public qui ferait en sorte qu'on en tiendrait compte ou pas.

Il existe sans aucun doute d'autres critères permettant de sélectionner certains groupes cibles qui seraient incités à réagir à l'avant-projet de Plan grâce à des efforts spéciaux. Un certain flou entoure les critères utilisés lors de la deuxième consultation pour atteindre certains groupes en particulier. La manière dont la radio a été utilisée comme outil de communication correspond à la volonté de toucher l'ensemble de la population belge. Le nombre de consultations du site internet a considérablement augmenté durant la période de diffusion du spot.

## 4.2 De la consultation au planning

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

### 4.2.1 Acteurs, avis et réactions

#### **Trois types d'acteurs consultés**

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

- la population et la société civile prennent connaissance de l'avant-projet de Plan et elles y réagissent;
- les conseils consultatifs rendent des avis<sup>1</sup> et font des recommandations en vue du bon déroulement de la consultation;
- les pouvoirs publics organisent la consultation, traitent les réactions et les incorporent dans un projet de Plan<sup>2</sup>. Ils informent la population à propos du déroulement et du résultat du processus de consultation.

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

---

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

**Deux fois moins de réactions et trois fois moins de remarques**

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

Les réactions à l'avant-projet de *Plan fédéral de développement durable 2000-2004* étaient issues de citoyens individuels à concurrence de 89 % (1 540 réactions) et d'organisations à concurrence de 11 % (300 réactions). Les lettres-typées constituent 19 % des réactions des citoyens (319 réactions) et 13 % des réactions des organisations (39 réactions). En 2004, les réactions à l'avant-projet de Plan 2004-2008 sont issues pour 72,5 % de citoyens (584 réactions) et pour 27,5 % d'organisations (221 réactions). Les lettres-typées constituaient 0,3 % des réactions des citoyens (2 réactions) et 33,0 % (73 réactions) de celles émanant d'organisations.

**759,62 EUR par réaction en 2004 pour 204,90 EUR par réaction en 2000**

Une première constatation importante est que la réponse globale de la population a chuté de plus de 50 % entre la première consultation (1 887 réactions) et la deuxième consultation (805 réactions). Cette évolution est contraire aux attentes, compte tenu des efforts de communication supplémentaires autour de l'avant-projet de 2004. La réponse à une question parlementaire posée à ce sujet<sup>1</sup> a donné lieu à un article de presse extrêmement négatif<sup>2</sup>. Cet article mentionnait un coût par réaction de 675,00 EUR. Si l'on fait le même calcul que le journaliste (moyens engagés divisés par le nombre de réactions), mais sur base des données disponibles actuellement, le coût par réaction atteint même 759,62 EUR. Par comparaison, vu que la communication autour du premier Plan a coûté 386 636,84 EUR et que le nombre de réactions était de 1 887, le coût par réaction était donc de 204,90 EUR. La faiblesse de la réaction du public à la deuxième consultation fait l'objet d'une analyse détaillée ci-dessous, de façon à ce qu'à l'avenir, la population puisse être consultée avec davantage d'efficacité.

**Au-delà du nombre de réactions: la conscientisation**

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

---

1. Parlement fédéral 2004b.  
2. De Standaard, 2004.

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

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

La première explication possible est que certains citoyens réagissant à la consultation se soient demandés si les décideurs politiques prendraient leur opinion au sérieux et si les consultations n'étaient pas simplement des exercices formels sans grand impact. Cette réaction peut être comprise à la lumière des constatations suivantes, déjà évoquées à la section 4.1.2:

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

Si les citoyens avaient effectivement le sentiment que leur réaction à l'avant-projet de Plan serait sans effet, cela pourrait expliquer en partie pourquoi ils ont globalement moins réagi. Le CFDD a également exprimé ses inquiétudes au sujet de la motivation de la population pour participer à la consultation, motivation qui dépend du fait qu'il est tenu compte des apports du public<sup>1</sup>.

Une deuxième explication possible est le fait que la politique de développement durable dépend d'une série d'exigences institutionnelles qui sont difficiles à rencontrer et qu'elle ne peut guère mettre de succès spectaculaires à son actif. Il se pourrait dès lors qu'un certain nombre de citoyens soient découragés de participer encore une fois à une telle consultation. Un manque de volontarisme politique est peut-être une des causes de ces déceptions. Mais cela peut aussi être imputé à des attentes exagérées de la part d'un certain nombre de citoyens par rapport à la difficulté d'élaborer de telles décisions.

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

Une troisième explication peut être liée au fait que la population n'a pas pu disposer d'informations sur la mise en œuvre du premier Plan avant la consultation. Une telle absence d'informations alimente le scepticisme par rapport à l'ensemble du processus de prise de décision. Durant la consultation, la CIDD a encore diffusé un certain nombre de documents via internet afin de pallier à ce manque d'informations. Toutefois, ces documents ne permettent pas non plus de se faire une idée claire de la mesure dans laquelle le premier Plan a été mis en œuvre. Ces documents font l'objet d'un commentaire plus détaillé à la section 4.4.2.

**La multiplication des consultations provoque une lassitude**

Une quatrième explication repose peut-être sur une fatigue du public. Dans son avis sur la stratégie de consultation, le CFDD mettait en garde contre une volonté excessive de sonder l'opinion, susceptible d'entraîner une lassitude par rapport aux consultations, de même qu'une perte de crédibilité<sup>2</sup>. Ceci dit, il n'y a pas d'indices concrets selon lesquels un tel phénomène aurait existé au niveau du citoyen. En tout cas, personne n'a réagi explicitement en ce sens dans la consultation de la population. Par contre, au niveau des grands groupes sociaux et des conseils consultatifs, le souhait d'une organisation plus efficace de leur participation est à noter<sup>3</sup>.

1. CFDD, 2003b: §12.  
2. CFDD, 2003b: §4.  
3. CFDD, 2003a.

**Texte inadapté pour une consultation grand public**

Comme cela a été exposé à la section 4.1.2, la forme et le contenu de l'avant-projet de Plan n'étaient pas suffisamment adaptés à une consultation visant le grand public. Cette cinquième explication n'est toutefois pas décisive, vu que la forme et le contenu de l'avant-projet de 2000 n'étaient guère plus accessibles. Ce problème est lié à la question de savoir quels critères les pouvoirs publics utilisent pour impliquer plus particulièrement certains groupes cibles dans la consultation et quelle stratégie ils développent de manière à mobiliser effectivement ces groupes cibles (voir. 4.1.3).

**Changement du soutien social au développement durable**

Une dernière explication possible du nombre réduit de réactions est que la partie de la population motivée par les questions de développement durable a diminué durant la période 2000-2004. L'étude réalisée conjointement par la KUL et l'ULB à la demande du CFDD<sup>1</sup> permet de tester la valeur de cette hypothèse. Selon cette étude, l'appui au développement durable au sein de la société n'a pas diminué entre 1999 et 2002. De plus, il existe des raisons de croire qu'après 2002 également, cette part est resté assez constante<sup>2</sup>.

La majorité des personnes ayant réagi à la consultation sont des hommes francophones titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur et salariés ou indépendants<sup>3</sup>. Ces caractéristiques valent pour les deux consultations. En ce qui concerne l'âge, il y a toutefois une certaine évolution. Lors de la deuxième consultation, la majorité des participants avaient entre 31 et 50 ans, alors que lors de la première consultation, cette tranche d'âge était moins représentée que celle additionnant les répondants plus âgés et plus jeunes. La plupart des grands groupes sociaux étaient représentés dans les réponses aux deux consultations. Enfin, la baisse du nombre de réactions émanant d'organisations était moins prononcée que celle du nombre total de réactions.

Les réactions à la deuxième consultation ont été analysées pour déterminer les thèmes<sup>4</sup> qui faisaient l'objet de plus ou moins d'attention de la part de certains groupes ou organisations. Le thème Energie, transports, ozone et climat a suscité relativement peu de remarques des organisations actives dans le domaine du développement durable, alors qu'il a retenu proportionnellement davantage l'attention des employeurs. Sans surprise, le thème Pauvreté, endettement et santé attirent relativement peu l'attention des organisations environnementales et de protection de la nature.

**Les sources d'information pour la consultation**

Comme évoqué plus haut, plusieurs sources d'information ont été utilisées pour informer le public à propos de la consultation. Le tableau 16 présente un aperçu comparatif de l'impact effectif de ces différentes sources d'information lors des deux consultations.

- 
1. ULB & KUL, 2002.
  2. Un certain nombre de tendances laissent penser que les attitudes favorables à plusieurs composantes du développement durable se renforcent. Il est notamment possible de s'en apercevoir en observant le comportement des consommateurs. Une étude de TNS-Dimarsco réalisée en 2003 montrait en effet que la connaissance du label Max Havelaar était passée de 40 % en 2001 à 47 % en 2003 (source: site internet Max Havelaar). Les placements éthiques connaissent également une progression (Zuinen, 2004a, Supplément IDD, fiche n°22). Enfin, les grandes chaînes de distribution tentent d'attirer la clientèle en utilisant l'argument de la responsabilité sociale.
  3. Pour une analyse plus détaillée des réactions aux deux consultations, voir: Delbaere et al., 2005.
  4. Les catégories thématiques utilisées sont celles du premier Plan. Les actions du deuxième Plan ont été ensuite redistribuées selon ces différentes catégories. Pour plus d'explications, voir Delbaere et al., 2005.

**Tableau 16 - Réactions à la consultation selon les différentes sources d'information - comparaison 2000-2004**

	Consultation 2000		Consultation 2004	
	Nombre de réactions	Pourcentage	Nombre de réactions	Pourcentage
Presse écrite	441	35,6	137	21,1
Télévision	} 153	} 12,3	12	1,8
Radio			279	42,9
Internet	43	3,4	81	12,5
Commune	46	3,8	/	/
Bibliothèque	16	1,3	/	/
Affiche	/	/	2	0,3
Autre personne	/	/	55	8,5
Autres	541	43,6	84	12,9
Total	1 240	100,0	650	100,0
Valeurs manquantes	674	(35,7)	80	11,0
Total	1 887	(100,0)	730	100,0

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

**Le spot radio est la source d'information principale**

La radio a eu nettement plus d'impact lors de la consultation de 2004: près de la moitié des personnes qui ont réagi ont en effet été mises au courant de la consultation via ce canal. Si la télévision est restée une source d'information, c'est grâce aux émissions d'actualités, vu qu'il n'y a pas eu de spot télé en 2004. Pour le reste, la presse écrite et, dans une moindre mesure, internet, restent des moyens d'information importants.

Il y a quelques différences entre les réactions francophones et néerlandophones. En moyenne les francophones ont été davantage informés de l'existence de la consultation via la presse écrite et la télévision, tandis que les néerlandophones l'ont été davantage via internet et d'autres canaux d'information tels que le lieu de travail ou des contacts privilégiés avec des ONG ou des syndicats.

## 4.2.2 Adaptation de l'avant-projet de Plan fédéral

### Responsables de l'adaptation de l'avant-projet de Plan

Outre la tâche de faire connaître l'avant-projet de Plan et d'organiser la consultation publique le concernant, les autorités ont également la responsabilité d'examiner les réactions du public et de les prendre en compte dans l'avant-projet pour établir un projet de Plan. La CIDD transmet le projet de *Plan fédéral de développement durable* au Conseil des ministres, ainsi que les avis (art.4 §4 de la loi du 5 mai 1997). C'est donc le Conseil des ministres qui décide de la version finale du Plan et c'est durant cette phase qu'a lieu la négociation politique à propos du Plan.

**Tableau 17 - Responsabilités en matière de traitement de la consultation - comparaison 2000-2004**

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

Source: TFDD.

En 2000, un contractant, le "Centrum voor Duurzame Ontwikkeling" (CDO) de l'Université de Gand et la TFDD ont assuré ensemble le traitement des réactions de l'avant-projet du premier Plan. La description détaillée de la méthode utilisée se trouve dans la note méthodologique qui accompagnait le projet du premier *Plan fédéral de développement durable*<sup>1</sup>. Cette méthode a également connu une évolution.

### Processus suivi pour le premier Plan

Pour voir dans quelle mesure il a été tenu compte des souhaits de la population, une version du projet de *Plan fédéral de développement durable 2000-2004* qui indique les différences<sup>2</sup> entre l'avant-projet et le projet a été rendu publique. Les raisons pour lesquelles le Conseil des ministres s'est écarté de l'avis du CFDD se trouvent consignées dans le document *Motivation des dérogations à l'avis du Conseil fédéral du développement durable*<sup>3</sup>. Le rapport annuel de 2000 du CFDD<sup>4</sup> ne permet pas de savoir ce que pense le CFDD de ces efforts faits pour rendre compte des effets de la consultation.

L'avant-projet, le projet et la version finale du premier Plan fédéral sont accessibles, de même qu'un certain nombre de notes d'accompagnement et de commentaires annexes, sur le site internet de la CIDD ([www.cidd.fgov.be](http://www.cidd.fgov.be)). La note d'accompagnement qui se rapporte au projet de Plan de 2000 indique également qu'un document de synthèse suivra, afin de donner un aperçu clair de ce qui a changé par rapport à l'avant-projet. Ce document n'a toutefois jamais vu le jour.

1. CIDD & TFDD 2000.

2. Les passages supprimés sont barrés et les passages ajoutés sont soulignés.

3. La loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable (art. 5 §1) oblige le gouvernement à motiver les dérogations à l'avis du CFDD (Moniteur belge, 1997).

4. CFDD, 2001: 19.

Le 31 mai 2000, une lettre de remerciement a été envoyée à tous les citoyens et à toutes les organisations qui ont répondu à l'enquête publique. Cette lettre explique succinctement la procédure que la CIDD a suivie pour réaliser le projet de Plan. Cette lettre attire également l'attention sur les documents qui se trouvent sur le site de la CIDD.

### **Processus suivi pour le deuxième Plan**

Lors de la consultation sur l'avant-projet de deuxième Plan, le travail a été distribué parmi des acteurs différents. Le SPP-DD et le secrétariat de la CIDD ont réparti les tâches de manière à ce que l'un et l'autre fasse chacun leur part de chaque tâche (tableau 17), mais la CIDD a toujours assumé la responsabilité finale. Rappelons à cet égard que la composition de la CIDD a changé entre les deux consultations (voir 4.1.1).

En 2004, le projet de Plan n'a pas été rendu public, contrairement à ce qui avait été annoncé dans l'introduction de l'avant-projet (p.7). En revanche, le secrétariat de la CIDD a publié un *Document d'appréciation des réactions à la consultation relative au deuxième Plan fédéral de développement durable 2004-2008*<sup>1</sup>. Ce document, qui n'avait pas été prévu pour le premier Plan, indique quels sont les changements intervenus entre l'avant-projet et la version finale du Plan. Il mentionnera également les dérogations à l'avis du CFDD. Comme pour le premier Plan, une lettre de remerciements a été envoyée à toutes les personnes ayant participé à la consultation. Cette lettre était accompagnée d'une brochure faisant la synthèse du Plan 2004-2008.

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

Les différences entre l'avant-projet de deuxième Plan et sa version définitive résultent de modifications importantes à la fois dans la structure du document et dans les mesures elles-mêmes. La modification la plus importante touche à la structure. L'avis du CFDD indiquait en effet que l'introduction des actions dans les thèmes était parfois trop arbitraire<sup>2</sup>. Suite à cette remarque du CFDD, la structure de l'avant-projet de deuxième Plan a été modifiée (voir 3.3.1).

La structure de la version finale diffère également de celle de l'avant-projet en ce qui concerne la présentation de chaque action prise individuellement. L'avant-projet comportait ainsi une rubrique Impact, qui estimait dans les grandes lignes quels seraient les effets de chaque action. Pour le CFDD, il s'agissait là d'un élément positif, même si cette évaluation de l'impact était inégale d'une action à l'autre<sup>3</sup>. Cette rubrique n'a pas été reprise dans la version finale du Plan. Elle a été remplacée par une mesure qui requiert une évaluation des effets de chaque mesure.

Dans son Rapport annuel 2004<sup>4</sup> le CFDD évalue les changements apportés à l'avant-projet de Plan: *"Il apparaît, de la note de motivation, que pour les mesures concrètes 82 des 133 remarques du CFDD ont été suivies (soit les 2/3). Un examen de la note de motivation nous apprend ce qui suit:*

- *Pour les actions concernant la pauvreté et l'exclusion sociale, qui ont été les moins adaptées, on a le moins tenu compte des remarques du CFDD, qui étaient surtout générales.*
- *Les remarques générales sur les actions concernant le vieillissement ont conduit à peu de remaniement de ces actions, les remarques spécifiques ont été parfois suivies, et parfois pas.*

---

1. CIDD, 2005.  
 2. CFDD 2004, §41.  
 3. CFDD 2004, §68.  
 4. CFDD, 2005.

- *Les remarques générales sur les actions concernant la santé ont tout aussi peu conduit à une adaptation fondamentale; cependant, les remarques ponctuelles ont été bien suivies.*
- *Les recommandations pour les actions concernant les ressources naturelles ont été suivies en majeure partie.*
- *Certaines actions concernant le climat, l'énergie propre et la mobilité ont été remaniées fondamentalement, et il a été tenu compte des remarques du conseil dans de nombreux cas.*
- *L'action concernant la responsabilité sociale des entreprises a été mieux développée, tenant compte des suggestions du CFDD".*

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

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

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

## 4.3 Du planning à la mise en œuvre

La troisième étape de la Stratégie fédérale de développement durable est celle qui va de l'adoption de la version finale des Plans à leur mise en œuvre. Afin de mieux comprendre les mécanismes de cette mise en œuvre, il est important de connaître les acteurs impliqués, leurs rôles respectifs dans cette mise en œuvre, ainsi que les leviers nécessaires.

### 4.3.1 Acteurs de la mise en œuvre

Les mesures et les lignes directrices du Plan sont développées et mises en œuvre via les procédures de prise de décision habituelles du gouvernement. Lorsque c'est nécessaire, elles sont soumises au Parlement pour approbation. Les principaux acteurs de la mise en œuvre du Plan sont donc le gouvernement et le Parlement. Mais pour donner un nouvel élan à la mise en œuvre de la politique de développement durable, le gouvernement a créé le SPP-DD (fin 2002) et les cellules de développement durable (fin 2004).

#### 4.3.1.1 Gouvernement fédéral

##### Accords gouvernementaux

L'introduction de l'accord de gouvernement fédéral de 1999 mentionne le développement durable comme l'un des quatre axes d'orientation de sa politique. En ce sens, le développement durable obtient un statut en tant que vecteur de l'ensemble de la politique. Toutefois, le titre et la place du chapitre Mobilité et développement durable dans le texte de cet accord réduisent le concept à l'environnement et aux problèmes associés. Dans l'introduction et à d'autres endroits de l'accord de gouvernement de 2003, le développement durable est cité parmi un grand nombre de priorités.

Dans ces deux accords gouvernementaux, le développement durable est donc considéré à la fois comme un secteur et comme un point de départ pour l'ensemble de la politique gouvernementale. Cette ambiguïté affaiblit le rôle que le développement durable peut jouer dans la politique du gouvernement fédéral.

##### Notes de politique générale

Le deuxième *Rapport fédéral sur le développement durable* a analysé dans quelle mesure le *Plan fédéral de développement durable 2000-2004* était présent dans la politique générale du gouvernement fédéral. À cette fin, ses auteurs ont analysé les notes de politique générale annuelles que déposent les membres du gouvernement lors de la confection du budget<sup>1</sup>. Ce travail a débouché sur l'observation suivante: "*L'approbation du Plan n'a pas causé de changement majeur dans le gouvernement quant à la diffusion des principes de développement durable présentés par le Plan. Une influence est cependant sensible dans les termes utilisés et dans le contenu de certaines notes de politique générale*"<sup>2</sup>.

Certaines notes de politique générale font mention du *Plan fédéral de développement durable 2000-2004* pour motiver certains choix.

- Pour 2001, trois notes le mentionnent explicitement au moins une fois: Affaires sociales, santé et environnement (p. 91), Transports et infrastructure (p. 8) et Classes moyennes et agriculture (p. 10).
- Pour 2002, il y a cinq citations explicites: Énergie et développement durable (p. 3), Justice (p. 11), Intégration sociale et économie sociale (p. 19), Transports et infrastructure (p. 23) et Santé et environnement (p. 65).
- Pour 2003, trois notes de politique générale le mentionnent: Santé et environnement (p. 50), Mobilité (p. 4) et Intégration sociale et économie sociale (p. 47).
- Pour 2004, cinq notes font référence au Plan: Économie sociale (p. 20), Mobilité (p. 6), Développement durable (p. 4), Emploi et bien-être au travail (p. 26) et Intégration sociale (p. 28).
- Pour 2005, les notes de politique générale qui font référence au Plan fédéral de développement durable sont également au nombre de cinq: Mobilité (p.33), Fonction publique, intégration sociale, politique des grandes villes et égalité des chances (p.50), Environnement et pensions (p.4), Économie sociale (p.21) et Développement durable (p.3).

Il y a donc eu une petite pénétration en 2002 mais qui n'a pas pris d'ampleur depuis lors.

1. Pour un commentaire relatif à cette source d'information, voir TFDD 2002: 96.  
2. TFDD, 2002: 102.

Une tendance des notes de politique générale est d'utiliser de plus en plus souvent les termes "durable" et "développement durable". Il est clair que ces termes ne font pas toujours référence au contexte politique fédéral ou international de développement durable. Il apparaît néanmoins qu'outre l'usage rhétorique de ces termes dans certains documents, il existe une volonté de faire entrer le développement durable dans le cadre de référence de la politique.

Ainsi, dans la note de politique générale de la ministre de l'Economie, de l'énergie, du commerce extérieur et de la politique scientifique se rapportant à l'année budgétaire 2004, il est, par exemple, inscrit que: "*La politique énergétique doit être menée de façon durable et doit être basée sur les lignes directrices suivantes: diminution des émissions des gaz à effet de serre (ce qui s'inscrit dans la politique climatique globale), optimisation du rendement énergétique et de la sécurité des installations électriques et à gaz*"<sup>1</sup>. Viennent ensuite différents points qui développent ces lignes de force de façon plus détaillée. Ceci montre que ces lignes de force commencent à avoir également une valeur opérationnelle.

### Projets locaux

La politique en matière de développement durable est également mise en œuvre en dehors du cadre légal dans lequel s'inscrit le Plan. La ministre du Développement durable soutient par exemple des projets locaux concrets, notamment sur le plan des finances, afin d'élargir la base sociale au développement durable<sup>2</sup>. La raison pour laquelle ces efforts se font en marge du contexte général du Plan n'est pas claire. Les effets que ces efforts peuvent avoir sur la Stratégie fédérale ou la place qu'ils peuvent occuper au sein de cette Stratégie sont également inconnus.

#### 4.3.1.2 Parlement fédéral

Le *Plan fédéral de développement durable 2000-2004* prévoit la tenue d'un débat parlementaire annuel sur la prospective en matière de développement durable. Cette décision a été appliquée une seule fois<sup>3</sup>. Une évaluation en est faite dans le deuxième Rapport fédéral: "*Le premier de ces débats fut essentiellement consacré à établir un état des lieux de la politique fédérale en matière de développement durable et à dégager des pistes pour améliorer le rôle des différents acteurs de la loi du 5 mai 1997. Il n'y a donc pas eu de débat sur des travaux de prospective concernant différents aspects du développement durable en Belgique et au niveau international, comme prévu par le Plan*"<sup>4</sup>.

Le deuxième Plan (§4203) évoque à nouveau ce débat: "*Ce débat devra se concentrer sur l'identification des incertitudes et sur les instruments prospectifs qui peuvent aider à faire des choix collectifs menant à un développement durable*". D'autres références plus prudentes aux travaux du Parlement sont faites dans le deuxième Plan. Les Plans fédéraux de développement durable émanent en effet du gouvernement et à ce titre, ils ne peuvent donner lieu à la programmation d'activités parlementaires. Conformément à la séparation des pouvoirs, le Parlement n'est pas lié par ces textes.

---

1. Documents parlementaires, 2003c: 36.

2. Documents parlementaires, 2003a: 6.

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

4. TFDD, 2002: 209.

## Débats

Toutefois, le Parlement prend lui-même aussi certaines initiatives dans le domaine du développement durable. Le 3 avril 2003, il a notamment débattu de la *Proposition de résolution concernant le développement durable*<sup>1</sup>. Le compte rendu de ce débat<sup>2</sup> montre certaines lacunes dans la connaissance du dossier et montre que les partis se basent sur des interprétations et des évaluations divergentes.

Dans la résolution, le Parlement demande notamment au gouvernement qu'il évalue à l'avance les effets de sa politique sur le développement durable et qu'il tienne compte par ailleurs de l'évaluation du *Rapport fédéral sur le développement durable*. De son côté, le Parlement s'engage à se montrer plus actif en matière de développement durable sur un certain nombre de points bien précis.

Plus récemment, la Commission spéciale mondialisation de la Chambre et du Sénat a pris l'initiative de présenter au gouvernement des recommandations concernant les Objectifs du millénaire. Elle a présenté ces recommandations au cours d'une séance plénière, le 24 mars 2005, durant laquelle celles-ci ont été amendées et adoptées. Pour aboutir à ces recommandations, la Commission mondialisation a invité une dizaine d'experts de la société civile, des institutions internationales, des services publics ainsi que le ministre de la Coopération au développement à des auditions au cours desquelles l'exposé de l'invité était suivi d'un débat.

Les textes des exposés et des débats, disponibles sur le site de la Chambre des représentants, donnent un large écho aux questions reliées à la réalisation des Objectifs du millénaire comme l'endettement, le commerce, le prix des matières premières, les droits de l'homme, la gouvernance, le crime organisé, le commerce des armes, les institutions internationales, l'aide au développement et les moyens de financement alternatifs comme la taxe Tobin. Ces débats<sup>3</sup> sont complétés de recommandations théoriques et opérationnelles demandant au gouvernement d'agir au travers de ses prises de positions dans les enceintes internationales et via la politique fédérale belge des affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement.

## Propositions de loi

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

- *Proposition de loi liant l'octroi d'aides publiques belges destinées à des investissements à l'étranger à des normes d'entreprise durable et responsable*<sup>4</sup>.
- *Proposition de loi modifiant la loi du 31 août 1939 sur l'Office national du ducroire*<sup>5</sup>.
- *Proposition de loi instituant auprès du service public fédéral Économie, PME, Classes moyennes et Énergie un Conseil de l'investissement socialement responsable*<sup>6</sup>.

---

1. Parlement fédéral, 2003a.  
 2. Parlement fédéral, 2003b.  
 3. Documents parlementaires, 2005.  
 4. Parlement fédéral, 2004c.  
 5. Parlement fédéral, 2004d.  
 6. Parlement fédéral, 2004j.

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

- Proposition de loi modifiant l'article 69 du Code des impôts sur les revenus de 1992<sup>1</sup>.
- Projet de loi modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992 en ce qui concerne la déductibilité des indemnités de déménagement accordées par l'employeur<sup>2</sup>.
- Proposition de loi visant à instaurer des avantages fiscaux pour des placements favorisant le développement durable<sup>3</sup>.
- Proposition de loi instituant un Fonds pour la promotion du développement durable et complétant l'article 198 du Code des impôts sur les revenus 1992<sup>4</sup>.

### **Particularités de ces propositions de loi**

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

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

Une seule proposition de loi, déposée le 13 mai 2004, fait exception à cette règle générale. Cette proposition vise à modifier la *loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable*. Elle vise plus précisément à confier une nouvelle tâche à la CIDD, à savoir le "contrôle de la durabilité"<sup>5</sup>. La proposition souhaite attribuer ce rôle à la CIDD et pas aux cellules de développement durable, lesquelles sont chargées, selon l'accord de gouvernement, d'évaluer toutes les décisions du gouvernement en matière de développement durable (voir 4.3.1.3).

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

### **Questions parlementaires**

Durant la précédente législature ainsi que celle en cours, le nombre de questions à la Chambre se rapportant à la mise en œuvre de la politique fédérale de développement durable est resté fort limité. En 2004, il y a toutefois eu un regain d'intérêt de la chambre pour ce sujet, avec une série de questions portant sur la consultation<sup>6</sup>. Le sénat s'est montré plus actif, à travers quelques questions par rapport à la mise en œuvre de la loi de 1997 et du premier Plan fédéral.

---

1. Parlement fédéral, 2004e.  
2. Parlement fédéral, 2004f.  
3. Parlement fédéral, 2004g.  
4. Parlement fédéral 2004k.  
5. Parlement fédéral 2004h.  
6. Parlement fédéral 2004a, 2004b, 2004i.

- Une demande d'explications au ministre des Télécommunications et des entreprises et participations publiques, chargé des Classes moyennes<sup>1</sup> porte notamment sur la participation du représentant du ministre aux travaux de la CIDD et sur celle de de la Régie des Bâtiments à la mise en œuvre du premier *Plan fédéral de développement durable*.
- Une demande d'explications au ministre de la Protection de la consommation, de la santé et de l'environnement<sup>2</sup> porte sur le *Plan directeur produits* prévu par le premier *Plan fédéral de développement durable*.
- Une question écrite au ministre de l'Economie, de l'énergie, du commerce extérieur et de la politique scientifique<sup>3</sup> porte sur le commerce international, notamment sur les mesures prises pour mettre en œuvre le paragraphe 570 du premier Plan.
- Une question orale au ministre de l'Environnement, de la protection de la consommation et du développement durable<sup>4</sup> porte sur la réalisation du premier *Plan fédéral de développement durable*.

#### 4.3.1.3 SPP-DD et cellules de développement durable

Les deux nouveaux acteurs apparus sur la scène belge du développement durable en 2003 et 2004 sont le Service public fédéral de programmation développement durable (SPP-DD) et les cellules de développement durable. Le but de leur création est de renforcer la Stratégie fédérale de développement durable pour la mise en œuvre de la politique.

##### **Missions du SPP-DD**

Lors de sa création, le SPP-DD s'est vu confier trois missions<sup>5</sup>:

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

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

##### **Missions des cellules de développement durable**

Comme l'indique l'accord de gouvernement de 2003, *"des 'cellules de développement durable' seront constituées au sein des divers services publics fédéraux. Celles-ci apprécieront toutes les décisions majeures prises par les autorités à la lumière de leur effet en matière de développement durable"*<sup>6</sup>. Cette décision a été concrétisée par l'arrêté royal du 22 septembre 2004 portant création des cellules de développement durable au sein des services publics fédéraux, des services publics fédéraux de programmation et du ministère de la Défense.

En vertu de cet arrêté, une cellule de développement durable est créée au sein de chaque service public fédéral et de programmation, sous l'autorité du fonc-

---

1. Sénat de Belgique, 2002.  
 2. Sénat de Belgique, 2003.  
 3. Sénat de Belgique, 2004a.  
 4. Sénat de Belgique, 2004b.  
 5. Moniteur belge, 2002.  
 6. Gouvernement fédéral, 2003: 53-54.

tionnaire dirigeant. Les missions de ces cellules sont précisées à l'article 4 de l'arrêté:

- "1° la rédaction d'un projet de plan d'action pour son service." Un premier plan d'action est prévu pour l'année civile 2005;*
- "2° l'exécution d'une EIDDD ou la coordination de l'exécution d'une EIDDD sur des décisions conformément au plan d'action." L'Evaluation d'incidence des décisions sur le développement durable (EIDDD) est l'ensemble des méthodes mises en œuvre afin d'étudier les effets sociaux, économiques et environnementaux possibles d'une politique proposée par les services concernés, avant la prise de décision finale la concernant;*
- "3° la sensibilisation de son service au développement durable;*
- 4° la coordination interne de l'exécution des mesures du Plan fédéral de Développement durable en cours qui ont été confiées à son service en vertu de ce plan;*
- 5° le soutien des représentants du gouvernement fédéral lors de la rédaction du rapport visé à l'article 16, troisième alinéa, de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique de développement durable;*
- 6° la représentation de son service à la Commission interdépartementale du Développement durable visée à l'article 12, § 1er, de l'arrêté royal du 1er décembre 1998 portant fixation des règles générales relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Commission interdépartementale du Développement durable;*
- 7° le soutien de la Task Force Développement durable du Bureau fédéral du Plan lors de la rédaction du Rapport fédéral de développement durable en lui fournissant des données et des informations;*
- 8° la diffusion au sein de son service de chaque Rapport fédéral sur le Développement durable".*

En vertu de l'article 5 de l'AR, les cellules comprennent en leur sein:

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

### 4.3.2 Leviers de la mise en œuvre

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

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

#### 4.3.2.1 Statut juridique du Plan

Dans l'article 5 §1, la loi du 5 mai 1997 précise: "Le Roi fixe le plan par arrêté délibéré en Conseil des Ministres. [...] Le plan est publié par extrait au Moniteur belge". La Cour des Comptes estime sur cette base que le législateur a choisi de doter le Plan d'un statut relativement fort<sup>1</sup>.

#### **Le Plan fédéral ne joue pas un rôle central**

Deux phrases réduisent la portée juridique des Plans fédéraux de développement durable. Tant le premier que le deuxième Plan précisent dans leur premier paragraphe: "Bien que le Plan soit fixé par un arrêté royal, il n'a pas de caractère impératif et n'entraîne pas de conséquences directes pour le citoyen. Le Plan n'a donc pas de force réglementaire, mais indique les lignes directrices de la politique que le Gouvernement a l'intention de mettre en œuvre"<sup>2</sup>. Les gouvernements qui ont approuvé les deux Plans fédéraux de développement durable ont donc choisi de ne pas leur faire jouer un rôle central dans la politique du gouvernement.

#### 4.3.2.2 Notoriété et clarté du processus de planning

#### **L'attention publique peut augmenter la pression politique**

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

- La consultation et la communication qui l'entoure portent le Plan une première fois à l'attention du public. Cette étape peut faire émerger une certaine pression de la part de la population et de la société civile en faveur de la mise en œuvre du Plan.
- L'art. 5 §3 de la loi sur le développement durable indique que le gouvernement fixe par arrêté royal ce qu'il y a lieu de faire pour faire connaître le Plan.  
Pour le premier Plan, cet arrêté royal n'a jamais vu le jour. Le premier Plan est disponible, depuis son approbation, via le site internet de la CIDD et il était possible d'en commander une version imprimée. Le Plan est en outre disponible en plusieurs langues: français, néerlandais, allemand, anglais et espagnol. Il figure également sur le cédérom réalisé pour la publication du deuxième Rapport de développement durable. L'effort fourni par le gouvernement pour faire connaître le premier Plan a donc été très limité.  
Pour le deuxième Plan, le site internet [www.plan2004.be](http://www.plan2004.be) a été complètement remodelé après la parution du deuxième Plan. Une brochure qui propose une synthèse du contenu du Plan y est notamment disponible. Une version imprimée du Plan n'est pas disponible.
- Les membres de la CIDD publient chaque année un rapport relatif à la mise en œuvre du Plan au sein des administrations fédérales et des institutions publiques qu'ils représentent. Cette transparence peut également constituer un moyen de pression favorable à l'exécution du Plan.
- Le Plan est communiqué aux Chambres législatives, au CFDD et aux gouvernements des Régions et des Communautés. Les instances internationales officielles qui sont une émanation de la Conférence de Rio ou qui y

1. Cour des Comptes, 2005: 43.

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

sont associées et auxquelles la Belgique participe le reçoivent également. De ce fait, un certain nombre d'acteurs en Belgique et à l'étranger deviennent les observateurs de la Stratégie fédérale belge en matière de développement durable. Ces différents acteurs exercent dès lors une certaine forme de pression pouvant amener les responsables à atteindre de meilleurs résultats.

### **Médias peu impliqués**

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

### **4.3.2.3 Octroi de budgets**

### **Pas de budget prévu pour le Plan fédéral**

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

Pour le premier Plan, la CIDD avait anticipé ce manque de budget en rédigeant une annexe budgétaire au Plan. Dans son rapport annuel, la CIDD déclarait à propos du premier Plan: *"Alors qu'un tableau de besoins budgétaires a été annexé au projet, aucune enveloppe n'a été consacrée à la politique de développement durable. Chaque ministre a été prié de se baser, pour ses initiatives en matière de développement durable, sur la procédure administrative et budgétaire habituelle. Le Plan de développement durable ne jouit donc ni de la reconnaissance, ni du poids politique dont jouissent d'autres projets, bien que l'accord gouvernemental mentionne le développement durable comme un des principaux axes de la politique de ce gouvernement"*<sup>1</sup>.

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

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

La note de politique générale de Développement durable pour l'année budgétaire 2005 met en évidence les montants dont la secrétaire d'Etat dispose, l'allocation future de ces montants et leur évolution depuis 2004.

---

1. CIDD, 2001: 17.

## 4.4 De la mise en œuvre au rapportage

La quatrième étapes de la Stratégie fédérale de développement durable est particulièrement cruciale pour en faire un processus d'apprentissage. C'est l'étape dans laquelle des données sur la mise en œuvre des politiques de développement durable sont collectées, afin d'en tirer des leçons pour améliorer la préparation des futurs Plans fédéraux de développement durable.

### 4.4.1 Acteurs du suivi et de l'évaluation

#### **Rapports prévus par la loi du 5 mai 1997**

La loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique de développement durable donne le rôle du monitoring à deux acteurs.

- La CIDD et ses membres qui sont chargés de présenter les *Rapports annuels des représentants du gouvernement fédéral sur la politique de développement durable* (rapports des membres de la CIDD) visé par l'article 17.3 de la loi et Le *Rapport annuel des activités de la CIDD durant l'année écoulée* visé à l'article 19 de la loi (voir 4.4.2).
- La TFDD du Bureau fédéral du plan qui est en charge de la rédaction du *Rapport fédéral sur le développement durable*, et qui est donc chargée des trois missions décrites à la section 4.1.2. Il intègre l'ensemble des données issues des rapports de la CIDD à l'aide de méthodologies reliant des indicateurs sur la situation actuelle, des évaluations des politiques menées et de la prospective à long terme.

### 4.4.2 Missions de monitoring

#### **4.4.2.1 Documents de la CIDD**

#### **Amélioration visible des rapports de la CIDD**

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

- Les *Rapports annuels des représentants du gouvernement fédéral sur la politique de développement durable* (rapports des membres de la CIDD), visés par l'article 17.3 de la loi du 5 mai 1997, traitent de la suite réservée au Plan au sein de chaque service public fédéral et institution publique, ainsi que de la politique de développement durable en général. Ces rapports existent pour les années 1997 à 2004 et sont disponibles via le site de la CIDD ([www.cidd.fgov.be](http://www.cidd.fgov.be)).  
Du point de vue du contenu et de la clarté, ces rapports sont en net progrès depuis le rapport relatif à l'an 2000. L'utilisation de tableaux de synthèse permet de trouver plus aisément une information précise. Certains éléments sont néanmoins susceptibles d'être encore améliorés. Par exemple, les services publics ne proposent pas encore tous des tableaux de synthèse. De plus, le lien avec le paragraphe du Plan qui fixe la mesure concernée n'est pas établi systématiquement, ce qui complique la recherche de données et entraîne le risque de rendre peu visibles certaines informations utiles.
- Le *Rapport annuel des activités de la CIDD durant l'année écoulée*, visé à l'article 19 de la loi, s'inscrit dans le contexte de l'obligation qu'a la CIDD

de présenter chaque année un rapport d'activités. La mission de rapportage de la CIDD comprend entre autres la rédaction d'un rapport concernant un certain nombre de mesures du Plan dont elle a elle-même la charge. Comme pour les rapports des membres, il s'avère que le lien avec les paragraphes du Plan qui fixent les mesures concernées est trop peu mis en évidence. Il serait également utile que la CIDD fasse, comme la majorité de ses membres, un tableau de synthèse.

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

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

- Le *Document de travail de la CIDD contenant le suivi détaillé des actions du premier Plan fédéral de développement durable 2000-2004*. Ce document avait pour but d'informer le public sur la suite réservée au premier Plan en vue de la consultation de 2004. Le tableau de synthèse donne une vue d'ensemble des actions mises en œuvre pour chaque mesure. Ce document ne donne pas une vue globale de ce qui a été réalisé durant toute la période de validité officielle du premier Plan.
- Le document *Synthèse d'actions réalisées du Plan fédéral de développement durable 2000-2004* illustre, en quelques pages, toujours dans le cadre de la consultation de 2004, un certain nombre d'actions du premier Plan qui ont été réalisées. Ce bref aperçu ne mentionne que des exemples de réussites et ne fait pas état des échecs. Une fois encore, le lien n'est pas systématiquement établi avec le paragraphe du premier Plan qui contient la mesure concernée.

#### **4.4.2.2 Autres documents**

Le *Rapport fédéral sur le développement durable* est traité aux points 4.1.2 puisque, outre sa participation au monitoring, il constitue aussi la base du Plan. D'autres sources intéressantes pour l'analyse du premier Plan sont:

- les avis, rapports des membres et rapports annuels du CFDD. Ces documents sont consultables sur le site internet du CFDD ([www.cfdd.be](http://www.cfdd.be));
- le rapport de la Cour des Comptes intitulé *La coordination de la politique fédérale de développement durable*. Ce rapport a été publié après un audit ponctuel de la Cour des Comptes sur la mise en œuvre de la loi du 5 mai 1997.
- les documents parlementaires comme les questions écrites, les comptes rendus des débats et des réunions des commissions, les propositions de loi et les résolutions. Ces documents peuvent être consultés sur le site internet de la Chambre ([www.lachambre.be](http://www.lachambre.be));
- les communiqués de presse du gouvernement. Ces documents peuvent être consultés sur le site internet du centre de presse international ([www.presscenter.org](http://www.presscenter.org));
- les Working Papers du Bureau fédéral du plan, réalisés en préparation de ce Rapport sont également utiles pour suivre l'application des Plans fédéraux.

**Information  
sélectionnée sur base  
de son accessibilité**

L'accessibilité est un critère important de sélection de l'information. Pour effectuer des analyses à caractère scientifique, il est en effet nécessaire que les sources utilisées soient vérifiables. La *loi relative à la publicité de l'administration*<sup>1</sup> a notamment pour objectif d'assurer le meilleur accès possible aux documents de l'administration.

La loi écarte toutefois la publication d'un document administratif dans le cas où elle pourrait porter atteinte "[...] au secret des délibérations du Gouvernement fédéral et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif fédéral ou auxquelles une autorité fédérale est associée" (art. 6.2). Cela implique qu'une série de sources et de données existantes ne sont pas disponibles. La Chancellerie (l'administration du Premier ministre) en donne un exemple. Comme elle doit avoir en permanence une bonne vision de la suite réservée à l'accord de gouvernement, elle possède des fichiers d'informations élémentaires concernant la mise en place des mesures, mais ces fichiers ne sont pas accessibles au public.

#### 4.4.3 Manque d'information

**Information  
disponible pour 85 %  
des mesures du  
premier Plan**

Le nombre de mesures à propos desquelles il y a des informations dans les rapports des membres de la CIDD représente 85 % du nombre de mesures contenues dans le premier Plan. Pratiquement, cela veut dire que pour 85 % de ces mesures, une information sur l'état de sa mise en œuvre a été au moins une fois donnée dans les rapports des membres.

##### 4.4.3.1 Hypothèses avancées pour expliquer le manque d'information

**Difficultés à récolter  
les données**

Un certain nombre d'hypothèses peuvent être avancées pour expliquer le manque d'information relatif à certaines mesures.

- Une première hypothèse est que la mesure a été formulée dans le premier Plan d'une manière qui ne reflétait pas suffisamment la réalité des services publics fédéraux concernés. De plus, cette réalité peut avoir changé en quatre ans et ne plus correspondre à ce qui figure dans le Plan. Il se peut alors que la mesure concernée reste sans suite.
- Une deuxième hypothèse suppose que la mesure n'a pas eu de suites pour d'autres raisons. Très peu de membres de la CIDD indiquent qu'une mesure n'a pas été mise en œuvre. La mesure serait donc laissée sans information plutôt que d'indiquer qu'elle n'est pas (encore) mise en œuvre. Le fait que l'absence de mise en œuvre soit rarement mentionnée explicitement semble conforter la pertinence de cette hypothèse.
- Une troisième hypothèse est que la personne qui devait rassembler les données ne les a pas trouvées ou qu'elle n'a pas eu le temps de trouver l'information recherchée sur cette mesure.
- Une quatrième hypothèse est que la mesure a été effectivement mise en œuvre mais qu'il n'y a pas eu de rapportage pour l'attester.

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

1. Moniteur belge, 1994.

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

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

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

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

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

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

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

#### **4.4.3.2 Informations inexactes: exemples**

#### **Informations inexactes**

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

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

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

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

Exemple d'une information partielle, à propos du paragraphe 427 *"interdiction de la publicité et de la promotion du chauffage électrique"*, l'information disponible est: *"Un avant-projet d'arrêté royal interdisant la publicité en vue de la promotion du chauffage électrique a été élaboré par l'Administration et soumis pour avis au Conseil Fédéral du Développement Durable en novembre 2001. L'Administration n'a pas été informée des suites qui ont été réservées à ce dossier"*<sup>1</sup>. Le texte donne l'impression que le CFDD n'a jamais remis son avis. Or, cet avis existe bel et bien: *Avis sur un projet d'AR relatif à l'interdiction de la publicité pour le chauffage électrique, daté du 18 décembre 2001*<sup>2</sup>.

---

1. CIDD, 2004b.  
2. CFDD, 2001.

## 4.5 Conclusions

Une politique de développement durable est un processus d'apprentissage cyclique axé sur l'amélioration de la cohérence et de l'efficacité de la politique. Elle n'est donc pas une trajectoire fixée d'avance. C'est la raison pour laquelle une stratégie de développement durable comporte des outils d'évaluation et de participation et tient compte des incertitudes. Ce sont ces traits spécifiques d'une stratégie de développement durable qui ont été examinés en détail tout au long de cette partie 4, dans le but d'améliorer le fonctionnement de la Stratégie fédérale.

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

### **Participation à la Stratégie fédérale de développement durable**

Dans la Stratégie fédérale de développement durable, le principe de participation est principalement appliqué via la consultation de la population et du CFDD à propos de l'avant-projet de *Plan fédéral de développement durable*. L'évaluation faite dans ce Rapport montre qu'en dépit des efforts qui ont été faits pour toucher un public plus large que lors de la consultation de 2000 (voir 4.1.3), le nombre de réaction a été moins élevé en 2004. Les causes sont à chercher tant du côté du texte de l'avant-projet que de la procédure et de certains facteurs externes. Les causes possibles sont les suivantes.

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

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

### **Apprentissage dans la Stratégie fédérale de développement durable**

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

- Pour savoir quelles mesures ont été mises en œuvre, il faut assembler les pièces d'un puzzle composé des rapports des membres de plusieurs années, ce qui peut être source de malentendus. Le rapportage de la CIDD devrait donner une image consolidée dans le temps de la suite réservée aux Plans.
- Les mesures qui ne sont pas mises en œuvre sont rarement évoquées dans les rapports des membres de la CIDD. Ces mesures sont classées comme Non documentées, alors qu'il faudrait savoir clairement qu'elles n'ont pas été mises en œuvre.

### **Intérêt politique pour la Stratégie fédérale de développement durable**

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

### **Perspective future pour la Stratégie fédérale de développement durable**

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

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

Les *Rapports fédéraux sur le développement durable* peuvent contribuer à l'amélioration des futurs Plans en se focalisant davantage sur les nécessités liées aux aspects évoqués plus haut. Dans les deux premiers Plans se trouvent déjà des renvois pertinents à d'autres plans mais pas encore des liens entre les plans sectoriels (voir 3.3.4). En 2003 et 2004, plusieurs discussions ont eu lieu au sein de la CIDD sur la manière dont les processus de planning dans différents domaines de la politique peuvent agir les uns sur les autres. La TFDD a contribué à ce débat en présentant une Note de structure relative à l'avant-projet de 2004. A l'avenir, il faudra davantage veiller à la recherche de synergies et de complémentarités entre les plans et éviter les doubles emplois avec des mesures déjà prises. A cette fin, les acteurs de la Stratégie fédérale de

développement durable doivent œuvrer au développement d'une vision de développement durable qui soit davantage partagée par tous.

Les exercices de prospective constitueront une partie significative du quatrième Rapport fédéral. Ils permettront de tracer les grandes lignes des divers scénarios possibles pouvant servir de base du troisième Plan.





## 5 Transformations possibles dans les conditions de vie

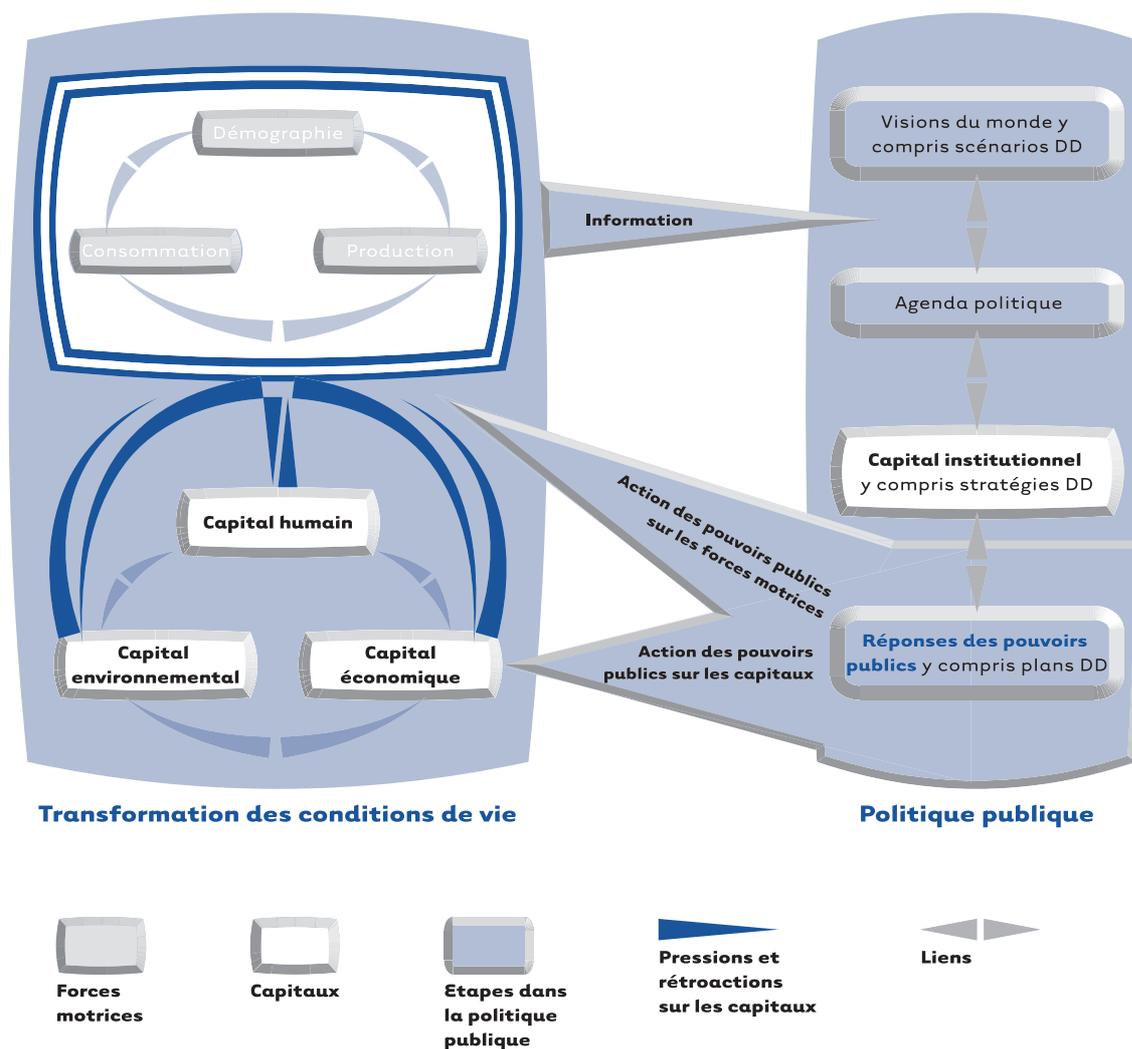
L'objectif de la partie 5 du Rapport est de présenter une méthode pour élaborer des scénarios de développement durable et d'entamer leur construction. Il y est montré à l'aide de premiers matériaux (vision de développement durable, objectifs pour 2050 et actions pour atteindre de tels objectifs) comment cette méthode peut être appliquée et comment des scénarios de développement durable pourront, grâce à elle, être élaborés. Ce travail sera effectué et publié dans le quatrième Rapport fédéral.

Les matériaux rassemblés dans la partie 5 concernent l'évolution des conditions de vie en société, y compris les vingt pressions dont les tendances actuelles ont été mises en évidence dans la partie 2. Il a été montré que cette évolution peut faire obstacle à un développement durable. Les objectifs et actions proposées visent à modifier ces pressions pour réunir les conditions d'un développement durable. Six d'entre elles sont traitées en exemple.

Ce matériau n'a pas l'ambition d'être confondu avec l'élaboration achevée de scénarios de développement durable. Mais il est une contribution importante à leur future élaboration et un appel à d'autres contributions. Dans l'optique d'un développement durable, l'ensemble de ces contributions devrait permettre d'enrichir le débat démocratique sur les visions d'avenir, tant au Parlement que dans les conseils d'avis. Cette participation améliorerait progressivement leur cohérence et leur acceptabilité. Cette recommandation est développée à la fin de la partie 6 du présent Rapport.

L'approche de prospective proposée est la méthode du "backcasting". Elle est exposée dans le chapitre 5.1. Cette approche suppose que soit adoptée une vision du monde à venir. Une telle vision est décrite dans le chapitre 5.2 sur base des objectifs internationaux et de divers engagements agréés par la communauté internationale, concernant le développement en général et le développement durable en particulier. Le chapitre 5.3 rassemble un premier matériau relatif à des objectifs pour 2050 et des actions dans les domaines des pressions identifiées dans la partie 2. Toutes ces pressions sont couvertes par l'approche proposée en partie 5. Six d'entre elles sont traitées en profondeur. D'autres sont simplement évoquées et illustrées par l'un ou l'autre exemple. Les actions proposées visent à changer une série de tendances actuelles pour réunir les conditions d'un développement durable. Le chapitre 5.4 fait une synthèse des liens entre objectifs et actions présentés dans cette partie 5 et il montre, sur base de cette synthèse, le besoin d'une approche intégrée pour accélérer les progrès vers un développement durable.

**FIGURE 40 - Modèle TransGovern: transformations possibles dans les conditions de vie**



La méthode du backasting peut être utilisée avec de nombreux modèles différents. Celui utilisé dans cette partie 5 du Rapport est le modèle TransGovern exposé en partie 1 et testé en partie 2. Le modèle TransGovern aide aussi à imaginer ce que pourrait être une politique à très long terme de développement durable. Orientée vers les forces motrices de la démographie, de la consommation et de la production, une telle politique viserait l’amont de la chaîne des causalités pour corriger les causes plutôt que les effets et obtenir ainsi des solutions durables. Le graphe ci-dessus montre que le TransGovern ne suggère cependant pas seulement des actions sur chacune des forces motrices. Il suggère aussi des actions concernant les capitaux sur lesquels s’exercent les pressions, voire même des actions portant directement, le cas échéant, sur les pressions elles-mêmes.

## 5.1 La méthode du backcasting

Le backcasting est une méthode de prospective qui consiste à définir des politiques à mener pour atteindre un état du monde souhaité à long terme. Elle permet d'envisager des visions de l'avenir porteuses de changements importants par rapport aux tendances actuelles<sup>1</sup>. Ce chapitre commence par décrire la méthode (5.1.1), donne ensuite des exemples de son application (5.1.2), puis rassemble un premier matériau fait d'objectifs et d'actions politiques pour appliquer cette méthode (5.1.3).

### 5.1.1 Description de la méthode

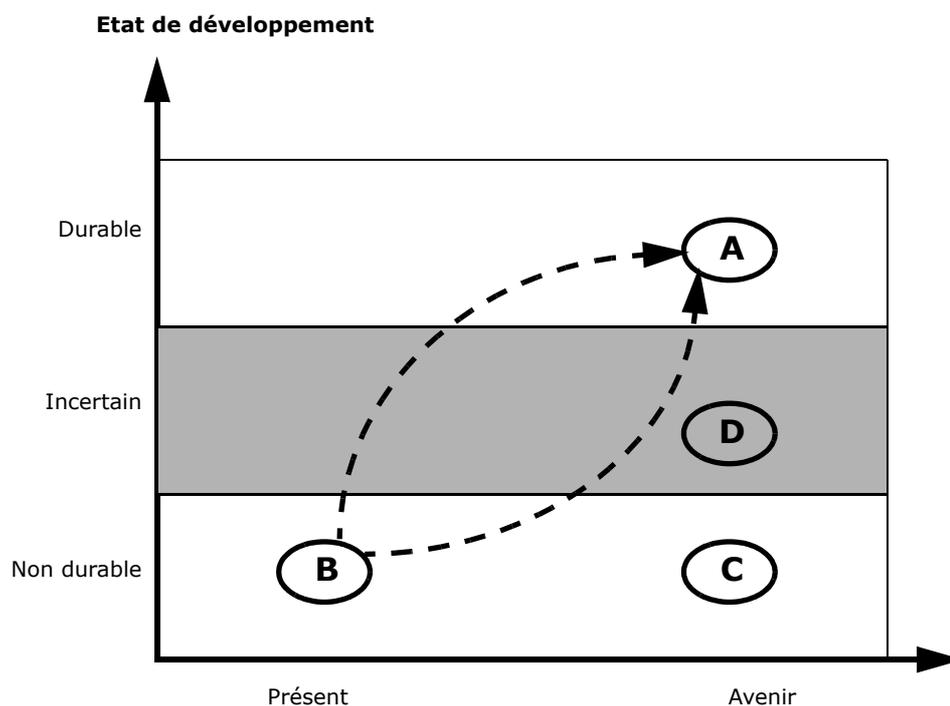
"Backcasting" contient le mot "back" car, après avoir pensé des visions de l'avenir, après les avoir caractérisées à l'aide d'objectifs plus précis atteints à une date fixée à long terme, cette méthode opère un retour en arrière pour trouver les moyens d'y accéder. Chaque vision d'avenir peut englober une série d'états du développement différents. Ces états du monde souhaités à long terme ne sont donc pas extrapolés sur base d'évolutions de l'état actuel, comme le sont les projections (plus proches de la notion de forecasting). Le point de référence du backcasting, celui sur lequel démarre l'application de la méthode, se situe dans l'avenir et non dans le présent<sup>2</sup>.

Les études de projections prennent bien entendu en compte les politiques menées ou prévues en incorporant leurs effets dans les évolutions des trois capitaux. Mais ces politiques menées ou prévues sont une information exogène à ce type de démarche. Les informations données par les projections sont néanmoins très importantes. Elles indiquent si le monde évolue ou non dans le sens désiré, c'est-à-dire vers un développement durable, et jouent ainsi un rôle de signal d'avertissement. Elles peuvent, si l'évolution ne mène pas à un développement durable, appeler une réaction.

Toutefois, s'il faut envisager des politiques à très long terme ou des changements structurels très importants, l'exploration par projections ne permet pas toujours d'identifier des politiques suffisamment ambitieuses. Alors que les projections posent la question "où allons-nous ?", le backcasting pose plutôt des questions du type "Où voulons-nous aller ?" et, même s'il s'agit de changements importants dans les modes de vie et les activités, "Comment y arriver ?" Les réponses politiques sont ainsi placées au centre de la démarche de backcasting dont elles sont reconnues comme le principal résultat. C'est pour cette raison que le backcasting est considéré comme une approche volontariste du changement de société.

---

1. Hoyer & Mattsson, 2000: 630.  
2. EEA, 2000.

**FIGURE 41 - Illustration de l'approche backcasting**

Source: sur base de Steen & Akerman, 1994.

La figure 41 illustre l'approche de backcasting et différentes visions du développement. L'axe vertical indique si le monde se trouve (partie supérieure du graphique) ou non (partie inférieure du graphique) dans un état de développement durable. La zone intermédiaire grise correspond aux situations incertaines. Cette figure rassemble donc dans sa partie supérieure tous les états du monde qui sont en concordance avec une vision de développement durable.

- Le point A est l'un des états du monde compatible avec la vision d'un monde en développement durable. L'application de principes et la réalisation d'objectifs de développement durable ne s'accordent pas avec un état du monde unique. Mais, pour simplifier le graphique, un seul état du monde en développement durable est représenté.
- Le point B représente l'état du monde actuel (dont la partie 2 de ce Rapport indique qu'il ne correspond pas à un développement durable.)
- Les points C et D représentent des évolutions possibles de l'état actuel, à politique inchangée. La partie 2 de ce Rapport montre que ces évolutions posent une série de problèmes graves et de risques d'irréversibilités faisant obstacle à un développement durable. Ces états du monde C et D sont donc situés dans la zone inférieure ou dans la zone d'incertitude.
- Les flèches reliant l'état actuel (point B) à l'état souhaité (point A) représentent plusieurs chemins possibles pour atteindre un développement durable. Ces chemins pour aller du point B au point A correspondent à différents scénarios.

Etant donnée la fonction de ce Rapport, la vision du monde qu'il propose est celle d'un développement durable à l'aide d'une série d'objectifs déjà agréés par la communauté internationale en cette matière. Le backcasting consiste à traduire tout d'abord cette vision en différentes caractéristiques du stade de développement atteint par le monde à long terme, par exemple en 2050. Il trace ensuite des chemins susceptibles de réaliser cet état futur du monde à partir de l'état du monde actuel. Ces chemins sont basés sur une discussion des politiques à mener pour y parvenir.

Les raisons principales pour lesquelles la méthode de backcasting est utilisée pour explorer des problématiques telles que celles liées au développement durable sont les suivantes<sup>1</sup>:

- les changements à opérer sont de type systémique;
- la réflexion s'inscrit dans le long terme, ce qui permet au facteur temps de rendre les changements de tendance possibles;
- les problèmes à analyser sont complexes;
- des coûts externes importants ne sont pas internalisés spontanément;
- les tendances à l'œuvre conduisent à des difficultés grandissantes.

L'approche de backcasting peut être utilisée pour fonder un dialogue sur l'avenir avec toutes les parties prenantes. Ce dialogue commencerait par un débat sur les objectifs à fixer pour les stocks de capitaux et sur les changements structurels nécessaires pour atteindre ces objectifs. Ce dialogue pourra également aborder les conséquences de tels changements et la manière dont les différents acteurs concernés seraient appelés à y contribuer. Un tel dialogue fait partie intégrante du processus d'apprentissage (par application du principe de participation) lié au développement durable<sup>2</sup>.

### 5.1.2 Exemples d'application du backcasting

Les premières études basées sur l'approche de backcasting ont été réalisées dans les années '70. Elles ont été utilisées comme instruments de planification dans le domaine de l'énergie. Leur but était d'examiner de manière analytique la faisabilité et les implications de différents scénarios jugés souhaitables.

Depuis les années '90, diverses études de ce type ont été effectuées afin de tester la validité de scénarios de développement durable, surtout dans les secteurs des transports et de l'énergie, mais également en rapport avec les modes de consommation<sup>3</sup> et la gestion de l'eau<sup>4</sup>.

- Dans le domaine des transports, le projet *Environmentally Sustainable Transport* a réuni de 1994 à 2002 des décideurs politiques et des experts de différents pays de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique). Après avoir défini ce qu'était un système de transport intégrant le développement durable et élaboré un scénario *business as usual*, les participants ont défini des objectifs de développement durable pour le transport. Sur base d'un examen des différents

---

1. Dreborg, 1996: 816.  
 2. Vergragt & Quist, 2004.  
 3. Vergragt, 1998.  
 4. Robinson, 2003.

instruments de politique existants, les participants à ce projet ont alors formulé des recommandations pour la mise en œuvre d'un système de transport compatible avec un développement durable.

- Le centre Tyndall de recherche sur les changements climatiques a également utilisé en 2004 une approche de backcasting<sup>1, 2</sup> pour analyser, dans le cas du Royaume-Uni, différents scénarios de transport compatibles avec des objectifs de diminution des émissions de gaz à effet de serre (voir 5.3.3.3). Après avoir fixé les objectifs de réduction pour le secteur du transport de personnes par la route, cette étude évalue les réductions d'émission que la technologie rend possibles dans trois scénarios contrastés de progrès technologique. L'étude envisage ensuite les réductions de quantité de kilomètres parcourus pour arriver aux réductions d'émission souhaitées et les mesures à mettre en place pour y parvenir.
- Le projet *Climate Options for the Long term* a utilisé la technique du backcasting en 2002 pour formuler des recommandations relatives à la politique de gestion des changements climatiques aux Pays-Bas<sup>3</sup>. Il s'agissait d'un projet participatif dans le cadre duquel l'équipe scientifique a élaboré, en guise de préparation au *Dialogue national*, des visions du monde qui devaient servir de point de départ à ce dialogue.

Il existe aussi des scénarios ne s'appliquant pas à un secteur déterminé mais à l'ensemble du processus transversal menant à un développement durable. C'est ainsi par exemple que deux études du *Global Scenario Group* présentent deux scénarios qui reposent sur l'approche backcasting et qui actionnent différents leviers afin d'initier un changement<sup>4</sup>.

Le backcasting est également appliqué dans le monde des entreprises. Par exemple, la méthode *Natural Step*<sup>5</sup> est utilisée par des sociétés telles que Ikea et Scandic Hotels afin de planifier leurs activités de manière stratégique dans une perspective plus proche de celle d'un développement durable. Cette méthode a notamment recours à la participation et aux techniques de brainstorming pour faire émerger de nouvelles idées susceptibles d'aider ces organisations à devenir des entreprises intégrant le développement durable.

Le backcasting se situe enfin dans le prolongement d'autres approches comme le *Constructive Technology Assessment* (l'introduction de la réflexion sur les impacts d'une technologie dès les premiers stades de son développement) et des approches participatives qui utilisent des notions telles que le *Transition Management*<sup>6</sup>. Dans le domaine du *Transition Management*, les objectifs restent flexibles durant la totalité du processus et l'accent est mis davantage sur le pilotage des changements sociaux. Cette forme de management insiste sur le développement de visions à long terme, l'exploration de voies de transition, la formulation d'objectifs intermédiaires et les expériences de transition<sup>7</sup>.

---

1. Bristow *et al.*, 2004.  
2. Tight *et al.*, 2005.  
3. Tuinstra *et al.*, 2002.  
4. Raskin *et al.*, 2002; Raskin *et al.*, 1998.  
5. Holmberg *et al.*, 1996.  
6. Vergragt & Quist, 2003.  
7. Rotmans *et al.*, 2001: 15-31; Rotmans, 2003.

### 5.1.3 Backcasting de scénarios de développement durable

L'application du backcasting proposée dans ce troisième Rapport fédéral pour l'élaboration de scénarios de développement durable comprend trois étapes:

- la description d'une vision du monde conforme aux engagements de développement durable pris par la communauté internationale (chapitre 5.2);
- la description d'objectifs ou cibles pour 2050 et d'actions susceptibles de mener à des états du monde conformes à cette vision (chapitre 5.3);
- la synthèse des éléments de scénarios proposés pour atteindre un développement durable (chapitre 5.4).

La partie 2 de ce Rapport met un accent particulier sur un nombre limité de pressions. Les actions proposées dans cette partie 5 sont donc concentrées sur les domaines où s'exercent ces pressions et où les tendances actuelles ne mènent pas à un développement durable. Ce sont des éléments à partir desquels des scénarios de développement durable pourraient être construits.

## 5.2 Vision d'un monde en développement durable<sup>1</sup>

Ce chapitre présente la première étape de l'application du backcasting: la description d'une vision du monde en concordance avec un développement durable. Il décrit une vision du monde composée d'une série d'engagements et autres promesses multilatérales d'amélioration des conditions de vie futures de la communauté internationale. Le caractère à la fois ambitieux et à long terme de ces engagements fait d'eux un matériau utile à l'application de la méthode de backcasting.

### **Une vision basée sur les ODD concernant les trois capitaux**

Ce chapitre commence par résumer, à la section 5.2.1, les grands engagements multilatéraux relatifs au développement qui ont été progressivement englobés dans les accords sur le développement durable. Bon nombre d'entre eux ont des objectifs concernant clairement le capital humain. Ils sont présentés dans un tableau synthétique à la section 5.2.2, qui montre en quoi consiste cette vision d'un développement durable sur le plan humain. Mais certains de ces objectifs résumés à la section 5.2.1 concernent plus particulièrement les capitaux environnemental et économique du développement. Ils sont synthétisés respectivement dans les sections 5.2.3. et 5.2.4.

### **Une vision, et non un scénario, de développement durable**

Cette vision du monde est fondée sur les objectifs de développement et les Objectifs de développement durable (ODD) agréés par la communauté internationale depuis la naissance de l'Organisation des Nations unies. Ces objectifs forment un cadre commun pour la définition d'objectifs et d'actions nationales ou internationales plus précises, même s'il est admis que leur cohérence laisse parfois à désirer.

Quoique claire dans certains domaines, cette vision reste en effet vague ou inexprimée, voire contradictoire, dans d'autres. Ce cadre est donc trop flou

1. Ce chapitre 5.2 a bénéficié d'une relecture critique du Professeur Marc Pallemarts, Docteur en Droit, Licencié en Sciences Politiques, Chargé de cours à la Faculté de Droit de la Vrije Universiteit Brussel, que les auteurs du rapport remercient de ses bons conseils. La responsabilité des éventuelles erreurs reste celle des auteurs.

pour constituer lui-même un scénario politique de développement durable. Il s'ensuit que la vision décrite dans ce chapitre-ci est compatible avec plus d'un état précis du monde en 2050, du type de celui décrit dans le chapitre suivant.

### **Des ODD englobant notamment des OMD**

Ces ODD ne contiennent pas seulement les objectifs de développement durable et autres engagements des grandes conventions sur les changements climatiques et la diversité biologique adoptés à Rio, Rio+5, Rio+10 etc. Ils englobent aussi des objectifs de développement social et économique, dont les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Certains de ces ODD et de ces accords concernent aujourd'hui plus largement les pays en développement et d'autres, de façon différenciée, les pays développés. Mais tous relèvent de la responsabilité de tous les pays. Bien qu'il leur soit parfois reproché, au nom du relativisme culturel, de sous-estimer les différences de cultures entre les peuples<sup>1</sup>, ils sont universels. Leur adoption par les Chefs d'Etat et de gouvernement prend souvent la forme de déclarations sur les libertés et obligations fondamentales des êtres humains.

### **Une vision du monde cherchant à protéger les générations futures**

La vision du monde décrite dans ce 3<sup>ème</sup> Rapport fédéral est du type de celles étudiées dans le 2<sup>ème</sup> Rapport puisque ces déclarations des dirigeants de la planète répondent à des risques auxquels est exposée la communauté internationale. Elle ébauche une perspective d'avenir cherchant à préserver les générations futures de divers fléaux, notamment en créant des conditions favorables au progrès économique et social.

Cette vision est plurielle comme celles décrites par le 2<sup>ème</sup> Rapport fédéral. Plurielle parce qu'elle reconnaît qu'il existe des perceptions différentes des risques pesant sur l'avenir des capitaux humains, environnemental et économique<sup>2</sup> et que ces différentes perceptions des risques impliquent aussi différentes conceptions des interventions pouvant améliorer les relations entre ces capitaux.

Le but de ce travail n'est ni d'affirmer la cohérence de tous les engagements décrits aux points 5.2.1 à 5.2.4, ni de la contester. C'est d'esquisser les contours d'une vision du monde à l'aide d'objectifs de développement durable (ODD) déjà adoptés par la communauté internationale. Ces ODD sont une référence aussi "réaliste" que possible et ils permettent d'appliquer la méthode de backcasting à partir d'une volonté politique explicite. Il s'agit en effet d'un socle d'engagements politiques internationaux auxquels ont réellement souscrit tous les dirigeants de la planète.

## **5.2.1 Objectifs de développement durable de la communauté internationale**

### **Une vision de développement durable**

La vision de développement durable de la communauté internationale ne s'est exprimée que très progressivement dans une série de documents fondateurs largement ancrés dans la *Charte des Nations Unies* signée à San Francisco en juin 1945, la *Déclaration universelle des Droits de l'Homme* adoptée à Paris en décembre 1948 et la *Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement* de juin 1992.

---

1. Voir notamment sur ce débat: Alston, 1985: 51 à 65.  
2. Voir TFDD, 2002: 149.

Cette vision a progressivement pavé la voie d'un développement durable au cours du XX<sup>e</sup> siècle. C'est pourquoi ce Rapport l'adopte aussi comme cadre de référence ainsi que les pas suivants faits dans la *Déclaration du millénaire* en 2000, le *Sommet mondial sur le développement durable* en 2002 et la définition des *Objectifs du millénaire pour le développement* en 2003 (confirmés en 2005). Ce cadre d'engagements agréés au niveau mondial est synthétisé dans les tableaux de ce chapitre 5.2. Ses composantes sociales, environnementales et économiques sont analysées dans les sections 5.2.2 à 5.2.4.

**Tableau 18 - Trois engagements agréés au niveau mondial concernant les Droits de l'Homme et le Développement**

<p>Outre les promesses de Rio (1992)<sup>a</sup> et de Johannesburg (2002), trois engagements agréés par la communauté internationale sont plus particulièrement pris en compte dans cet exercice. Bien qu'ils ne portent pas le titre de "développement durable", ils alimentent la série de tableaux proposés dans ce chapitre pour synthétiser la vision d'un monde en développement durable:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la <i>Déclaration universelle des droits de l'Homme</i><sup>b</sup> qui a défini en 1948 dans trente articles les droits fondamentaux de la "famille humaine" dans le monde;</li> <li>- la <i>Déclaration du millénaire</i><sup>c</sup> qui a entrepris en septembre 2000 un effort important et soutenu pour que la mondialisation soit profitable à tous et reconnu que des décisions politiques sont nécessaires à l'échelon mondial;</li> <li>- le <i>Plan de campagne</i> élaboré par le Secrétaire général de l'ONU qui a défini en 2003 les <i>Objectifs du millénaire pour le développement</i> (OMD) incarnant sous une forme ciblée et chiffrée le projet de la Déclaration du millénaire, lequel a été confirmé en 2005.</li> </ul>
--

a. Voir TFDD, 1999; TFDD, 2002 et Gouzée *et al.*, 1999.

b. ONU, 1948.

c. ONU, 2000.

### **Engagement de 1948 sur les Droits de l'Homme**

Dans la Charte des Nations unies, les Etats se sont engagés à assurer "le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion". Avec la Déclaration universelle des droits de l'Homme, cet idéal est précisé par des engagements sur "des mesures progressives d'ordre national et international pour en assurer la reconnaissance et l'application universelle et effective".

Plusieurs traités ont progressivement rendu ces notions contraignantes sur le plan juridique. Il s'agit entre autres des Conventions *pour l'interdiction de toutes les formes de discrimination raciale* (1965), *sur les droits civils et politiques* (1966), *sur les droits économiques, sociaux et culturels* (1966), *pour l'interdiction de toutes les formes de discrimination contre les femmes* (1979), *contre les tortures et autres formes de sévices, contre les traitements ou sanctions inhumains ou humiliants* (1984) et *sur les droits de l'enfant* (1989). Bien que certaines des conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) aient été adoptées avant 1948, elles sont mentionnées dans ce contexte. Elles concernent les droits des employeurs et des travailleurs.

### **Engagement de 2000 sur les conditions de vie de toutes les populations**

Que ces droits et libertés soient loin d'être universellement appliqués ne change rien à la pertinence de cet engagement. Mais le besoin que les conditions essentielles à la vie de toutes les populations soient mieux précisés a amené la communauté internationale, un demi-siècle plus tard, à être plus concrète et à donner une plus grande visibilité à sa vision du monde au XXI<sup>e</sup> siècle. Elle a ainsi défini, dans la Déclaration du millénaire, des objectifs politiques dans six grands domaines: la paix, le développement, l'environnement, les Droits de l'Homme, la démocratie et la gouvernance ainsi que les besoins spéciaux de l'Afrique et le renforcement de l'Organisation des Nations unies.

### **Objectifs, cibles et indicateurs**

Une partie de la Déclaration du millénaire a ensuite été traduite en huit objectifs mesurables appelés les *Objectifs du millénaire pour le développement* (OMD). Cette série d'objectifs mesurables concrétise systématiquement la notion de bien-être et la relie au développement de ce nouveau millénaire caractérisé par l'accélération de la mondialisation:

- OMD 1: éliminer l'extrême pauvreté et la faim;
- OMD 2: assurer l'éducation primaire pour tous;
- OMD 3: promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes;
- OMD 4: réduire la mortalité infantile;
- OMD 5: améliorer la santé maternelle;
- OMD 6: combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies;
- OMD 7: assurer un environnement durable;
- OMD 8: mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Pour concrétiser encore ces objectifs, le secrétariat de l'ONU les a ensuite décomposés en 18 cibles et 48 indicateurs<sup>1</sup>. Cet exercice est sans précédent au niveau mondial par l'étendue du champ couvert et a insufflé une force nouvelle à la lutte pour de meilleures conditions de vie. Les OMD sont cependant critiqués parce qu'ils négligent largement les autres domaines visés par la Déclaration du millénaire que celui du développement, à savoir les objectifs environnementaux concernant l'énergie et ceux relatifs au changement des modes de production et de consommation. Ils restreignent la vision du monde à celle de la "coopération au développement" et risquent de favoriser les critères des pays donateurs plutôt que ceux de la participation et les priorités des populations concernées<sup>2</sup>.

### **Capacités essentielles et conditions essentielles**

Une autre critique qui pourrait être adressées aux OMD, c'est le manque de cadre intégrateur qui permette de les classer. Un effort a cependant été fait par le Programme des Nations unies pour le développement<sup>3</sup> (PNUD) en 2003 pour classer ces objectifs relatifs aux conditions de vie en 2 catégories.

- La première catégorie d'OMD appelée *capacités essentielles au développement humain* concerne surtout le capital humain (OMD 1 à OMD 6). Elle touche aux capacités qui doivent être acquises par les populations pour éradiquer la pauvreté et former une base solide au développement comme le montre la section 5.2.2. Cette section qui situe ainsi les plus sociaux des OMD dans la perspective historique de la *Déclaration universelle des droits de l'Homme* et des capacités essentielles au développement humain. Elle montre aussi que ces OMD ont été réaffirmés et souvent reformulés de façon plus précise dans le Plan de Johannesburg.
- La seconde catégorie d'OMD appelée *conditions essentielles d'un développement humain* concerne non seulement le capital humain dans ses aspects sociétaux mais aussi le capital environnemental (OMD 7) et économique (OMD 8). La section 5.2.3 montre que ces *conditions essentielles d'un développement humain* ont été formulées de façon plus large dans le Plan de Johannesburg que dans l'OMD 7. La section 5.2.4 place, tant que possible, l'objectif de changement des modes de consommation et de production non durable adopté à Rio (1992) et renforcé à

---

1. Ces cibles et indicateurs sont présentés dans les différents tableaux de cette partie 5 du Rapport fédéral.  
2. PNUD - 2003  
3. PNUD - 2003 idem p. 28

Johannesburg, dans le contexte de l'OMD 8, à savoir un partenariat mondial pour le développement.

### **Les OMD dans le Plan de Johannesburg.**

Il est généralement ignoré que le *Plan de Johannesburg* issu du Sommet du développement durable en septembre 2002 a rassemblé les OMD et un grand nombre d'ODD sociaux, environnementaux et économiques plus spécifiques et les a intégré dans la perspective d'un développement durable. C'est pourquoi il est repris au centre des tableaux synthétiques d'objectifs présentés dans les trois points suivants. Outre les trois objectifs "primordiaux" d'un développement durable (exposés au chapitre 1.6 de ce Rapport), le Plan de Johannesburg prend soin de redire<sup>1</sup> aussi qu'un tel développement englobe le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris le droit au développement et le respect de la diversité culturelle<sup>2</sup>. Il incorpore en outre des objectifs sociaux et un grand nombre de conditions environnementales et économiques essentielles à la vie des générations présentes et futures. Ce plan adopte ainsi une vision du monde plus complexe que les accords qui portent séparément sur l'environnement, sur le développement ou sur certains secteurs seulement.

## 5.2.2 Objectifs de développement durable et capital humain

L'objectif d'éradication de la pauvreté est le premier des trois ODD "primordiaux" définis à Johannesburg (voir chapitre 1.6). Ses chances de réalisation au cours d'une période donnée dépendent des conditions de vie initiales, comme indiqué dans la partie 1 du Rapport. Mais elles dépendent aussi des processus d'inclusion sociale qui permettent d'accéder aux modes de vie généralement acceptés<sup>3</sup>.

### **Une "capacité" individuelle est la possibilité réelle de réaliser son potentiel**

Ces processus d'inclusion sociale ne sont pas toujours accessibles aux personnes nées ou tombées dans la pauvreté. Lorsque des problèmes de survie et de lutte contre la pauvreté absolue se posent, elles éprouvent les plus grandes difficultés à sortir de cette situation sans y être aidées. Elles ne disposent pas ou plus des capacités nécessaires pour y échapper.

La capacité (*capability*) est définie comme "*la possibilité réelle dont dispose une personne d'agir pour se développer ou de réaliser son potentiel. Il s'agit par exemple de la possibilité de lire, d'écrire, de danser, de manger, d'être en bonne santé, d'être heureux, de s'occuper de quelqu'un ou de se faire soigner, de pouvoir travailler, de pouvoir se détendre, etc.*"<sup>4</sup>. Le manque de capacités des individus est donc un obstacle à la réalisation des objectifs d'un développement durable.

1. Un texte du Sommet de la Terre +5 sur le développement durable le faisait déjà: "*le respect de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, y compris le droit au développement... comptent aussi parmi les facteurs sans lesquels on ne saurait aboutir à un développement durable prenant en compte les préoccupations sociales et axé sur la personne humaine*". UN, 1997: §23.
2. "*Le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris le droit au développement, ainsi que le respect de la diversité culturelle, sont essentiels pour réaliser le développement durable et garantir que tous en partagent les bienfaits*". UN, 2002: §5.
3. Voir TFDD, 1999: 43.
4. Robeys, 2004: 3-16. (Traduction BFP) Cette idée est développée sur le plan philosophique par Amartya Sen dans son approche dite des capacités (*capabilities*).

**Vision d'un ODD sur le plan humain**

Ce concept positif de capacité aide à définir plus précisément en quoi consiste, sur le plan humain, la vision de développement durable agréée par la communauté internationale. Dans le cadre d'une telle vision, le capital humain doit disposer au minimum des trois capacités reprises dans la colonne centrale du tableau 19, où elles sont inscrites avec un renvoi aux passages les plus concrets du Plan de Johannesburg qui les concernent:

- disposer d'un niveau de vie décent;
- vivre longtemps et en bonne santé;
- pouvoir accéder à l'éducation et à l'instruction.

Ces 3 ODD sont présents dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH) car celle-ci ne se limite pas à donner à l'individu le droit de se défendre contre les interventions arbitraires de l'Etat. La Déclaration comporte aussi, comme le montre la colonne de gauche du tableau 19, des droits à l'amélioration des conditions de vie grâce à une intervention protectrice de l'Etat. Ces droits de l'homme sont donc doublement pertinents pour la définition des politiques de développement durable.

Les OMD correspondants sont repris dans la colonne de droite du tableau 19. Ce tableau relie ainsi les capacités (au centre) aux choix de vie les plus critiques (à gauche) et aux objectifs et cibles du millénaire (à droite), assortis de cibles et d'indicateurs. Il rend ainsi la vision d'un monde en développement durable plus concrète.

**Tableau 19 - Objectif transversal d'éradication de la pauvreté**

Articles de la <i>Déclaration des droits de l'Homme</i> (10 décembre 1948)	Paragraphes du <i>Plan de Johannesburg</i> (4 septembre 2002)	Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et cibles choisies par l'ONU (2 septembre 2003)
<p><b>Article 22:</b> Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays.</p> <p><b>Article 23:</b> Toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage. Tous ont droit, sans aucune discrimination, à un salaire égal pour un travail égal. Quiconque travaille a droit à une rémunération équitable et satisfaisante lui assurant ainsi qu'à sa famille une existence conforme à la dignité humaine et complétée, s'il y a lieu, par tous autres moyens de protection sociale. Toute personne a le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.</p>	<p><b>Disposer d'un niveau de vie décent</b></p> <p><b>§7</b> sur l'accès à l'eau potable, aux ressources agricoles et aux services de santé de base et à la réduction des risques pour la santé dus à l'environnement ainsi que sur l'approvisionnement alimentaire;</p> <p><b>§8</b> sur l'accès aux services d'assainissement de base;</p> <p><b>§9</b> sur l'accès à des services énergétiques fiables et abordables, économiquement viables, socialement acceptables et respectueux de l'environnement;</p> <p><b>§10</b> sur la contribution du développement industriel à l'éradication de la pauvreté et à la gestion durable des ressources naturelles;</p> <p><b>§11</b> sur l'amélioration des conditions de vie dans les taudis et l'accroissement d'emplois décents en milieu urbain;</p> <p><b>§12</b> sur la prise de mesures immédiates et efficaces pour éliminer les pires formes de travail des enfants.</p>	<p><b>OMD 1: Eliminer l'extrême pauvreté et la faim</b></p> <p><b>Cible 1:</b> Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population mondiale dont le revenu est inférieur à 1 dollar par jour.</p> <p><b>Indicateur 1:</b> Population disposant de moins d'un dollars par jour en parité du pouvoir d'achat</p> <p><b>Indicateur 2:</b> Taux de pauvreté</p> <p><b>Cible 2:</b> Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, le pourcentage de la population qui souffre de la faim.</p> <p><b>Indicateur 4:</b> Pourcentage d'enfants de moins de 5 ans présentant une insuffisance pondérale</p> <p><b>Indicateur 5:</b> Proportion de la population n'atteignant pas le niveau minimal d'apport calorique</p>

Articles de la <i>Déclaration des droits de l'Homme</i>	Paragrophes du <i>Plan de Johannesburg</i>	Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et cibles choisies par l'ONU (2 septembre 2003)
(10 décembre 1948)	(4 septembre 2002)	
<b>Article 24:</b> Toute personne a droit au repos et aux loisirs et notamment à une limitation raisonnable de la durée du travail et à des congés payés périodiques.	<b>Vivre longtemps et en bonne santé</b> <b>Plan de Johannesburg</b> <b>§7(f)</b> sur la fourniture des services de santé de base à tous et la réduction des risques pour la santé dus à l'environnement; <b>§53</b> sur le lien entre amélioration de la santé et éradication de la pauvreté; <b>§54</b> sur le renforcement des capacités des systèmes de santé à fournir à tous des services sanitaires de base efficaces, accessibles et abordables; <b>§55</b> sur la mise en œuvre de la <i>Déclaration d'engagement sur le VIH/SIDA</i> ; <b>§56</b> sur la réduction des problèmes de santé résultant de la pollution atmosphérique avec attention particulière aux femmes et aux enfants; <b>§57</b> sur l'élimination progressive des peintures à base de plomb et autres sources d'exposition humaine au plomb.	<b>OMD 4: Réduire la mortalité infantile</b> <b>Cible 5:</b> Réduire des deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans. <i>Indicateur 13, 14, 15<sup>a</sup>:</i> Taux relatifs à la mortalité des enfants <b>OMD 5: Améliorer la santé maternelle</b> <b>Cible 6:</b> Réduire des trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle. <i>Indicateurs 16, 17<sup>b</sup>:</i> Taux relatifs à la mortalité maternelle <b>OMD 6: Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies</b> <b>Cible 7:</b> D'ici à 2015, avoir enrayé la propagation du VIH/SIDA et commencé à inverser la tendance actuelle. <i>Indicateurs 18, 19, 20<sup>c</sup>:</i> Taux relatifs à la progression du VIH/SIDA <b>Cible 8:</b> D'ici à 2015, avoir enrayé le paludisme et d'autres maladies graves et commencé à inverser la tendance actuelle. <i>Indicateurs 21, 22, 23, 24<sup>d</sup>:</i> Taux de mortalité divers
<b>Article 26:</b> Toute personne a droit à l'éducation.	<b>Accéder à l'éducation et à l'instruction</b> <b>§7(d)</b> sur le plein accès des femmes et des filles, à égalité de chances, aux possibilités économiques, à la terre, au crédit, à l'éducation et aux services de santé; <b>§7(g)</b> sur l'accomplissement du cycle complet d'études primaires par les enfants du monde entier et l'égalité d'accès à tous les niveaux d'éducation; <b>§116 à 123</b> sur l'éducation primaire - cycle complet - pour tous - garçons et filles; <b>§124</b> sur l'éducation au développement durable	<b>OMD 2: Assurer l'éducation primaire pour tous</b> <b>Cible 3:</b> D'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires. <i>Indicateurs 6, 7, 8<sup>e</sup>:</i> Taux relatifs à la scolarité primaire et secondaire <b>OMD 3: Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes</b> <b>Cible 4:</b> Éliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire, d'ici à 2005, si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard. <i>Indicateurs 9, 10, 11, 12<sup>f</sup>:</i> Taux relatifs aux disparités entre sexe aux niveaux scolaire, salarial et politique
L'éducation doit être gratuite, au moins en ce qui concerne l'enseignement élémentaire et fondamental.		
L'enseignement élémentaire est obligatoire. L'enseignement technique et professionnel doit être généralisé; l'accès aux études supérieures doit être ouvert en pleine égalité à tous en fonction de leur mérite.		
L'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et au renforcement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle doit favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux ou religieux, ainsi que le développement des activités des Nations unies pour le maintien de la paix. Les parents ont, par priorité, le droit de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants.		

- a. Indicateur 13: Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans  
Indicateur 14: Taux de mortalité infantile  
Indicateur 15: Enfants de moins de 1 an vaccinés contre la rougeole
- b. Indicateur 16: Taux de mortalité maternelle  
Indicateur 17: Proportion d'accouchements assistés par du personnel de santé qualifié
- c. Indicateur 18: Adultes des deux sexes, âgés de 15 à 49 ans, vivant avec le VIH/SIDA  
Indicateur 19: Taux d'utilisation de préservatifs  
Indicateur 20: Taux de scolarisation des orphelins par rapport aux non-orphelins âgés de 10 à 14 ans
- d. Indicateur 21: Décès associés au paludisme  
Indicateur 22: Proportion de la population vivant dans des zones à risques qui utilisent des moyens de protection et des traitements efficaces contre le paludisme  
Indicateur 23: Taux de prévalence et de mortalité liées à la tuberculose  
Indicateur 24: Cas de tuberculose détectés et soignés dans le cadre de traitements de brève durée sous surveillance directe
- e. Indicateur 6: Taux net d'inscription dans les écoles primaires  
Indicateur 7: Proportion d'élèves commençant la première année d'études dans l'enseignement primaire et achevant la cinquième  
Indicateur 8: Taux d'alphabétisation des 15 à 24 ans
- f. Indicateur 9: Rapport filles/garçons dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur, respectivement  
Indicateur 10: Taux d'alphabétisation des femmes de 15 à 24 ans par rapport aux hommes  
Indicateur 11: Pourcentage de femmes salariées dans le secteur non agricole  
Indicateur 12: Proportion de sièges occupés par les femmes au parlement national
- Source: Sur base des Rapports mondiaux sur le développement humain de 2000 et 2003 - PNUD, 2000; PNUD, 2003.

### 5.2.3 Objectifs de développement durable et capital environnemental

#### **Les interactions entre environnement et développement appellent des réponses**

L'objectif de protection et de gestion des ressources naturelles<sup>1</sup> est le deuxième des trois ODD "primordiaux" définis à Johannesburg (voir chapitre 1.6). Contrairement aux ODD humains (qui se présentent d'emblée comme des droits de l'homme), l'environnement et la gestion des ressources naturelles sont perçus comme un domaine où doit, au contraire, être limité l'exercice de droits et où il est fait appel à la responsabilité de l'homme dans l'exercice de certains droits.

La *Déclaration de la Conférence des Nations unies sur l'environnement humain*, adoptée à Stockholm avait en 1972 mis l'accent sur ces problèmes environnementaux, non seulement au niveau de chaque Etat mais aussi au niveau mondial. Elle avait reconnu que chacun est doté de droits fondamentaux dans un environnement permettant bien-être et dignité pour la personne humaine. Mais elle avait souligné aussi que chacun a la responsabilité de protéger et de promouvoir l'environnement pour les générations actuelles et futures.

Vingt ans plus tard, la *Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement* à Rio de Janeiro en 1992, adoptait la *Déclaration de Rio et Action 21*. Ces deux textes d'accords sur le développement durable font mention de nombreux problèmes liés aux interactions entre environnement et développement humain. Ils ont trop souvent été présentés dans les pays développés comme ne traitant que des problèmes d'environnement.

#### **Le Plan de Johannesburg précise et complète les OMD**

Lors du bilan de la première décennie de mise en œuvre de ces accords, comme exposé en première partie de ce Rapport (chapitre 1.6), l'accent a été mis encore plus explicitement sur la nécessité d'objectifs et de cibles précises pour répondre aux problèmes nouveaux créés par ces interactions. C'est pourquoi le Plan de Johannesburg de septembre 2002 précise certains objectifs de la Déclaration du millénaire et contient bon nombre d'objectifs et cibles qui ne figurent pas dans la liste des OMD. Ils sont repris dans la colonne centrale du tableau 20.

Le tableau 20 permet aussi de constater que certains de ces objectifs adoptés à Johannesburg (colonne centrale), ne figurant pas dans les OMD (colonne de droite), avaient pourtant été annoncés par la Déclaration du millénaire (colonne de gauche). C'est le cas du libre accès à l'information relative au génome humain. Il y a aussi des objectifs concernant la consommation d'énergie, la diversité biologique ou les produits chimiques et déchets dangereux qui ne sont pas pris en compte ou seulement de façon très vague dans la Déclaration (colonne de gauche) ou dans les OMD (colonne de droite).

---

1. Le concept de ressources naturelles est ici pris au sens large et couvre l'ensemble de l'environnement.

***Vision d'un DD sur le plan environnemental***

Quoique relativement limité, le tableau 20 aide à définir en quoi consiste, sur le plan environnemental, la vision de développement durable agréée par la communauté internationale. Cette vision minimale consiste à donner au capital environnemental les conditions de protection et de gestion définies dans ce tableau et dans les Conventions auxquelles il se réfère. Ces conditions sont rassemblées dans la colonne centrale du tableau 20, avec renvoi aux passages les plus concrets du Plan de Johannesburg qui les concernent. Les grands axes de cette vision d'un DD sur le plan environnemental sont donc :

- soutenir les principes du développement durable (voir 1.6);
- garantir un accès abordable à une énergie propre et sûre;
- lutter contre les changements climatiques;
- protéger les forêts;
- préserver la diversité biologique;
- éradiquer les taudis et les bidonvilles;
- garantir un accès équitable à l'eau;
- lutter contre les catastrophes naturelles et dues à l'homme;
- réduire les effets néfastes des produits chimiques et des déchets toxiques.

Dans cet assemblage synthétique et non structurée des engagements repris dans le Plan de Johannesburg, certains objectifs se recoupent ou se situent à des niveaux conceptuels différents. Ceci n'est pas seulement dû à la diversité intrinsèque des matières généralement regroupée sous le terme d'"environnement". C'est aussi lié au fait que les questions liées au capital environnemental sont un sujet de préoccupation des instances internationales depuis moins longtemps que celles liées au capital humain. Cette vision est donc appelée à évoluer à l'avenir et à trouver des formulations plus cohérentes.

**Tableau 20 - Objectif transversal de protection et de gestion des ressources naturelles**

Objectifs environnementaux de la <i>Déclaration du millénaire</i> (8 septembre 2000)	Paragrapes du <i>Plan</i> de Johannesburg (4 septembre 2002)	Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et cibles choisies par l'ONU (2 septembre 2003)
Protéger notre environnement commun (Titre IV de la Déclaration du millénaire)	Protection et gestion des ressources naturelles qui sont à la base du développement économique et social. (Titre IV du Plan de Johannesburg)	<b>OMD 7: Assurer un environnement durable</b>
1) Soutien aux principes de développement durable adoptés à Rio	<p><b>Réaffirmer les principes du développement durable</b></p> <p><b>§1</b> Nous réaffirmons avec force notre engagement à l'égard des Principes de Rio</p>	<p><b>Cible 9:</b> Intégrer les principes du développement durable dans les politiques et programmes nationaux et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales</p>
	<p><b>Garantir un accès abordable à une énergie propre et sûre</b></p> <p><b>§20</b> Recommandation et conclusions relatives à l'énergie pour un développement durable</p> <p><b>§20 (b)</b> Eco-efficacité dans les secteurs gros consommateurs d'énergie</p> <p><b>§20 (e)</b> Accroissement significatif urgent de la part mondiale d'énergie renouvelable</p> <p><b>§20 (o)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Transparence, stabilité et prévisibilité des marchés de l'énergie</li> <li>- Accès à des services fiables, abordables, économiquement viables et respectueux de l'environnement</li> </ul> <p><b>§20 (p)</b> Meilleurs signaux du marché y compris par restructuration de la fiscalité et élimination progressive de subventions néfastes</p>	<p><b>Indicateur 27:</b> Consommation d'énergie par millier de dollars du PIB (selon classification de la Banque Mondiale)</p>
2) Application des réductions prescrites des émissions de GES	<p><b>Lutter contre les changements climatiques</b></p> <p><b>§38</b> Réalisation de l'objectif ultime de stabilisation des concentrations de GES Commencer à appliquer les réductions exigées de GES</p>	<p><b>Indicateur 28:</b> Émission de dioxyde de carbone et consommation de chlorofluorocarbones appauvrissant la couche d'ozone (CFC)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Émissions de dioxyde de carbone (quantités totales et par habitant)</li> <li>b) CFC appauvrissant la couche d'ozone</li> </ul>
3) Intensification de l'action commune pour la gestion, la préservation et le DD de tous les types de forêts	<p><b>Protéger les forêts</b></p> <p><b>§45 (a)</b> Liens entre secteur forestier et autres secteurs par approches intégrées</p> <p><b>§45 (c)</b> Lutter contre le commerce international illégal des produits forestiers, y compris des ressources forestières biologiques</p>	<p><b>Indicateur 25:</b> Proportion de zones forestières</p>
4) Application intégrale de la Convention sur la diversité biologique et de la lutte contre la désertification	<p><b>Préserver la diversité biologique</b></p> <p><b>§44</b> Mise en œuvre plus efficace et plus cohérente des trois objectifs de la Convention et la réalisation d'ici à 2010 de l'objectif d'une réduction importante du rythme actuel d'appauvrissement de la diversité biologique</p> <p><b>§44 (c)</b> Synergies efficaces entre la Convention et les autres accords multilatéraux sur l'environnement, notamment en élaborant des plans et des programmes conjoints concernant leurs responsabilités et préoccupations communes, dans le respect de leur mandat respectif</p> <p><b>§44 (n)</b> Poursuite des travaux de la Convention relatifs aux Lignes directrices de Bonn sur l'accès aux ressources génétiques et le partage équitable des bienfaits</p>	<p><b>Indicateur 26:</b> Superficie des terres protégées pour préserver la diversité biologique</p>
5) Libre accès à l'information relative au génome humain		

Objectifs environnementaux de la <i>Déclaration du millénaire</i> (8 septembre 2000)	Paragraphes du <i>Plan</i> de Johannesburg (4 septembre 2002)	Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et cibles choisies par l'ONU (2 septembre 2003)
6) Stratégies de gestion de l'eau aux niveaux régional, national et local permettant un accès équitable et un approvisionnement adéquat	<p><b>Garantir un accès équitable à l'eau</b>  <b>§8 et §25</b> Réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer (comme indiqué dans la Déclaration du millénaire) et la proportion de personnes qui n'ont pas accès à des services d'assainissement de base  <b>§26</b> Élaborer, d'ici 2005, des plans intégrés de gestion et d'utilisation efficace des ressources en eau et fournir un appui aux pays en développement en la matière, en agissant à tous les niveaux</p>	<p><b>Cible 10:</b> Réduire de moitié d'ici à 2015 le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à l'eau de boisson salubre et à des services d'assainissement de base  <i>Indicateur 30:</i> Proportion de la population, urbaine et rurale, ayant un accès durable à une source d'eau améliorée  <i>Indicateur 31:</i> Proportion de la population, urbaine et rurale, ayant accès à un système d'assainissement amélioré</p>
7) Coopération pour réduire le nombre et les effets des catastrophes naturelles et dues à l'homme	<p><b>Lutter contre les catastrophes naturelles et dues à l'homme</b>  <b>§37 (a)</b> Renforcer le rôle de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes et encourager la communauté internationale à fournir les ressources financières nécessaires au Fonds d'affectation spéciale créé à cet effet  <b>§37 (h)</b> Mettre au point et renforcer des systèmes d'alerte précoce et des réseaux d'information pour la lutte contre les catastrophes, compatibles avec la Stratégie internationale de prévention des catastrophes</p>	<p><b>Cible 11:</b> Réussir, d'ici à 2020, à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis  <i>Indicateur 32:</i> Proportion des ménages ayant accès à la sécurité d'occupation des logements</p>
D'ici à 2020, nous aurons réussi à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis, conformément à l'initiative "Ville sans taudis ni bidonville"	<p><b>Eradiquer les taudis et les bidonvilles</b>  <b>§11</b> D'ici à 2020, améliorer sensiblement les conditions de vie des 100 millions de personnes, sinon plus, qui vivent dans des taudis, comme proposé dans l'initiative "Villes sans taudis"</p> <p><b>Réduire les effets néfastes des produits chimiques et des déchets toxiques</b>  <b>§23</b> Renouveler l'engagement pris dans Action 21 de gérer de manière sûre les produits chimiques, tout au long de leur cycle de vie, ainsi que les déchets dangereux, en vue du développement durable et de la protection de la santé humaine et de l'environnement, entre autres, afin que d'ici à 2020 les produits chimiques soient utilisés et produits de manière à ce que les effets néfastes graves sur la santé humaine et sur l'environnement soient réduits au minimum, en recourant à des procédures d'évaluation des risques transparentes et basées sur les sciences et à des méthodes de gestion des risques basées sur les sciences, en tenant compte du principe de précaution énoncé au principe 15 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, et soutenir les pays en développement pour le renforcement de leurs capacités à gérer de manière sûre les produits chimiques et les déchets toxiques en leur apportant une assistance technique et financière.  <b>§23 (b)</b> Élaborer plus avant, d'ici à 2005, une approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, sur la base de la Déclaration de Bahia et des Priorités d'action après 2000 adoptées par le Forum intergouvernemental sur la sécurité chimique.</p>	

Source: Sur base des textes PNUD, 2000; ONU, 2002a; PNUD, 2003.

## 5.2.4 Objectifs de développement durable et modes de consommation et de production

### **Un ODD primordial sur les forces motrices du développement**

L'objectif de changement des modes de production et de consommation non durables est le troisième des ODD "primordiaux" définis à Johannesburg (voir chapitre 1.6). Contrairement aux ODD humains et aux ODD environnementaux qui portent sur l'état des capitaux, les ODD sur les modes de consommation et de production portent sur les forces motrices du développement. Ils englobent des ODD qui portent directement sur les changements de mode de vie.

La vision d'un mode de développement durable va donc au-delà d'un développement humain - respectant les droits de l'homme et le droit au développement - et au-delà d'une attitude défensive par rapport à l'environnement - de protection de son état actuel. Elle adopte une approche dynamique volontariste par rapport aux changements de modes de consommation et de production qui caractérisent tout développement. Elle repose sur une volonté de changement portant directement sur deux des forces motrices du développement.

### **En quoi consiste la vision d'un DD sur les modes de consommation et de production**

En effet, certains modes de production et de consommation sont "durables" car ils sont compatibles avec l'application de principes de développement durable, décrits notamment au chapitre 1.6, et d'autres ne le sont pas. La colonne centrale du tableau 21 définit un peu plus précisément la vision de ce changement souhaité dans les modes de production et de consommation non durables en se basant sur les articles 14 et 15 du Plan de Johannesburg de 2002. Il s'agit d'accélérer le passage à des modes durables tout en promouvant le développement économique et social, mais dans les limites de la capacité de charge des écosystèmes.

Cet objectif de développement durable suppose notamment un découplage de la croissance économique par rapport à la dégradation de l'environnement et une réduction de celle-ci (ressources et déchets). Il n'est donc pas formulé comme la réalisation d'un niveau déterminé de croissance économique. En effet, *"la démarche de développement durable permet opportunément de déplacer le débat sur le 'niveau' de croissance économique souhaitable vers un débat, plus constructif, sur le 'contenu' de cette croissance"*<sup>1</sup>.

Le tableau 21 montre aussi que cet objectif de changement des modes de production et de consommation non durables est présent dans la Déclaration du millénaire en 2000 (colonne de gauche) mais qu'il n'a pas été repris dans la traduction de cette déclaration en OMD de 2003 (colonne de droite).

---

1. Ayong Le Kama, 2004.

**Tableau 21 - Objectif transversal de changement des modes de production et de consommation non durables**

Objectif relatif aux modes de production et de consommation dans la <i>Déclaration du millénaire</i> (8 septembre 2000)	<i>Plan</i> de Johannesburg (4 septembre 2002)	Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et cibles choisies par l'ONU (2 septembre 2003)
Valeurs et principes (Titre I)  Les modes de production et de consommation qui ne sont pas viables à l'heure actuelle doivent être modifiés, dans l'intérêt de notre bien-être futur et dans celui de notre descendance	<p>Modification des modes de consommation et de production non durable (Titre III du Plan de Johannesburg)</p> <p><b>§14</b> Des changements fondamentaux dans la façon dont les sociétés produisent et consomment sont indispensables pour réaliser un développement durable à l'échelle mondiale. Tous les pays devraient s'efforcer de promouvoir des modes de consommation et de production durables, les pays développés montrant la voie et tous les pays en bénéficiant, compte tenu des principes de Rio y compris le principe n°7 (voir Tableau 3)</p> <p><b>§15</b> Encourager et promouvoir l'élaboration d'un cadre décennal de programmes à l'appui des initiatives régionales et nationales visant à:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- accélérer le passage à des modes de production et de consommation durables et non polluants;</li> <li>- promouvoir le développement économique et social dans les limites de la capacité de charge des écosystèmes;</li> <li>- examiner les liens entre croissance économique et dégradation de l'environnement et, là où il convient, les découpler grâce à une amélioration de l'efficacité et de la durabilité de l'utilisation des ressources et des processus de production;</li> <li>- réduire la dégradation des ressources, la pollution et la production de déchets.</li> </ul>	Voir tableau 22, qui montre que seuls des objectifs transversaux ont été adoptés sans aucune mention de la production ou de la consommation. Aucun objectif portant sur des secteurs économiques comme les transports ou l'industrie.

Source: Sur base des textes PNUD, 2000; ONU, 2002a

Ces ODD relatifs au changement de modes de consommation et de production et portant directement sur deux des forces motrices du développement et l'OMD 8 de partenariat mondial pour le développement sont-ils cohérents? Il serait préférable qu'ils le soient puisque leur réalisation est nécessaire à la réalisation des deux autres ODD primordiaux: l'élimination de la pauvreté et la protection ainsi que la gestion des ressources naturelles.

### **Certaines convergences entre développement et développement durable**

Certains aspects de ces deux objectifs sont relativement convergents. Le bas du tableau 22 montre, par exemple, que le partenariat mondial pour le développement doit permettre aux jeunes de trouver un emploi décent et productif, rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables et promouvoir de nouvelles technologies, notamment d'information et de communication. Il s'agit de facto d'engagements relatifs aux modes de production et de consommation. Ce sont également de bonnes cibles d'un développement durable via l'amélioration du niveau de vie des jeunes (cible 16), de la santé (cible 17), et l'accroissement des connaissances (cible 18).

Les autres cibles ou engagements de l'OMD 8 couvrent la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, réglementé, prévisible et non discriminatoire et le traitement global du problème de la dette des pays en développement ainsi qu'une série de dispositions pour des pays particulièrement vulnérables. Ces engagements sont ciblés sur d'autres changements économiques nécessaires à une amélioration significative des conditions de vie. Mais le lien entre ces cibles et l'ODD relatif au changement des modes de consommation et de production non durable est moins perceptible. Certains changements por-

tent sur les flux commerciaux et sur les flux financiers entre pays en développement et pays industrialisés tels que l'aide publique au développement, les importations et les exportations de biens et de services et la dette des pays en développement.

**Besoin de cohérence  
avec l'OMD 8**

Ces changements concernant les flux commerciaux et financiers entre ces catégories de pays ne sont pas a priori incompatibles avec l'objectif de changement des modes de consommation et de production non durables. Mais la cohérence entre eux n'est pas assurée non plus. Et il n'est pas évident que cette préoccupation de cohérence soit actuellement présente dans toutes les institutions concernées.

Le contenu de l'OMD 8 décrit dans le tableau 22 est donc probablement encore trop déconnecté de l'objectif transversal décrit au tableau 21, bien qu'ils portent tous deux sur la composante économique du développement durable. L'un des enjeux cruciaux des prochaines années sera d'établir une cohérence entre ces deux catégories d'objectifs, notamment dans les pays européens, pour éviter qu'ils ne se neutralisent mutuellement.

**Tableau 22 - Objectif de mise en place d'un partenariat mondial pour le développement (OMD 8) (2 septembre 2003)**

Cibles choisies par l'ONU	Indicateurs choisis par l'ONU
<p><b>Cible 12:</b> Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, réglé, prévisible et non discriminatoire comprenant un engagement en faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, tant au niveau national qu'international.</p>	<p><i>Indicateur 33A:</i> Montant total de l'APD nette annuelle (total) en faveur des pays les moins avancés  <i>Indicateur 33B:</i> Part de l'APD nette (total) en faveur des pays les moins avancés dans le revenu national brut (RNB) des pays donateurs du CAD/OCDE  <i>Indicateur 34:</i> APD bilatérale allouée par les pays donateurs du CAD/OCDE, par secteur, aux services sociaux de base (instruction, soins de santé primaires, nutrition, eau salubre et assainissement)  <i>Indicateur 35:</i> Proportion de l'APD bilatérale non liée fournie par les pays donateurs du CAD/OCDE  <i>Indicateur 36:</i> APD reçue par les pays en développement sans littoral, en pourcentage du RNB  <i>Indicateur 37:</i> APD reçue par les petits États insulaires en développement, en pourcentage du RNB  <i>Indicateur 38:</i> Proportion des importations totales des pays développés (en valeur, armes exclues), en provenance des pays en développement et des pays les moins avancés, admises en franchise  <i>Indicateur 39:</i> Taux moyen des droits imposés par les pays développés aux produits agricoles, textiles et articles d'habillement en provenance des pays en développement  <i>Indicateur 40:</i> Subventions agricoles accordées par les pays développés (montant estimatif, en pourcentage du PIB)  <i>Indicateur 41:</i> Proportion de l'APD allouée au renforcement des capacités commerciales  <i>Indicateur 42:</i> Nombre de pays ayant atteint le point de décision de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et le point d'achèvement  <i>Indicateur 43:</i> Engagement d'allègement de la dette au titre de l'initiative PPTE  <i>Indicateur 44:</i> Service de la dette en pourcentage des exportations de biens et services par les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire</p>
<p><b>Cible 13:</b> Répondre aux besoins particuliers des pays les moins avancés par l'admission en franchise et hors quota des produits exportés par les pays les moins avancés; l'application du programme renforcé d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés et l'annulation des dettes publiques bilatérales; et l'octroi d'une aide publique au développement plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté.</p>	
<p><b>Cible 14:</b> Répondre aux besoins particuliers des pays sans littoral et des petits États insulaires en développement (en appliquant le Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement et les conclusions de la vingt-deuxième session extraordinaire de l'Assemblée générale).</p>	
<p><b>Cible 15:</b> Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement par des mesures nationales et internationales propres à rendre leur endettement viable à long terme.</p>	
<p><b>Cible 16:</b> En coopération avec les pays en développement, formuler et appliquer des stratégies permettant aux jeunes de trouver un travail décent et productif.</p>	<p><i>Indicateur 45:</i> Taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans</p>
<p><b>Cible 17:</b> En coopération avec l'industrie pharmaceutique, rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables dans les pays en développement.</p>	<p><i>Indicateur 46:</i> Proportion de la population ayant accès de façon continue à des médicaments de base d'un coût abordable</p>
<p><b>Cible 18:</b> En coopération avec le secteur privé, faire en sorte que les avantages des nouvelles technologies, en particulier dans le domaine de l'information et de la communication, soient accordés à tous.</p>	<p><i>Indicateur 47:</i> Nombre de lignes téléphoniques et de téléphones portables pour 100 habitants  <i>Indicateur 48A:</i> Nombre de micro-ordinateurs pour 100 habitants  <i>Indicateur 48B:</i> Nombres d'internautes pour 100 habitants</p>

Source: Sur base du texte PNUD, 2003

### 5.3 Matériau pour des scénarios de développement durable

Ce chapitre entame la deuxième étape de l'application du backcasting. Il rassemble un premier matériau essayant de concrétiser la vision de développement durable décrite au chapitre 5.2. Cette construction entamée dans ce troisième Rapport fédéral est faite à partir des informations disponibles sur la situation jusqu'au mois d'octobre 2005. Elle sera par la suite enrichie d'autres contributions de façon à pouvoir proposer de véritables scénarios complets pour 2050 dans le quatrième Rapport. Le matériau rassemblé ici est un premier pas dans cette voie.

Ce matériau est décrit dans 4 sections. La première section (5.3.1) propose des objectifs mondiaux s'inscrivant dans les engagements de développement durable de la communauté internationale synthétisés au chapitre 5.2, mais plus

précisément ciblés sur 2050. Ces objectifs (appelés aussi "cibles 2050") portent sur les capitaux humain, environnemental et économique au niveau mondial. Les trois sections suivantes (5.3.2, 5.3.3 et 5.3.4) proposent un matériau pour la construction de scénarios spécifiques à la Belgique.

Ces trois sections sont structurées selon les trois forces motrices du modèle TransGovern. Aux forces motrices de consommation et de production utilisées dans d'autres travaux prospectifs<sup>1</sup> comme points d'ancrage possible pour des actions à mener, le modèle TransGovern ajoute les actions portant sur la démographie. Ces trois sections portent donc sur:

- les évolutions démographiques (5.3.2);
- les modes de consommation et les politiques liées à la demande pouvant susciter un changement de comportement chez le consommateur (5.3.3);
- les modes de production et les politiques de l'offre et de la technologie pouvant susciter des changements chez le producteur, notamment grâce aux innovations technologiques (5.3.4).

Le matériau présenté dans chacune de ces sections ou pour chaque force motrice comprend tout d'abord une présentation des leviers que les pouvoirs publics belges peuvent actionner pour modifier la force motrice concernée de façon à atteindre les cibles 2050. Il s'agit de leviers de la politique des pouvoirs publics belges aux niveaux international et national.

A la fin de chacune de ces trois sections se trouvent des éléments de scénarios de backcasting portant sur 2 pressions issues de la force motrice concernée. Ces éléments comprennent des objectifs ou cibles et des actions des pouvoirs publics belges. Ils peuvent être vus comme des cas pratiques d'exercice de backcasting. Les 6 pressions sélectionnées (2 pour chacune des 3 forces motrices) pour ces scénarios proviennent des 20 pressions décrites dans la partie 2 de ce Rapport. Cet exercice pourrait être réalisé pour les 14 autres, ainsi que pour d'autres pressions non décrites dans ce Rapport. Le tableau ci-dessous indique ces pressions en gris clair. Il s'agit pour chaque force motrice des pressions suivantes:

- pour la structure démographique: la pression du vieillissement sur le patrimoine financier (n°4) et la pression du vieillissement sur le niveau de vie (n°5), les deux pressions étant traitées dans leurs relations avec la question des pensions;
- pour les modes de consommation: la pression des modes alimentaires sur la santé (n°6) et la pression des modes de transport de personnes sur les ressources naturelles (n°10);
- pour les modes de production: la pression du développement des produits sur la diversité biologique (n°15) et la pression de l'organisation productive sur les capitaux physiques et technologique (n°20).

---

1. Selon le Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (Comité scientifique de politique gouvernementale) des Pays-Bas, la politique peut avoir un meilleur impact en opérant en amont soit au niveau des besoins (ou modes de consommation) soit au niveau des activités par lesquelles ces besoins sont rencontrés (modes de production). WRR, 1994.

**Tableau 23 - Matrice des pressions des forces directrices sur les capitaux**

		Capital humain		Capital environnemental		Capital économique	
Structure démographique	 Démographie globale	N°1		N°2			
	 Changement familial	N°3					
	 Vieillesse	<b>N°4</b>					<b>N°5</b>
Modes de consommation	 Modes alimentaires		<b>N°6</b>	N°7	N°8		
	 Modes d'équipement ménager			N°9			
	 Modes de transport			<b>N°10</b>		N°11	
Modes de production	 Modes de développement des produits	N°12 N°13	N°14		<b>N°15</b>	N°16	
	 Modes d'organisation productive	N°17	N°18	N°19		<b>N°20</b>	
<b>Pression des forces motrices sur les capitaux</b>		 Niveau de vie	 Santé	 Ressources naturelles	 Diversité biologique	 Capital physique et technologique	 Patrimoine financier

Dans ces trois sections, les propositions de politiques, d'actions et d'instruments sont faites en tenant compte du cadre institutionnel existant. Cela signifie que ces propositions sont basées pour chaque force motrice sur les politiques en cours et les institutions existantes en Belgique et au niveau international. Pour la Belgique, elles prennent en compte certaines politiques en cours, telles que celles portant sur le vieillissement et les actions des plans fédéraux de développement durable. Les propositions consistent alors largement à renforcer, améliorer ou modifier les politiques existantes pour atteindre en 2050 les objectifs de développement durable proposés dans 5.3.1.

Mais le lecteur peut s'interroger sur les possibilités d'atteindre, via ce type de politiques, ces objectifs ambitieux de développement durable. Est-ce que des

actions portant séparément sur chacune des forces motrices permettront d'atteindre ces objectifs? Est-ce que les structures et les mécanismes institutionnels existant sont adéquats pour changer les modes de consommation et de production non durables? Est-ce que le consensus dans la société est assez fort pour que ces politiques reçoivent un écho positif auprès des acteurs de la société civile? N'est-il pas nécessaire de se fixer des objectifs opérationnels intermédiaires pour mesurer les progrès?

Le dernier chapitre (5.4) de cette partie 5 du Rapport et la conclusion de ce Rapport apportent des éléments de réponses à ces questions. Le chapitre 5.4 met en effet l'accent sur le besoin d'intégration dans un processus d'élaboration de scénarios pour un développement durable. Elle met en évidence certains cas de figure où l'intégration des composantes sociale, environnementale et économique dans la prise de décision en faveur d'un développement durable est indispensable. Elle suggère aussi quelques exemples de changements du cadre institutionnel qui pourraient être nécessaires pour atteindre en 2050 les objectifs de développement durable proposés dans 5.3.1.

### 5.3.1 Objectifs de développement durable 2050

L'état du monde proposé ici vise à atteindre à l'horizon 2050 un état des capitaux humain, environnemental et économique (cf. modèle TransGovern) qui soit compatible avec les engagements de développement durable décrits au chapitre 5.2. Pour réaliser cette transition de la société vers un développement durable, il est nécessaire de considérer les évolutions sur un horizon temporel lointain, car les changements à mettre en place - notamment au niveau de la structure démographique, du mode de vie et de l'aménagement du territoire - ne peuvent s'envisager que par des évolutions progressives. En effet, les capitaux à transformer pour assurer la transition, comme ceux du système économique (parc de logements) ou des éco-systèmes (croissance d'une forêt) ont souvent une grande inertie.

Les objectifs à atteindre au niveau international présentés ici se rapportent à l'état de chaque sous-capital analysé dans la partie 2: niveau de vie, santé, ressources naturelles, diversité biologique, capital financier, capital physique, capital technologique. Ils sont compatibles avec les engagements de la communauté internationale d'orienter la société sur la voie d'un développement durable (voir 5.2). Certaines de ces cibles avaient des échéances plus courtes que 2050. Elles ont dans ce cas été prolongées jusque 2050.

La vision du monde et les objectifs sont formulés au niveau international. Ils sont donc valables pour toutes les régions et pays de la planète, y compris pour la Belgique. Cette vision commune au niveau international est d'autant plus pertinente qu'un nombre croissant de pays seront confrontés au cours des années à venir à des problèmes similaires (ex: obésité, inégalités urbaines, changements climatiques, vieillissement). Néanmoins, étant donné les différences actuelles entre pays en développement, en particulier les plus pauvres, et pays plus développés, cette section précise pour certains sous-capitaux les objectifs à atteindre par les pays en développement et par les autres pays.

### 5.3.1.1 Capital humain



#### i. Niveau de vie

En 2050, chaque individu a un niveau de vie suffisant *“pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires”* (Déclaration des droits de l'Homme, art. 25). Cette situation est donc conforme à l'engagement pris par les gouvernements dans la Déclaration des droits de l'Homme en décembre 1948. Ce niveau de vie est lié à des objectifs en terme de pauvreté et d'emploi.

En terme de pauvreté, en 2050, personne n'a un revenu inférieur à un USD par jour, en accord avec la première cible des Objectifs du millénaire (OMD 1). En outre, tant dans les pays en développement que dans les pays plus développés, chaque individu a un revenu qui se situe au dessus de seuil de pauvreté relative. Ce seuil est exprimé par un pourcentage déterminé (60 %) du revenu médian équivalent des ménages du pays.

En terme d'emploi, en 2050, tous les individus le désirant peuvent trouver du travail. Le chômage est réduit au chômage frictionnel et saisonnier. Tous les gouvernements ont signé et appliquent les conventions de base de l'OIT. Par conséquent, toutes les personnes au travail ont un emploi décent.



#### ii. Santé

En 2050, bien que la situation soit encore différente entre les pays les plus pauvres et les pays industrialisés, les individus vivent en moyenne plus longtemps et en bonne santé. L'espérance de vie s'est améliorée dans toutes les régions du monde et les inégalités en matière d'espérance de vie ont été réduites.

Dans les pays les plus pauvres, l'espérance de vie s'élève au minimum à 70 ans, en particulier grâce :

- à l'amélioration de la santé périnatale. Les objectifs de réduction de deux tiers de la mortalité infantile et de trois quarts de la mortalité maternelle dans les pays les plus pauvres, ont été réalisés en 2015 (voir 5.2 - OMD 4 et 5). Entre 2015 et 2050, la mortalité infantile a de nouveau été réduite de deux tiers et la mortalité maternelle de trois quarts. Tous les accouchements sont suivis par du personnel de santé qualifié et tous les enfants sont vaccinés contre la rougeole.
- au contrôle du SIDA, du paludisme et d'autres maladies infectieuses; les dernières personnes encore contaminées par ces maladies ont accès à des soins, les autres sont vaccinées.
- à la baisse des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Dans les autres pays, l'espérance de vie et l'espérance de vie en bonne santé ont atteint dans chaque pays en moyenne le niveau de celles des personnes qui avaient le statut socio-économique le plus élevé en 2005. Les maladies infectieuses, ainsi que les maladies et accidents professionnels y sont aussi maîtrisés, ainsi que les problèmes de santé, tels que l'obésité, les cancers, les maladies cardio-vasculaires, liés aux mauvaises habitudes alimentaires et à la pollution de l'environnement.

### 5.3.1.2 Capital environnemental



#### i. Ressources naturelles

En 2050, les ressources naturelles (atmosphère, eau et sol) sont protégées et gérées de façon soutenable et intégrée, dans tous les pays comme cela a été recommandé par les gouvernements lors du Sommet de Johannesburg en 2002. La dégradation des ressources naturelles a en particulier été enrayerée.

Etant donné que seule la question du climat est traitée dans la partie 2 de ce Rapport, ce point précise uniquement l'objectif à atteindre dans le domaine des ressources naturelles<sup>1</sup>. L'objectif de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques, répété lors du Sommet de Johannesburg en 2000 est en bonne voie d'être atteint en 2050. Les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère sont sur un chemin de stabilisation "à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique", soit 500 ppm. En effet, suivant les connaissances actuelles<sup>2</sup>, à ce niveau, le risque d'obtenir une augmentation supérieur à 2°C est d'environ 50 %.



#### ii. Diversité biologique

En 2050, les grands objectifs de la Convention sur la diversité biologique (CDB), adoptée en 1992 par la grande majorité des Etats lors du Sommet de la Terre de Rio et confirmée par le Plan de mise en œuvre, adopté en 2002 lors du Sommet mondial du développement durable à Johannesburg, sont atteints.

Le développement économique s'accompagne d'un équilibre écologique planétaire. Après avoir réussi en 2010 à réduire de façon importante le rythme d'appauvrissement de la diversité biologique, tous les gouvernements ont réussi à atteindre les trois objectifs de la Convention:

- conservation de la diversité biologique;
- utilisation durable de ses éléments constitutifs;
- partage juste et équitable des avantages qui découlent de l'utilisation des ressources génétiques, à des fins commerciales et autres.

### 5.3.1.3 Capital économique



#### i. Patrimoine financier

Comme mentionné dans l'objectif 15 des OMD (voir 5.2), les pays en développement ont atteint un niveau d'endettement viable à terme. De plus, tous les pays du monde ont une dette inférieure à 60 % de leur PIB.



#### ii. Capital physique et technologique

Le stock de capital physique s'est accru dans tous les pays grâce à la fois aux investissements privés et publics. Le rythme d'investissement a été suffisant pour assurer le renouvellement tant qualitatif, par l'intégration de nouvelles

1. Un travail plus exhaustif devrait naturellement inclure des objectifs sur toutes les composantes des ressources naturelles, notamment la qualité de l'air et les pollutions telles que particules fines, oxydes d'azote et de soufre, composés organiques volatils, ozone, etc., les eaux de surface, les nappes aquifères et leurs contenus en nitrates, phosphates, métaux lourds, etc., les sols et leurs niveaux de pollution en métaux et autres substances toxiques, la gestion des stocks de matières premières, la qualité des sites naturels dans leurs aspects non liés au vivant.

2. Hare & Meinshausen, 2004.

technologies, que quantitatif, au-delà du nécessaire remplacement du capital déprécié<sup>1</sup>. Cette accumulation de capital physique s'est faite en tenant compte des préoccupations sociales et environnementales dans les décisions d'investissement. Le stock accumulé est tel qu'il a permis d'atteindre et de maintenir l'état des autres capitaux décrits dans cette section.

Quant au capital technologique, il a fortement augmenté dans les pays plus développés. Les progrès technologiques ont principalement été faits dans le domaine de la protection de l'environnement (ex: énergies renouvelables, modes de transport durable, etc.) tout en veillant à réduire les pressions exercées sur les êtres humains.

Par ailleurs, les pays en développement ont progressivement accès aux meilleures technologies en vigueur dans les pays plus développés, en particulier les technologies permettant de mieux préserver les ressources environnementales et de mieux protéger l'état du capital humain.

### 5.3.2 Plans et actions liés à la démographie

Comme ce Rapport l'a montré précédemment, les développements démographiques influencent la situation actuelle des conditions de vie. Les pouvoirs publics peuvent eux-mêmes mener des actions pour influencer ces conditions de vie et/ou ces développements démographiques. Cette section présente une approche globale de ce que les pouvoirs publics pourraient faire dans ce domaine. La deuxième partie de ce Rapport a montré que trois paramètres déterminent l'évolution démographique d'un pays: l'espérance de vie, la fertilité et le solde migratoire. Cette section aborde quelques pistes de base que les pouvoirs publics belges pourraient suivre pour influencer ces paramètres aux niveaux international et national.

#### 5.3.2.1 Actions sur l'espérance de vie

L'hypothèse de départ est qu'une augmentation de l'espérance de vie est toujours souhaitée. Ceci est en relation directe avec la politique de santé, mais des actions dans d'autres domaines peuvent également améliorer la santé. Une augmentation du niveau d'éducation, par exemple, a aussi comme conséquence d'améliorer les connaissances pratiques de la population sur les maladies, l'hygiène et les soins de santé. Les actions que les pouvoirs publics peuvent prendre aux niveaux international et national ont donc un rapport direct avec la politique de la santé et plus largement avec tous les domaines ayant une influence sur la santé.

#### **Actions au niveau international**

Les pouvoirs publics, avec les organisations internationales compétentes en la matière comme l'Organisation mondiale de la santé (OMS), peuvent entreprendre des actions dans les pays en voie de développement pour améliorer l'accès aux soins de santé de base et la formation de personnel médical. Dans les autres domaines de politiques qui influencent la santé et l'espérance de vie, des actions peuvent être entreprises pour améliorer l'accès à l'eau potable (logement et aménagement du territoire), pour protéger les travailleurs des maladies professionnelles et des accidents du travail (politique de l'emploi),

1. Robert & Dresse, 2005.

pour améliorer le niveau d'éducation de la population (enseignement public) et pour développer des institutions de sécurité sociale (politique sociale). Les organismes internationaux compétents peuvent chaque fois être associés.

**Actions au niveau national**

Au niveau national, les pouvoirs publics peuvent s'efforcer de maintenir une haute qualité des soins de santé. En particulier, ils peuvent lancer des actions pour réduire les plus importantes causes de mortalité telles que les maladies cardio-vasculaires, les accidents de la route et les suicides.

**5.3.2.2 Actions sur la fécondité**

Dans le domaine de la fécondité, l'hypothèse de départ est que les hommes et les femmes doivent pouvoir choisir librement d'avoir des enfants et doivent avoir la possibilité de les élever dans les meilleures conditions de santé. Les actions dans ce domaine touchent principalement à la santé reproductive. Des actions dans tous les domaines politiques liés à la naissance et l'éducation peuvent aussi être pertinentes.

**Actions au niveau international**

Les pouvoirs publics peuvent promouvoir la Stratégie pour la santé reproductive de 2004 de l'OMS et l'appliquer dans les pays en développements avec lesquels ils coopèrent. Les pouvoirs publics peuvent également soutenir les activités de l'agence ONUSIDA pour le développement d'un vaccin contre le SIDA et la diffusion des contraceptifs (dont l'usage diminue le risque de contracter le virus VIH). Des actions peuvent aussi être soutenues dans les politiques de l'éducation, de l'emploi et de la sécurité sociale, en particulier celles qui augmentent l'autonomie et les choix de développements offerts, et surtout ceux des femmes.

**Actions au niveau national**

Les pouvoirs publics belges peuvent analyser les recommandations des Etats généraux de la famille de 2005<sup>1</sup> et examiner dans quelle mesure elles peuvent être mises en pratique. L'idée de base est que les autorités doivent rester neutres par rapport à la forme de vie en commun choisie et qu'à ce sujet un processus participatif reste nécessaire. Concrètement il s'agit notamment des propositions suivantes: l'augmentation du montant fiscalement déductible pour les frais de garde d'enfants, la réduction de la TVA sur les investissements dans des infrastructures de garde d'enfants, l'alignement du montant des allocations familiales (supposant un financement plus élevé du régime des travailleurs indépendants), le prolongement de la période de protection contre le licenciement après une maternité et l'introduction dans le droit belge de la notion de divorce sans faute ou "pour cause de désunion irrémédiable".

**5.3.2.3 Actions liés au solde migratoire**

Dans ce domaine, l'argument central est qu'il faut favoriser les migrations volontaires et lutter contre les causes de migration par nécessité. Ces causes sont liées aux conditions de vie dans les pays de départ et d'accueil. Toutes les actions nationales et internationales qui modifient ces conditions de vie influencent dès lors ces flux migratoires de même que les développements démographiques dans les pays de départ et d'accueil.

**Actions au niveau international**

La Commission mondiale sur les migrations internationales a, en 2005, proposés des principes de base pour les actions dans le domaine des migrations<sup>2</sup>. Les

---

1. Secrétariat d'Etat aux familles et aux personnes handicapées, 2005.  
2. Global Commission on International Migration, 2005.

pouvoirs publics peuvent, en coordination avec les instances internationales, appliquer ces principes et développer des actions concrètes dans ce cadre. Outre l'idée développée au paragraphe précédent, ces principes sont les suivants:

- le rôle du migrant dans le développement économique du pays d'origine et d'accueil doit être renforcé;
- les actions des pouvoirs publics visant à contrer les migrations illégales doivent se fonder sur la coopération entre Etats et sur le respect des droits des migrants, et notamment des réfugiés;
- les migrants et citoyens des pays d'accueil doivent respecter leurs droits respectifs et tirer avantage du processus d'intégration de nouveaux citoyens;
- les droits des migrants, en particulier dans le domaine des conditions de travail, doivent être garantis;
- la coopération internationale dans le domaine des migrations internationales doit être renforcée.

### **Actions au niveau national**

Les pouvoirs publics peuvent (entre autre dans le cadre de l'Union européenne) soutenir des actions pour rapatrier les migrants illégaux de manière plus humaine et pour donner aux personnes avec un statut de demandeur d'asile des possibilités de s'intégrer dans la société. Les principes développés ci-dessus et les normes minimales pour la politique d'asile définies au niveau de l'Union européenne peuvent être appliquées. Les pouvoirs publics peuvent également mener des campagnes pour agrandir la base sociétale de ces principes.

### 5.3.2.4 Exercice de backcasting sur deux pressions



#### La pression du vieillissement sur le niveau de vie des plus âgés, en particulier le niveau des pensions

Le vieillissement de la population en Belgique et dans la plupart des pays européens est un défi pour la politique des pensions. Il s'agit en particulier de savoir si les futurs pensionnés seront à même de mener une vie exempte de pauvreté et compatible avec les modes de vie communément acceptés. Il faut remarquer que le vieillissement est également un défi financier, pour lequel des éléments de scénarios de backcasting sont également proposés et qui peuvent être considéré simultanément à ceux-ci.

Ces éléments de scénarios partent de la situation actuelle des conditions de vie, décrite en partie 2. Ils sont composés d'actions spécifiques pour atteindre les cibles de backcasting de 2050 et prennent en compte le cadre institutionnel actuel, décrit en 3.1.2.1 et 3.1.4.1.

#### Exemples de cibles pour 2050

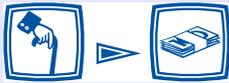
Les pouvoirs publics belges peuvent formuler les objectifs suivant pour l'année 2050:

- toute personne dispose d'un revenu supérieur au seuil relatif de pauvreté, ce seuil représentant un pourcentage défini (60 %) du revenu équivalent-ménage médian en Belgique;
- les pensionnés disposent d'une pension leur permettant d'adopter les modes de vie en vigueur dans la société.

#### Exemples d'actions

Les pouvoirs publics peuvent mener les actions suivantes pour atteindre ces cibles.

- La Belgique développe un cadastre des revenus des pensionnés. Les autorités seront dès lors mieux à même de vérifier quels pensionnés se situent en dessous du seuil relatif de pauvreté. Sur base de ces données, les pouvoirs publics pourront introduire des majorations spécifiques d'allocations.
- Dès 2007, le gouvernement adaptera les pensions au bien-être sur base bisannuelle et après avis des partenaires sociaux. Ces adaptations devraient permettre d'éviter qu'un trop grand fossé ne se creuse entre les actifs et les pensionnés. A partir de 2017 - et donc dix ans après l'entrée en vigueur de ce système - ces adaptations seront réalisées sur base annuelle et seront systématiquement octroyées aux retraités ayant les pensions les plus basses. Grâce à ces adaptations, ces derniers seront mieux à même de faire face à leurs dépenses de soins de santé.
- Après avis des partenaires sociaux, les pouvoirs publics élaboreront une proposition visant à instaurer le paiement d'une cotisation par les retraités qui disposent de pensions très élevées relevant de régimes privés sectoriels ou par les pensionnés percevant des revenus du travail. Ce dispositif contribuerait au financement des régimes d'aide sociale aux pensionnés et, par conséquent, à la redistribution de la richesse entre les pensionnés qui bénéficient de systèmes collectifs privés de pension et les pensionnés qui n'ont pas une pension suffisante (et doivent donc faire appel au système d'aide sociale).
- La Loi sur les pensions complémentaires est en vigueur depuis le 1er janvier 2004. Cette loi a pour objet de démocratiser l'accès aux fonds de pension privés sectoriels et d'offrir une protection minimum aux personnes qui y contribuent. En 2009, le gouvernement évaluera cette loi avec les partenaires sociaux. Cette évaluation aura donc lieu cinq ans après l'entrée en vigueur de cette loi et un an avant 2010, l'année à partir de laquelle le Fonds de vieillissement pourra être exploité pour financer les pensions publiques (à condition que la dette publique ne dépasse pas 60 % du PIB). Lors de cette évaluation, une attention particulière sera consacrée à l'octroi des pensions complémentaires dans les secteurs où ce n'est pas encore le cas. En outre, l'offre de pensions complémentaires aux travailleurs contractuels de la fonction publique sera considérée.
- Après avis des partenaires sociaux, et en tenant compte des coûts budgétaires, le gouvernement étudiera la possibilité d'augmenter la déductibilité fiscale des épargnes pension et d'autres placements à long terme. Cette déductibilité accrue permettrait aux travailleurs d'accumuler, s'ils le souhaitent, des revenus supplémentaires dont ils pourront bénéficier à leur retraite.



### La pression du vieillissement sur le patrimoine financier, en particulier le financement des pensions

Le vieillissement de la population en Belgique et dans la plupart des pays européens est un défi pour le financement des pensions à l'avenir. Des éléments de scénarios de backcasting sont développés sur ce thème. Ils peuvent être considérés simultanément aux éléments de scénarios précédents consacrés au niveau de vie des futurs pensionnés.

Ces éléments de scénarios partent de la situation actuelle des conditions de vie, décrite en partie 2. Ils sont composés d'actions spécifiques pour atteindre les cibles de backcasting de 2050 et prennent en compte le cadre institutionnel actuel, tel que décrit en 3.1.2.1 et 3.1.4.1.

#### Exemples de cibles pour 2050

Les pouvoirs publics belges peuvent formuler les objectifs suivant pour l'année 2050.

- En 2050, la Belgique aura réduit de moitié son taux d'endettement par rapport à 2004. Ainsi, celui-ci ne devrait plus représenter que 48 % du PIB contre 96 % en 2004.
- En 2050, le taux d'emploi général et le taux d'emploi des personnes âgées entre 50 et 64 ans aura atteint en Belgique un niveau qui correspond au taux le plus élevé enregistré, en 2004, dans les pays de l'Union européenne. En 2004, c'est au Danemark que l'on observe les taux d'emploi général et d'emploi des seniors les plus élevés. Concrètement, cela signifie pour la Belgique, une progression du taux d'emploi général de 60 % en 2004 à 75,7 % en 2050 et une hausse du taux d'emploi des personnes âgées de 30 % à 60 %. Dans tous les cas, le chômage en 2050 sera limité au chômage frictionnel et saisonnier.

#### Exemples d'actions

Pour atteindre ces cibles, les pouvoirs publics peuvent mener les actions suivantes, dans les domaines des politiques budgétaires et du marché du travail.

- La Belgique atteint au moins chaque année l'équilibre budgétaire. Les surplus éventuels seront prioritairement consacrés à la réduction de la dette publique et au financement des pensions légales. De cette manière le taux d'endettement passera en dessous de 60 % entre 2010 et 2030. Il sera dès lors possible, durant cette période, de consacrer les moyens accumulés dans le Fond de vieillissement au financement des pensions légales. Finalement, le taux d'endettement baissera jusque 48 % en 2050. Les systèmes de financement alternatif de la sécurité sociale (dont les dispositions en matière de pensions) seront examinés, notamment l'imposition spécifique des produits polluants, les accises sur le tabac et les carburants ainsi que les taxes sur l'énergie.
- Les travailleurs âgés seront encouragés à rester plus longtemps sur le marché du travail. Les employeurs seront eux encouragés à adapter les conditions de travail pour rendre cet allongement de la carrière possible. En tenant compte entre autre de leur impact budgétaire ainsi que de la longueur et de la pénibilité de la carrière de certaines catégories de travailleurs âgés, des mesures seront proposées pour augmenter l'offre et la demande de travailleurs âgés. Par exemple, les charges patronales relatives aux travailleurs âgés seront réduites. Par conséquent, il sera plus intéressant d'embaucher ou de maintenir au travail les travailleurs âgés. Des mesures seront également proposées pour que les entreprises puissent employer des travailleurs âgés dans des conditions adaptées, en particulier en terme de stress. Ainsi, les systèmes qui donnent un bonus de pension par année de travail supplémentaire seront renforcés. Les pouvoirs publics augmenteront l'aide financière destinée à l'économie sociale et non marchande ainsi qu'aux services de proximité, de sorte que ce secteur engagera prioritairement des travailleurs âgés dans des conditions de travail adaptées. Des programmes de recyclage et de reconversion sont développés, en particulier pour les travailleurs âgés et les personnes réintégrant le marché du travail. Ces programmes sont prioritairement axés sur les professions pour lesquelles la main-d'œuvre fait défaut et sur les secteurs pour lesquels la Belgique a une grande expertise et un avantage comparatif. Enfin, la déductibilité fiscale de frais de garderie d'enfant sera accrue, de même que l'offre de places subventionnées en garderie. Etant donné que les seniors inactifs (entre 50 et 64 ans) sont encouragés à rester actifs sur le marché du travail, ils seront moins disponibles pour s'occuper de leurs petits-enfants dans le circuit informel.

### 5.3.3 Plans et actions liés à la consommation

En Belgique, seules 12 % des personnes interrogées se disent préoccupées par leurs habitudes de consommation<sup>1</sup>, alors que près de la moitié sont préoccupées par les problèmes environnementaux et sociaux<sup>2,3</sup>. Or, *"Le citoyen-consommateur peut être vu comme l'agent de changement" qui peut mettre en marche la transition vers un développement durable et réorganiser les routines des comportements quotidiens*<sup>4</sup>. Les pouvoirs publics belges, convaincus de ce rôle potentiel des consommateurs, peuvent agir sur leurs comportements pour les amener à exprimer leurs préoccupations dans leurs actes de consommation. Ils peuvent mettre en place un mix d'instruments complémentaires pour actionner de façon cohérente plusieurs leviers permettant de changer les modes de consommation.

Deux catégories de leviers sont identifiés ci-dessous: ceux portant sur la consommation elle-même et, en amont, ceux portant sur les facteurs qui déterminent l'évolution des modes de consommation. La partie 2 de ce Rapport a mis en évidence deux catégories de déterminants: des déterminants de type humain, comme les valeurs des individus et la structure de la population, et des déterminants d'ordre économique (essentiellement le revenu, la propension à épargner, le niveau des prix des biens et des services, mais aussi l'offre de biens et services, y compris le marketing et la publicité, et les infrastructures).

Les actions des pouvoirs publics sur ces leviers ne sont pas limités à l'espace national étant donné que le changement des modes de consommation est requis au niveau mondial. Bien que différemment, la question du changement des modes de consommation se pose aussi dans les pays en développement: le processus de développement dans ces pays doit prioritairement garantir la satisfaction des besoins de base des individus, tout en veillant à ce que cette satisfaction repose sur des modes de consommation durables. Les pouvoirs publics peuvent donc aussi essayer d'encourager un changement au niveau international. Les 3 sections suivantes présentent pour chaque levier quels peuvent être les instruments adéquats à appliquer et quelles peuvent être les questions à aborder. Elle traitent à la fois de l'action des pouvoirs publics au niveau international et national.

#### 5.3.3.1 Actions sur les déterminants de la consommation

#### **Actions au niveau international**

Les pouvoirs publics veillent à ce que la question des modes de consommation soit prise en compte de façon transversale (*cross-cutting*) dans les négociations de la Commission du développement durable des Nations unies et soit introduite dans les programmes de travail des autres organisations internationales pour qui ce sujet est pertinent.

Les pouvoirs publics veillent à promouvoir la lutte contre la pauvreté (voir 5.3.1) non seulement en permettant aux plus pauvres de satisfaire à leurs besoins de base par la consommation de biens et de services mais aussi en intégrant le thème des modes de consommation durables dans les stratégies de lutte contre la pauvreté.

---

1. La moyenne européenne est très semblable: 14 % dans l'UE-15 et dans l'UE-25.  
2. CCE, 2005a.  
3. CCE 2005b.  
4. RIVM, 2004: 9. Traduction BFP.

**Actions au niveau national**

Les pouvoirs publics mènent une politique d'information cohérente et accessible en partenariat avec les organisations de la société civile. Ils peuvent recourir à divers instruments de communication: séances et campagnes d'information régulières via différents canaux médiatiques, débats, formation des enseignants et journalistes, etc. Ils peuvent renforcer cette politique en rendant toujours plus cohérentes leurs politiques et leurs pratiques avec leur vision et leurs engagements de développement durable (ex.: adoption de comportements de consommation durables au sein des pouvoirs publics).

Les actions de communication sur les modes de consommation durables peuvent être accompagnées d'actions qui donnent effectivement aux citoyens la possibilité d'exercer des choix de consommation compatibles avec un développement durable, notamment via les politiques de prix et d'investissement dans les infrastructures publiques.

- La fiscalité peut être réorientée de façon à promouvoir un développement durable (notamment en internalisant les coûts externes), tout en prévoyant un accompagnement pour les plus démunis. Par ailleurs, certains biens et services répondant à des critères environnementaux et sociaux peuvent faire l'objet de réductions fiscales.
- Les pouvoirs publics peuvent accroître les investissements dans des infrastructures publiques qui permettent aux consommateurs d'adopter des comportements de consommation durable, comme les transports publics, les énergies renouvelables, les centres de tri de déchets, etc.

**5.3.3.2 Actions sur la consommation****Actions au niveau international**

La Belgique participe activement au processus de Marrakech<sup>1</sup>: un programme de coopération internationale qui prend la forme d'une suite structurée de réunions régionales et mondiales. Elles visent à changer les modes de consommation et de production non durables, à échanger des bonnes pratiques et à travailler en partenariat avec d'autres pays et des institutions internationales.

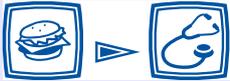
**Actions au niveau national**

Les pouvoirs publics peuvent orienter leur action sur 2 grandes catégories d'instruments: les instruments d'information et les instruments réglementaires.

- Les instruments d'information mettent l'accent sur l'éducation à la consommation auprès des enfants et des adultes, afin de couvrir et de relier des questions telles que la gestion d'un budget, les crédits, la prise en compte des critères environnementaux et sociaux dans les choix de consommation, l'esprit critique à développer à l'égard de la publicité et du marketing, la gestion des déchets, etc.
- Les instruments réglementaires permettent aux pouvoirs publics d'assortir leurs mesures de sanctions pour en améliorer l'effectivité (ex: en matière de limitation de vitesse). Mais les possibilités d'utiliser l'outil réglementaire direct sur le comportement des consommateurs sont assez limitées. C'est surtout au niveau des modes de production qu'il peut être utilisé, par ex. pour définir les caractéristiques des produits mis sur le marché et les informations qui les accompagnent, pour encadrer la publicité et le marketing, etc. (voir production).

1. Il a été lancé en 2003 par quelques pays de l'Union européenne, dont la Belgique.

### 5.3.3.3 Exercice de backcasting sur deux pressions



#### Pression des modes alimentaires sur la santé

Ces éléments de scénarios partent de la situation actuelle des conditions de vie, décrite en partie 2. Ils sont composés d'actions spécifiques pour atteindre les cibles de backcasting de 2050, en prenant en compte le cadre institutionnel actuel, tel que décrit en 3.1.1.2 et 3.1.2.2.

#### Exemples de cibles pour 2050

En 2050, les inégalités en matière d'espérance de vie et d'espérance de vie en bonne santé perçue sont fortement réduites. L'espérance de vie et l'espérance de vie en bonne santé perçue ont atteint, voire dépassé, le niveau de ces indicateurs enregistrés auprès des personnes qui avaient le statut socio-économique le plus haut en 2005. Ce niveau pour les femmes est de 83,5 ans d'espérance de vie dont 74,1 en bonne santé perçue. Pour les hommes il est de 78,6 ans dont 70,9 en bonne santé perçue. Cette amélioration va de pair avec une amélioration général de l'état de santé des individus:

- 80 % de la population a atteint un index de poids (indice de Quételet ou BMI: body mass index) entre 20 et 25 kg/m<sup>2</sup> et un tour de taille inférieur à 102 cm pour les hommes et à 88 cm pour les femmes<sup>a</sup>;
- le nombre de cas de cancer a diminué de 40 % par rapport à la situation en 2005 et de 80 % dans le cas du cancer du poumon (liés au tabagisme et aux pollutions de l'air).

#### Exemples d'actions

Les pouvoirs publics belges appliquent strictement les recommandations de l'assemblée mondiale de la santé<sup>b</sup> dans le domaine de l'alimentation.

- Equilibrer l'apport énergétique pour conserver un poids normal.
- Limiter l'apport énergétique provenant de graisses. La part des graisses dans l'alimentation devra être conforme aux *Recommandations nutritionnelles pour la Belgique* du CSH (2003), soit < 30 % de l'apport total en calories.
- Consommer davantage de fruits et légumes, de légumineuses, de céréales complètes et de noix. Un niveau de 400 g/p/jour de fruits et légumes et de 100 g/p/jour de viande (groupe cible prioritaire: les plus pauvres) est conseillé par les pouvoirs publics.
- Limiter la consommation de sucres libres.
- Limiter la consommation de sel (sodium), toutes sources confondues, et veiller à consommer du sel iodé.

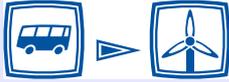
Ils mènent par exemple les actions suivantes:

- organisation de campagnes de sensibilisation, notamment auprès et au travers du corps médical et des enseignants, auprès de tous les citoyens via les communes... pour une alimentation plus équilibrée et plus d'exercice physique;
- définition des menus dans les cantines des écoles et dans les restaurants des institutions publiques sur la base de recommandations nutritionnelles et en tenant compte des effets sur l'environnement des aliments consommés;
- organisation d'un contrôle systématique de la glycémie, du taux de cholestérol et du poids dans le cadre des visites médicales scolaires, de la médecine du travail ou des consultations de généralistes;
- internalisation des externalités sociales et environnementales dans les prix des aliments afin que ces ceux-ci envoient des signaux qui favorisent des modes alimentaires durables.

Pour compléter ces actions, les pouvoirs publics encouragent toutes les personnes qui en sont physiquement capables à pratiquer au minimum 45 min par jour d'activité physique modérée à tous les âges.

a. National Institutes of Health, 1998.

b. WHA, 2004.



### Pression des modes de transport de personnes sur les ressources naturelles

Ces éléments de scénarios partent de la situation actuelle des conditions de vie, décrite en partie 2. Ils sont composés d'actions spécifiques pour atteindre les cibles de backcasting de 2050 et prennent en compte le cadre institutionnel actuel, tel que décrit en 3.1.1.2 et 3.1.3.1

#### Exemples de cibles pour 2050

Pour limiter le réchauffement planétaire global à 2°C, le Conseil des ministres européens de l'environnement a proposé en 2005 des réductions des émissions de GES de l'ordre de 60 % à 80 % entre 1990 et 2050 pour les pays développés. Les gouvernements n'ont cependant pas proposé d'objectif de réduction à long terme des émissions de GES du secteur transport. Pour aider à définir des objectifs et des actions concernant le secteur transport, deux études de backcasting réalisées dans d'autres pays européens ou industrialisés sont utilisées ici: l'étude *Environmentally sustainable transport* (EST) de l'OCDE et deux études portant sur le cas du Royaume-Uni<sup>a</sup>.

Dans son étude EST, l'OCDE a défini les objectifs à atteindre pour un secteur des transports compatible avec un développement durable: une réduction de 80 % des émissions de GES entre 1990 et 2030 et une réduction de 90 % des émissions de NO<sub>x</sub> et COV pour la même période. Les études portant sur le Royaume-Uni proposent quant à elle des objectifs allant d'environ 60 % à 80 % de réduction entre 1990 et 2030 ou 2050. La cible proposée est une réduction similaire, allant de 60 % à 80 % entre 1990 et 2050, pour les émissions de GES du secteur du transport en Belgique.

#### Exemples d'actions<sup>b</sup>

Les études mentionnées ci-dessus distinguent plusieurs scénarios pour atteindre les objectifs fixés sur base de différents sets d'hypothèses. Seul le scénario considéré comme le plus réaliste par ces études pour atteindre les objectifs décrits ci-dessus est retenu ici. Ce scénario repose sur un niveau de progrès technologique moyen, caractérisé par exemple par une pénétration de véhicules propres pour certaines applications. Le progrès technologique permet une réduction significative des émissions des véhicules. Toutefois, des changements de comportement importants sont également nécessaires. L'étude EST propose notamment une diminution de moitié de l'usage de la voiture privée, ainsi qu'une diminution équivalente des voyages aériens. L'utilisation des transports publics terrestres serait deux à trois fois plus élevée qu'en 1990. L'étude Bristow suggère les mesures suivantes:

- Une augmentation du coût d'utilisation des voitures, obtenu par une des deux options suivantes:
  - une augmentation du prix hors inflation des carburants de 2 % par an entre 2015 et 2050, soit une augmentation totale de 100 % entre 2015 et 2050;
  - une conversion des taxes à la possession de véhicules en taxe variable par kilomètre à partir de 2010; cette réforme est fiscalement neutre jusqu'en 2015, puis le niveau de cette taxe augmente de 2 % par an;
- une diminution du prix des transports collectifs de 1 % par an et augmentation de l'offre de transports publics de 1 % an sur la période 2015-2035;
- une amélioration qualitative des transports publics (prioritisation, amélioration des correspondances et des plates-formes intermodales, meilleure information, etc.).

D'autres mesures peuvent aussi être envisagées: un accompagnement pour les plus démunis et une réduction des vitesses des voitures particulières (grâce à une diminution des vitesses autorisées sur les autoroutes et au maintien d'amendes élevées en cas d'infraction), ainsi que l'élaboration de normes techniques limitant les vitesses maximales des voitures.

L'évaluation socio-économique de l'OCDE dans le cas de ce scénario mixte indique des effets mineurs sur l'économie et une amélioration significative de l'environnement. Au niveau social, ce scénario permettrait une amélioration ou une moindre détérioration des conditions sociales par rapport à ce qui serait observé dans une évolution de type *business as usual*. Quant aux aspects liés à la santé, les mesures favorisant l'usage des modes de transports doux (par exemple: aller à pied jusqu'à un arrêt de bus, prendre le vélo pour les déplacements inférieurs à 6 km) contribuent aussi à l'exercice physique et à la santé (voir exemple précédent).

a. OECD, 2002, Bristow *et al.*, 2004, Hickman et Banister, 2005.

b. Cette section étant consacrée aux modes de consommation, ce sont les actions touchant au transport de passagers qui sont considérées ici. Une démarche similaire pourrait également être suivies pour le transport de marchandises.

### 5.3.4 Plans et actions liés à la production

Les opportunités de développer des actions de développement durable dans le monde de l'entreprise existent. En effet, les producteurs sont de plus en plus conscients de la menace que représente la dégradation du capital environnemental et du capital humain, qui sont des facteurs de production essentiels. Par exemple, d'après un sondage européen, les dirigeants d'entreprise semblent constituer le groupe le plus préoccupé par les changements climatiques (55 % des dirigeants interrogés en Europe sont préoccupés par le changement climatique comparé, au score moyen de 45 %<sup>1</sup> pour un échantillon représentatif de la population). Par ailleurs, ils souhaitent s'investir dans la recherche de nouveaux avantages concurrentiels pour faire face à la concurrence des entreprises des pays à bas salaires.

Les pouvoirs publics peuvent utiliser ces opportunités pour agir afin de changer les modes de production et les rendre plus compatibles avec un développement durable. Leurs actions peuvent porter directement sur la production, au niveau de l'organisation productive ou du développement des produits. Elles peuvent aussi intervenir en amont, sur les facteurs qui déterminent l'évolution des modes de production. Les déterminants suivants ont été retenus dans ce Rapport: les caractéristiques des facteurs de production telles que coût et qualité, l'interaction des modes de production et de consommation, comme la satisfaction de la demande des consommateurs mais aussi la publicité et le marketing, et la mondialisation des interactions entre entreprises, qui crée des opportunités tout en accroissant la concurrence.

Les propositions ci-dessous traitent de l'action des pouvoirs publics aux niveaux international et national. Elles concernent la manière dont les entreprises produisent des biens et services, mais aussi dont les entreprises consomment les biens et services nécessaires à leur fonctionnement.

#### 5.3.4.1 Actions sur les déterminants de la production

##### **Actions au niveau international**

Au niveau international, la Belgique veille à défendre des mesures pour internaliser, le plus souvent par voie fiscale, les coûts externes liés aux dommages sociaux et environnementaux. Elle continue à soutenir et à participer activement au processus de Marrakech, comme expliqué dans la section précédente sur les modes de consommation. La Belgique œuvre aussi pour une meilleure prise en compte des aspects liés à l'environnement et aux conditions de travail (conventions de base de l'Organisation internationale du travail, l'OIT) dans les négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

##### **Actions au niveau national**

En Belgique, les pouvoirs publics veillent à maintenir la qualité et la disponibilité des facteurs de production, que ce soit le niveau de formation et de santé, un approvisionnement énergétique stable ou des infrastructures efficaces et tenant compte des composantes environnementale et sociale. L'attractivité économique du pays est également renforcée en adoptant des réglementations stables, efficaces et claires<sup>2</sup>. Les pouvoirs publics sont attentifs à fournir un cadre fiscal et réglementaire qui permet d'offrir des emplois pour les personnes

---

1. CCE, 2005b.  
2. Bureau fédéral du plan, 2000.

les moins qualifiées et un système de protection sociale qui couvre les risques liés à la flexibilité demandée par les entreprises.

Les pouvoirs publics œuvrent également à une utilisation rationnelle des ressources, notamment par l'internalisation des coûts externes, en coordination avec les pays européens. Ils travaillent notamment avec le monde des entreprises et le secteur financier pour promouvoir la prise en compte de critères sociaux et environnementaux lors du financement des entreprises. La Belgique œuvre à la généralisation et à la standardisation de ces indicateurs au niveau international. Enfin, les pouvoirs publics peuvent renforcer, à l'aide de réglementations, l'aspect informatif des publicités et diminuer les aspects susceptibles de favoriser les achats impulsifs.

#### 5.3.4.2 Actions sur la production

##### **Actions au niveau international**

Au niveau international, la Belgique soutient par son action la mise en œuvre des articles 16, 18 et 19 du Plan de Johannesburg qui concernent des incitants aux investissements dans les productions moins polluantes, des dispositions favorisant la responsabilité environnementale et sociale des entreprises, l'obligation pour celles-ci de rendre des comptes et la planification d'un développement durable des infrastructures et marchés publics.

Les pouvoirs publics défendent également une réforme des politiques des subsides (concernant leurs montants et leurs mécanismes d'attribution), notamment dans les domaines de l'énergie et de l'agriculture. Il s'agit notamment de *"découpler les subsides de l'utilisation d'inputs, de la production et de la consommation [ce qui] entraînerait des bénéfices économiques, environnementaux et sociaux"* (OCDE 2005).

##### **Actions au niveau national**

Les pouvoirs publics veillent à mettre en place un cadre favorisant la responsabilité sociale des entreprises et des systèmes de gestion et d'amélioration environnementale de plus en plus exigeants. Ils mettent en œuvre les articles 16, 18 et 19 du Plan de Johannesburg mentionnés ci-dessus. Ils peuvent aussi inciter les entreprises à améliorer leur efficacité énergétique, notamment par des accords de branche ou l'encouragement aux investissements économiseur d'énergie par des mécanismes de tiers investisseur.

Les efforts de R&D des entreprises vers des technologies contribuant à la protection de l'environnement peuvent aussi être encouragés financièrement par les pouvoirs publics, notamment par le biais de programmes de soutien à la recherche aux différents niveaux de pouvoir. Les pouvoirs publics peuvent également encourager la recherche sur la toxicité des produits, réglementer l'utilisation de substances ayant un impact négatif sur la santé et accélérer la décision et la mise en œuvre du programme REACH (Règlement sur l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques) et soutenir les initiatives européennes dans ce domaine.

En outre, pour réduire les accidents de travail, les pouvoirs publics peuvent contrôler strictement les mesures de sécurité et l'harmonisation des conditions de travail dans la sous-traitance et dans les grandes entreprises.

### 5.3.4.3 Exercice de backcasting sur deux pressions



#### Pression du développement des produits sur la diversité biologique

Ces éléments de scénarios partent de la situation actuelle des conditions de vie, décrite en partie 2. Ils sont composés d'actions spécifiques pour atteindre les cibles de backcasting de 2050, et prennent en compte le cadre institutionnel actuel, tel que décrit en 3.1.1.3 et 3.1.3.2.

#### Exemple de cibles pour 2050

En 2050, la Belgique a en particulier atteint les trois objectifs de la Convention sur la diversité biologique dont elle était devenue partie contractante en la ratifiant fin 1996:

- conservation de la diversité biologique;
- utilisation durable de ses éléments constitutifs;
- partage juste et équitable des avantages qui découlent de l'utilisation des ressources génétiques.

#### Exemple d'actions

La Belgique peut, pour atteindre ces cibles, soutenir sur la scène internationale les mesures suivantes.

- Donner à l'OMC un mandat clair par rapport à la protection de l'environnement afin d'intégrer des objectifs de gestion de la diversité biologique dans les prises de décisions.
- Donner un poids équivalent aux accords environnementaux et aux Accords sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) afin que ceux-ci soient sur un pied d'égalité, condition nécessaire pour pouvoir assurer leur coordination<sup>a</sup>.

En ce qui concerne plus particulièrement le développement de produits respectueux des connaissances traditionnelles, le PNUD<sup>b</sup> recommande une révision des ADPIC afin de prendre en compte les droits collectifs sur le savoir et les ressources, le consentement préalable et le besoin de transparence dans les résultats de recherche. La Belgique peut soutenir ces recommandations sur le plan international, notamment en demandant:

- d'étendre les exceptions à la brevetabilité en prenant en compte les droits des connaissances traditionnelles<sup>c</sup>.
- d'intégrer la nécessité d'avoir des arrangements contractuels pour avoir une titularité conjointe des droits de propriétés intellectuels avec le fournisseur de la ressource génétique. Ceci inclut des accords de transferts de matériel (formation; R&D conjointe; financement de projets élaborés par les communautés locales dans un but de développement, de conservation et d'utilisation durable des ressources génétiques; rémunération) et un système de sanctions lors d'un accès illégitime aux ressources génétiques (refus ou invalidation des brevets obtenus).

Ce Rapport fédéral examine l'effet du développement de produits pharmaceutiques sur la diversité biologique. Celle-ci est également menacée par d'autres aspects des modes de production actuels. Il s'agit par exemple de l'accumulation de déchets. Des actions peuvent donc être mises en place pour diminuer la quantité de déchets ou augmenter leur biodégradabilité.

Au niveau belge, les pouvoirs publics poursuivent une politique d'intégration sectorielle, c'est-à-dire, selon la CDB, "*intégrer la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique dans les plans, programmes et politiques sectoriels ou intersectoriels pertinents*". Les pouvoirs publics peuvent notamment mettre en place les actions suivantes:

- mettre en place une zone protégée en Mer du Nord, par exemple 20 % du territoire marin belge, où la pêche et les autres activités mettant en danger la faune et la flore marines sont interdites;
- mettre sur pied un système assurant la traçabilité des inventions (et des produits à leurs origines) pour pouvoir remonter au pays fournisseur de ressources génétiques et donc vérifier qu'il n'y a pas eu de biopiraterie;
- soutenir le développement d'un label "tourisme soutenable" et intégrer la protection de l'environnement dans la formation des travailleurs du secteur du tourisme.

a. Solagral, 2002.

b. PNUD, 1999.

c. Solagral, 2002.



### Pression de l'organisation productive sur les capitaux physiques et technologique

Ces éléments de scénarios partent de la situation actuelle des conditions de vie, décrite en partie 2. Ils sont composés d'actions spécifiques pour atteindre les cibles de backcasting de 2050 et prennent en compte le cadre institutionnel actuel, tel que décrit en 3.1.1.3 et 3.1.4.2.

#### Exemples de cibles pour 2050

En 2050, le stock de capital physique existant en Belgique a crû grâce à la fois aux investissements privés et publics. Le rythme d'investissement a été suffisant pour assurer le renouvellement tant qualitatif, par l'intégration de nouvelles technologies, que quantitatif, au-delà du nécessaire remplacement du capital déprécié<sup>a</sup>. Le stock accumulé est tel qu'il a permis d'atteindre et de maintenir l'état des autres capitaux. L'exemple des infrastructures de transport en Belgique est traité dans ce Rapport fédéral.

Le capital technologique accumulé en Belgique jusqu'en 2050 a privilégié les innovations qui permettent de réduire les pressions exercées sur l'environnement et les êtres humains, en particulier dans le domaine des énergies renouvelables, de l'éco-efficacité des produits et des processus de production qui permettent d'éviter l'utilisation de substances dangereuses.

#### Exemples d'actions

Les actions que les pouvoirs publics peuvent mener pour obtenir le niveau optimal de services et d'infrastructures de transport en 2050 sont au minimum les suivantes:

- soutenir la recherche et le développement en matière de modes de transports causant moins de nuisances;
- mettre en place d'un cadre réglementaire qui permettra aux acteurs d'exercer leur choix de consommation et de production en supportant l'ensemble des coûts et des conséquences de leur décision. Il s'agit donc d'internaliser au mieux les coûts externes;
- soutenir des modes de transport dont les coûts externes sont les plus faibles, tels que la marche ou le vélo, ou les modes de transport collectifs comme les bus et les trains.

Les pouvoirs publics peuvent prendre des initiatives pour contrebalancer les mécanismes de marché qui favorisent le progrès technologique rentable à court et moyen terme. En effet, les progrès qui nécessiteraient des investissements – et donc généreraient des coûts – à moyen terme (25 ans) mais seraient profitables pour l'ensemble de la société à long terme (50 ans) ne peuvent que difficilement apparaître spontanément dans le cadre actuel.

En outre, le PNUD<sup>b</sup> souligne que la gouvernance mondiale de la technologie doit respecter et inclure la diversité des besoins et des cultures. Des investissements publics, via un nouveau mode de financement, sont essentiels pour mettre au point des produits et des systèmes bénéficiant aux personnes et aux pays pauvres. Des précautions sont aussi à prendre pour explorer de nouvelles applications, quels que soient les gains commerciaux que celles-ci laissent entrevoir.

Les actions à mener dans ces domaines sont notamment les suivantes.

- Réorienter les fonds publics destinés à la recherche sur l'énergie vers les énergies renouvelables et encourager (subsidés, certificats verts, etc.) les investissements dans ces domaines
- Apporter un soutien à une révision des ADPIC afin que ni les gènes, ni les cellules, ni les tissus, ni les organes d'origine végétale, animale, voire humaine ne soient considérés comme des inventions pouvant faire l'objet de monopoles accordés par des brevets (CIB- Recommandation 1425 du Conseil de l'Europe).
- Développer les investissements publics et le soutien à la recherche dans les technologies utiles au développement et partager les résultats obtenus. La Belgique peut par exemple promouvoir sur la scène internationale l'utilisation d'instruments économiques pour orienter la recherche vers tous les besoins urgents de la planète (et pas seulement vers ceux qui sont rentables).

a. Robert et Dresse, 2005.

b. PNUD, 1999.

## 5.4 Besoin de scénarios intégrés

Après avoir exposé la méthode du backcasting au chapitre 5.1, une mise en pratique originale de cette forme de prospective a été entamée au chapitre 5.2 en l'appliquant à une série d'accords internationaux concernant le développement durable. Ces accords constituent la vision d'un monde en développement durable exprimée jusqu'ici par la communauté internationale au travers de ses nombreuses déclarations et engagements politiques en cette matière.

Cette vision, qui a déjà été précisée depuis la Conférence de Rio de 1992, continue à être affinée dans les négociations internationales sur le développement durable. Le chapitre 5.3 a traduit cette vision de développement durable en une première série d'actions stratégiques qui constituent un matériau pour commencer à construire des scénarios prospectifs de développement durable. Des objectifs à atteindre en 2050 y sont définis ainsi qu'une série d'actions à mener pour atteindre ces objectifs.

Cette application du modèle TransGovern, pour organiser ce matériau de prospective, est comparable à son application en partie 2, pour organiser l'information rétrospective relative aux vingt pressions. Les actions envisagées pour ces scénarios d'avenir visent à modifier les causes plutôt que les effets. Elles portent essentiellement sur les forces motrices du développement et cherchent à réduire les pressions qu'elles exercent sur les capitaux humain, environnemental et économique. Elles peuvent aussi porter sur les pressions elles-mêmes et sur l'état des capitaux.

L'exploration faite au chapitre 5.3 a traité séparément les plans et actions liées à la démographie, à la consommation et à la production. Le modèle TransGovern signale aussi l'existence de relations mutuelles entre ces trois forces motrices et entre leurs effets en chaîne, comme ceux décrits à la fin de la partie 2. Mais l'intégration des plans et actions concernant ces trois forces ainsi que la mise en cohérence de leurs objectifs est un travail de plus grande envergure qui n'a pas pu être mené jusqu'ici. Il fera l'objet des principaux apports du prochain Rapport.

Les quelques exemples suivants basés sur des informations rassemblées en partie 2 sur les pressions, illustrent différents cas de figures et montrent l'intérêt, mais aussi les difficultés, d'une approche intégrée. Les deux premiers exemples concernent les liens de complémentarité entre objectifs mais aussi les obstacles potentiels des conflits d'objectifs.

- Un premier cas de figure est celui où une action des pouvoirs publics menée sur une force motrice peut contribuer à la réalisation d'objectifs de développement durable (ODD) concernant plusieurs types de capitaux différents. Un exemple dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentation est le lien entre l'objectif de protection des ressources naturelles et l'objectif d'amélioration de l'espérance de vie en bonne santé. Tous deux peuvent être améliorés par une action des pouvoirs publics relative à la production et visant à réduire l'utilisation intensive d'engrais et de pesticides dans l'agriculture. Une telle action peut avoir deux effets: d'une part réduire les pollutions des sols et des eaux et d'autre part promouvoir une alimentation plus favorable à la santé de la population.
- Un deuxième cas de figure est celui où une action des pouvoirs publics menée sur une force motrice peut contribuer à la réalisation d'un ODD

concernant un type de capital mais mettre à mal la réalisation d'un ou plusieurs autres ODD. Un exemple dans les plans et actions liées à la démographie est celui du trade-off entre l'objectif d'un équilibre budgétaire et l'objectif de maintien d'un niveau de vie décent des personnes âgées. Une action des pouvoirs publics menée face à la pression du vieillissement pour maintenir un équilibre budgétaire en allégeant les charges futures de pensions payée par les pouvoirs publics risque de réduire le niveau de vie des personnes âgées, avec de probables impacts sur d'autres ODD sociaux.

Les deux exemples suivants concernent les cas de figure où plusieurs actions des pouvoirs publics agissant simultanément sur plusieurs forces motrices s'avèrent nécessaires pour atteindre simultanément plusieurs ODD. Ils concernent le domaine de la consommation d'énergie et le lien entre l'objectif de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> et l'objectif de changement des modes de consommation et de production non durables.

- Un premier exemple est celui d'actions sur la force motrice de la production favorisant les performances technologiques des produits, comme l'efficacité énergétique d'appareils électro-ménagers ou des véhicules individuels. Ces effets ont été jusqu'ici largement neutralisés par les effets d'accroissement de la consommation de ces produits. Pour atteindre ensemble les ODD cités ci-dessus, des actions des pouvoirs publics devraient donc aussi être menées sur la force motrice de la consommation afin de favoriser un changement des comportements de consommation et d'alléger ainsi l'effort à faire du côté de la production.
- Un deuxième exemple est celui des actions qui se limiteraient à influencer les modes de consommation, comme dans le cas des transports de passagers. Atteindre les objectifs de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> requis en ne changeant que la demande des utilisateurs pourrait requérir des réductions des déplacements en voiture individuelle de plus de 75 %. De tels changements sont trop radicaux pour être acceptables par la population<sup>1</sup>. Pour atteindre ensemble les ODD cités ci-dessus, des actions des pouvoirs publics devraient donc aussi être menées sur la force motrice de la production en vue d'alléger ainsi l'effort à faire du côté de la consommation.

Dans l'exploration des relations entre objectifs et entre actions menée jusqu'ici, les actions de backcasting ne changent pas beaucoup le cadre institutionnel. Or un exercice de backcasting doit pouvoir dépasser le capital institutionnel existant. Les deux exemples suivants concernent des changements institutionnels substantiels.

- Pour financer à l'avenir les pensions qui sont payées par les pouvoirs publics, la part des actifs qui paie des cotisations sociales devrait augmenter. Cela peut signifier que l'âge auquel un travailleur quittera effectivement le marché du travail se rapprochera de celui de l'âge légal de la pension. Pour arriver à cette situation, des changements structurels du cadre institutionnel peuvent être nécessaires, comme l'attribution par les employés de tâches adaptées aux personnes âgées et la modification des conditions pour quitter le marché du travail.
- Pour limiter le réchauffement global à environ 2°, les émissions de GES devraient diminuer de 30 % à 50 % entre 1990 et 2050. Quelle que soit

1. OECD, 2002.

la répartition de ces efforts de réduction entre les pays du monde, cette diminution peut impliquer un changement structurel du cadre dans lequel est organisée la production et la consommation d'énergie, non seulement en Belgique mais au niveau de l'ensemble de la planète.

Ces exemples montrent que l'inclusion d'actions améliorant le cadre institutionnel dans des scénarios visant la réalisation d'ODD pour 2050 n'est pas une simple question technique demandant de l'expertise sur l'état actuel de ces institutions. Elle nécessite des débats pour explorer de nouveaux consensus entre les grands groupes sociaux sur la façon dont les institutions peuvent répondre à l'avenir aux nouveaux défis. Ce Rapport peut contribuer à alimenter et à structurer de tels débats sur les enjeux de développement durable.

Tous ces exemples, comme le chapitre 2.3, montrent que les interactions entre les composantes sociales, environnementales, économiques et institutionnelles du développement sont nombreuses et pleines d'incertitudes. Réduire ces questions complexes à celles opposant l'"équilibre" aux "priorités" entre les composantes d'un développement durable n'a donc guère de sens. La question fondamentale est celle des incertitudes sur l'évolution de chacune de ces composantes et des moyens à mettre en œuvre pour la réduire en les traitant à l'avenir de façon plus intégrée (moins séparée) que ce ne fut le cas jusqu'ici.



## Appliquer les principes d'un développement durable

La partie 1 de ce Rapport a présenté le modèle appelé TransGovern. Ce modèle représente les conditions de vie d'une société et il met en évidence les relations entre ses forces motrices, pressions et capitaux. La partie 2 a ensuite montré que dans une série de domaines, des pressions sont actuellement fort perceptibles et créent des risques nouveaux de dégradation des capitaux. Les parties 3 et 4 ont évalué les progrès réalisés et les obstacles rencontrés pour parvenir à répondre à ces risques à l'aide de politiques publiques et de la stratégie fédérale de développement durable. La partie 5 a proposé la méthode du Backcasting et des politiques et objectifs de développement durable pertinents à long terme pour mieux gérer plusieurs de ces pressions. Quant à cette partie 6, elle utilise ce qu'apportent les synthèses de ces cinq parties à propos des transformations observées et prévisibles des conditions de vie, pour en tirer des conclusions transversales utiles aux décideurs.

Dans le droit fil des rapports précédents, ces conclusions mettent l'accent sur l'application des principes de développement durable. Elles concernent donc, elles aussi, la cohérence des décisions en matière sociale, environnementale et économique, la reconnaissance des incertitudes scientifiques et la clarification des options de développement dans un processus participatif. Mais elles sont nettement plus opérationnelles que celles des deux premiers rapports. Ceux-ci avaient surtout dû relever le défi d'apporter à la décision en matière de développement durable une base conceptuelle suffisamment solide et crédible. Leurs conclusions sont brièvement rappelées ici afin de montrer leur lien avec les conclusions de ce troisième Rapport.

Le premier Rapport fédéral (1999) avait mis en lumière le fait que la prise de décision sur la période 1992-1998 avait souvent été caractérisée par:

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

- 
- *des lacunes dans la prise en compte des incertitudes relatives aux retombées à long terme de notre mode de développement actuel;*
  - *peu d'efforts de clarification sur une base participative des options de développement".*

Le deuxième Rapport fédéral (2002) portant sur la période 1999-2001 avait en partie confirmé ces conclusions comme suit:

- *"les carences identifiées dans les conclusions du premier Rapport fédéral subsistent pour la plupart. Mais un chemin important a malgré tout été parcouru depuis 1992, tant dans l'évolution des mentalités que dans celle des institutions".*

Ces premiers Rapports fédéraux ont tous deux mis en lumière le fait que le processus de transition vers un développement durable a engagé la Belgique dans un projet de société, tant à l'échelle planétaire qu'aux échelons plus locaux. Ils ont tous deux souligné que de tels enjeux exigent l'adoption d'objectifs à très long terme (ex: 2050) et d'objectifs intermédiaires réalistes (ex: 2012, 2015, 2020...) inscrits dans cette perspective de très long terme. Les chapitres 1.6 et 5.2 de ce troisième Rapport ont montré que la Belgique a déjà en partie répondu à cette attente de projet global par son engagement dans une série d'accords internationaux, avec au premier titre le Plan de Johannesburg issu du Sommet du Développement durable de septembre 2002.

Il reste que pour pouvoir tenir de tels engagements, la façon dont sont prises les décisions à tous les niveaux politiques, y compris au niveau fédéral est encore trop segmentée. Elle requiert encore et toujours une meilleure **intégration** des matières sociales, environnementales et économiques, y compris sur le plan institutionnel.

Il reste aussi que l'existence d'incertitudes scientifiques dans de nombreux domaines, et particulièrement dans ceux où de fortes pressions ont été identifiées, demande encore et toujours plus de **précaution** face à l'avenir. Elle demande de veiller à une meilleure interaction entre l'évolution de ces connaissances et la gestion des risques graves et irréversibles.

Il reste enfin que l'exploration des scénarios du futur gagnerait à pouvoir s'appuyer sur plus de **participation** de la part de la société civile. Les options de développement choisies par la société en Belgique peuvent en effet être clarifiées dans des processus plus largement participatifs.

Trois principes d'un développement durable peuvent donc, à l'avenir, être mieux appliqués dans la politique de développement durable qu'ils ne l'ont été jusqu'ici: les principes d'intégration, de précaution et de participation. Cette application renforcée devrait permettre d'améliorer, d'une part, la transversalité des politiques de développement durable, d'autre part, l'anticipation de charges qui risquent de peser sur les générations futures suite à l'évolution de pressions perceptibles actuellement. Enfin, elle devrait permettre aussi d'améliorer les contributions de la société civile à l'élaboration de scénarios concernant ces politiques.

Ces trois possibilités d'amélioration de l'action du gouvernement fédéral en faveur d'un développement durable forment les trois axes opérationnels de ces conclusions:

- Le chapitre 6.1 identifie des progrès mais aussi des lacunes dans l'intégration des politiques de développement durable. Il propose le développement et l'utilisation d'une série d'outils d'intégration.
- Le chapitre 6.2 reprend des tendances observées dans les transformations des conditions de vie qui auront des implications importantes pour les finances publiques d'ici à 2050 et met en évidence la nécessité d'anticiper puis de gérer de façon plus intégrée ces conséquences budgétaires.
- Quant au chapitre 6.3, il propose une feuille de route pour le développement de scénarios participatifs et basés sur la méthode de backcasting.

## 6.1 Améliorer l'intégration des politiques publiques

Les conclusions des analyses et des évaluations rassemblées dans ce Rapport rejoignent le constat général de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)<sup>1</sup>: "(...) *il reste beaucoup à faire pour améliorer le processus d'intégration des politiques de développement durable au sein des pouvoirs publics*". Les instruments décrits ci-dessous sont proposés pour réaliser cette amélioration.

Le premier instrument d'intégration est le cadre analytique intégrateur. De tels cadres sont définis comme des cadres d'analyse qui permettent de comprendre les liens entre les secteurs et les interactions entre les composantes sociale, environnementale et économique du développement. Ils permettent de mieux comprendre les liens et trade-offs entre les composantes économique, environnementale et sociale dans l'analyse transversale du développement. Le cadre *Transgovern* proposé dans la partie 1 et appliqué dans les parties suivantes de ce Rapport en est un exemple. Il représente une avancée significative pour aider les acteurs belges et étrangers à intégrer complètement les 3 composantes du développement durable dans les débats et à soutenir le processus de prise de décision en vue d'un développement durable (voir notamment le chapitre 2.3 sur les dynamiques du développement).

Outre de tels cadres intégrateurs, deux grandes catégories d'outils d'intégration peuvent être distinguées: les outils d'analyse intégrée et les processus d'intégration des décisions<sup>2</sup>.

### Outils d'analyse intégrée

Les outils d'analyse intégrée utilisés jusqu'ici, sont les analyses coûts-avantages, les analyses coût-efficacité, les évaluations systématiques de la législation et les études d'impact sur l'environnement seulement. Il est généralement recommandé que ces analyses soient faites par des organismes indépendants.

- Les analyses coûts-avantages d'une option politique sont des outils appropriés pour évaluer systématiquement les liens entre les résultats économiques, environnementaux et sociaux des politiques. Les difficul-

1. OCDE, 2004b: 198.

2. Cette classification est simplifiée par rapport à celle faite par l'OCDE.

tés d'évaluation des coûts et des avantages représentent un obstacle important à l'utilisation systématique de cet outil.

- Les analyses coût-efficacité de diverses options politiques sont un peu plus couramment utilisées que les analyses coûts-avantages. Elles permettent d'éviter que les solutions les plus coûteuses soient choisies pour atteindre un objectif donné. Mais pour utiliser correctement cet outil, il faut veiller à ce que les objectifs retenus reflètent correctement les préférences sociétales.
- Les évaluations systématiques de la législation sont des procédures exigeant que tous les textes de loi comportent, à un stade précoce du processus législatif, une évaluation des effets sociaux, environnementaux et économiques des mesures proposés. Leur utilisation dans plusieurs pays n'a apparemment pas réussi à déboucher sur une analyse totalement intégrée.
- Enfin, les études d'incidence ou d'impact sur l'environnement sont des outils plus couramment utilisés. Mais des efforts limités, voire inexistant, ont été faits pour chiffrer les impacts sur l'environnement ou les autres effets. Il y a donc un risque de surestimer les avantages par rapport aux coûts.

Dans le cadre de la stratégie fédérale belge, aucune de ces techniques n'a encore pu être utilisée. L'évaluation d'incidence, qui s'apparente à une étude d'impact portant sur les 3 composantes du développement durable, n'a pas pu être appliqué lors de l'élaboration du deuxième Plan. Celui-ci propose toutefois une mesure transversale dans ce domaine (voir 3.3.1).

### **Processus d'intégration des décisions**

Les processus d'intégration des décisions des politiques nationales ont pris des formes variées au cours des dernières années: élaboration de stratégies de développement durable, intégration des questions de développement durable dans les plans de développement, modalité d'intégration des préoccupations environnementales (seulement) dans la prise de décision, inscription dans la Constitution de la nécessité d'incorporer les préoccupations de développement durable dans l'élaboration des politiques... En Belgique, le gouvernement fédéral a opté pour une stratégie de développement durable selon le processus décrit à la partie 4 de ce Rapport.

Trois conditions du bon fonctionnement de ces processus sont généralement soulignées: la définition des priorités et des moyens alloués à ces priorités, des systèmes de suivi et des dispositifs institutionnels.

#### **• Définition des priorités et des moyens alloués à ces priorités**

Le manque de priorités clairement définies caractérise les stratégies nationales de développement durable en général. Ce n'est pas le cas du 2<sup>ème</sup> *Plan fédéral de développement durable* où les axes prioritaires de la stratégie européenne ont été repris. Mais l'analyse du deuxième *Plan fédéral de développement durable* faite dans ce Rapport met aussi en évidence le manque d'objectifs concrets par rapport au grand nombre de mesures (voir 3.3.1).

Ce Plan reste également caractérisé par le besoin d'identifier les moyens appropriés pour atteindre les objectifs avec un bon rapport coût-efficacité. Bien que la loi du 5 mai 1997 demande une estimation des conséquences financières de la politique de développement durable menée, seuls de timides progrès ont

pu être faits (voir 4.3.2.3) et aucun budget n'est prévu pour la mise en œuvre du *Plan fédéral de développement durable*.

- **Systemes de suivi**

Les systèmes de suivi sont des systèmes d'analyse qui permettent, à l'aide d'indicateurs, de suivre les progrès vers un développement durable. Dans le cadre de la stratégie fédérale belge, les travaux d'évaluation ont progressé grâce à un travail analytique de la Task force développement durable (TFDD) sur le stade d'avancement des mesures du premier Plan fédéral (voir partie 3 de ce Rapport) et au travail de monitoring de la Commission interdépartementale du développement durable (CIDD). Le Supplément à ce troisième Rapport, un tableau de 44 indicateurs de développement durable, contribue également à améliorer les possibilités de suivi des progrès vers un développement durable.

- **Dispositifs institutionnels**

Les dispositifs institutionnels accompagnant les politiques de développement durable sont aussi très variés. Deux aspects les différencient: la responsabilité principale de la politique de développement durable et la coordination des politiques entre les niveaux d'administration. En matière de responsabilité, l'intégration horizontale des politiques est mieux assurée par une supervision réalisée au plan interministériel mais qui peut prendre des formes diverses. Elle peut, par exemple, être mise sous la responsabilité d'un ministre spécifiquement chargé de veiller aux progrès dans la mise en œuvre d'un développement durable. Quant à l'intégration verticale entre les niveaux d'administration pour la mise en œuvre (question particulièrement importante pour les Etats fédéraux), elle est abordée aussi de façon très variée.

Au niveau fédéral belge, la responsabilité de la politique de développement durable incombe au secrétaire d'Etat au -ou ministre du- développement durable depuis 1999. La coordination des politiques est assurée par la Commission interdépartementale du développement durable placée sous la responsabilité de ce secrétaire d'Etat ou ministre. Composée, avant le 30 janvier 2004, de fonctionnaires représentant les membres du gouvernement, la CIDD est actuellement composée de membres des cabinets. Comme indiqué dans la Partie 4 de ce Rapport, si cette évolution a probablement renforcé l'influence politique de la CIDD, il n'est toutefois pas possible de savoir dans quelle mesure ces modifications permettront, à l'avenir, de résoudre les problèmes d'élaboration et d'application des décisions de développement durable rencontrés jusqu'ici.

En conclusion, tant le modèle, ou cadre intégrateur du *TransGovern* proposé par ce Rapport que les deux grandes catégories d'outils d'intégration recensés doivent être à l'avenir l'objet de plus d'attention au niveau fédéral. La référence à un cadre intégrateur et la pratique des outils d'analyse intégrée et des processus d'intégration des décisions devraient entrer plus loin dans la culture administrative fédérale. Même s'il ne s'agit pas d'un progrès à haute visibilité, il s'agit d'une avancée rendant possible bon nombre de progrès nécessaires et décisifs pour l'intégration des politiques.

## 6.2 Faire face aux conséquences budgétaires des pressions

Ce Rapport a décrit les transformations des conditions de vie tant à l'échelle nationale qu'internationale. Une série de pressions insoutenables y ont été analysées selon le modèle *Transgovern*. Ces pressions, qui trouvent leur origine dans les modes de vie en vigueur, influencent l'état des capitaux humain, économique et environnemental. Considérées séparément, mais surtout considérées ensemble, elles créent certains problèmes de développement.

Dans un premier temps, le Rapport a analysé, pour chaque sous-capital, les conséquences budgétaires des tendances observées dans la partie 2. Elles ont été envisagées sous l'angle du long terme, à savoir 2050. Vingt pressions y ont en effet été examinées. Le Rapport a ensuite montré comment une approche de développement durable peut être utilisée pour envisager les conséquences budgétaires de ces pressions. A cet égard, l'importance du capital institutionnel a été soulignée. Ces résultats sont décrits ci-dessous.

### Conséquences budgétaires pour le capital humain

#### • Niveau de vie

Garantir à l'avenir un niveau de vie digne aux êtres humains pourra engendrer de nouveaux coûts budgétaires suite à plusieurs pressions mises en évidence dans la partie 2. Il s'agit par exemple de coûts liés au besoin de fournir des moyens d'existence aux catégories de population dont la taille devrait augmenter à l'avenir (population des pays en développement, seniors inactifs, isolés et familles monoparentales) afin de leur éviter un risque de pauvreté<sup>1</sup>. Il s'agit par exemple du coût lié au besoin de protection sociale pour pouvoir concilier les expériences de flexibilité dans l'organisation de la production et celles du maintien d'un niveau de vie décent pour les travailleurs. Il s'agit aussi du coût lié aux besoins d'assistance sociale pour gérer l'augmentation des situations de surendettement. Dans une perspective mondiale, il peut aussi s'agir du coût liés aux besoins de coopération au développement pour protéger les peuples qui sont victimes de l'exploitation de leurs connaissances traditionnelles par des entreprises privées<sup>2</sup>.

#### • Santé<sup>3</sup>

En vue d'améliorer la santé (dont la santé des travailleurs), les soins de santé préventifs doivent globalement faire l'objet d'une attention plus soutenue. Une telle politique implique notamment une hausse des dépenses suivantes: dépenses visant à améliorer les habitudes alimentaires (et partant, à inciter les producteurs et consommateurs à ne plus commercialiser ou acheter des produits contenant des substances nocives), dépenses visant une diminution du stress physique et psychique sur le lieu de travail. Si les soins préventifs ne sont pas mieux valorisés, les dépenses de soins de santé curatifs pourraient augmenter.

---

1. Il s'agit plus particulièrement des pressions de la croissance démographique (P1), de la pression du changement familial (P3) et des pressions du vieillissement (P4 mais aussi P5).  
 2. Les pressions suivantes sont particulièrement pertinentes: pression du développement des produits (P12 et P13) et pression de l'organisation productive (P17).  
 3. La santé subit plus particulièrement les pressions suivantes: pression des modes alimentaires (P6), pression du développement des produits (P14) et pression de l'organisation productive (P18).

### Conséquences budgétaires pour le capital environnemental

#### • Ressources naturelles<sup>1</sup>

Au niveau des ressources naturelles, il s'agit en particulier des coûts liés à la prévention des changements climatiques et à la nécessaire adaptation à ceux-ci. Ainsi, à long terme, le Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)<sup>2</sup> prévoit que les coûts liés à la réduction des émissions pourraient varier de 1 à 4 % du PIB mondial d'ici à 2100. A plus court terme, suivant les plans actuels, et au prix de 20 EUR le permis d'émission pour une tonne de CO<sub>2</sub>, les pouvoirs publics belges se sont engagés à déboursier environ 180 millions d'EUR par an entre 2008 et 2012, soit environ 0,5 % du PIB, pour les seuls achats de permis d'émission, qui ne sont qu'une des composantes de la politique climatique. En outre, la dégradation du capital environnemental pourrait à l'avenir causer d'autres coûts que ceux liés aux changements climatiques. La raréfaction de certaines matières premières et leur renchérissement subséquent, en particulier de l'énergie, pourraient avoir des implications budgétaires, non seulement liées au coût plus élevé de ces matières premières, mais aussi à la réorganisation des économies pour faire face à d'éventuelles pénuries. Et s'il était fait appel à l'énergie nucléaire à l'avenir (après la génération actuelle de centrales), la gestion des déchets radioactifs et du démantèlement des futures centrales nucléaires pourrait avoir aussi un impact financier (un fonds pour le financement des centrales actuelles existe).

#### • Diversité biologique<sup>3</sup>

Au niveau de la diversité biologique, les tendances actuelles à la déforestation, à la désertification, à l'augmentation des espaces construits bâtis, de même que la généralisation de l'agriculture industrielle mettent en danger de nombreux écosystèmes, dans le monde comme en Belgique. La perte de certains écosystèmes et des services rendus par ceux-ci est également un risque auxquels les pouvoirs publics pourraient être amenés à faire face, qui a une implication budgétaire non négligeable.

### Conséquences budgétaires pour le capital économique

#### • Capital physique et technologique<sup>4</sup>

Le maintien et l'accroissement du capital physique et technologique à un haut niveau qualitatif et quantitatif constituent un facteur de compétitivité économique important pour une économie comme celle de la Belgique. Des investissements dans ce capital seront donc nécessaires pour assurer son renouvellement tant qualitatif que quantitatif. Par ailleurs, le capital physique joue un rôle central dans l'évolution des modes de consommation et de production. Ainsi, par exemple, dans le domaine de l'énergie et du transport, des investissements publics importants sont requis pour construire les infrastructures et équipements nécessaires à un transfert modal et au développement des énergies renouvelables. Quant à la recherche scientifique, elle est "indispensable pour maintenir la capacité de la société à faire face de façon intelligente aux effets environnementaux et sociaux du changement technologique"<sup>5</sup>. L'orientation de cette recherche doit donc être maîtrisée par les pouvoirs publics pour contribuer à un développement durable. Toutes ces questions constituent des défis au niveau des finances publiques aussi.

- 
1. Il s'agit plus particulièrement de la pression de la croissance démographique (P2), de la pression des modes alimentaires (P7), de la pression des modes d'équipement ménager (P9), de la pression des modes de transport de personnes (P10) et de la pression de l'organisation productive (P19).
  2. GIEC, 2001.
  3. Il s'agit ici des pressions des modes alimentaires (P8) et du développement des produits (P15).
  4. Les pressions des modes de transport de personnes (P11), la pression du développement des produits (P16) et la pression de l'organisation productive (P20) sont présentes ici.
  5. OCDE, 2001b.

## ● Capital financier

Le remboursement de la dette publique belge, qui représentait encore 96 % du PIB en 2004 (voir 2.2.6.1), doit continuer à constituer une priorité des pouvoirs publics pour les générations futures. Ce remboursement continuera donc à peser sur les marges de manœuvre budgétaires des pouvoirs publics. La Belgique doit en effet encore consacrer une part importante de ses recettes aux charges d'intérêts. Ces charges représentaient en effet plus de 10 % des recettes des administrations publiques en 2004, soit 5,1 % du PIB.

**Le contexte institutionnel détermine la marge de manœuvre politique**

Le contexte institutionnel de chaque pays doit être pris en considération dans la gestion de ces défis budgétaires. Il détermine, en effet, la marge de manœuvre politique disponible pour introduire un changement de politique. En Belgique, le contexte institutionnel a contribué à forger le système de sécurité sociale. Ce système, tel qu'il existe aujourd'hui, est le résultat de choix sociétaux opérés par le passé, notamment lors de sa création au lendemain de la Seconde guerre mondiale. L'ensemble de ses règles, de ses dispositifs et des institutions, et les recettes et dépenses y afférentes, sont un capital institutionnel historique qui joue un rôle clé dans la gestion des pressions exercées par les forces motrices sur le capital humain, en particulier dans le cadre du vieillissement de la population, et des effets des modes de production sur la santé et sur l'emploi. Mais l'Etat doit aussi gérer les conséquences budgétaires des pressions liées à d'autres sous-capitaux avec d'autres incidences budgétaires (exemple: pressions sur le stock de ressources naturelles).

**Une attitude budgétaire proactive paraît donc opportune...**

Il serait donc judicieux que les décideurs adoptent une attitude proactive par rapport à tous les défis budgétaires qui se posent et à leur intégration. Une telle attitude s'inscrit dans la droite ligne de certains principes de développement durable, à savoir l'intégration et la prise en considération des évolutions à long terme. La méthode proposée pour faire face à ces conséquences budgétaires est très largement inspirée des travaux sur les finances publiques et les défis à long terme de Peter Heller<sup>1</sup> (directeur adjoint du FMI).

**... pour éviter la myopie.**

Ces travaux de Peter Heller apportent des pistes aidant à gérer de manière systématique les implications budgétaires décrites ci-avant. Il constate premièrement une certaine myopie face aux changements structurels de la société. *"Rares sont les gouvernements qui tiennent compte actuellement des risques à long terme. Même lorsque les politiques menées sont traduites par de nouveaux engagements - par exemple dans le domaine de la sécurité sociale - la plupart des budgets rendent peu compte des charges futures... De plus, les budgets prévoient de plus en plus un cadre sur le moyen terme, de trois à cinq ans, mais peu de pays élaborent des scénarios à long terme"*<sup>2</sup>. Cette myopie ne porte pas seulement sur les horizons temporels lointains. Elle porte aussi sur l'incapacité de percevoir simultanément la largeur de la gamme des questions posées: *"Se concentrer uniquement sur les implications budgétaires d'une de ces questions sans tenir compte du reste reviendrait à méconnaître l'ensemble des pressions exercées sur le budget de l'Etat"*<sup>3</sup>.

---

1. Heller, 2005.

2. Heller, 2005: 36. Traduction BFP de: *"Few governments now take account of long-term risks. Even where government policies have given rise to accumulating commitments—for example, in the social insurance sphere—most budgets give little guidance on future liabilities... Moreover, while budgets increasingly encompass a medium-term framework of three to five years, few countries provide long-term scenarios"*. Les défis dont il parle spécifiquement sont le vieillissement de la population, le changement climatique, le changement de l'économie, les évolutions technologiques et les changements en matière de sécurité.

3. Heller, 2005: 3. Traduction BFP de: *"To focus narrowly on the fiscal consequences of only one of these issues in isolation from the rest, would be to ignore the combined pressure that may be felt on national budget"*.

**Les conditions doivent être réunies pour poser des choix socialement acceptés afin de faire face aux conséquences budgétaires du défi structurel à long terme**

Ces travaux ne livrent pas de solution budgétaire miracle pour faire face, de manière systématique et proactive, à tous ces défis<sup>1</sup>. Néanmoins, ils proposent une méthode qui permet de réunir les conditions adéquates pour poser des choix, documentés et socialement acceptés, dans le domaine des finances publiques afin de faire face aux défis structurels de long terme. Cette méthode est articulée en trois étapes. Dans un premier temps, les pouvoirs publics réalisent, à intervalles réguliers, un bilan systématique des risques à long terme auxquels le pays est confronté. Ensuite, ils informent les citoyens de l'importance des moyens consacrés pour l'heure à ces risques et des moyens prévus pour l'avenir. Enfin, ils lancent un processus intégrant tous ces risques à long terme dans les finances publiques, que ces risques se posent dans les domaines social, environnemental ou économique. Cette méthode a le mérite d'initier un débat public sur l'approche des risques à long terme<sup>2</sup>. Cette méthode pourrait aider à programmer une amélioration de l'intégration de la politique de développement durable.

### 6.3 Développer des scénarios participatifs

La partie 5 du Rapport a présenté une méthode de prospective pouvant être appliquée dans le cadre d'un développement durable et a schématisé les premières étapes de sa mise en œuvre. Le quatrième Rapport fédéral approfondira de manière plus systématique cette méthode. Il sera basé pour cela sur un processus participatif, ce qui correspond à une approche de développement durable. Les grandes lignes en sont présentées ci-dessous.

**L'exercice participatif de backcasting renforce la base actuelle, approfondit le contenu....**

Le présent Rapport peut être considéré comme un input pour un exercice de backcasting auquel participeraient les acteurs concernés de la société. Une telle participation renforcerait la base analytique de l'exercice ainsi que son "réalisme" en tenant compte de tous les aspects du développement. Elle permettrait, par le biais de la discussion, d'en approfondir le contenu<sup>3</sup>. C'est d'autant plus nécessaire que la participation est l'un des principes fondamentaux d'un développement durable. Cet exercice participatif pourrait engendrer un scénario concret et socialement acceptable de mise en pratique de la vision du monde de développement durable. Ce scénario clarifierait les conditions auxquelles les capitaux économique et environnemental doivent répondre dans cette vision du monde spécifique ainsi que les possibilités offertes à l'homme pour s'épanouir.

**...et trouve sa place dans le cycle politique du développement durable.**

L'exercice participatif de backcasting trouve sa place dans le cycle politique du développement durable. Ce cycle se compose de plusieurs phases: rapportage de la situation actuelle, planification des mesures à prendre, consultation de la population, décision, exécution, monitoring et ensuite lancement d'un nouveau cycle. La plus-value qu'apporte cet exercice participatif est une réflexion prospective concrète, sur base d'une méthode claire, sur l'état souhaité du monde dans le futur. C'est d'ailleurs la mission que confie la loi du 5 mai 1997 au Bureau fédéral du plan, à savoir *'une description du développement prévu en cas*

1. Heller, 2005: 6. "It (this book) will not address the specifics of how governments might wish to restructure their existing policies - whether in terms of particular programs or in terms of the regulation of the private sector - on the many complex issues that pertain to the long term". Traduction BFP: "Ce livre n'abordera pas en détail l'approche - programmes spécifiques, régulation du secteur privé - que pourraient adopter les décideurs en vue de restructurer les politiques menées face aux questions complexes ayant des implications sur le long terme".
2. Heller, 2005: 38.
3. Voir également Bernheim, 2004: 54, qui plaide pour des méthodes tant analytiques que participatives pour le développement de scénarios de développement durable.

de politique inchangée et **en cas de changement de politique** suivant des hypothèses pertinentes' (la mise en évidence a été ajoutée).

**Feuille de route pour un exercice participatif de backcasting**

Dans le cadre du développement durable, un exercice participatif de backcasting pourrait être organisé autour des étapes décrites ci-dessous.

**Étape 1: la vision du monde est affinée**

Dans une première étape, la vision d'un monde en développement durable présentée dans ce troisième Rapport, ou une version améliorée par rapport à celle-ci, serait présentée aux acteurs de la société. Ces acteurs auraient alors la possibilité de s'exprimer sur cette vision, d'en approfondir la connaissance ainsi que son acceptation. Ils pourraient ainsi clarifier leur position par rapport au projet de développement durable et préciser dans quelle mesure leurs intérêts et aspirations sont en harmonie avec cette vision du monde. Cette étape permettrait d'enrichir cette vision et d'accroître l'assise sociétale du projet de développement durable.

**Étape 2: des objectifs et actions de backcasting sont formulés**

Dans une deuxième étape, des objectifs de backcasting seraient formulés pour des domaines spécifiques. Ces domaines devraient "idéalement être représentatifs de l'évaluation du progrès de l'ensemble du système de la société vers un développement durable"<sup>1</sup>. C'est le tandem experts-acteurs de la société avec, pour les uns, des connaissances scientifiques et analytiques, et pour les autres, une expérience davantage axée sur l'évolution de la société, qui déterminera les domaines à privilégier et les objectifs de backcasting auxquels tous sont susceptibles de souscrire. Ensuite, un accord serait recherché sur une série d'actions de backcasting dans le but de réaliser ces objectifs.

Les objectifs et actions de backcasting formulés dans ce Rapport peuvent constituer un input pour cette deuxième étape mais devront sans aucun doute être affinés en fonction de la vision des acteurs concernés. Au cours de ces étapes, il sera crucial d'être attentif aux interactions entre objectifs et actions spécifiques aux domaines. L'exercice de backcasting n'a d'ailleurs pas pour objet d'élaborer des scénarios spécifiques à un domaine. Les objectifs et actions relatifs aux différents domaines doivent être confrontés en vue de s'assurer de leur cohérence. Si certains objectifs ou actions sont contradictoires, des choix devront être opérés, auxquels pourront souscrire tous les acteurs concernés.

**Étape 3: scénarios du quatrième Rapport fédéral**

La troisième étape de cette feuille de route serait la rédaction de la partie du Rapport fédéral sur le développement durable consacrée à la prospective.

---

1. Bernheim, 2004: 57.



## Bibliographie

- Académie royale de médecine de Belgique (2001). *Recommandations concernant le surpoids: conséquences à long terme pour la santé et moyens d'actions*. <http://www.armb.be/avis&recommand5.htm> (21/09/2005).
- AEE (2001). *Environmental Signals 2001*. <http://reports.eea.eu.int/signals-2001/en> (20/09/2005).
- AEE (2004). *Background paper for the EEA report on "unsustainable household consumption"*. Juin 2004. Copenhague: Agence européenne de l'environnement.
- AEE (2005). *Household Consumption and the Environment*. July 2005. Copenhagen: European Environment Agency.
- AFSSE (2004). *Rapport de la commission d'orientation du plan national santé environnement*. Paris: Agence française de sécurité sanitaire environnementale.
- AIE (2002a). *R&D Budgets in IEA Countries by Technology*. [http://www.iea.org/textbase/nptable/RD&D Budgets in IEA Countries by Technology.pdf](http://www.iea.org/textbase/nptable/RD&D%20Budgets%20in%20IEA%20Countries%20by%20Technology.pdf) (28/10/2005).
- AIE (2003). *Energy policies of IEA countries, 2002 Review*. Paris: OCDE/AIE.
- AIE (2004). *World Energy Outlook 2004*. Paris: OCDE/AIE.
- Alston, A. (1985). *L'organisation des Nations Unies et la notion elliptique de l'universalité des droits de l'homme*. in *L'universalité est-elle menacée ? Rapport de colloque à l'occasion des 40 ans de l'ONU*.
- Ayong Le Kama A. (2004). *Quel rôle de l'Etat pour un développement durable? La lettre de prospective*. Dossiers: Développement durable: rétrospective et prospective.
- Banque de données Eurostat sur le site de Eurostat (Statistics on Economy and Finance, Economy and finance, Main economic indicators, Economy - Structural Indicators, General Economic Background). [http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?\\_pageid=0,1136173,0\\_4557\\_0701&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=0,1136173,0_4557_0701&_dad=portal&_schema=PORTAL)
- Bartelmus, P. (1994). *Environment, Growth and Development: the concepts and strategies of sustainability*. London: Routledge.
- Belgian Development Cooperation (2005). *Global Partnership for Development. First progress report for Belgium 2004*. Published by the Belgian Federal Public Service Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation, Brussels, Belgium.
- Bernheim, T. (2001). *Internationale samenwerking en instrumenten voor de besluitvorming in het klimaatbeleid*. Planning Paper 89. Brussel: Federaal Planbureau.

- 
- Berry, M. & Henry, C. - CNRS (2003). *Faut-il breveter les gènes? Une analyse économique*. La gazette de la société et des techniques n° 20, mai 2003.
- BIT (2004). *Travail sans risques et culture de la sécurité. Rapport du BIT pour la journée mondiale pour la sécurité et la santé au travail 2004*. www.ilo.org (21/09/2005).
- Bogaert, H., Gilot, A. & Kegels, C. (2004). *L'industrie a-t-elle un avenir en Belgique?* Working Paper 10-04. Bruxelles: Bureau fédéral du plan.
- Bonnewyn, S., Debourse, X. & Dochy, S. (2005). *Publivores avertis ou téléotages?* Test-Achats n° 484. Février 2005.
- Bossuyt, N. (2001). *Espérance de vie en bonne santé selon le niveau socio-économique*. Bruxelles: ISSP.
- Brilhaut G., Bahuchet, MA. & Harnois, J. (2001). *Le patrimoine national: quatre années de production*. Problèmes économiques, n° 2739.
- Bristow, A., Pridmore, A., Tight, M., May, T., Berkhout, F. & Harris, M. (2004). *How Can We Reduce Carbon Emissions from Transport?* Tyndall Centre for Climate Change Research. www.tyndall.ac.uk (21/09/2005).
- Brugère, J. (2002). *Situation des cancers professionnels en Europe*. in: *Les cancers d'origine professionnelle*. Bruxelles: Fédération belge contre le cancer.
- Bureau fédéral du plan (2000). *Délocalisation, un élément de la dynamique industrielle*. Rapport de synthèse. Etude sur la délocalisation, l'innovation et l'emploi. Bureau fédéral du plan: Bruxelles.
- Bureau fédéral du plan (2004). *Perspectives économiques 2004-2009*. Bruxelles: Bureau fédéral du plan.
- Bureau fédéral du plan (2005). *Perspectives économiques 2005-2010*. Bruxelles: Bureau fédéral du plan.
- Cassiers, I. (2000). *Un demi-siècle d'évolution de l'économie belge. Tendances longues, ruptures... et transformations irréversibles?* Bulletin de l'IRES, n° 225.
- CCE (2001). *Développement durable en Europe pour un monde meilleur: stratégie européenne en faveur du développement durable*. COM(2001) 264 final/2.
- CCE (2001a). *La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix*. COM(2001) 370 final.
- CCE (2001b). *Livre blanc. Stratégie pour la future politique dans le domaine des substances chimiques*. COM(2001) 88 final.
- CCE (2002a). *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Évolution et implications du droit des brevets dans le domaine de la biotechnologie et du génie génétique*. COM(2002) 545 final.
- CCE (2002b). *Communication de la commission. S'adapter aux changements du travail et de la société: une nouvelle stratégie communautaire de santé et de sécurité 2002-2006*. COM(2002) 118 final.
- CCE (2003). *Education et formation 2010. L'urgence des réformes pour réussir la stratégie de Lisbonne*. Communication de la Commission. COM(2003) 685 final.
- CCE (2004). *Sustainable consumption and production in the European Union*. ISBN-92-894-8147-1. Luxembourg.

- CCE (2005a). *Agenda de Lisbonne*. Eurobaromètre Spécial 215 / Vague 62.1 - TNS Opinion & Social.
- CCE (2005b). *Attitudes des citoyens européens vis-à-vis de l'environnement*. Eurobaromètre Spécial 217 / Vague 62.1 – TNS Opinion & Social.
- CDB (2000). *Assurer la pérennité de la vie sur Terre - La Convention sur la diversité biologique: pour la nature et le bien-être de l'humanité*. <http://www.biodiv.org> (21/09/2005).
- CDO (2000). *Codering en verwerking van gegevens betreffende de reacties van de Belgische bevolking op het Voorontwerp van Federaal Plan voor Duurzame Ontwikkeling*. Eindrapport bij het Project Consult/1-2000 in opdracht van de Staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling (Projectnummer 175A4500).
- CFDD (2000a). *Avis sur l'Avant-projet de plan fédéral pour un développement durable 2000-2003*. Demandé par la Commission Interdépartementale du Développement Durable, adopté le 4/4/2000. <http://www.cfdd.be> (28/10/2005).
- CFDD (2000b). *Avis sur la révision de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable*. Demandé par le Secrétaire d'Etat à l'Energie et au Développement durable, Monsieur Olivier Deleuze, adopté le 28/11/2000. <http://www.cfdd.be> (28/10/2005).
- CFDD (2001). *Rapport annuel 2000*. <http://www.belspo.be> (09/09/2005).
- CFDD (2002). *Deuxième avis préparatoire au sommet mondial sur le développement durable à Johannesburg*, demandé par le Premier ministre Guy Verhofstadt et approuvé le 18 juin 2002. <http://www.cfdd.be> (28/10/2005).
- CFDD (2003a). *Participation et politique de développement durable: comment rendre les consultations publiques plus efficaces?* Textes du symposium du 25 mars 2003. <http://www.cfdd.be> (28/10/2005).
- CFDD (2003b). *Nécessité de développer une stratégie de consultation et recommandations pour la consultation sur l'avant-projet du 2ème Plan fédéral de développement durable*. Avis d'initiative, adopté le 20/5/2003. <http://www.cfdd.be> (28/10/2005).
- CFDD (2004). *Avis sur l'avant-projet de plan fédéral de développement durable 2004-2008*. Demandé par la Commission interdépartementale du développement durable (CIDDD), adopté le 12/5/2004. <http://www.cfdd.be> (28/10/2005).
- CFDD (2005). *Rapport annuel 2004*. <http://www.belspo.be/frdocfdd/fr/pubfr/2004ra.pdf> (09/09/2005).
- Chen, LC., Evans, TG. & Cash, RA. (1999). *Health as a global public good in Global Public Goods, International cooperation in the 21st Century*, edited by I. Kaul, I. Grunberg & M. A. Stern, published for UNDP, Oxford University Press.
- CIDD (2001). *Rapport de la Commission Interdépartementale du Développement Durable 2000*. <http://www.cidd.be> (21/09/2005).
- CIDD (2004a). *Rapport de la Commission Interdépartementale du Développement Durable 2003*. <http://www.cidd.be> (21/09/2005).
- CIDD (2004b). *Rapports 2003 des membres de la Commission Interdépartementale du Développement Durable*. <http://www.cidd.be>. (11/10/2005).
- CIDD (2005). *Document de prise en considération des réactions sur la consultation du deuxième Plan fédéral de développement durable 2004-2008*. <http://www.cidd.be>. (11/10/2005).

- 
- CIDD & TFDD (2000). *Projet de plan fédéral de développement durable - Note d'accompagnement*. Version longue (14/6/2000). Une version courte de cette note est disponible sur le site de la CIDD <http://www.cidd.be>.
- Closon, MC., Marchand M. (2002). *Pour un développement durable de la santé*. Reflets et perspectives de la vie économique, tome XLI, (n° 1). pp. 65-74.
- CMED (1987). *Notre avenir à tous. Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement*. Montréal: Editions du Fleuve (aussi appelé Rapport Brundtland).
- CNUED (1993). *Action 21, Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Déclaration de principes relatifs aux forêts*. Genève: Nations unies ou <http://www.un.org/french/events/rio92/agenda21/index.html> (03/11/2005).
- Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation (2004). *Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous*. Genève : Organisation internationale du travail.
- Commission of the European Communities (2003). *Commission Staf Working Paper - Draft Joint Inclusion Report - Statistical Annex*. Brussels, SEC(2003)1425 final.
- Commission on Intellectual Property Rights (2002). *Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy*. Report of the Commission on Intellectual Property rights. [http://www.iprcommission.org/graphic/documents/final\\_report.htm](http://www.iprcommission.org/graphic/documents/final_report.htm) (16/09/2005).
- Conférence européenne des ministres des transports (1998). *Transports et loisirs*. Conclusions de la Table-Ronde 111, Paris 15-16 octobre 1998. [www.cemt.org](http://www.cemt.org) (28/10/2005).
- Conseil de l'Union européenne (1999). *Conclusions de la présidence. Tampere*. <http://register.consilium.eu.int/>.
- Conseil européen (2002). Décision du Conseil du 18 février 2002 sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2002. Journal officiel n° L 060 du 01/03/2002 p. 0060 - 0069
- Convention d'Aarhus (1998). *Convention des Nations Unies sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*. <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43f.pdf> (29/08/05).
- Coué, D. (2003). *Etude sur la sous-traitance européenne*. Etudes économiques, conseil en stratégie d'entreprise et communication. L'Observatoire international des meta-organisations.
- Cour des Comptes (2005). *La coordination de la politique fédérale de développement durable*. Cour des Comptes: Bruxelles.
- Crocker, DA. & Linden, T. (1998). *Ethics of consumption: the good life, justice, and global stewardship*. USA: Rowman & Littlefield Publishers inc.
- Crozet Y., Orfeuil J-P., Massot M-H, et le "Groupe Batz" (2001). *Mobilité urbaine: cinq scénarios pour un débat. Note du CPVS numéro 16*. Paris: Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques - Centre de Prospective et de Veille Scientifique.
- CSH (2003). *Recommandations nutritionnelles pour la Belgique*. Conseil supérieur de l'hygiène. [http://www.health.fgov.be/CSH\\_HGR/Francais/Brochures/recommandationsnutritionnelles2003Vfinaal.pdf](http://www.health.fgov.be/CSH_HGR/Francais/Brochures/recommandationsnutritionnelles2003Vfinaal.pdf) (01/12/2005).

- De Ceuster, G. (2004). *Internalisering van externe kosten van wegverkeer in Vlaanderen, Studie uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse Milieumaatschappij*. MIRA, MIRA/2004/04. Transport & Mobility Leuven.
- De Groote, P. & Truwant, V. (2003). *Demografie en samenleving*. Universitaire Pers Leuven.
- de Rosnay, J. (1977). *Le microscope. Vers une vision globale*. Paris: Le Seuil.
- De Standaard. (3/6/2004). Samyn, S. *Duurzame ontwikkeling flopt*.
- Delbaere, P., Dresselaers, P. & Gouzée, N. (2005). *La politique menée pour un développement durable*. Working Paper 1-05. Bruxelles: Bureau fédéral du plan.
- den Ouden, G., Vanderstraeten, M. & Raeymakers, P. eds. (2004). *La recherche belge sur le global change 1990 - 2002: Synthèse du rapport d'évaluation et d'intégration*. Bruxelles: Politique scientifique fédérale, 2004 (SP1459).
- Documents parlementaires (2003a). *Note de politique générale Développement durable pour l'année budgétaire 2004*. DOC 0325/013.
- Documents parlementaires (2003b). *Note de politique générale Environnement pour l'année budgétaire 2004*. DOC 0325/015.
- Documents parlementaires (2003c). *Note de politique générale Economie, énergie, commerce extérieur et politique scientifique*. DOC 0325/034.
- Documents parlementaires (2003d). *Note de politique générale de la Secrétaire d'Etat à l'organisation du travail et au bien-être au travail*. DOC 51 0325/017. [www.lachambre.be](http://www.lachambre.be) (décembre 2003).
- Documents parlementaires (2003e). *Note de politique générale de la ministre de l'Économie, de l'Énergie, du Commerce extérieur et de la Politique scientifique*.
- Documents parlementaires (2005). *Les objectifs du millénaire*. DOC 51 1606/001. [www.lachambre.be](http://www.lachambre.be) (04/10/2005).
- Dreborg, K.H. (1996). *Essence of Backcasting*. *Futures* 28 (9), pp. 813-828.
- Dresselaers, P. (2004). *Beleidsevaluatie voor een duurzame ontwikkeling*. Working Paper 06-04. Bruxelles: Bureau fédéral du plan.
- Dubois, J.L., Lachaud, J.P., Montaud, J.M. & Puisse, A. (2003). *Pauvreté et développement socialement durable*. Ouvrage publié avec le concours de l'Unesco aux Presses universitaires de Bordeaux, Centre d'économie et d'éthique pour l'environnement et le développement - Université de Versailles - Saint Quentin-en-Yvelines - et Centre d'économie du Développement - Université Montesquieu-Bordeau IV.
- Dutfield, G. (2004). *Intellectual property, biogenetic resources and traditional knowledge*. Earthscan, 258p. ISBN: 1-84407-049-2.
- EC (2004). *Sustainable consumption and production in the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities.
- Economic Policy Committee (2001). *The impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances*. Report on budgetary challenges posed by ageing populations. EPC/ECFIN/655/01-EN final. [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/epc/documents/ageing\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/documents/ageing_en.pdf) (28/10/2005).

- 
- EEA (1995). *Europe's environment. The Dobbris assessment*. Copenhagen: European Environment Agency.
- EEA (2000). *Cloudy Crystal Balls: an Assessment of Recent European and Global Scenario Studies and Models*. Copenhagen: European Environment Agency.
- EEA (2001). *TERM2001 - Indicators tracking transport and environment integration in the European Union*. Copenhagen: European Environment Agency.
- EEA (2005). *Household consumption and the environment*. Copenhagen: European Environment Agency.
- EFTEC (2005). *The Economic, Social and Ecological Value of Ecosystem Services: A Literature Review*. <http://statistics.defra.gov.uk/esg/reports/ecosystem/default.asp> (21/09/2005).
- Eurogip (2002). *Les maladies professionnelles dans 15 pays européens. Les chiffres 1990 - 2000. L'actualité juridique et pratique 1999 - 2002*. Eurogip -01/F. Paris: Eurogip.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2004). *Working poor in the European Union*. <http://www.eurofound.eu.int> (28/10/04).
- Eurostat (2005a) Banque de données Eurostat. *Statistics on population and social conditions, Distribution of population over 16 years by most frequent activity status and gender*. [http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?\\_pageid=0,1136184,0\\_45572595&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=0,1136184,0_45572595&_dad=portal&_schema=PORTAL)
- Eurostat (2005b). Base de données New Cronos. [www.europa.eu.int/comm/eurostat](http://www.europa.eu.int/comm/eurostat) (22/08/2005).
- Evans, RG. & Stoddart GL. (1996). *Produire de la santé, consommer des soins. Etre ou ne pas être en bonne santé*. Document PDF (4,66 Mb) sous la direction de Evans, RG., Barer, ML. & Marmor, TR., Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1996, pp. 37-73.
- Evrard, AL. & Nauwelaers, I. (2003). *Résistez au chant des sirènes*. Budget et Droits n° 169, juillet/août 2003.
- FAO (2004). *La diversité biologique est primordiale pour l'agriculture et la production vivrière*. Journée mondiale de l'alimentation. La biodiversité au service de la sécurité alimentaire. [http://www.fao.org/documents/show\\_cdr.asp?url\\_file=/docrep/006/y5418f/y5418f00.htm](http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/006/y5418f/y5418f00.htm) (21/09/2005).
- FAO (2005). *Diversité biologique dans l'alimentation et l'agriculture*. <http://www.fao.org/biodiversity/> (21/09/2005).
- Federal Ministry of Environment, youth and family affairs of Austria, (1998). p53: Marketing et consommation
- FMP (2002). *Rapport annuel du Fonds des maladies professionnelles*. Bruxelles: Fonds des maladies professionnelles.
- Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (2000). *Dix ans de conditions de travail dans l'Union européenne*. Résumé. EF/00/128/FR. <http://www.fr.eurofound.eu.int> (21/09/2005).
- Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (2002). *Le travail intérimaire: rapport national*. Belgique. <http://www.fr.eurofound.eu.int/publications/files/EF0223FR.pdf> (01/12/04).

- Frère, J.-M. (2004). *Duurzame ontwikkeling en bestaansmiddelen voor oudere inactieven: een verkenning*. Working Paper 17-04. Bruxelles: Bureau fédéral du plan.
- GIEC (2001a). *Climate change 2001, the scientific basis*. Cambridge: Cambridge university Press.
- GIEC (2001b). *Changements climatiques 2001: Rapport de synthèse*. GIEC.
- Global Commission on International Migration (2005). *Migration in an interconnected world: New directions for action*. <http://www.gcim.org/attachements/gcim-complete-report-2005.pdf>.
- Gouvernement fédéral (2000). *Plan fédéral de développement durable 2000-2004*. Secrétaire d'Etat au développement durable. <http://www.cidd.be> (21/09/2005).
- Gouvernement fédéral (2003). *Du souffle pour le pays: Une Belgique créative et solidaire - Déclaration gouvernementale et accord de gouvernement - juillet 2003*. <http://www.belgium.be> (21/09/2005).
- Gouvernement fédéral (2004) *Plan fédéral de développement durable 2004-2008*. Secrétaire d'Etat au développement durable <http://www.plan2004.be>.
- Gouzée, N., Zuinen, N. & Willems, S. (1999). *Développement durable: un projet à l'échelle mondiale*. Planning Paper 85. Bruxelles: Bureau fédéral du plan.
- Gouzée, N. & Mazijn, B. (2002). *A participatory approach to National Sustainable Development Strategies*, Barbé resp.ed.
- Gritsevskiy, A. & Nakisenovic, N. (2000). *Modeling uncertainty of induced technological change*. Energy Policy 28 (13) 907-921.
- Grosskurth, J. & Rotmans, J. (2004). *The scene model: getting a grip on sustainable development in policy making*. In: Environment, Development and Sustainability. Vol. 7, n° 1. (January 2005), pp. 135-151.
- Grubb, M. (2001). *Who's afraid of atmospheric stabilisation? Making the link between energy resources and climate change*. Energy Policy 29 (2001) 837-845.
- Guggenbühl, N. (2004). *Nutrition et santé: un plan pour la Belgique*. Health & Food. n° 66. Août - Septembre 2004.
- Gupta, AK. (2004). *WIPO-UNEP study on the role of intellectual property rights in the sharing of benefits arising from the use of biological resources and associated traditional knowledge*. [http://www.wipo.int/tk/en/publications/769e\\_unep\\_tk.pdf](http://www.wipo.int/tk/en/publications/769e_unep_tk.pdf) (12/07/2005).
- Hare, B., Meinshausen, M. (2004). *How Much Warming Are We Committed to and How Much Can Be Avoided?* Pik Report 93. Postdam: Postdam Institute for Climate Impact Research.
- Heller, P. (2003). *Who Will Pay? Coping with Aging Societies, Climate Change, and Other Long-Term Fiscal Challenges*. Washington: International Monetary Fund.
- Henry, A. (2005). *Quelle énergie pour un développement durable?* Working Paper 14-05. Bruxelles: Bureau fédéral du plan.
- Hickman, R & Banister, D. (2005). *Towards 15 MtC in the UK Transport Sector*. 45th European Congress of the Regional Science Association. Amsterdam 23-27/8/2005.

- 
- Hoekman, B., Mattoo, A. & English, P. eds. (2002). *Development, trade and the WTO: a handbook*. Washington: World Bank.
- Holmberg, J., Robert, K.-H. & Eriksson, K.-E. (1996). *Socio-ecological Principles for Sustainability* in Constanza, R., Olman, S. & Martinez-Alier, J., eds. *Getting down to Earth – Practical Applications of Ecological Economics*. Washington D.C.: Island Press.
- Hoyer M. & Mattson, L-G. (2000), *Determinism an Backcasting in Future Studies*. *Futures* 32, 9/2000, pp. 613-634.
- Hubert, J-P. & Toint, P. (2002). *La mobilité quotidienne des Belges*. Presses universitaires de Namur.
- IEA/OECD (2000). *Experience curves for energy technology policy*. Paris: OECD/IEA, 2000. <http://www.iea.org>.
- ILO (2003). *Work hazards kill millions, cost billions*. *World of Work*, n° 47, June 2003. [www.ilo.org](http://www.ilo.org) (27/10/04).
- INRS (2003). *27ème congrès international de la santé au travail: "L'enjeu de l'équité en santé et en sécurité au travail"* - Iguazu (Brésil), 23-28 février 2003. Documents pour le Médecin du Travail. N°95. 3ème trimestre 2003.
- INS (2001). *Enquête sur le budget des ménages 2001*. <http://statbel.be>.
- IPCC (2001). *Climate Change 2001, Working Group 1: The Scientific Basis*. Houghton, JT. & al., eds. Cambridge: Cambridge University Press.
- ISSP (1997). *Enquête de santé publique par interview 1997*. <http://www.iph.fgov.be/epidemi/epifr/index4.htm> (21/09/2005).
- Jackson, T. & Michaelis, L. (2003). *Policies for sustainable consumption*. A report for the Sustainable Development Commission, 20/5/2003.
- Jacquemin, A. & Tulkens, H. (1988). *Fondements d'économie politique*. Bruxelles: De Boeck.
- Janod, V. & Saint-Martin, A. (2003). *La réorganisation du travail et son impact sur les performances des entreprises industrielles: une analyse sur données françaises 1995-1999*. Document d'études n° 68. Avril 2003. Paris: Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques.
- Kajumulo Tibaijuka, A. (2004). *Security of tenure in urban africa: where are we, and where do we go from here*. Un-habitat key note address at the royal african society, natural resources institute (IIED) seminar on 8-9/11/2004. <http://www.unhabitat.org/director/documents/081104.pdf>
- Keeling, CD. & Whorf, TP. (2004). *Atmospheric CO<sub>2</sub> records from sites in the SIO air sampling network*, in *Trends: A Compendium of Data on Global Change*. Carbon Dioxide Information Analysis Center, Oak Ridge National Laboratory, U.S. Department of Energy, Oak Ridge, Tennessee. <http://cdiac.esd.ornl.gov/trends/co2/sio-mlo.htm> (21/09/2005).
- Kolanowsky, J. (2000). *Epidémiologie de l'obésité en Belgique*. *Louvain med.* 119:S273-S275.
- L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement (2003). *La consommation et le crédit aux particuliers*. Rapport général 2003. [/www.observatoire-credit.be](http://www.observatoire-credit.be) (21/09/2005).
- Macmillan Dictionary of modern economics* (1986). Third Edition. London and Basingstoke: The Macmillan press.

- Marbaix et van Ypersele, eds. (2004). *Impacts des changements climatiques en Belgique*. UCL et Greenpeace.
- Marchand, M. (2003). *Notre système de santé est à la croisée des chemins*. Regards Economiques. Avril 2003, n° 9. IRES, Institut de Recherches Economiques et Sociales de l'Université Catholique de Louvain.
- Martin, J-Y ed (2002). Picouët M. et Sandron F. *L'impact de la croissance démographique sur le développement: évolution d'une idée*. in: *Développement durable? Doctrines, pratiques, évaluations*. Paris: IRD Editions.
- MEA (2005). *Ecosystems and human well-being, Biodiversity Synthesis, A report of the Millennium Ecosystem Assessment*. World Resources Institute, Washington DC.
- Michaelis, L. & Lorek, S. (2004). *Consumption and the Environment in Europe: Trends and Futures*. Danish Environmental Protection Agency, Copenhagen.
- Misonne, D., De Sadeleer, N., Lavreysen, L., Pallemmaerts, M. & Zaccai, E. (2004). *La faisabilité d'une politique environnementale des produits en Belgique*. Etude financée par la Politique fédérale des sciences.
- Moniteur belge (1994). *Loi du 11/11/1994 relative à la publicité de l'administration*. Publié le: 30/6/1994.
- Moniteur belge (1997). *Loi du 5/5/1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable*. Publié le: 18/06/1997.
- Moniteur belge (1998). *Arrêté royal du 1/12/1998 portant fixation des règles générales relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Commission interdépartementale du Développement Durable*. Publié le: 22/12/1998.
- Moniteur belge (2000). *Arrêté royal du 9/1/2000 fixant les règles générales pour la consultation de la population sur l'avant-projet de plan fédéral de développement durable*. Publié le: 14/1/2000.
- Moniteur belge (2002). *Arrêté royal du 25/2/2002 portant création du Service public fédéral de programmation Développement durable*. Publié le: 2002-03-05.
- Moniteur belge (2003a). *Arrêté royal du 8/12/2003 modifiant l'arrêté royal du 1er décembre 1998 portant fixation des règles générales relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Commission Interdépartementale du Développement Durable*. Publié le: 30/1/2004.
- Moniteur belge (2003b)*. *Arrêté royal du 2/4/2003 modifiant l'arrêté royal du 9/1/2000 fixant les règles générales pour la consultation de la population sur l'avant-projet de plan fédéral de développement durable*. Publié le: 11/4/2003.
- National Institute of Health (1998). *The Practical Guide: Identification, Evaluation, and Treatment of Overweight and Obesity in Adults*. NIH 00-4084.
- OCDE (2001b). *Développement durable: les grandes questions*. Paris: OCDE.
- OCDE (2001c). *Développement durable. Quelles politiques?* Paris: OCDE.
- OCDE (2002). *Inventions génétiques, droits de propriété intellectuelle et pratiques d'octroi de licences - Eléments d'information et politiques, atelier d'experts*. Berlin Allemagne, 24-25 janvier 2002.
- OCDE (2005). *Environmentally harmful subsidies, challenges for reform*. Paris: OECD, 2005.

- 
- OCDE & UNDP (2002). *Sustainable Development Strategies: A Resource Book*. OESO & UNDP. London: Earthscan.
- OECD (2001a). *The well-being of nations: the role of human capital and social capital*. Paris: OECD.
- OECD (1999). *Sustainable Development and its Economic, Social, Environmental Indicators*. OECD Overview. ENV/EPOC/ CONF(99)7.
- OECD (2002). *Policy instruments for achieving environmentally sustainable transport*. Paris, 2002. [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
- OECD (2004a). *Quarterly Labour Force Statistics 2004, n° 4*.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/62/38/2698549.pdf> (13/09/2005).
- OECD (2004b). *Le développement durable dans les pays de l'OCDE. Mettre au point les politiques publique*. Paris: OECD.
- OMC (2001). *Déclaration Ministérielle. Conférence ministérielle de l'OMC*. Doha 2001. OMC.  
<http://www.wto.org> (30/08/2004).
- OMC (2003). *Comprendre l'OMC*. <http://www.wto.org> (22/09/2005).
- OMPI (1994). *Demandes de brevet et brevets délivrés en 1994*. IP/STAT/1994/B.  
<http://www.wipo.org> - pages de statistiques (04/10/2004).
- OMS (1998). *Rapport sur la santé dans le monde 1998. La vie au 21<sup>e</sup> siècle: une perspective pour tous*. [www.who.int](http://www.who.int) (20/09/2005).
- OMS (2000). *Rapport sur la santé dans le monde 2000. Pour un système de santé plus performant*. [www.who.int](http://www.who.int) (20/09/2005).
- OMS (2002). *Rapport sur la santé dans le monde 2002. Réduire les risques et promouvoir une vie saine*. [www.who.int](http://www.who.int) (20/09/2005).
- OMS (2003). *Rapport sur la santé dans le monde 2003. Façonner l'avenir*. [www.who.int](http://www.who.int) (20/09/2005).
- OMS (2005a). *Rapport sur la santé dans le monde 2005*. [www.who.int](http://www.who.int) (20/09/2005).
- OMS (2005b). *La santé et les objectifs du Millénaire pour le développement*. Genève: Organisation mondiale de la santé.
- OMS (2005c). *Action mondiale contre le cancer*. Organisation mondiale de la Santé et Union Internationale Contre le Cancer. [www.who.int](http://www.who.int) (20/09/2005).
- ONU (1948). *Déclaration universelle des droits de l'homme*.  
<http://www.unhchr.ch/udhr/lang/frn.htm> (24/11/2005).
- ONU (2000). *Résolution adoptée par l'Assemblée générale - Déclaration du Millénaire - 13/9/2000 - A/RES/55/2*.
- ONU (2001b). *Rapport du Secrétaire général - Plan de campagne pour la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire - 6/9/2001 - A/56/326*.
- ONU (2002a). *Plan de Mise en oeuvre de Johannesburg*.  
[http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD\\_POI\\_PD/French/POIToc.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/French/POIToc.htm) (05/09/2005).

- ONU (2002b). *Déclaration de Johannesburg* in: *Rapport du Sommet mondial pour le développement durable Johannesburg (Afrique du Sud), 26 août - 4 septembre 2002*. A/CONF.199/20.
- ONU (2002c). *Application de la Déclaration du Millénaire, Rapport du Secrétaire général, Nations unies, Assemblée générale*, 31 juillet 2002. A/57/270.
- ONU (2004). *Où en est le développement durable: évaluation de la mise en œuvre d'Action 21, du Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21 et du Plan de mise en œuvre de Johannesburg*. Rapport du Secrétaire général. Commission du Développement durable du Conseil économique et social des Nations Unies. E/CN.17/2004/2. 24 février 2004.
- OSHA (2003). *Dangerous Substances: Handle with Care*. Press pack for the European Week for Safety and Health at Work. <http://osha.eu.int/ew2003/> (28/10/04).
- Parlement fédéral (2000). *Questions et réponses écrites. Question écrite de Mme Frieda Brepoels du 3 mai 2000 (N.): Octroi de subventions à des projets dans le cadre de la consultation de la population sur l'avant-projet de plan fédéral de développement durable*. Chambre des représentants de Belgique 15/05/2000. Reference: QRVA 50 030, p.3556.
- Parlement fédéral (2003a). *Proposition de résolution concernant le développement durable* (ref. 1894/1-6).
- Parlement fédéral (2003b). *Débat sur la Proposition de résolution concernant le développement durable (1894/1-6)*. Référence: CRIV 50 PLEN 356.
- Parlement fédéral (2004a). *Compte rendu intégral avec compte rendu analytique traduit des interventions*. Mardi 20-04-2004 après-midi. Chambre des représentants de Belgique, Commission de la Santé publique, de l'Environnement et du Renouveau de la Société. Ref. CRIV 51 COM 228.
- Parlement fédéral (2004b). *Compte rendu intégral avec compte rendu analytique traduit des interventions*. Mardi 01-06-2004 après-midi. Chambre des représentants de Belgique, Commission de la Santé publique, de l'Environnement et du Renouveau de la Société. Ref. CRIV 51 COM 281.
- Parlement fédéral (2004c). *Proposition de loi liant l'octroi d'aides publiques belges destinées à des investissements à l'étranger à des normes d'entreprise durable et responsable*. Document Parlementaire 51K0648.
- Parlement fédéral (2004d). *Proposition de loi modifiant la loi du 31 août 1939 sur l'Office national du Ducroire*. Document Parlementaire 51K0992.
- Parlement fédéral (2004e). *Proposition de loi modifiant l'article 69 du Code des impôts sur les revenus de 1992*. Document Parlementaire 51K1060.
- Parlement fédéral (2004f). *Proposition de loi modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992 en ce qui concerne la déductibilité des indemnités de déménagement accordées par l'employeur*. Document Parlementaire 51S0760.
- Parlement fédéral (2004g). *Proposition de loi visant à instaurer des avantages fiscaux pour des placements favorisant le développement durable*. Document Parlementaire 51K1208.
- Parlement fédéral (2004h). *Proposition de loi modifiant la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable*. Document Parlementaire 51K1130.
- Parlement fédéral (2004i). *Questions et réponses écrites. Question n° 11 de M. Hagen Goyvaerts du 29 mars 2004 (N.) au ministre de l'Environnement, de la Protection de*

---

*la consommation et du Développement durable: Site web [www.plan2004.be](http://www.plan2004.be) — Spot publicitaire à la radio. Chambre des représentants de Belgique 10/05/2004. Reference QRVA 51 031, p.4834.*

Parlement fédéral (2004j). *Proposition de loi instituant auprès du service public fédéral Economie, PME, Classes moyennes et Energie un Conseil de l'investissement sociale-ment responsable*. Document Parlementaire 51S0835.

Parlement fédéral (2004k). *Proposition de loi instituant un Fonds pour la promotion du développement durable en complétant l'article 198 du Code des impôts sur les revenus 1992*. Document parlementaire 51S0252.

Parry, M., Arnell, N., McMichael, T., Nicholls, R., Martens, P., Kovats, S., Livermore, M., Rosenzweig, C., Iglesias, A., Fischer, G. (1999). *Millions at risk: defining critical climate change threats and targets*. Global Environmental Change, Vol. 11, N°3, 10/2001, pp. 181-183(3). Elsevier Science.

Peña Casas, R. & Latta, M. (2004). *Working Poor in the European Union*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.

*Plan d'Action 21*: voir CNUED, 1993.

*Plan fédéral de développement durable 2000-2004*: voir Gouvernement fédéral (2000).

*Plan fédéral de développement durable 2004-2008*: voir Gouvernement fédéral (2004).

Plan d'action national pour l'inclusion sociale 2005-2006. *Indicateurs*. Coördination: Groupe de Travail Indicateurs PANINCL, DG politique de pauvreté, SPP Intégration sociale.

PNUD (1997): voir UNDP (1997).

PNUD (1999). *Rapport mondial sur le développement humain 1999*. De Boeck Université, ISBN: 2-8041-3355-9.

PNUD (2000): voir UNDP (2000).

PNUD (2003): voir UNDP (2003).

PNUD (2004). *Rapport mondial sur le développement humain 2004. La liberté culturelle dans un monde diversifié*. New-York: PNUD.

Potier, F (2004). *La mobilité des loisirs en France. Politique des transports*. Forum du développement territorial 1/2004. Office fédéral du développement territorial. Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication: Suisse.

Rapport Brundtland (1987): voir CMED (1987).

Raskin P. et al. (1998). *Bending the curve: towards global sustainability*. Boston, Stockholm: Environmental Institute.

Raskin, P., Banuri, T., Gallopín, G., Gutman, P., Hammond, A., Kates, R. & Swart, R. (2002). *Great Transition- The Promise and Lure of the Times Ahead*. A report of the Global Scenario Group. SEI PoleStar Series Report no. 10. Boston: Stockholm Environmental Institute.

RIVM (2004). *Maatschappelijke waardering van duurzame ontwikkeling. Achtergrondrapport bij de Duurzaamheidsverkenning*. Rapport 500013007/2004.

- Robert, B., Dresse, D. (2005). *L'industrie en Belgique: évolutions passées et défis futurs*. Revue économique III 2005. Banque nationale de Belgique. Bruxelles: BNB.
- Robeys, I. (2004). *De kwaliteit van het leven: drie politiek-filosofische benaderingen*. Ethiek en Maatschappij, 7(1).
- Robinson, J. (2003). *Future Subjunctive: Backcasting as Social Learning*. Futures 35: pp. 839-856.
- Rotmans, J. (2001). *Duurzame ontwikkeling: van concept naar uitvoering*. Maastricht: International Centre for Integative Studies (ICIS).
- Rotmans, J. (2003) *Transitiemanagement, sleutel voor een duurzame samenleving*. Assen: Van Gorcum.
- Rotmans, J., Kemp, R. & Van Asselt, M. (2001), *More Evolution than Revolution: Transition Management in Public Policy*. Foresight 3, pp. 15-31.
- SEC (2001). *Document de travail des services de la Commission*. SEC(2001)517. Bruxelles, le 27.3.2001.
- Secrétariat d'Etat aux familles et aux personnes handicapées (2005). *Synthèse des état généraux des familles (cycle 1) et propositions à exploiter*. [http://lesfamilles.be/2005/doc/textes/synthese\\_fr\\_01.pdf](http://lesfamilles.be/2005/doc/textes/synthese_fr_01.pdf) (29/11/2005).
- Sénat de Belgique (2002). *Demande d'explications de Mme Marie Nagy au ministre des Télécommunications et des Entreprises et Participations publiques, chargé des Classes moyennes, sur "sa participation à la politique fédérale de développement durable"*; n° 2-785. Annales, Séances plénières. Jeudi 30 mai 2002, séance de l'après-midi.
- Sénat de Belgique (2003). *Demande d'explications de M. Johan Malcorps au ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement sur "le plan directeur produits prévu par le Plan fédéral de développement durable"*; n° 2-998. Annales, Séances plénières. Jeudi 27 mars 2003, séance de l'après-midi.
- Sénat de Belgique (2004a). *Question n° 3-278 de Mme De Roeck du 19 septembre 2003 (N.): Plan fédéral de développement durable. — Commerce international*. Questions et Réponses. 3 février 2004 (no 3-9).
- Sénat de Belgique (2004b). *Question orale de Mme Jacinta De Roeck à la ministre de l'Environnement, de la Protection de la consommation et du Développement durable sur "la réalisation du Plan fédéral de développement durable"*; n° 3-224. — Annales, Séances plénières. Jeudi 4 mars 2004, séance de l'après-midi.
- Solagral (2002). *Biodiversité – Savoirs protégés, savoirs partagés*. Montpellier: Editions Solagral.
- Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg (2002): voir ONU 2002b.
- SPF Economie. *Site du Service public fédéral Economie: Régulation et organisation du marché. Office de la propriété intellectuelle*. [http://mineco.fgov.be/ministry/organization/mission\\_fr.asp?dep=60](http://mineco.fgov.be/ministry/organization/mission_fr.asp?dep=60) (18/11/2005).
- SPF Emploi, travail et concertation sociale (2002). *Rapport sur la qualité de l'emploi en Belgique*. <http://www.meta.fgov.be> (22/09/2005).
- SPF Sécurité sociale (2005). *Plan d'action national belge Inclusion sociale 2003-2005*. [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/napincl\\_2003\\_belgium\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/napincl_2003_belgium_fr.pdf).

- 
- SPP-DD (2004). *Bulletin d'information* du Service public fédéral Développement durable. N°2 - 2/2004.
- Steen P. & Akerman, J. (1994). *Syntes av studier over omställning av energi-och transportsystemen i Sverige*. Klimatdelegationen, Rapport fran Klimatdelegationen. Stockholm: Fritze
- Stiglitz, JE. (2000). *Economics of the public sector*. 3th edition Norton: New York.
- Supplément IDD: voir TFDD, 2005.
- TFDD (1999). *Sur la voie d'un développement durable ? Rapport fédéral sur le développement durable*. Bruxelles: Bureau fédéral du plan.
- TFDD (2002). *Un pas vers le développement durable ? Rapport fédéral sur le développement durable*. Bruxelles: Bureau fédéral du plan.
- TFDD (2003). *Proposition de structure de l'avant-projet de Plan fédéral de développement durable 2004-2008*. Note du Bureau fédéral du plan avec la référence: (03)9006/DS/1627/TFDO/378.
- TFDD (2005). *Tableau d'indicateurs de développement durable. Supplément au troisième Rapport fédéral sur le développement durable*. Bruxelles: Bureau fédéral du Plan.
- Thomas, CD., Cameron, A. & al. (2004). *Extinction risk from climate change*. Nature 427: 145-148.
- Tight M., Bristow A.L., Pridmore A. & May A.D. (2005). *What is a sustainable level of CO<sub>2</sub> emissions from transport activity in the UK in 2050 ?* Transport Policy. 12(3) pp. 235-244.
- Trade Union Advisory Committee to OECD (2000). *Integration of Social & Environmental Concerns*. High-Level Segment of Environment Policy Committee OECD Environment Outlook: EPOC. 4 April, 2000 - Paris, France.  
<http://www.tuac.org/statemen/communiq/epoc042000.htm> (05/09/2005).
- Tuinstra, W. (ed.), Berk, M., Hisschemöller, M., Hordijk, L., Metz, B., Mol, A.P.J. (2002). *Climate Options for the Long-Term (COOL)- Synthesis Report*. Wageningen University [954281]. NRP 410 200 115.
- ULB & KUL (2002). *Deuxième enquête sur l'existence d'une base sociale au développement durable. Mission réalisée à la demande du Conseil fédéral du développement durable*. [www.belspo.be/frdocfdd/](http://www.belspo.be/frdocfdd/) (22/11/2005).
- UN, 1997. *Programme for the further implementation of Agenda 21, Earth Summit +5*, June 1997, New-York.
- UN (2002). *Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development*. [http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD\\_POI\\_PD/English/POIToc.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POIToc.htm) (05/09/2005).
- UN (2004). *World Population Prospects: The 2004 Revision. Population database*. <http://esa.un.org/unpp/index.asp?panel=1>.
- UNCTAD (2004). *Rapport sur le commerce et le développement, 2004, Cohérence des politiques, stratégies de développement et intégration dans l'économie mondiale*. APERÇU GÉNÉRAL. UNCTAD/TDR/2004.
- UNDP (1997). *Human Development Report 1997: Human Development to Eradicate Poverty*. <http://hdr.undp.org/reports/global/1997/en/> (05/09/2005).

- UNDP (2000). *Human Development Report 2000: Human rights and human development*. <http://hdr.undp.org/reports/global/2000/en/> (05/09/2005).
- UNDP (2003). *Human Development Report 2003: Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty*. <http://hdr.undp.org/reports/global/2003/> (05/09/2005).
- UNDP (2004). *Assumptions underlying the results of the 2004 revision of world population prospects*. United Nations Population Division: <http://esa.un.org/unpp/assumptions.html> (05/09/2005).
- UNDP (2005). *Human Development Report, banque de données*. <http://hdr.undp.org/statistics/data/> et *Glossaire*. <http://hdr.undp.org/docs/statistics/understanding/definitions.pdf> (02/12/2005)
- UNEP (1997). *Understanding consumption patterns: a better way towards action*. Introductory report by the United Nations Environment Programme Regional Office for Europe. UNEP: Genève.
- Vergragt, P.J. (1998). *The Sustainable Household: Technological and Cultural Changes*. In Brand, E., de Bruijn, T., Schot., J. eds. *Partnership and Leadership Alliances for a Sustainable Future* (Rome, 15-11-98), Greening of Industry Network. Enschede: University of Twente.
- Vergragt P.J. & Quist J. (2004). *Backcasting for Industrial Transformations and System Innovations towards Sustainability: is it Useful for Governance ?* In Jacob, K., Binder, M. & Wieczorek, A., eds. (2004). *Governance for Industrial Transformation*. Proceedings of the 2003 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change. Berlin: Environmental Policy Research Centre. pp. 409 – 437.
- Vranken, J., Geldof, D., Van Menxel, G. & Van Ouystel, J., eds. (2001). *Armoede en Sociale Uitsluiting Jaarboek 2001*. Leuven: Acco.
- Wahba, J. (1996). *Urbanization in Developing Countries*. *Economic Review* 14(2), pp.4-8.
- WHA (2004). *Stratégie mondiale pour l'alimentation, l'exercice physique et la santé*. Assemblée mondiale de la santé, WHA 57.17, 22/5/2004.
- WHO (2002). *Johannesburg Declaration on Health and Sustainable Development, Meeting of Senior Officials and Ministers of Health. Johannesburg, South Africa, 19-22 January 2002*. WHO/HID/02.8.
- WHO (2004). *The atlas of heart diseases and stroke*. [www.who.int](http://www.who.int) (20/09/2005).
- WHO (2004b). *Reproductive health strategy to accelerate progress towards the attainment of international development goals and targets*. Adopted by the 57th World Health Assembly. May 2004. <http://www.who.int/reproductive-health/publications/strategy.pdf> (02/12/2005).
- WHO-Europe (2003). *Comparative analysis of food and nutrition policies in WHO European Member States*. EU/03/5035226A.
- Wild, S., Roglic, G., Green, A., Sicree, R., King, H. (2004). *Global prevalence of diabetes. Estimates for the year 2000 and projections for 2030*. *Diabetes Care* 27: 1047-1053. Sur le site de l'OMS.
- World Commission on the Social Dimension of Globalization (2004). *A fair globalization: creating opportunities for all*. International Labour Organisation: Geneva.
- World Tourism Organisation (2002). *Trends and Challenges for the Tourism Industry in Europe*. Speech by Luigi Cabrini. Regional Representative for Europe-wto.

- 
- World Tourism Organisation (2005). *Tourism indicators*. <http://www.world-tourism.org> (02/12/2005).
- Worldwatch Institute (2004a). *The State of the World 2004*. New-York: Norton. 273 pp.
- Worldwatch Institute (2004b). *Rien de personnel!* L'état de la Planète Magazine, n° 16, juillet - août 2004. <http://www.delaplanete.org/> (21/09/2005).
- WRI (2000). *World resources 2000-2001 - People and ecosystems: the fraying web of life*. ISBN: 1-56973-443-7.
- WRR (1994). *Duurzame Risico's: een Blijvend Gegeven*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag: Standaard Uitgeverij.
- wwf (2005). *L'empreinte écologique du Belge*. [http://www.wwf.be/eco-footprint/fr/ecological-footprint/belgian\\_footprint.htm](http://www.wwf.be/eco-footprint/fr/ecological-footprint/belgian_footprint.htm) (20/09/2005).
- Zeggar, H., Roux, J. & de Santignon, P. (2003). *La prévention sanitaire en milieu de travail*. Rapport n° 2003 015. <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/034000719/0000.pdf> (19/09/2005).
- Zuinen, N. (2004a). *Financement des entreprises pour un développement durable*. Working Paper 02-04. Bruxelles: Bureau Fédéral du Plan.
- Zuinen, N. (2004b). *Indicateurs pour un développement durable: aspects méthodologiques et développements en cours*. Working paper 04-04. Bruxelles: Bureau fédéral du plan.
- Zuinen, N. & Varlez, S. (2004). *Développement durable: modes de production et capital humain*. Working Paper 22-04. Bruxelles: Bureau fédéral du Plan.



## Annexe: liste des sigles utilisés dans le Rapport

Sigle	Signification
°C	Degré Celsius
µg	microgramme
ADN	Acide désoxyribonucléique
ADPIC	Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
AEE	Agence européenne de l'environnement
AIE	Agence internationale de l'énergie
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
APD	Aide aux pays en développement
AR	Arrêté royal
BFP	Bureau fédéral du Plan
BMI	Body Mass Index
CAD	Comité d'aide au développement (de l'OCDE)
CCE	Commission des communautés européennes
CDB	Convention sur la diversité biologique
CDO	Centrum voor duurzame ontwikkeling
CEPE	Commission pour l'étiquetage et la publicité écologiques
CFC	Chlorofluorocarbures
CFDD	Conseil fédéral pour le développement durable
CIDD	Commission interdépartementale du développement durable
CMED	Commission mondiale sur l'environnement et le développement
CO <sub>2</sub>	Dioxyde de Carbone
COV	Composés organiques volatils
CPAS	Centre public d'aide sociale
CSH	Conseil supérieur de l'hygiène
DD	Développement durable
DPSIR	Drivers, pressure, state, impact, response
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme
EIDDD	Evaluation d'incidence des décisions sur le développement durable

---

Sigle	Signification
EMAS	Eco-management and audit scheme
EST	Environmentally Sustainable Transport
EU	European Union
EUR	euro
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FM	Force motrice
FMI	Fond monétaire international
g	Gramme
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat
GT	Gigatonne
HA	Hectare
IDD	Indicateur de développement durable
INAMI	Institut national d'assurance maladie invalidité
INS	Institut national de statistique
JREC	Coalition de Johannesburg pour les énergies renouvelables
km	kilomètre
KUL	Katholieke Universiteit Leuven
LPG	Liquid Petroleum Gas (gaz de pétrole liquéfié: GPL)
m <sup>3</sup>	Mètre cube
MB	Moniteur belge
MEA	Millennium Ecosystem Assessment
Mt	Megatonne
Mtep	Mégatonne équivalent pétrole
NEHAP	Plan national santé-environnement
NO <sub>x</sub>	Oxydes d'azote
NPI	Nouveaux pays industrialisés
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ODD	Objectifs de développement durable
OGM	Organismes génétiquement modifiés
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs de développement du millénaire
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONDRAF	Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies

Sigle	Signification
ONUSIDA	Programme commun des Nations unies sur le VIH/SIDA
OSHA	Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail
PADD II	Deuxième plan d'appui scientifique à une politique de développement durable
PED	Pays en développement
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
ppm	Particule par million
PPTE	Pays pauvres très endettés
R&D	Recherche et développement
REACH	Règlement concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances
RER	Réseau express régional
RNB	Revenu national brut
RSE	Responsabilité sociétale des entreprises
SIDA	Syndrome d'immuno-déficience acquise
SNCB	Société nationale des chemins de fer belges
SPF	Service public fédéral
SPP-DD	Service public de programmation
Tep	Tonne équivalent pétrole
TFDD	Task force développement durable
TGV	Train à grande vitesse
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
ULB	Université libre de Bruxelles
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
USD	United States' dollars = Dollars us
VIH	Virus de l'immuno-déficience humaine
WRR	Conseil scientifique de la politique gouvernementale (Pays-Bas)
WWF	Fond mondial pour la nature

