Sur la voie d'un développement durable?

Rapport fédéral sur le
Développement durable

Task Force Développement durable

1999

Le Bureau fédéral du Plan

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

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

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

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

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

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

Internet

URL: http: / / www.plan.be

E-mail: contact@plan.be

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

Editeur responsable: Henri Bogaert
Dépôt légal: D / 1999 / 7433 / 19

Synoptique

Partie 1 Cadre du rapport 27

A. Cadre conceptuel 27

B. Cadre institutionnel 62

C. Vue d'ensemble du cadre du rapport 90

D. Bibliographie 94

Partie 2 Indicateurs pour un développement durable 97

A. Cadre méthodologique: le modèle DPSIR 97

B. Situation internationale et son évolution 101

C. Situation nationale et son évolution 120

D. Vue d'ensemble des indicateurs pour un développement durable 166

E. Bibliographie 169

Partie 3 Description et analyse de la politique fédérale de développement durable 175

Volet 1: Les politiques ciblées 178

A. Cadre méthodologique 178

B. Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 179

C. Protection de l'atmosphère 195

D. Protection du milieu marin 212

E. Changement des modes de consommation 226

Volet 2: Politiques de soutien 241

F. Cadre méthodologique 241

G. Emploi et pensions 242

H. Santé 254

I. Environnement 266

J. Agriculture 274

K. Energie 281

L. Transports 289

M. Economie 297

N. Finances 306

O. Justice et sécurité 314

P. Recherche scientifique 323

Vue d'ensemble de la description et de l'analyse de la politique fédérale de développement durable 331

Q. Bibliographie 341

Partie 4 La prospective 349

A. Cadre d'analyse 351

B. Projections des forces directrices en Belgique 355

C. Modes de production et de consommation 357

D. Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 364

E. Protection de l'atmosphère et du milieu marin 371

F. Vue d'ensemble de la prospective 384

G. Bibliographie 387

Partie 5 Rôle des grands groupes sociaux 389

A. Cadre méthodologique: une enquête 390

B. Réponses des grands groupes sociaux 392

C. Conseils d'avis thématiques 398

D. Conseil fédéral du développement durable 408

E. Vue d'ensemble du rôle des grands groupes sociaux 412

F. Annexes 415

G. Bibliographie 416

Partie 6 Synthèse du rapport 417

A. Conscience planétaire 418

B. Vision à long terme 421

C. Intégration des composantes 424

D. Reconnaissance des incertitudes scientifiques 429

E. Approche participative et responsable 431

F. Vers un développement durable? 433

G. Bibliographie 434

Annexes 435

A. Loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable 435

B. Liste des sigles utilisés dans le rapport 441

Avant-propos

Ce rapport s'adresse autant à la société civile qu'au monde politique et aux services publics. Son but principal est d'aider le lecteur à réfléchir à la façon dont se développe son pays et à son impact sur l'état du monde. Il s'agit du premier rapport voulu par la loi du 5 mai 1997 *relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable*[1]. Cette loi belge exige désormais la publication d'un tel rapport fédéral tous les deux ans.

C'est en juin 1992 que le projet de développement durable a été adopté par la Communauté internationale à la Conférence de Rio dans un document appelé Action 21. La réalisation de ce plan d'action mondial pour le XXI^{e} siècle est donc en cours depuis plus de six ans. Un bilan des premiers succès et échecs de la mise en œuvre d'Action 21 a été effectué par la Session spéciale de l'Assemblée générale des Nations unies de juin 1997. Ce bilan a porté sur les quelques tendances prometteuses et les premiers espoirs déçus afin d'en dégager les enjeux et priorités pour l'avenir[2].

L'Union européenne a joué et joue encore un rôle déterminant dans ce processus international. En Belgique, l'Etat fédéral, les régions, communautés et pouvoirs locaux ont fait leurs premiers pas en cette matière. Le principal objectif de ce rapport est de contribuer à l'accroissement des efforts de la Belgique pour que progresse le développement dans le sens défini par les accords de Rio.

1. Comment est choisie la matière de ce rapport?

Ce rapport est aussi le point de départ d'un processus de rapportage régulier de la politique fédérale de développement durable voulu par la loi du 5 mai 1997. Cette loi se réfère explicitement au Rapport Brundtland[3] et aux centaines d'actions préconisées par les quarante chapitres d'Action 21. Mais elle laisse une marge d'interprétation dans le choix des thèmes, ou des chapitres d'Action 21, traités en priorité dans chaque rapport. A cet égard, la première grande option à la base de ce premier rapport est de le faire reposer sur ce qu'on appelle parfois les trois piliers du développement durable: ses composantes économique, sociale et environnementale. Comme ces composantes sont elles-mêmes de vastes domaines d'investigation et de décision, des pôles thématiques sont choisis au sein de chacune d'entre elles, pour mieux cibler le travail effectué dans chacune de ces disciplines. Ces pôles particuliers correspondent à des grands domaines ou chapitres d'Action 21:

- pôle social: lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (ch. 3 d'Action 21);
- pôle économique: modification des modes de consommation (ch. 4 d'Action 21);

---

1. Moniteur belge 18/06/1997.
2. *Le développement durable: un projet à l'échelle mondiale*, Planning Paper n°85, Bureau fédéral du Plan, janvier 1999.
3. La Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED), auteur du rapport *Notre avenir à tous*, dit le *Rapport Brundtland*, Montréal, Editions du Fleuve, 1988 était présidée par Mme Gro Harlem Brundtland.

- pôle environnemental: changements climatiques et ozone troposphérique (ch. 9 d'Action 21), le milieu marin et les zones côtières (ch. 17 d'Action 21).

Les agendas internationaux du suivi de la Conférence de Rio accordent une place importante à ces thèmes. La lutte contre la pauvreté et le changement des modes de consommation sont les deux grandes questions prioritaires du programme du développement durable adopté en 1997 par l'ONU pour la période 1992-2002. Quant aux thèmes environnementaux retenus dans ce rapport, le climat (Kyoto), les océans et les mers (Lisbonne) furent au cœur de la négociation internationale en 1997 et 1998.

D'autres raisons soutiennent également le choix de ces thèmes comme pôles de ce premier rapport. Puisqu'il s'agit d'un rapport portant sur la politique fédérale et le rôle des grands groupes sociaux, ces thèmes présentent l'avantage de:

- relever, au moins en grande partie, de compétences fédérales;
- figurer à l'agenda politique formel du gouvernement fédéral, en tenant une certaine place dans les accords de gouvernement;
- figurer à l'agenda de la société civile, en étant une revendication pour certains groupes sociaux;
- figurer, au moins en partie, à l'agenda de programmes de recherches scientifiques en sciences humaines (sociologie, économie...) comme en sciences naturelles (climatologie, océanographie...).

La seconde grande option déterminant la matière de ce premier rapport est son optique tournée vers les actions de politique intérieure. Des rapports suivants pourront prolonger cette analyse en examinant les relations de la Belgique avec le Reste du monde. En matière de pauvreté, par exemple, ce rapport-ci met l'accent sur les mécanismes qui l'engendrent et ceux qui permettent de la limiter et sur les phénomènes d'exclusion en Belgique. Ce choix ne nie pas le fait que la pauvreté a une autre ampleur dans les pays à bas revenus. Mais un examen des différents facteurs expliquant la situation en cette matière dans un pays riche est aussi pleine d'enseignements sur le caractère insoutenable et les mécanismes de la pauvreté dans le Reste du monde. En outre, l'analyse et la prospective des politiques fédérales ciblées sur la pauvreté permet de comprendre une partie des raisons pour lesquelles la pauvreté a moins d'ampleur dans certains pays qu'ailleurs. Ce thème a donc bien sa place dans un rapport sur les aspects positifs et négatifs du développement. Quant aux problèmes liés à l'atmosphère et aux mers, l'accent est mis ici sur leurs interactions avec les modes de vie des belges. Sur le thème des changements de modes de consommation, ce rapport-ci traite essentiellement de la consommation privée et publique. Les aspects liés à la délocalisation de la production et aux règles du commerce international pourront être traités dans un prochain rapport.

2. Comment est organisée la matière de ce rapport?

La première partie de ce rapport définit le cadre conceptuel et institutionnel dans lequel s'inscrivent toutes les descriptions, analyses et évaluations qu'il propose. Le développement durable est en effet un concept en pleine évolution, comme le sont les pôles thématiques choisis. Il est donc utile au lecteur de pouvoir se référer aux définitions retenues par les auteurs et de disposer d'un cadre établissant des liens entre elles et d'autres concepts. Ce cadre conceptuel forme la première moitié de la première partie. De même, la complexité très particulière des institutions belges pourrait être un autre obstacle à la compréhension d'un tel rapport. Une esquisse des grandes lignes du cadre institutionnel belge est donc proposée. Elle montre d'abord dans quel cadre s'organise la préparation et la décision des politiques touchant aux domaines du développement durable en Belgique en liaison avec les instances internationales. Elle décrit aussi les mécanismes de consultation et de concertation sociales. Ces informations rassemblées dans la seconde moitié de cette partie sont nécessaires pour comprendre les possibilités et difficultés de concrétisation des concepts abstraits définis dans sa première moitié.

La deuxième partie décrit la situation à l'aide d'un "tableau de bord" contenant une série d'indicateurs phares. Il s'agit d'indicateurs internationaux et nationaux relatifs aux trois pôles de développement durable choisis dans ce rapport-ci. Ils indiquent les "forces directrices" liées aux activités humaines, les "pressions" qu'elles engendrent et leurs "impacts" sur les "états" des sous-systèmes sociaux et environnementaux. Ils permettent de comprendre que des "réponses" des gouvernements et des groupes sociaux sont attendues pour réorienter ces forces dans un sens favorable au développement durable. Des politiques et mesures sont nécessaires car le marché ne peut pas le faire spontanément. En outre, les citoyens peuvent contribuer au succès de ces "réponses" s'ils en ont la volonté et sont bien informés.

La troisième partie analyse précisément une partie de ces "réponses": les politiques fédérales menées de juin 1992 à juin 1998 touchant aux thèmes sélectionnés. Il s'agit tout d'abord des politiques "ciblées" sur chacun de ces thèmes. Viennent ensuite des politiques "de soutien", c'est-à-dire menées dans des départements ministériels ayant d'autres compétences mais susceptibles d'influencer ces objectifs thématiques: énergie, transports, agriculture... Cette analyse de l'ensemble de ces politiques cherche à détecter les zones d'inertie, d'inaction et de contradiction mutuelles ainsi que les signes positifs d'inflexion dans la voie d'un développement plus durable. Elle signale donc dans quelle mesure la politique suivie depuis six ans par les autorités fédérales belges a été conforme aux engagements pris à Rio. L'option choisie ici est de fournir un panorama aussi complet que possible de la politique fédérale intérieure. Cette option est apparue plus conforme aux exigences d'un premier rapport sur le développement durable que ne l'aurait été l'étude approfondie d'un ou deux secteurs.

La quatrième partie rassemble des éléments de prospective sur les alternatives de développement concernant les pôles thématiques du rapport. Le point de départ méthodologique est la reconnaissance des incertitudes existant notamment sur l'avenir. L'approche admet aussi l'existence de différences dans les perceptions des risques environnementaux, sociaux et sociétaux. Trois "perspectives d'action" bien distinctes, découlant de combinaisons différentes de ces perceptions, sont envisagées par le rapport. Leur correspondent trois configurations possibles dans les changements des modes de production et de consommation. C'est sur cette base que trois types d'évolutions contrastées sont alors envisagés pour les sous-systèmes pauvreté et exclusion sociale, atmosphère et milieu marin. L'évaluation des impacts prévisibles de ces évolutions sur l'état de ces sous-systèmes permet de déterminer dans quelle mesure chacune de ces perspectives peut être considérée comme soutenable ou non.

La cinquième partie rapporte le point de vue des grands groupes sociaux sur l'état des politiques de développement durable, en ce compris la réalisation de leur partenariat avec les décideurs politiques. Le principal objectif est ici de rappeler l'importance d'autres "réponses" aux défis du développement durable que celles apportées par les politiques publiques. Les citoyens et grands groupes sociaux sont également capables d'aggraver ou d'infléchir par leurs actions les tendances insoutenables. Les auteurs du rapport ont effectué un rapide sondage donnant un premier aperçu du rôle des grands groupes sociaux en Belgique sur les thèmes choisis. Ensuite, la consultation et la concertation sociales étant particulièrement développées en Belgique, les apports des conseils consultatifs travaillant sur de telles questions depuis longtemps (bien avant Rio) sont examinés. Enfin, le rôle particulièrement important du Conseil fédéral du développement durable est exposé.

La sixième partie propose au lecteur une synthèse de l'ensemble du rapport. Elle invite à la discussion sans proposer des décisions toutes prêtes. Même limité à ces quelques pôles thématiques et à la politique intérieure, c'est la première fois qu'un tel exercice est tenté dans notre pays et à aussi grande échelle. L'approche nouvelle qu'il développe va donc de pair avec deux mises en garde. D'une part, cette matière est dense, neuve et liée à trop d'incertitudes pour avoir pu, à ce stade, procéder simultanément à un éclairage complet des problèmes posés et à de véritables évaluations des réponses politiques qui leur furent apportées jusqu'ici. En effet, contrairement à ceux qui le suivront, ce premier rapport ne peut pas se référer à un plan fédéral de développement durable pour faire une telle évaluation. D'autre part, cette synthèse ne vise en aucun cas à instruire, avec l'information disponible aujourd'hui, un procès a posteriori contre les responsables politiques des activités passées. La synthèse apporte donc une première réponse à la question posée dans le titre du rapport, tout en ouvrant des débats tournés vers l'avenir et en fondant des décisions qui accroîtront la cohérence et l'effectivité des politiques concernant les thèmes considérés.

3. Quelle est la démarche suivie pour l'élaboration de ce rapport?

Les deuxième, troisième et quatrième parties du rapport répondent ainsi respectivement aux trois exigences que pose la loi du 5 mai 1997 sur son contenu. Celle-ci requiert en effet que ce rapport fédéral traite successivement de la situation, de la politique et de la prospective relatives au projet de développement durable en Belgique:

- situation: décrire les aspects sociaux, économiques et environnementaux de la situation belge;
- politique: analyser la politique fédérale de développement durable menée;
- prospective: évaluer le prolongement des tendances actuelles et le développement envisageable selon des hypothèses pertinentes sur des politiques différentes.

Conformément aux exigences d'une approche de développement durable, le sujet est chaque fois traité dans son contexte international, même si seule la politique intérieure est analysée dans ce rapport-ci. Le cadre conceptuel et le cadre méthodologique (exposé dans le premier chapitre de chaque partie) se basent essentiellement sur des documents internationaux relatifs au développement durable et s'appuient sur des travaux de l'Union européenne et de l'OCDE traitant d'environnement et de développement.

Ce rapport a été élaboré en 18 mois comme le prévoit la loi du 5 mai 1997 sur la coordination des politiques de développement durable, par la Task force de développement durable du Bureau fédéral du plan. Cette équipe pluridisciplinaire n'ayant pu être constituée avant le début de 1998, ce délai s'est achevé au début de juillet 1999.

Ce rapport a bénéficié d'apports et de conseils précieux de la part de collaborateurs et collègues, extérieurs et intérieurs au Bureau fédéral du plan, dont les noms figurent à la fin des chapitres concernés. Ils ont été choisis tant dans la communauté scientifique que dans les administrations belges et internationales compétentes sur les thèmes traités. L'équipe d'auteurs de ce rapport les remercie très chaleureusement pour leur appui technique et leur dévouement. Elle remercie aussi tous les fonctionnaires qui leur ont fourni des informations et le service de Conseil en lisibilité de l'Institut de formation de l'administration fédérale pour ses utiles recommandations. Malgré les nombreuses relectures extérieures, l'équipe assume naturellement, dans cette entreprise rendue particulièrement périlleuse par la nouveauté de ce type d'effort transdisciplinaire, toute la responsabilité des erreurs commises.

Sur un plan plus général, la démarche de développement durable proposée dans ce rapport se veut plus proactive et incitative que réactive ou normative. L'équipe espère pouvoir, à l'avenir, s'appuyer sur plus de travaux originaux en provenance des grands groupes sociaux, y compris des milieux scientifiques belges. Ce rapport propose en effet une vision cohérente du développement durable qui ne peut que s'enrichir d'un dialogue avec d'autres visions originales proposées par ces groupes.

La transition vers un développement durable n'est pas l'application "d'en haut" d'un modèle politique ou scientifique admis a priori. C'est essentiellement la mise en œuvre de mécanismes d'éclairage et d'apprentissage collectifs. Ces mécanismes font autant appel aux connaissances scientifiques et aux expériences vécues, fondamentalement différentes d'un groupe à l'autre, qu'à l'imagination et aux visions communes de "notre avenir à tous". Il ne s'agit donc pas tant de polémiquer ou de sanctionner, que d'informer et de questionner sur les failles du mode de développement en cours. Il s'agit aussi d'encourager l'exploration d'autres sentiers d'avenir en partant d'une meilleure connaissance de la situation et des mécanismes présents.

Table des matières

Partie 1 Cadre du rapport 27

A. Cadre conceptuel 27

1. Un mode de développement durable 27

a. Qu'est-ce qu'un mode de développement? 27
b. Qu'est-ce qu'un mode de développement durable? 29
c. Un projet de développement durable à l'échelle mondiale 31
d. Cinq dimensions du développement durable 32
i. Conscience planétaire 32
ii. Vision à long terme 33
iii. Intégration des composantes 34
iv. Reconnaissance des incertitudes scientifiques 35
v. Approche participative et responsable 37

2. Pôles sociaux, environnementaux et économiques du développement durable 40

a. Un modèle de développement durable endogène 40
b. Description du pôle social du rapport 43
i. Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 43
ii. Un développement durable contre la pauvreté et l'exclusion sociale 44
c. Description du pôle environnemental du rapport 47
i. Protection de l'atmosphère et du milieu marin 47
ii. Un développement durable protégeant l'atmosphère et le milieu marin 54
d. Description du pôle économique du rapport 56
i. Terminologie de base relative à la consommation privée et publique 56
ii. Facteurs explicatifs et incidences de la consommation 57
iii. Un développement durable changeant les modes de consommation 60

B. Cadre institutionnel 62

1. Autorités publiques 63

a. Niveau international 63
i. Rôle et compétences 63
ii. Institutions 64
iii. Instruments juridiques et de planification 67
b. Union européenne 67
i. Rôle et compétences 67
ii. Institutions 68
iii. Instruments juridiques et de planification 70
c. Etat fédéral 72
i. Rôle et compétences 72
ii. Institutions 74
iii. Instruments juridiques et de planification 75
d. Régions et communautés 77
i. Rôles et compétences 77
ii. Institutions 78
iii. Instruments juridiques et de planification 79

e. Provinces et communes 81
i. Rôles et compétences 81
ii. Institutions 81
iii. Instruments juridiques et de planification 82
f. Coopération entre l'état fédéral, les régions et les communautés 82
i. Coopération et prévention des conflits 82
ii. Institutions 83
iii. Accords de coopération 85
2. Conseils d'avis 85
a. Niveau international 86
b. Union européenne 86
c. Etat fédéral 87
d. Régions et communautés 88
i. Région flamande 88
ii. Région de Bruxelles-capitale 89
iii. Région wallonne 90
C. Vue d'ensemble du cadre du rapport 90
1. Cadre conceptuel 90
a. Un mode de développement durable 90
b. Modèle global et composantes thématiques du rapport 92
2. Cadre institutionnel 92
a. Autorités publiques 92
b. Conseils d'avis 93
D. Bibliographie 94
1. Bibliographie générale 94
2. Bibliographie du chapitre cadre conceptuel 94
3. Bibliographie du chapitre cadre institutionnel 95
Partie 2 Indicateurs pour un développement durable 97
A. Cadre méthodologique: le modèle DPSIR 97
1. Modèle DPSIR 98
2. Premier tableau d'indicateurs 100
B. Situation internationale et son évolution 101
1. Forces directrices 101
a. Facteurs économique et démographique généraux 101
i. Croissance démographique 101
ii. Croissance économique 102
b. Modes de consommation 103
i. Répartition de la consommation 103
ii. Conséquences des inégalités mondiales en matière de consommation 104

2. Pressions-Etats-Impacts: les thèmes sociaux et environnementaux 105
a. Pauvreté et exclusion sociale 105
i. Qualité de vie 105
ii. Profil de la pauvreté 106
iii. Seuil de pauvreté monétaire 106
iv. Indicateur de pauvreté humaine 106
b. Atmosphère 108
i. Ozone troposphérique 109
ii. Changements climatiques 109
c. Milieu marin 111
i. Accumulation de substances dangereuses 112
ii. Pression accrue sur la zone côtière et eutrophisation 115
iii. Surpêche 116
3. Réponse: évolution de l'aide publique au développement 119
C. Situation nationale et son évolution 120
1. Forces directrices 120
a. Facteurs économiques, démographiques et culturels généraux et leurs liens avec les modes de consommation 120
i. Evolution démographique 120
ii. Evolution économique générale 122
iii. Facteurs sociologiques 123
iv. Infrastructure 124
b. Modes de consommation et leurs liens avec les thèmes social et environnementaux 126
i. Composition de la consommation 126
ii. Relations avec le thème pauvreté: répartition sociale de la consommation 127
iii. Relations avec la qualité de l'atmosphère et du milieu marin 130
iv. Illustrations dans trois grands domaines de la consommation privée: l'alimentation, les biens d'équipement et les transports 136
2. Pressions-Etats-Impacts: thèmes sociaux et environnementaux 140
a. Pauvreté et exclusion sociale 140
i. Etat de la pauvreté 140
ii. Facteurs poussant vers la pauvreté et impacts liés aux situations de pauvreté 143
b. Atmosphère 150
i. Ozone troposphérique 150
ii. Changements climatiques 153
c. Milieu marin 155
i. Accumulation de substances dangereuses 155
ii. Pression accrue sur la zone côtière et eutrophisation 159
iii. Surpêche 161
3. Réponses: quelques indicateurs de l'action du gouvernement 162
a. Pour lutter contre la pauvreté 162
b. Pour protéger l'atmosphère et le milieu marin 164
c. Pour disposer d'indicateurs pertinents et fiables 165
D. Vue d'ensemble des indicateurs pour un développement durable 166
1. Situation internationale 166
2. Situation nationale 167

E. Bibliographie 169

1. Bibliographie générale 169
2. Bibliographie du thème changement des modes de consommation 169
3. Bibliographie du thème lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 172
4. Bibliographie du thème protection de l'atmosphère 173
5. Bibliographie du thème protection du milieu marin 174

Partie 3 Description et analyse de la politique fédérale de développement durable 175

Volet 1: Les politiques ciblées 178

A. Cadre méthodologique 178

1. Description du cadre de l'action fédérale 178
2. Politique menée par le gouvernement fédéral 178
3. Analyse de la politique menée 178

B. Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 179

1. Cadre de l'action fédérale 179
   a. Contexte international 179
      i. Conférence internationale sur la population et le développement (Le Caire, 1994) 181
      ii. Sommet mondial sur le développement social (Copenhague, 1995) *181*
      iii. Quatrième Conférence mondiale sur les femmes (Pékin, 1995) *182*
      iv. Habitat II, Conférence des Nations unies sur les établissements humains (Istanbul, 1996) 182
   b. Contexte européen 182
   c. Contexte national 183
      i. Compétences 183
      ii. Structures de négociation 184
2. Politique menée par le gouvernement fédéral 185
   a. Intentions générales du gouvernement 185
      i. Gouvernement de 1992-1995 185
      ii. Gouvernement de 1995-1999 186
   b. Mesures prises 187
      i. Programme d'urgence 187
      ii. Rapport général sur la pauvreté (RGP) 188
      iii. Conférences interministérielles pour l'intégration sociale et Conseil fédéral thématique des ministres sur la pauvreté 189
      iv. Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions 191
3. Analyse de la politique menée 191
   a. Conscience planétaire 191
   b. Vision à long terme 191
   c. Intégration des composantes 192
   d. Reconnaissance des incertitudes scientifiques 193
   e. Approche participative et responsable 194

C. Protection de l'atmosphère 195

1. Cadre de l'action fédérale 195

a. Contexte international 195

i. Ozone troposphérique 195

ii. Changements climatiques 196

b. Contexte européen 197

i. Ozone troposphérique 197

ii. Changements climatiques 199

c. Contexte national 200

i. Répartition des compétences 200

ii. Structures de concertation 201

2. Politique menée par le gouvernement fédéral 201

a. Intentions générales du gouvernement 202

i. Politique fédérale de 1992 à 1995 202

ii. Politique fédérale de 1995 à 1998 202

b. Mesures prises 203

i. Création d'une structure de coordination 203

ii. Mesures fédérales prises dans le cadre des plans relatifs au CO_2 et à l'ozone 203

iii. Autres mesures prises par le gouvernement fédéral 207

3. Analyse de la politique menée 208

a. Conscience planétaire 208

i. Ozone troposphérique 208

ii. Changements climatiques 208

b. Vision à long terme 210

c. Reconnaissance des incertitudes scientifiques 210

d. Intégration des composantes 211

i. Difficultés de la coordination 211

ii. Difficultés de l'intégration 211

e. Approche participative et responsable 212

D. Protection du milieu marin 212

1. Cadre de l'action fédérale 212

a. Contexte international 212

i. Organisations des Nations unies 213

ii. Commission OSPAR 214

iii. Conférences sur la mer du Nord 214

iv. Conseil international pour l'exploration des mers (CIEM) 215

b. Contexte européen 215

i. Accumulation de substances dangereuses, pression accrue sur la zone côtière et eutrophisation 215

ii. Pêche 216

c. Contexte national 217

i. Répartition des compétences 217

ii. Politique menée en concertation 218

2. Politique menée par le gouvernement fédéral 218

a. Intentions générales du gouvernement 219

b. Mesures prises 219

3. Analyse de la politique menée 221

a. Analyse des mesures prises 221

i. Structure de coordination et engagements internationaux 221

ii. Ratification de la convention OSPAR 222

iii. Définition d'un cadre légal 222
iv. Application de la Convention MARPOL 223
v. Flux de substances 223
vi. Mesures relatives aux pesticides 224
b. L'analyse globale 224
i. Conscience planétaire 224
ii. Vision à long terme 224
iii. Intégration des composantes 225
iv. Reconnaissance des incertitudes scientifiques 225
v. Approche participative et responsable 225

E. Changement des modes de consommation 226

1. Cadre de l'action fédérale 226
a. Contexte international 226
i. Au niveau des Nations unies 227
ii. Au niveau de l'OCDE 227
b. Contexte européen 228
c. Contexte national 229

2. Politique menée par le gouvernement fédéral 231
a. Intentions générales du gouvernement 231
b. Mesures prises 231
i. Ecotaxes 232
ii. Commission pour l'étiquetage et la publicité écologiques 233
iii. Education et sensibilisation du public: le label écologique européen 234
iv. Consommation des administrations publiques: les systèmes de gestion environnementale des administrations publiques ou "greening" 234

3. Analyse de la politique menée 235
a. Analyse des mesures 235
i. Ecotaxes 235
ii. Commission pour l'étiquetage et la publicité écologiques 236
iii. Education et sensibilisation du public: le label écologique européen 236
iv. Consommation des administrations publiques: les systèmes de gestion environnementale des administrations publiques ou "greening" 237
b. Analyse globale 238
i. Conscience planétaire 238
ii. Intégration des composantes et vision à long terme 238
iii. Reconnaissance des incertitudes scientifiques 239
iv. Approche participative et responsable 239

Volet 2: Politiques de soutien 241

F. Cadre méthodologique 241

G. Emploi et pensions 242

1. Intentions générales du gouvernement 243
a. Intentions générales relatives à l'emploi 243
b. Intentions générales relatives à la sécurité sociale 243

2. Mesures prises par le gouvernement 244
a. Mesures générales en faveur de l'emploi 244

b. Mesures en faveur de l'emploi liées à la politique de lutte contre la pauvreté 246
i. Mesures visant à accroître la demande de travail 247
ii. Mesures influençant l'offre de travail 248
iii. Mesures en faveur de l'insertion des demandeurs d'emploi 249
c. Réforme des pensions 250

3. Analyse des mesures 251
a. Mesures en faveur de l'emploi liées à la politique de lutte contre la pauvreté 251
i. Mesures visant à accroître la demande de travail 251
ii. Mesures influençant l'offre de travail 251
iii. Mesures en faveur de l'insertion des demandeurs d'emploi 253
b. Réforme des pensions 253

H. Santé 254

1. Intentions générales du gouvernement 255

2. Mesures prises par le gouvernement 256
a. Mesures prises liées à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 256
i. Dans le cadre de la sécurité sociale 256
ii. Dans le cadre de la santé publique 258
b. Mesures prises liées à la protection de l'atmosphère, des océans et du milieu marin 258
i. Plan santé-environnement 258
ii. Protection des travailleurs dans l'exécution de leur travail 259
iii. Produits particuliers ayant fait l'objet de réglementations spécifiques 259
c. Mesures prises liées au changement des modes de consommation 260
i. Denrées alimentaires et produits dits de consommation 260
ii. Santé publique 262

3. Analyse de la politique menée 264
a. Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 264
b. Changement des modes de consommation 265
c. Protection des océans et de l'atmosphère 265
d. Analyse générale 266

I. Environnement 266

1. Intentions générales du gouvernement 266

2. Mesures prises par le gouvernement 267
a. Mesures de coordination et accords internationaux 267
b. Contrôle des risques 267
i. Pour les substances dangereuses 267
ii. Pour les pesticides à usage non agricole 268
c. Politique de produits 268

3. Analyse de la politique menée 271
a. Contribution à la protection de l'atmosphère et à la protection du milieu marin 271
b. Contribution aux changements des modes de consommation 272
c. Analyse globale 273

J. Agriculture 274

1. Intentions générales du gouvernement 274

2. Mesures prises par le gouvernement 275
a. Mesures pour les petits producteurs 275
b. Aides à la préretraite 275
c. Distribution gratuite d'aliments 275
d. Engrais 275
e. Pesticides 276
f. Changement des modes de production 276
g. Renforcement de la qualité 277
3. Analyse de la politique menée 277
a. Contribution à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 277
b. Contribution à la protection de l'atmosphère et du milieu marin 278
i. Engrais 278
ii. Pesticides 278
c. Contribution aux changements des modes de consommation 279
d. Analyse globale 280
K. Energie 281
1. Intentions générales du gouvernement 283
2. Mesures prises par le gouvernement 283
a. Plan d'équipement électrique 283
i. Pilotage de la demande d'électricité 284
ii. Production décentralisée 284
iii. Production centralisée 284
iv. Procédures d'évaluation du plan d'équipement 284
b. Recommandations du Comité de contrôle de l'électricité et du gaz 285
i. Plan d'action URE/ CO_2 des producteurs 285
ii. Plan d'action URE pour la distribution 285
iii. Mesures tarifaires en faveur de la cogénération 285
iv. Mesures tarifaires en faveur des énergies renouvelables 285
v. Mesures à caractère social 286
c. Rendement des appareils consommant de l'énergie et qualité des produits pétroliers 286
d. Efforts de coordination entre l'Etat fédéral et les régions 287
3. Analyse de la politique menée 287
L. Transports 289
1. Intentions générales du gouvernement 290
2. Mesures prises par le gouvernement 291
a. Politique économique 291
i. Libéralisation des marchés 291
ii. Politique de concurrence et soutien des intérêts belges 291
b. Politique environnementale 292
i. Ozone troposphérique 292
ii. Changements climatiques 293
c. Politique de mobilité 293
i. Promotion des transports en commun de qualité: le transport ferroviaire 293
ii. Promotion du trafic intérieur de voyageurs 294
iii. Promotion du trafic international de voyageurs 294
iv. Promotion du transport ferroviaire de marchandises 294
v. Déplacements entre le domicile et le lieu de travail 294
vi. Autres mesures de restriction du transport privé 295

d. Politique sociale 296

3. Analyse de la politique menée 296

M. Economie 297

1. Intentions générales du gouvernement 298

2. Mesures prises par le gouvernement 298

a. Protection des droits des consommateurs: lutte contre le surendettement 298

b. Réglementation des pratiques du commerce 299

i. Information du consommateur 300

ii. Publicité 300

c. Qualité des produits et services et sécurité des consommateurs 300

d. Normalisation et accréditation 301

i. Normalisation 301

ii. Accréditation 302

3. Analyse de la politique menée 303

N. Finances 306

1. Intentions générales du gouvernement 307

2. Mesures prises par le gouvernement 308

a. Réduction du déficit public 308

b. Réforme de la fiscalité de l'énergie 308

i. Nouveau régime de la TVA 308

ii. Nouveau régime d'accises 308

iii. Cotisation énergie 309

c. Réforme de la fiscalité des transports 309

i. Taxation des véhicules 310

ii. Taxes, redevances et droits d'usage routiers 310

d. Impôt sur le revenu des personnes physiques et des sociétés 310

i. Dispositions fiscales relatives aux transports 310

ii. Dispositions fiscales relatives aux investissements économiseurs d'énergie ou à caractère écologique 311

iii. Dispositions fiscales relatives aux ménages à faible revenu 311

3. Analyse de la politique menée 311

a. Fiscalité sur l'énergie 312

b. Fiscalité sur les transports 313

c. Impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés 313

O. Justice et sécurité 314

1. Intentions générales du gouvernement 314

2. Mesures prises par le gouvernement 315

a. Contrats de sécurité et de société, contrats de prévention: des contrats conclus entre l'autorité fédérale et les villes 315

b. Placement des enfants et déclaration d'abandon 316

c. Assistance judiciaire 317

d. Aide aux victimes 317

e. Petite criminalité et sanctions alternatives 318

f. Sécurité routière 318

g. Délinquance en col blanc - modification des modes de consommation, protection de l'atmosphère et du milieu marin 319
h. Droit d'action des associations environnementales 320

3. Analyse de la politique menée 321

a. Pauvreté et exclusion sociale 321
i. Contrats de société et de sécurité 321
ii. Placement des enfants et déclaration d'abandon 321
iii. Assistance juridique 322
iv. Assistance aux victimes 322
v. Sanctions alternatives 322
b. Modes de consommation 322
c. Atmosphère et le milieu marin 322
i. Circulation routière et atmosphère 322
ii. Coopération entre la justice et l'administration 323
iii. Réformes du parquet 323
iv. Droit d'action des associations environnementales 323

P. Recherche scientifique 323

1. Intentions générales du gouvernement 325

2. Mesures prises par le gouvernement 325

a. Recherche réalisée sous l'égide des SSTC 325
b. Recherche réalisée sous l'égide du département de l'agriculture 326
c. Mesures générales 327

3. Analyse de la politique menée 327

a. Conscience planétaire 327
b. Vision à long terme 328
c. Intégration des composantes 328
d. Reconnaissance des incertitudes scientifiques 329
e. Approche participative et responsable 330
f. Analyse globale 330

Vue d'ensemble de la description et de l'analyse de la politique fédérale de développement durable 331

1. Cadre des politiques fédérales thématiques 332

a. Coordination, concertation et coopération 332
b. Régulation 333
c. Soutien des politiques ciblées 333
i. Recherche scientifique 333
ii. Budget 333
iii. Fiscalité 333
iv. Surveillance de l'application des lois 333

2. Contenu des politiques fédérales 334

a. Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 334
b. Protection de l'atmosphère 335
c. Protection du milieu marin 336
d. Changement des modes de consommation 338

3. Intégration de la politique fédérale 338

Q. Bibliographie 341

1. Bibliographie générale 341
2. Bibliographie du chapitre lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 341
3. Bibliographie du chapitre protection de l'atmosphère 342
4. Bibliographie du chapitre protection du milieu marin 343
5. Bibliographie du chapitre changement des modes de consommation 344
6. Bibliographie du chapitre emploi et pensions 345
7. Bibliographie du chapitre santé 346
8. Bibliographie du chapitre environnement 346
9. Bibliographie du chapitre agriculture 346
10. Bibliographie du chapitre énergie 346
11. Bibliographie du chapitre transports 347
12. Bibliographie du chapitre économie 347
13. Bibliographie du chapitre finances 347
14. Bibliographie du chapitre justice et sécurité 348
15. Bibliographie du chapitre recherche scientifique 348

Partie 4 La prospective 349

A. Cadre d'analyse 351

1. Connaissance, incertitude et risque 351
2. L'incertitude et le risque, caractéristiques de la prise de décision 352
3. Les perspectives fondant l'action, amorce d'un débat de société 353

B. Projections des forces directrices en Belgique 355

1. Projections démographiques 355
2. Projections de croissance économique 357

C. Modes de production et de consommation 357

1. Projections de consommation 357
2. Possibilités de modification des modes de production et de consommation 358
   a. Dimension environnementale 359
      i. Effet environnemental des modes de production et de consommation 359
      ii. Possibilités permettant de modifier les modes de consommation 360
   b. Dimension sociale 361
   c. Conclusion 361

3. Exemples de modification des modes de consommation et de production 361
a. Consommation d'eau souterraine 361
b. Alimentation 362

D. Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 364

1. Tendances de référence 365
a. Nombre de pensionnés 365
b. Enseignement 366
c. Chômage 367
d. Pouvoir d'achat 368

2. Scénarios 369

E. Protection de l'atmosphère et du milieu marin 371

1. Protection de l'atmosphère 371
a. Scénarios 371
b. Calculs des scénarios 373
i. Scénario de référence 373
ii. Scénarios de consommation d'énergie 374
iii. Scénario pour les émissions de CO_2 377

2. Protection du milieu marin 379

F. Vue d'ensemble de la prospective 384

1. Esquisse d'une approche intégrée à long et très long terme 384

2. Traduction des perspectives en scénarios thématiques 385

G. Bibliographie 387

Partie 5 Rôle des grands groupes sociaux 389

A. Cadre méthodologique: une enquête 390

1. En général 390

2. Cas particuliers 391

B. Réponses des grands groupes sociaux 392

1. En général 392

2. Groupes représentés au CFDD 393
a. Organisations non gouvernementales 393
b. Syndicats 393
c. Employeurs 394
d. Scientifiques 395
e. Agriculteurs 395

3. Groupes non représentés au CFDD 396
a. Autorités locales 396
i. Communes 396
ii. Provinces 397

b. Femmes, jeunes et immigrés 397

C. Conseils d'avis thématiques 398

1. Conseil national du travail 398

a. Dimension internationale 399

b. Travail de nuit 399

i. Egalité des chances entre hommes et femmes 399

ii. Travail de nuit et travail en équipes 399

iii. Notion d'"emploi convenable" 399

c. Travail du dimanche 400

d. Travail à domicile 400

e. Licenciement collectif 400

f. Sécurité sur les lieux de travail 401

g. Accueil des enfants 401

i. Congé parental 401

ii. Financement de l'accueil des enfants 401

h. Travail des enfants 401

i. Travail des étudiants 402

j. Déplacements entre le domicile et le lieu de travail 402

k. Statuts de travail 402

2. Conseil central de l'économie 403

a. Ecotaxes 403

i. En général 403

ii. Ecotaxes sur les pesticides et les produits phytopharmaceutiques (1995) 403

iii. Ecotaxes sur les papiers et les cartons 404

iv. Système de collecte volontaire et exemption de l'écotaxe 404

b. Normes de produits 404

c. Déplacements domicile-travail 405

d. Aspects sociaux du commerce international et du secteur intérieur du textile 405

i. Normes sociales minimales 405

ii. Labels sociaux 405

iii. Clauses sociales dans les relations commerciales internationales 405

3. Conseil de la consommation 406

a. Règlement judiciaire des petits litiges 406

b. Octroi de crédits et endettement 406

c. Un compte bancaire pour chacun? 406

d. Ecotaxes 407

e. Normes de produits 407

f. Information sur les produits par l'étiquetage 407

i. Consommation d'énergie 407

ii. Qualité de la viande de boeuf 408

D. Conseil fédéral du développement durable 408

1. Vision: les textes de référence 408

2. Position 409

a. Politiques prioritaires 409

b. Contribution du gouvernement fédéral au développement durable 409

3. Participation 410

4. Implication 410
a. Revendications communes aux grands groupes sociaux représentés au CFDD 410
b. Implication dans la préparation des politiques fédérales et leur mise en œuvre 410
i. Avis sur le Plan d'appui scientifique pour une politique de développement durable 411
ii. Avis sur la politique relative aux changements climatiques 411
iii. Avis sur l'avant-projet de loi relative aux normes de produits 412
iv. Avis concernant la réorganisation de la Coopération au développement 412

E. Vue d'ensemble du rôle des grands groupes sociaux 412

1. Demandes et visions des grands groupes sociaux 412

2. Avis des grands groupes sociaux sur les thèmes du rapport 413

3. Intégration de la fonction consultative fédérale 414

F. Annexes 415

1. Liste des groupes contactés par l'entremise du CFDD 415

2. Liste des groupes contactés indépendamment 415

G. Bibliographie 416

Partie 6 Synthèse du rapport 417

A. Conscience planétaire 418

1. Suivi des engagements de Rio 419

2. Préalables faiblement visibles mais indispensables 420

B. Vision à long terme 421

1. Objectifs ultimes et intermédiaires 421

2. Adéquation entre objectifs et moyens 422

3. Apprentissage de la décision à long terme 423

C. Intégration des composantes 424

1. Intégration des actions politiques 424
a. Débuts d'intégration 424
b. Difficultés d'intégration 425
c. Coordination et découpage des compétences 426

2. Intégration sur le plan méthodologique 427

D. Reconnaissance des incertitudes scientifiques 429

1. Efforts d'objectivation des risques 429

2. Nouvelle planification stratégique 430

E. Approche participative et responsable 431

1. Mécanismes de reliance 432

2. Différences de culture participative 432

F. Vers un développement durable? 433

G. Bibliographie 434

Annexes 435

A. Loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable 435

Chapitre Ier. - Dispositions générales 435

Chapitre II. - Du Plan fédéral de Développement durable 435

Chapitre III. - Du Rapport fédéral de Développement durable 436

Chapitre IV. - Du Conseil fédéral du Développement durable 437

Chapitre V - Commission interdépartementale du Développement durable 439

Chapitre VI. - Modification de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses 440

B. Liste des sigles utilisés dans le rapport 441

Partie 1 Cadre du rapport

La Belgique est-elle sur la voie d'un développement durable? La première partie de ce rapport fournit une série d'outils conceptuels et institutionnels sans lesquels il est impossible de répondre à une telle question. Son premier chapitre traite du concept du développement durable en général et de ses trois composantes environnementale, économique et sociale en particulier. Le second chapitre présente le cadre institutionnel du processus de décision relatif au développement durable (souvent considéré comme sa quatrième composante).

A. Cadre conceptuel

La première division de ce chapitre introduit le développement durable dans le contexte des grands enjeux planétaires actuels et définit ses cinq grandes caractéristiques. La suite du rapport les appelle les cinq "dimensions" du développement durable et les utilise comme outil d'analyse. La seconde division présente les thèmes sociaux, environnementaux et économiques choisis comme pôles de ce rapport-ci.

1. Un mode de développement durable

Le développement durable est le dernier-né des grands concepts de développement adoptés, notamment, dans les discours et pratiques des organisations internationales. Le premier point ci-dessous brosse un rapide tableau de l'évolution de ces approches du développement au cours des dernières décennies. Le second définit ce concept, comme le fait la loi fédérale belge[1], en se référant au **Rapport Brundtland**. Le troisième point illustre et complète cette définition à l'aide du **Plan d'Action 21** adopté à la Conférence de Rio[2] par la Communauté internationale. Le dernier point définit la série de dimensions résolument nouvelles (planétaire, de très long terme, visant une meilleure intégration des composantes, reconnaissant les incertitudes scientifiques et la nécessité de participation) qui, ensemble, caractérisent les travaux allant dans le sens d'un développement durable.

a. Qu'est-ce qu'un mode de développement?

Jusqu'aux années quatre-vingt, la portée du mot "développement" avait été largement diminuée en la confinant à *ce que les nations pauvres devraient faire pour devenir plus riches*[3]. C'est ainsi aussi que l'habitude a été prise de qualifier les pays riches de pays "développés", comme s'ils étaient parvenus à un stade où leur développement est achevé. Il était implicitement admis qu'ils avaient montré "la" voie à suivre par les autres pays. Or 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.

1. Loi du 5/05/1997 *relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable* (MB 18/06/1997).
2. Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED), Rio 1992.
3. Introduction au Rapport Brundtland (1987). p.XXII. Ce rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED) est introduit par un texte de Mme Gro Harlem Brundtland, sa présidente.

Cette transformation résulte des effets conjugués de facteurs de conservation et de facteurs de changement. Plus la transformation de la société est rapide, plus les enjeux des décisions à prendre deviennent complexes.

Il existe donc une grande diversité dans les voies du développement. C'est ce qui permet de considérer que tous les pays du monde sont en développement[1], aucun ne pouvant, jusqu'ici, se targuer d'être en avance dans tous les domaines à la fois. Richesse économique, systèmes de protection sociale, contribution à la dégradation des écosystèmes planétaire, mortalité des jeunes par suicide... selon le type d'indicateur considéré, les performances des uns et des autres sont, en effet, fort différentes. De même, il existe différentes visions de la façon dont une société peut ou doit se développer. Jusqu'à l'émergence du concept de développement durable, l'histoire des théories et des politiques du développement est surtout caractérisée par un tâtonnement entre les priorités de type économique, les priorités de type social et celles tentant de concilier les deux.

Au cours des années septante et quatre-vingt, les approches économiques des différents problèmes de société se sont généralement vu accorder plus d'importance. En outre, l'influence de la pensée axée sur la liberté des marchés en matière économique s'est nettement accrue. L'approche de type "libre marché" accorde un plus grand rôle aux mécanismes du marché, aux dépends de celui attendu de la part des politiques publiques, pour accroître l'efficacité économique, et par là, le niveau général de bien-être (lequel est la plupart du temps mesuré par la croissance économique de la production, des revenus et de la dépense). Dans ce contexte, les "ajustements structurels" mis en oeuvre sont considérés comme d'importantes priorités politiques, tant sur le plan national que sectoriel. Pour des consommateurs, ce type de politique a des résultats positifs, notamment par effet des baisses de prix de bon nombre de biens et services. Mais il a aussi d'indiscutables coûts sociaux: un déclin de certains secteurs ou d'entreprises (économiquement moins efficientes) et une exigence de productivité toujours plus élevée. Après des années de politiques de ce type, la production mondiale totale s'élève à un niveau jamais atteint auparavant. Les aspects relatifs au partage de cette production ont été manifestement considérés comme moins importants. Les inégalité de revenus entre pays et au sein des pays eux-mêmes se sont aussi nettement accrus. Simultanément, l'attention accordée à la nécessité d'internaliser les coûts environnementaux et au critère d'efficacité environnementale est restée limitée.

Quant aux approches polarisées sur les enjeux sociaux du développement, elles considèrent l'épanouissement de toutes les potentialités humaines d'une société comme un levier fondamental de l'amélioration des conditions de vie. Elles mettent surtout l'accent sur les grands objectifs sociaux (espérance de vie, alphabétisation, baisse de la mortalité infantile...) en ce compris des aspects culturels, éthiques, éducatifs... On entend par **culturel** ce qui touche à la reconnaissance de l'identité et de la dignité des peuples, par **éthique** ce qui relève des systèmes de valeurs et de croyances, notamment dans l'attitude à l'égard des autres peuples, et par **éducatif** ce qui peut faire évoluer, notamment, les deux registres précédents grâce à l'apprentissage individuel et collectif. Ces approches considèrent que les politiques d'ajustement structurel ont eu un coût humain élevé. Mais les politiques sociales qu'elles prônent n'ont ni rencontré autant de soutien que les premières chez les décideurs, ni toujours su démontrer leur faisabilité. Elles ont cependant contribué à faire en sorte que l'approche centrée sur la croissance économique soit de plus en plus largement contestée.

1. Pour éviter toute confusion dans les évocations du contexte international, l'expression "pays en développement" sera néanmoins utilisé conformément à la terminologie officielle actuelle dans la suite de ce rapport.

Au cours des années 80 le renforcement des conceptions favorables à la liberté des marchés est ainsi allé de pair avec le mûrissement d'autres approches du développement. Au début des années 90, l'émergence du concept de **développement humain** est apparue comme une tentative pragmatique[1] de réconcilier des approches traitées jusque là comme antagonistes: satisfaction des besoins humains fondamentaux, d'une part, et recherche de l'efficacité économique, d'autre part[2]. Le développement humain est donc considéré comme compatible avec la croissance économique, pour autant que les productions croissantes répondent aux aspirations des populations concernées et que les revenus correspondants permettent d'atteindre un niveau de vie décent.

b. Qu'est-ce qu'un mode de développement durable?

La prise de conscience des grands enjeux environnementaux auxquels sera confrontée l'humanité au cours du XXI^e^ siècle fit aussi apparaître progressivement, au cours des années 80, un besoin de stratégies globales pour y préparer la planète. Parallèlement à l'évolution vers une meilleure intégration des approches économiques et sociales du développement, s'est ainsi imposé graduellement le caractère indissociable du développement (économique et social) et de l'environnement:

Environnement et développement ne sont pas deux défis distincts; ils sont liés inexorablement. Le développement ne peut se maintenir que si la base des ressources cesse de se détériorer et l'environnement ne peut être protégé que si le mode de croissance adopté tient compte du coût de la dégradation de l'environnement[3].

C'est sur cette base que repose le concept du **développement soutenable**, ou **viable** ou **durable**. Ces trois adjectifs sont aujourd'hui généralement utilisés comme synonymes, même si leurs sens respectifs ne sont pas exactement les mêmes. Un développement **soutenable** est en effet considéré comme **viable** pour l'ensemble de l'humanité (et pas seulement pour sa partie privilégiée), ses activités de production et de consommation pouvant **durer** longtemps sans épuiser, au-delà d'un renouvellements possible, les ressources de la planète. **Soutenable** est donc celui de ces trois mots qui a le sens le plus complet. Mais **durable** étant l'adjectif utilisé dans les textes officiels des Nations unies et de l'Union européenne, il l'est aussi dans le titre et le corps de ce rapport.

Née de la rencontre de plusieurs courants de pensée du XX^e^ siècle, cette idée place donc également l'être humain au centre de l'action en faveur du développement. Elle comporte des composantes sociales, environnementales et économiques qui, sur le terrain, favorisent des réorganisations institutionnelles et des alliances nouvelles. Le développement durable peut ainsi être considéré comme une notion servant à englober une série d'approches différentes du développement. Plus que d'un **programme** ayant un contenu entièrement pensé ou élaboré d'avance, il s'agit en effet d'un **processus** qui institue un espace public de réflexion documentée et de débat structuré sur des visions alternatives de l'avenir des sociétés.

Les organismes publics travaillant sur le projet de développement durable (ONU, OCDE, UE, Etats membres...) font partie de cet espace public appelé à structurer progressivement ces réflexions pour les orienter vers des actions concrètes. Par rapport aux travaux de l'un ou l'autre grand groupe social particulier, leurs textes ont l'avantage de signaler les préoccupations d'une grande diversité d'acteurs et de catégories de pays du monde

1. Notamment dans les *Rapport mondiaux sur le développement humain* publiés par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) à partir de 1990-1991.
2. Hatem F., Malpede D. (1992).
3. Rapport Brundtland (1987). p.43.

à propos des enjeux planétaires communs. C'est le cas de la définition du développement durable que la communauté internationale a formulée au sein de la **Commission Brundtland**[1] en 1987 et qui est la plus communément acceptée [2]:

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

- le concept de besoin et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité;

- l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale imposent à la capacité de l'environnement de répondre aux besoins actuels et à venir[3].

Pris isolément, ces deux grands objectifs de **non-exploitation d'autrui** et de **soutenabilité**[4] ne sont pas entièrement neufs. Mais les atteindre conjointement est un défi nouveau pour le développement. Il s'agit, d'une part, de mettre en place des mécanismes de développement tels que les besoins essentiels des plus démunis soient couverts de façon prioritaire, à savoir *l'emploi, l'alimentation, l'énergie, l'eau, la salubrité*[5]. Il importe aussi, d'autre part, de respecter certaines limites dans la gestion des ressources environnementales. Etablies notamment en se référant aux discussions sur la capacité de charge des activités humaines (voir "Un développement durable protégeant l'atmosphère et le milieu marin" page 54) ces limites sont, selon le Rapport Brundtland, essentiellement d'ordre technologique et institutionnel. Or l'état de la technologie et des institutions est le résultat d'une série de décisions humaines apportant constamment des changements dans ce domaine. Dans une optique de développement durable, ce changement doit, notamment, toucher aux plans financier, technologique et institutionnel: *la réalisation du développement durable nécessite un processus de changements adaptant l'utilisation des ressources, l'affectation des investissements, le ciblage du développement technologique et les structures institutionnelles aux besoins tant actuels que futurs*[6].

En définitive, si on la compare aux définitions antérieures de la croissance et du développement économique, la définition du développement durable selon le Rapport Brundtland renforce le critère d'équité classique, en visant une justice sociale à l'échelle mondiale et entre générations successives. Elle amène aussi à autonomiser, au sein du critère classique d'efficacité économique celui d'"efficacité environnementale" pour fonder de façon plus précise la décision. Dans cette optique, l'efficacité environnementale ou "efficience écologique" est une *stratégie de gestion fondée sur des mesures d'entrées-sorties quantitatives qui s'efforce d'optimiser la productivité des intrants énergétiques et matériels afin de diminuer la quantité de ressources consommées ainsi que la pollution ou les déchets engendrés par unité produite, de réduire les coûts et de créer un avantage concurrentiel*[7]. Au cours des

1. La Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED), auteur du rapport *Notre avenir à tous*, dit le *Rapport Brundtland* (1987), était présidée par Mme Gro Harlem Brundtland.
2. La notion d'"utilisation durable" avait déjà été définie en 1980 par l'UICN, le PNUE et le WWF dans le document appelé *Stratégie mondiale de la protection de l'environnement*, mais elle est formulée essentiellement dans une optique de protection de l'environnement.
3. Rapport Brundtland (1987). p.51.
4. Les expressions "soutenabilité" ou "durabilité" utilisée isolément du mot "développement" ne désignent généralement que la composante écologique du développement soutenable ou durable. L'espace disponible dans ce rapport n'est pas suffisant pour entrer dans une discussion scientifique des différentes formes de soutenabilité (très faible, faible, forte et très forte) sur lesquelles portent les débats politiques et scientifiques.
5. Rapport Brundtland (1987). p.58. L'ordre de ces exigences est celui qui figure dans ce extrait du rapport Brundtland et n'a pas de fonction hiérarchisante.
6. Définition proposée par la loi coordonnant les politiques de développement durable (MB 18/06/1997).
7. OCDE (1997). Tableau 1. Définition des concepts. p.27. Ce terme d'efficience écologique a été utilisé pour la première fois par le World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) dans son Rapport à la Conférence de Rio (CNUED).

dernières années, des "facteurs 4" et "facteurs 10" ont été avancés comme objectifs d'accroissement de cette efficacité au cours des prochaines décennies (visant une multiplication par 4 voire par 10 de cette efficacité). La réalisation de tels objectifs suppose naturellement d'importants changements des modes de production et des arbitrages entre modes de consommation, tenant compte de ce nouveau critère.

c. Un projet de développement durable à l'échelle mondiale

Action 21 (ou le **Plan d'Action 21)**, document issu des négociations de la Conférence de Rio, constitue le premier véritable projet politique de développement durable à l'échelle mondiale et adopté par la Communauté internationale[1]. Son texte n'est pas de type juridiquement contraignant. Il est pourtant la clé de voûte des promesses faites le 14 juin 1992 à Rio[2] par l'ensemble des gouvernants de la Planète de mettre en œuvre des stratégies concertées pour que le mode de développement de l'humanité devienne progressivement soutenable. Il relève, sur le plan de l'action politique, les défis lancés par la Commission Brundtland cinq ans auparavant. Il définit (dans un document de quelques centaines de pages) une longue série d'actions urgentes, tant au niveau du globe qu'au niveau local. Pour atteindre un objectif aussi ambitieux, il encourage aussi la plus large participation possible du public et des grands groupes sociaux à sa réalisation. Mais Action 21 stipule bien que *la bonne application d'Action 21 est la première et la plus importante responsabilité des gouvernements* (A 21; I).

Ce texte négocié au niveau intergouvernemental avec une participation des grands groupes sociaux affirme donc une vision volontariste de l'avenir. Ses objectifs, actions et moyens sont décrits dans les 39 chapitres d'Action 21 suivant le chapitre de *préambule*. Ils peuvent être atteints, d'après ce dernier, si *une plus grande attention* est désormais accordée à l'intégration des questions d'environnement et de développement économique et social. Sachant qu'aucun pays ne saurait réaliser tout cela à lui seul, cette tâche doit être rendue possible en œuvrant dans le cadre d'*un partenariat mondial pour le développement durable*. Les domaines d'intervention pour réaliser un développement durable identifiés par Action 21 sont répartis en quatre catégories thématiques:

- *dimensions sociales et économiques* (7 chapitres);
- *conservation et gestion des ressources aux fins du développement* (14 chapitres);
- *renforcement du rôle des principaux groupes* (10 chapitres);
- *moyens d'exécution* (8 chapitres).

Cinq ans après son adoption solennelle à Rio, le premier examen quinquennal de la mise en œuvre du Plan d'Action 21 fut conduit par l'Assemblée générale des Nations unies lors d'un nouveau Sommet qui s'est tenu à New York en juin 1997[3]. Cet exercice révéla à la fois un intérêt croissant des gouvernants pour le projet de développement durable et une irritation de plus en plus grande sur la question du financement de la mise en œuvre d'Action 21. La déclaration politique commune faite à cette occasion ne cache pas la gravité de la situation. Elle souligne que les premiers pas effectués doivent rapidement être suivis de progrès. Si un certain nombre de résultats encourageants sont reconnus, les Chefs d'Etat et de gouvernement y expriment aussi, avec la société civile, leur *profon-*

1. Plus de renseignements sur tous ces documents sont rassemblés dans Gouzée N. e.a. (1999).
2. Certaines de ces promesses, comme la Convention sur la diversité biologique et la Convention-cadre sur les changements climatiques sont, quant à elle, juridiquement contraignantes. Et leurs prolongements sous forme de protocoles, comme le protocole de Kyoto, ont tendance à être assortis de pénalités.
3. Il s'agit de la 19^{e} Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies (New York, 23-27 / 06 / 1997), souvent nommée *Sommet Planète Terre + 5* dont les résultats sont également exposés dans Gouzée N. e.a. (1999).

de inquiétude face au constat que les tendances générales du développement *sont aujourd'hui plus sombres qu'elles ne l'étaient en 1992*. Reconnaissant que *le temps presse*, ils réitèrent *leur volonté de concertation et d'action continues inspirées par l'idée qu'il faut rendre l'économie mondiale à la fois plus efficace et plus équitable car c'est un moyen de créer un climat international propice aux objectifs d'environnement et de développement*. Ils s'engagent enfin à faire en sorte que *le prochain examen d'ensemble d'Action 21, en 2002, fasse apparaître davantage de progrès mesurables sur la voie du développement durable.*

Ce tout premier effort de monitoring du développement durable à l'échelle mondiale est consigné dans le *Programme pour la suite de la mise en œuvre du Plan d'Action 21* (juin 1997). Ce texte contient des éléments d'évaluation, des pistes pour l'avenir et quelques indications conceptuelles supplémentaires. A propos du lien entre développement et croissance, il rappelle que les trois grandes composantes interdépendantes, se renforçant mutuellement du développement durable sont: le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement. Quant à la croissance, il précise que son assise devrait être suffisamment large pour que tous en profitent et qu'elle ne peut stimuler le développement que si ses bienfaits sont pleinement partagés. Elle doit donc également être guidée par les principes d'équité et de justice ainsi que par des considérations sociales et environnementales. Enfin, la dimension politique du projet de Rio se trouve aussi définie de façon plus nette qu'auparavant en référence au respect de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, y compris le droit au développement, la transparence et la responsabilité dans la gouvernance et l'administration de tous les secteurs de la société, et la participation effective de la société civile.

d. Cinq dimensions du développement durable

Plutôt que d'inventorier d'autres définitions du développement durable, il est apparu utile de mettre en évidence cinq exigences des actions de développement durable. Il s'agit de cinq dimensions caractéristiques qui les différencient d'actions classiques pour le développement ou pour l'environnement. Elles sont ici présentées en liaison avec un principe correspondant de la *Déclaration de Rio*, ce qui n'exclut bien entendu aucun lien avec d'autres principes[1] ou d'autres formulations de ces mêmes principes. Elles sont, bien sûr, fortement reliées les unes aux autres.

i. Conscience planétaire

Une première caractéristique commune à tous les travaux pour un développement durable est la reconnaissance explicite de la dimension mondiale ou universelle du problème traité. Les problèmes de type sociaux et environnementaux auxquels le projet de développement durable cherche à apporter des solutions ne peuvent être entièrement résolus par des actions unilatérales ou définies à un seul niveau, qu'il soit individuel, sous-national, national ou international. Même lorsque les solutions à ces problèmes ont une dimension fortement locale (exemple: accueil de réfugiés dans une commune), une approche de développement durable se caractérise par l'intégration de ces solutions dans une perspective globale (exemple: information des populations locales sur les raisons globales rendant souhaitable cet accueil). Les actions locales[2] en faveur d'un développement durable doivent donc pouvoir tenir compte des interdépendances planétaires et s'intégrer dans des actions internationales concertées. Les changements climatiques, les problèmes liés à l'ozone et la dispersion des polluants dangereux pour le milieu marin montrent en effet que la pollution locale peut avoir des causes et des conséquences globales. Ces interdépendances impliquent naturellement

1. Les 27 principes de cette Déclaration sont des textes négociés dont l'écriture est souvent lourde.
2. Ce "local" renvoie à un espace géographique bien délimité: communes, provinces, régions au sens belge, communautés, nations et même des grandes régions du monde selon le contexte.

des responsabilités communes et des valeurs d'"humanité" à partager. Mais tous les pays, toutes les entités locales, ont une histoire et des niveaux de ressources différents, ce qui différencie aussi leur type de responsabilité collective dans les efforts internationaux à consentir en faveur d'un développement durable. C'est ce que reconnaît le septième principe extrait de la Déclaration de Rio:

Principe de responsabilité commune mais différenciée

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.

En d'autres termes, la pression exercée sur le patrimoine planétaire et sur les conditions de vie du reste du monde par le consommateur moyen d'un pays développé est bien plus forte, et ce depuis des décennies, que celle exercée par un habitant des pays en développement. Les pays à hauts revenus ont ainsi certaines responsabilités historiques qui leur confèrent une position de premier rang dans l'effort international à consentir pour éviter que l'ensemble de la planète ne suive des voies aggravant indéfiniment cette pression et ses impacts. Il leur appartient notamment de montrer dans les pays développés qu'il est possible de changer les modes de consommation et de production actuels. C'est la reconnaissance de cette interdépendance mondiale qui a amené les gouvernements des pays occidentaux lors de la Conférence de Rio à s'engager *à être les premiers à établir des schémas de consommation soutenables à terme* (A21; 4.8). Ainsi entendent-ils appliquer non seulement ce principe d'équité intragénérationnelle mais aussi celui d'équité intergénérationnelle, inclus tous deux dans le principe cité au point suivant.

ii. Vision à long terme

Le développement durable porte en effet une exigence éthique supplémentaire par rapport à l'équité classique au sein d'une même génération: celle de reconnaître aussi les conséquences de nos actes et de nos modes de vie sur les générations qui nous suivent. Aujourd'hui encore plus de 130 millions d'enfants grandissent en marge de l'éducation de base et près d'un milliard d'habitants de la planète ne savent ni lire ni même écrire leur nom – et encore moins remplir un formulaire ou se servir d'un ordinateur[1]. Il s'agit certainement d'une inégalité fondamentale entre leurs droits et ceux de la plupart des enfants nés dans les pays riches. Mais il s'agit aussi d'une injustice entre les descendants des premiers et les héritiers des seconds. Les conditions de vie des générations à venir sont en effet en grande partie déterminées par celles des générations actuelles, tant sur le plan social que sur le plan environnemental. Elles seront aussi largement influencées par des phénomènes tels que l'accumulation de polluants ou la surexploitation des ressources actuelles (pêche) qui engendrent des perturbations à long terme des écosystèmes et une dégradation du patrimoine environnemental commun. Ici apparaît un risque de contradiction entre l'équité aujourd'hui (du poisson pour tous) et l'impératif d'équité entre aujourd'hui et demain (qui exige une réduction des prélèvements actuels).

1. UNICEF (1999).

Cette exigence nouvelle de l'équité inter-générationnelle (nouvelle en tous cas dans le cadre des modes de vie prévalant aujourd'hui dans les pays riches) est: *agis de telle sorte qu'il existe une humanité après toi, aussi longtemps que possible et digne d'être vécue*[1]. Etant logiquement reliée à celle de l'équité intra-générationnelle rappelée au point précédent, elles sont reprises ensemble dans le troisième principe extrait de la Déclaration de Rio:

Principe d'équité intra- et inter-générationnelle

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.

En d'autres termes, des valeurs de "sauvegarde" doivent guider les options à prendre à long terme. Toute approche de développement durable favorisera donc un rééquilibrage fondamental des critères de décision en faveur des préoccupations de long terme par rapport aux approches actuelles bien souvent dominées par les préoccupations de court terme. Mais le court terme garde tout son sens et il ne s'agit en aucun cas de faire taire les générations actuelles au nom d'un "avenir radieux". La dimension propre au développement durable peut donc être définie comme la "non dominance entre le court terme et le long terme dans les deux sens".

En matière de lutte contre la pauvreté, par exemple, les actions à court terme ne sauraient entièrement s'effacer devant la nécessité de politiques structurelles à long terme mais elles peuvent être conçues dans une optique de renforcement continuel des effets et des fondements des stratégies à long terme. De même, en raison du long temps de réponse des écosystèmes, la correction des perturbations que leur apporte le mode de développement actuel nécessite aussi une approche stratégique à long terme, voire à très long terme. Une telle approche doit comporter des réflexions sur les séquences temporelles d'actions à choisir, sachant que, de toutes façons, les choix auront à être vérifiés et éventuellement révisés à diverses échéances pour s'adapter aux évolutions en cours, notamment au changement des connaissances scientifiques et technologiques. C'est ainsi qu'Action 21 recommande, par exemple, de *mettre en place une stratégie à plusieurs objectifs, axée sur la demande, la satisfaction des besoins essentiels des groupes les plus défavorisés et la réduction du gaspillage et de l'utilisation des ressources limitées dans le processus de production* (A21; 4.5).

Le projet de développement durable apparaît ainsi comme un processus d'apprentissage collectif progressif pour améliorer les impacts des décisions à long terme. Cet apprentissage doit mobiliser non seulement les gouvernants actuels mais aussi les populations civiles (voir "Approche participative et responsable" page 37) et les administrations publiques (qui travaillent à l'interface entre les gouvernants et les populations).

iii.Intégration des composantes

Les composantes sociales, économique et environnementale du développement sont trois aspects d'une seule et même réalité. Elles devraient donc connaître des évolutions mutuellement cohérentes si la voie suivie par le développement répondait à des visions de l'avenir et des volontés cohérentes. Mais dans la pratique scientifique ou politique ces composantes sont généralement traitées de façon cloisonnée, en ignorant leurs liens et interactions. La troisième dimension des projets de développement durable consiste à rechercher activement des solutions à ces problèmes de cloisonnement entre discipli-

1. Jonas H. (1990).

nes, entre administrations, entre politiques menées, etc. Dans une telle optique, *l'accent est mis sur les liens entre ces trois composantes et sur la nécessité de trouver un équilibre entre elles lorsqu'elles entrent en conflit*[1]. Cette recherche de cohérence des stratégies de développement durable, non seulement dans leurs fondements analytiques mais aussi dans leur caractère opérationnel, est difficile. Il n'y a pas de solution technologique ou politique simple à ces conflits. Ils mettent directement en cause les modes de consommation et de production: toute solution environnementale a, par exemple, des implications économiques et sociales importantes. La conception des stratégies nécessite donc une approche intégrée qui tienne compte des multiples interactions entre ses composantes économiques, sociales et environnementales. C'est ce que vise le quatrième principe extrait de la Déclaration de Rio:

Principe d'intégration

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.

Cette exigence d'intégration des composantes exige une attitude particulièrement volontariste par rapport à la réalité quotidienne. Les conflits entre objectifs sociaux, environnementaux, économiques, culturels, éthiques, éducatifs... sont souvent dus à des défaillances d'institutions privées (comme les courtes vues ou l'information imparfaite des marchés) et publiques (comme l'élaboration insuffisante des politiques ou le choix d'instruments politiques inadéquats). Ces défaillances sont à l'origine des externalisations des coûts de fonctionnement de nombreux secteurs économiques, des inégalités et des inefficacités dans l'allocation des ressources disponibles. Un projet de développement durable vise à apporter des solutions démocratiques à toutes ces défaillances, dans le respect des fonctions et des compétences de chacun. Il tente de relier et d'intégrer constamment des initiatives éparses, voire conflictuelles, dans des stratégies cohérentes. Mais cette attitude philosophique volontariste ne doit pas être confondue avec une négation délibérée des incertitudes scientifiques, bien au contraire.

iv.Reconnaissance des incertitudes scientifiques

Dans une optique de développement durable, de meilleures synergies entre les différentes composantes du développement sont systématiquement recherchées pour fonder des stratégies nouvelles. Mais de nombreuses incertitudes demeurent dans chaque discipline et les approches transdisciplinaires ne réduisent généralement guère ces champs d'incertitude scientifique, au contraire. C'est pourquoi de nouvelles formes d'interactions entre sciences et élaboration des politique et entre science et société sont recommandées, notamment par le plan d'Action 21 (A21; 35.3).

Comment tenir compte de cette incertitude scientifique sans qu'elle n'entraîne progressivement une perte de rigueur et de crédibilité scientifiques? La **première condition** est que l'évaluation scientifique des énoncés relatifs à cette incertitude reste entre les mains de scientifiques, tout en faisant place à des expertises scientifiques contradictoires. Mais, face à l'ampleur des questions scientifiques soulevées par les enjeux de développement durable, le choix des priorités de recherche appelle une meilleure réponse de la communauté scientifique aux besoins de connaissances scientifiques de la société civile et de la décision politique. La **deuxième condition** à respecter pour que, malgré la complexité des nouveaux enjeux, les décisions prises puissent continuer à être fondées sur le plan scientifique est l'adoption d'une "attitude de précaution" de la part des décideurs. En effet, la dissimulation derrière les expertises contradictoires ne peut plus être considérée

1. OCDE (1999). p.14.

comme une raison justifiant l'inaction politique face à des risques graves et irréversibles. L'adoption de mesures de prévention, même lorsque les certitudes scientifiques n'existent pas à propos de ces risques, peut donc désormais être considérée comme raisonnable, sur base de l'application du quinzième principe extrait de la Déclaration de Rio:

Principe de précaution

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[1] visant à prévenir de dégradation de l'environnement.

Il est important de noter aussi que l'application de ce principe ne change rien aux règles de la responsabilité civile par rapport aux risques. Elle implique, par contre, une mutation importante dans les relations entre les champs scientifique, politique et économique impliqués dans les décisions. Pour tous ceux (décideurs, entrepreneurs, fumeurs...), dont l'action crée des risques nouveaux ou accrus pour autrui, le Principe de précaution rend donc impérieuse le respect d'une **troisième condition**. Ils doivent reconnaître la nécessité de mettre l'acceptation de ces risques et leur gestion en délibération au niveau de vie en société adéquat pour le problème posé (voir point suivant).

Loin de constituer un principe d'abstention systématique[2], le principe de précaution s'applique surtout dans les cas d'activités lourdes à grande échelle (comme le serait par exemple la proposition d'un programme nucléaire mondial) et / ou porteuses de risques de dommages irréversibles (comme celles liées aux changements climatiques). De telles activités sont caractérisées par de multiples interactions physico-chimiques et incertitudes. Les oxydes d'azote rejetés dans l'atmosphère, par exemple, ont des effets multiples: formation d'ozone troposphérique, effet de serre et eutrophisation. Et les effets de ces activités sur la santé des êtres humains sont entachés d'incertitude. Leur compatibilité avec un développement durable n'est donc pas, ne sera jamais, garantie d'avance. C'est pourquoi tous les acteurs de la vie en société doivent être encouragés à adopter des comportements aussi préventifs et protecteurs que possible à l'égard des systèmes naturels et humains.

L'objectif de l'approche de développement durable n'est donc pas de rejeter les contributions scientifiques, mais bien au contraire, de fonder un processus améliorant les décisions de façon graduelle sur base d'une recherche continuelle. Action 21 invite par exemple à étudier comment les pays peuvent développer leur économie et prospérer tout en réduisant la consommation d'énergie et de matériaux et la production de matières nocives (A21; 4.10). Le monitoring des décisions passées sur de tels enjeux et le "retour d'expérience" constamment évalué, notamment sur base de méthodes scientifiques, doit devenir une référence continuelle de la décision publique et privée. A l'opposé des stratégies du secret ou des politiques du fait accompli, ce principe de précaution rejoint donc le principe de participation. Il en découle en effet que de nouveaux partenariats sont à inventer pour sortir la gestion du risque du seul monde des décideurs et des experts[3].

1. Le texte anglais parle de "cost-effective measures to prevent environmental degradation".
2. C'est par erreur qu'il est souvent réduit à l'énoncé du proverbe *Dans le doute, abstiens-toi.*
3. Godard O. (1998). p.11.

v. Approche participative et responsable

Participation aux décisions collectives

L'incertitude scientifique n'est donc en aucun cas une source de liberté absolue pour les décideurs. Elle est, au contraire, un état d'esprit conscient de l'existence de prospectives alternatives et de la nécessité de débattre des visions différentes de l'avenir des sociétés dans le cadre de partenariats nouveaux (nouvellement créés ou, lorsqu'ils existaient déjà, élargis) avant de prendre des décisions les concernant. En effet, les enjeux de développement durable ont non seulement une dimension mondiale et de long terme mais concernent aussi de nombreuses décisions à prendre simultanément dans de nombreux secteurs et touchant donc très largement aux modes de vie en société. Beaucoup de polluants, par exemple, ont des sources multi-sectorielles et souvent diffuses. Ils ne peuvent donc être maîtrisés que par une participation et une responsabilisation de tous les acteurs concernés. Or, dans le cadre des institutions actuelles, les problèmes sociaux ou environnementaux sont encore trop souvent gérés "techniquement" secteur par secteur (exemple: le secteur des CFC[1] responsable du trou dans la couche d'ozone) ou instrument par instrument (exemple: la durée du temps de travail, les écotaxes, un plan d'équipement...). Les mécanismes de participation à l'élaboration de stratégies collectives sont l'une des réponses au risque d'abus technocratiques.

Si le rôle des experts scientifiques est, par exemple, d'éclairer les bases scientifiques des incertitudes des seuils ou limites de soutenabilité à l'aide des sciences naturelles et médicales, le choix des normes elles-mêmes ne peut donc, en aucun cas, être une activité purement technique ou scientifique. Ce type de choix fait intervenir des considérations sociales, politiques, économiques mises en avant par les acteurs et groupes sociaux en présence, et il serait malvenu de se cacher derrière les sciences dures pour ne pas en tenir compte. Mais la plupart des hommes et des femmes n'ont pas été habitués à percevoir les normes de leur vie en société, les modes d'organisation sociale et les options technologiques dans une perspective dynamique et ouverte au débat. Les enjeux ne leur en sont pas familiers. C'est pourquoi la Déclaration de Rio porte aussi sur la reconnaissance du droit de chaque individu d'accéder aux informations relatives à l'évolution de l'environnement, comme le stipule le dixième principe extrait de la Déclaration de Rio:

Principe d'accès à l'information et de participation aux décisions

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.

1. Chlorofluorocarbures.

C'est sur cette base que le Plan d'Action 21 réclame *une large participation du public à la prise de décisions*, tant pour les individus que pour les groupes et les organisations. Ces derniers sont énumérés par Action 21 dans une liste qui, outre les interlocuteurs sociaux classiques (entrepreneurs et travailleurs), comprend les organisations non gouvernementales, les groupes de femmes, de jeunes, les agriculteurs, la communauté scientifique, les collectivités locales et les populations autochtones.

Responsabilité individuelle des acteurs

A côté du renforcement ou de l'élargissement des mécanismes de participation, la mise en place d'un mode de développement soutenable peut aussi s'appuyer sur une participation volontaire de tous les acteurs[1]: consommateurs[2], producteurs, pouvoirs publics... Pour favoriser le développement des modes de production et de consommation soutenables, chacun peut en effet, comme citoyen, exercer des responsabilités spécifiques tout au long du cycle de vie des biens et services. Les trois exemples suivants permettent de comprendre ce que l'on entend par "responsabilité" dans un tel contexte.

Producteurs

A un bout de la chaîne économique, le producteur a une responsabilité essentielle. L'OCDE définit la "responsabilité élargie du producteur" comme la *nécessité pour le producteur de prendre en compte dans ses décisions de production, les effets sur l'environnement d'un produit tout au long de son cycle de vie. Cette démarche suppose d'intégrer dans les stratégies de conception et de fabrication des produits des aspects en amont, tels que le choix des matériaux, et des effets en aval comme la recyclabilité et les coûts d'élimination*[3]. Le respect des normes internationales du travail fait également partie de la responsabilité du producteur.

Consommateurs

A l'autre bout de la chaîne économique, le consommateur a la responsabilité finale de privilégier l'achat de biens et de services respectueux de l'environnement naturel et social et d'utiliser avec précaution les ressources naturelles nécessaires à la satisfaction de ses besoins. Mais, bien qu'une grande majorité des consommateurs souhaitent qu'à l'échelle mondiale, les conditions de travail soient plus respectueuses et que l'environnement soit mieux protégé, leurs aspirations ne se traduisent pas pour autant systématiquement dans leurs actes de consommation[4], sauf pour un petit groupe de consommateurs. Il semble que trois éléments interviennent. Premièrement, les consommateurs doivent déjà prendre en considération de nombreux facteurs pratiques (budget, goûts de la famille, etc.) lors de leurs achats. Deuxièmement, les choix des consommateurs sont fortement influencés par le marketing et des facteurs d'ordre sociologique (voir Partie 2, chapitre Situation nationale). Enfin, les consommateurs, même soucieux de favoriser un développement durable dans leurs options d'achats, se heurtent à plusieurs obstacles: information souvent insuffisante et portant à confusion, prix plus élevés des biens et services soutenables, et disponibilité insuffisante de ces produits. Des décisions politiques aplanissant de tels obstacles sont donc nécessaires pour créer les conditions dans lesquelles leurs choix puissent se porter sur des modes de consommation soutenables.

---

1. Gillet M., Gouzée N. (1998).
2. Les individus en tant que citoyens ou rassemblés dans des ONG ont aussi un rôle politique fondamental dans la mise en place de modes de consommation soutenables.
3. OCDE (1998).
4. Max Havelaer (1998).

Cette perspective correspond par ailleurs aux objectifs du Plan d'Action[1] pour la politique des consommateurs 1999-2001 de la Communauté européenne qui mettent clairement en avant la nécessité de ce nouveau tournant[2]: *Si les consommateurs sont amenés à jouer pleinement leur rôle sur un pied d'égalité dans la société, il leur faut comprendre les liens unissant leurs intérêts à ceux des autres parties prenantes.* ***Cette prise de conscience de leurs droits exige également qu'ils reconnaissent leurs responsabilités vis-à-vis de l'environnement et de la société dans son ensemble****.*

Pouvoirs publics

Les pouvoirs publics ont la responsabilité de fournir un cadre général composé d'incitants, d'infrastructure, de régulation, de guidance, qui habilite les autres acteurs à participer tout au long du cycle de vie des biens et services, à la mise en place de modes de consommation plus soutenables[3]. Ainsi, ils peuvent harmoniser et soutenir, dans l'intérêt collectif, les actions responsables des consommateurs et des producteurs. Mais les pouvoirs publics sont eux-mêmes d'importants consommateurs, responsables de leur propre consommation. Ils doivent aussi contribuer à *orienter la consommation par le biais des marchés publics*, comme le recommande d'ailleurs Action 21:

Les gouvernements eux-mêmes jouent également un rôle dans la consommation, notamment dans les pays où le secteur public représente une part importante de l'économie, et peuvent avoir une influence considérable tant sur les décisions des entreprises que sur les perceptions du public. Ils devraient donc réexaminer les politiques d'achat de leurs organismes et départements afin d'améliorer, si possible, l'élément environnement de leurs procédures d'acquisition, sans préjudice des principes du commerce international (A21; 4.23).

Il est essentiel que les comportements de consommation des administrations publiques se modifient plus vite, ou au moins au même rythme, qu'ils ne le font dans la société. D'une part, pour asseoir la crédibilité des objectifs de la politique du gouvernement en montrant sa capacité à donner l'exemple. D'autre part, parce que l'influence que peuvent avoir les achats des pouvoirs publics sur l'évolution des modes de production des entreprises, en générant une demande solvable et stable, n'est pas négligeable. De plus, le gouvernement peut réglementer la gestion interne et les politiques d'achat de ses départements, alors qu'il ne peut dicter aux consommateurs privés les choix qu'ils effectuent entre tel ou tel produit mis sur le marché, sans quoi il porterait atteinte à leur liberté. C'est pourquoi l'analyse de la consommation publique reçoit une place spécifique dans l'approche de la consommation soutenable proposée par ce rapport.

1. Commission des communautés européennes (1998).
2. Cette stratégie correspond également à l'initiative prise par les Nations unies d'adapter les lignes de conduite sur la protection des consommateurs pour prendre en compte la nécessité de mettre en place des modes de consommation soutenables.
3. *Governments have to provide the overarching framework of incentives, infrastructure, regulation and leadership that will enable other actors to take up their part of the chain from production to consumption and final disposal* (Oslo Ministerial Round table (1995)).

2. Pôles sociaux, environnementaux et économiques du développement durable

Après avoir défini les grandes lignes d'une approche générale conforme aux exigences d'un développement durable, les grands thèmes choisis comme pôles de ce rapport sont exposés dans la présente section: lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, protection de l'atmosphère et du milieu marin et changement des modes de consommation. Cet exposé est précédé d'une brève description du modèle de référence choisi pour traiter ces thèmes.

a. Un modèle de développement durable endogène

Un phénomène endogène se différencie d'un phénomène exogène en ce qu'il prend naissance ou forme à l'intérieur d'un système, étant dû à (ou favorisé par) des causes largement externes à ce système. Le choix d'un modèle de développement durable "endogène" met donc l'accent sur le fait que l'instauration d'un tel mode de développement peut résulter de processus largement internes à la Belgique. Ainsi, par exemple, l'évolution technologique n'est pas une variable purement exogène. Elle résulte d'une série de processus identifiables, au nombre desquels figurent les choix d'investissement des entreprises, les signaux-prix et la capacité des politiques publiques de créer un climat favorable à l'innovation en faveur d'un développement durable[1].

Définition du modèle analytique adopté dans ce rapport

Un modèle est une représentation ou une vision de la réalité permettant de faire la description cohérente, l'analyse et la prospective d'un phénomène. Le type de modèle choisi a une influence importante sur les résultats du travail effectué. Il importe donc de le situer par rapport à d'autres modèles possibles. Celui qui organise les informations sur les phénomènes clés d'un développement durable rassemblées dans ce rapport a deux grandes caractéristiques: c'est un modèle global et largement qualitatif et il met l'accent sur les facteurs explicatifs collectifs du développement et sur leur interdépendance dynamique.

Modèle global et largement qualitatif

Ce modèle est "global" parce qu'il concerne simultanément des phénomènes économiques, sociologiques, écologiques et institutionnels relatifs à la politique interne à la société belge. Il met en évidence leurs interactions entre elles et avec le Reste du monde. Ces interactions sont formalisées par une série de relations, plus souvent qualitatives que quantitatives, qui constituent la structure de ce type de modèles. De tels modèles globaux sont nécessaires pour comprendre les changements de société en cours et débattre des orientations souhaitées par le législateur ou par les représentants de la société civile. Ils ont l'avantage de ne pas devoir limiter leur domaine d'analyse et de prospective en fonction de l'information chiffrée existante[2]. Le principal apport de tels modèles est d'enrichir la connaissance de l'ensemble des acteurs intervenant dans le processus de décision. Ils rendent accessible l'information quantitative et largement qualitative di-

1. OCDE (1999). p.69.
2. Chaque type de modèle présente des avantages et des limitations. Des modèles de type quantitatif existent dans la plupart des disciplines scientifiques. Ils fournissent une représentation formalisée d'écosystèmes climatiques, de milieux marins ou de systèmes économiques, par exemple. Ils servent à faire des analyses et des projections chiffrées, relatives aux phénomènes expliqués par ces disciplines. Ces modèles permettent de simuler les différentes évolutions possibles du système considéré et de faire des comparaisons chiffrées de ces simulations. Le principal apport de tels modèle est d'aider ainsi les experts et les décideurs à quantifier les enjeux et impacts de certaines décisions politiques précises.

versifiée, qui permet à ces acteurs de former ou de compléter leur propre vision de la réalité.

Facteurs explicatifs collectifs et interdépendance dynamique

Ce rapport a choisi un modèle qui représente par priorité les aspects collectifs du développement durable, parce que l'instauration d'un cadre clair et stable (par effet des politiques publiques et des actions des grands groupes sociaux) est nécessaire à l'exercice des responsabilités individuelles des citoyens en faveur d'un développement durable. Et l'interdépendance dynamique des facteurs de développement est une préoccupation centrale du modèle parce que les phénomènes étudiés sont considérés comme largement endogènes, c'est-à-dire: prenant naissance à l'intérieur des processus représentés. Cette option peut être schématisée comme le choix d'un modèle de type A dans la typologie des quatre modèles suivants:

TABLEAU 1 - Types de modèles

	Mécanismes endogènes	Mécanismes exogènes
Evolutions collectives	A	B
Evolutions individuelles	C	D

Au niveau collectif (modèles A et B), un modèle représentera, par exemple, des évolutions de type macroéconomique, ou caractérisant des grands groupes sociaux, liées aux comportements collectifs, aux décisions des autorités publiques, à la concertation et la consultation sociale, etc. Au niveau individuel (modèles C et D), un modèle représentera la situation, les problèmes posés ou les perspectives offertes à une firme, ou à un citoyen, etc. placés chaque fois dans des conditions particulières.

Dans les options mettant l'accent sur les mécanismes endogènes (modèles A et C), un modèle met en évidence, par exemple, les interactions entre les évolutions sociales et écologiques représentées à l'intérieur du modèle. Dans les options à forte influence exogène (B et D), le modèle représentera, par exemple, des évolutions sociales sans tenir compte de leurs interactions avec l'évolution de systèmes écologiques et en considérant l'état de l'environnement comme une variable exogène.

Le modèle de type A choisi dans ce rapport peut convenir à la définition d'un développement durable proposée dans la section précédente ("Qu'est-ce qu'un mode de développement durable?" page 29). Les approches de développement durable supposent en effet un décloisonnement entre les phénomènes relevant de la sociologie, de l'écologie, de l'économie et de la politique. Elles tendent donc à ne plus les traiter comme exogènes les uns par rapport aux autres et considèrent, par exemple, que:

- les problèmes de pauvreté, voire des famines, trouvent souvent leur origine tant dans la situation économique générale du pays que dans les défaillances de politiques (politiques d'emploi, d'éducation...) et des systèmes sociaux[1];
- ce qui est parfois appelé "fatalité" des catastrophes environnementale dites "naturelles" trouve souvent une origine dans l'absence de comportements de précaution d'individus ou d'autorités politiques confrontés à des risques pourtant connus, ou dans des politiques exclusivement ciblées sur les intérêts de tel ou tel secteur économique.

1. C'est notamment l'une des thèses du philosophe-économiste indien Amartya Sen auquel l'Académie royale des sciences de Suède a décerné en 1998 le prix Nobel d'économie.

Le simple fait que l'ensemble de la communauté internationale ait estimé à Rio devoir légiférer collectivement à grande échelle pour faire face à de tels problèmes globaux[1], en adoptant pour objectif l'instauration d'un développement durable, montre que leur nature endogène a pu faire l'objet de larges accords. Pour résoudre ces problèmes, le modèle de développement (A) adopté ici met l'accent sur l'importance de facteurs endogènes comme l'état des ressources humaines et naturelles, des connaissances, des infrastructures et des institutions capables de renforcer ou de freiner les dynamiques de développement[2]. Il fonctionne évidemment sur base de l'hypothèse d'une amélioration à long terme de la qualité des processus de décision collectifs par effet d'apprentissage global, notamment grâce aux différents mécanismes prévus dans le cadre du suivi des accords de Rio. C'est pour souligner l'importance de ce processus d'apprentissage de la prise de décisions collectives que le chapitre suivant passe en revue les institutions de décision, de consultation et de concertation politique qui peuvent améliorer progressivement l'équité et l'efficacité de ces décision. C'est aussi dans ce but que l'importante Partie 3 de ce rapport passe au crible les politiques publiques menées depuis la Conférence de Rio et que la Partie 5 examine les actions et avis des grands groupes sociaux.

Ce rapport ne traite guère les représentations de type C (endogène, individuel), puisqu'il a été consacré par priorité aux actions de politique publique et des grands groupes sociaux[3]. Mais cette priorité ne repose évidemment pas sur une négation de l'importance des comportements individuels par rapport aux enjeux d'un développement durable[4]. Dans ce premier rapport fédéral, la priorité accordée à l'analyse des décisions collectives par rapport celle des décisions individuelles est logique. Les citoyens (consommateurs, producteurs, travailleurs, etc.) doivent en effet disposer d'un cadre politique et institutionnel clair et stable pour pouvoir exercer leurs responsabilités à long terme en faveur d'un développement durable, s'ils le souhaitent.

Avant de clôturer cette présentation du modèle choisi, il est utile de la contraster brièvement par rapport aux approches de type B et D qui, elles, mettent plus d'accent sur l'influence des facteurs exogènes. Les évolutions des phénomènes examinés y sont donc supposées largement déterminées par des facteurs qui sont extérieurs aux actions collectives (B) ou individuelles (D) représentées par le modèle. Dans la pratique, il est bon de rappeler que les modèles traitent souvent des variables comme exogènes pour des raisons essentiellement techniques, lorsque les effets en retour – feed-back - du phénomène modélisé sur l'évolution de ces variables sont trop difficiles à représenter formellement. Mais ces approches ou modèles de types B et D correspondent aussi parfois à des visions du monde qui attachent une moindre importance aux effets à long terme du volontarisme collectif ou individuel et plus de poids aux notions aléatoires de hasard, de providence ou d'accident, par exemple, dans le cas de la pauvreté commenté au début de la section suivante.

1. Gouzée N. e.a. (1999).
2. Dans une optique analogue à celle de la théorie de la croissance endogène. Voir notamment les travaux de la Commission 1 du 12e Congrès des économistes belge de langue française (1996).
3. A l'exception des quelques considérations sur les responsabilités des différents acteurs reprises au point précédent ("Approche participative et responsable" page 37).
4. Une approche de la "responsabilité" individuelle par rapport au phénomène de pauvreté, par exemple, est utile si elle met en évidence les initiatives que peut prendre un individu pour sortir du cercle vicieux de la pauvreté, sans lui attribuer de "culpabilité" par rapport à sa situation.

b. Description du pôle social du rapport

Cette section présente tout d'abord la question de la pauvreté dans une optique structurelle mettant l'accent sur les mécanismes endogènes, mais sans tenir compte de toutes les exigences d'une approche de développement durable. Elle replace ensuite ce phénomène dans le cadre d'une dynamique de développement durable et montre l'intérêt des problématiques nouvelles soulevées dans l'optique d'un tel modèle.

i. Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Selon les approches de type B, la pauvreté serait considérée comme un phénomène essentiellement d'origine exogène et ses explications seraient à trouver dans des fluctuations conjoncturelles, des dégradations des relations internationales, etc.[1]. L'optique adoptée ici admet, par contre, que ce sont surtout des mécanismes endogènes qui poussent certains groupes sociaux dans la marginalité. Cette marginalité les expose à une série de problèmes d'exclusion et de pauvreté lesquels, en retour, mettent en question les systèmes sociaux. Selon une telle optique, la pauvreté peut être définie comme suit:

*La pauvreté est **un réseau d'exclusions sociales** qui s'étend sur plusieurs domaines de la **vie individuelle et collective**. Il exclut les pauvres des **modes de vie couramment admis** par la vie en société. Il leur est impossible de combler ce fossé par **leurs propres moyens***[2].

Il est utile d'attirer l'attention sur les différents aspects de cette définition. La pauvreté est donc tout d'abord un processus global d'exclusions sociales caractérisé par le fait que les personnes nées dans la pauvreté éprouvent beaucoup de difficultés à échapper à cette situation. Certaines personnes ont toujours vécu dans la misère, de même que l'avaient fait leurs parents avant eux. Ce qu'ils leur ont transmis, tout comme ce qu'elles y ont vécu, marque une vie entière[3]. Une lutte contre les causes de la pauvreté requiert donc non seulement des mesures d'assistance à court terme mais aussi des stratégies de changement à long terme.

Une deuxième caractéristique de ce processus est le fait que des personnes ou des groupes se retrouvent dans une position de pauvreté hiérarchisée les uns par rapport aux autres, tout en vivant des ruptures entre ces positions et par rapport au reste de la société. L'exclusion sociale est d'autant plus fortement ressentie que la personne se trouve au bas de l'échelle. Ce processus global a des ramifications dans plusieurs domaines spécifiques de la vie individuelle et collective et l'exclusion sociale peut s'y manifester de diverses façons. La location d'un logement peut être, par exemple, refusée par un propriétaire à des personnes sans salaire et vivant de la sécurité sociale parce qu'elles ont perdu leur travail[4]. Ou, inversement, le fait de n'avoir aucun domicile fixe peut être considéré comme un obstacle à la perception d'allocations. Il existe ainsi des aspects d'exclusion sociale se renforçant mutuellement dans l'enseignement, dans le logement, sur le marché de travail, etc.

1. Au niveau individuel, dans des visions de type D, elle serait attribuable à d'autres événements de type accidentel comme les contretemps malchanceux, comme par exemple un accident, le licenciement, une grave maladie, etc.
2. Vranken J.e.a. (1997). p.35.
3. Voir témoignages recueillis par le *Rapport général sur la pauvreté* (1994). pp.28 et 48.
4. Voir témoignages recueillis par le *Rapport général sur la pauvreté* (1994). p.216.

Une troisième caractéristique essentielle est le fait qu'il est impossible de traiter la pauvreté de façon absolue. Le mot pauvreté prend son sens en relation avec un certain contexte ou avec les modes de vies couramment admis dans un pays donné et à une période donnée. La pauvreté est donc une notion relative dans l'espace et dans le temps. Ce constat permet de réfléchir à la pauvreté dans une perspective critique et dynamique par rapport aux modes de vie couramment admis. Il ne signifie naturellement pas que l'importance de la pauvreté dans certains pays puisse être minimisée en invoquant la situation plus défavorable de la pauvreté dans d'autres pays.

Une quatrième caractéristique importante est le fait que les personnes en situation de pauvreté ne sont généralement pas capables de sortir du cercle vicieux de la pauvreté par leurs propres moyens. Pour combler le fossé existant entre les modes de vie couramment admis et leur situation d'exclusion par rapport aux dispositifs sociaux et économiques nécessaires à leur (ré)intégration dans la société, les moyens (financiers) et / ou les aptitudes nécessaires ne sont pas ou plus à leur portée. La peur d'être confrontés à une difficulté inconnue jusque là est parfois telle que les victimes d'exclusions n'osent même plus demander des explications à propos des démarches à faire[1].

En définitive, même si le revenu est l'indicateur traditionnellement utilisé pour mesurer la pauvreté, il serait donc incorrect de présenter la pauvreté comme un processus exclusivement lié à un manque de moyens financiers. Il s'agit d'un phénomène relatif et multidimensionnel relevant d'un ensemble d'exclusions sociales en partie reportées d'une génération à l'autre, ces exclusions sont hiérarchisées et interdépendantes, dans une série de domaines touchant à de nombreux aspects de la vie quotidienne, tels l'accès à des soins de santé convenables, à un niveau d'enseignement suffisant, etc. Beaucoup d'autres données que le revenu devront donc être prises en compte pour décrire le phénomène dans tous ses aspects et pour comprendre toutes ses causes endogènes au niveau de la collectivité (voir Partie 2).

ii. Un développement durable contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Vers une définition de la lutte contre la pauvreté à l'échelle de la planète

L'objectif central du Plan d'Action 21 en matière de lutte contre la pauvreté est de *donner à la population tout entière la possibilité de jouir de moyens d'existence durables* (A21; 3.4). Et la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement contient un principe (Principe 5) concernant spécifiquement le problème de la pauvreté:

Tous les états et tous les peuples doivent coopérer à la tâche essentielle de l'élimination de la pauvreté, qui constitue une condition indispensable du développement durable, afin de réduire les différences de niveaux de vie et de mieux répondre aux besoins de la majorité des peuples du monde.

Action 21 établit aussi un rapport explicite entre la lutte contre la pauvreté et la protection de l'environnement. *Une politique de développement qui aurait pour but principal d'accroître la production de biens sans s'occuper de la durabilité des ressources qui en constituent la base entraînerait tôt ou tard une baisse de productivité, susceptible, elle aussi, d'accentuer la pauvreté* (A21; 3.2). Il met surtout l'accent sur la pauvreté dans les pays en développement. Le risque d'accumuler une dette environnementale cachée susceptible d'aggraver à long terme les problèmes de pauvreté est cependant réel pour tous les pays de la planète. Action 21 souligne aussi l'importance d'une série de mesures universelles telles la

1. Voir témoignages recueillis par le *Rapport général sur la pauvreté* (1994). p.314

création d'emplois rémunérateurs, l'éducation de base et la formation professionnelle, l'amélioration de l'écoefficacité, les soins de santé accessibles à tous et la promotion de la femme[1], les politiques intégrées visant à assurer la gestion durable des centres urbains, la promotion de la sécurité alimentaire dans le contexte d'une agriculture durable, l'intégration des secteurs d'économie sociale, l'accès des plus démunis à l'eau potable et à l'hygiène (A21; 3.6 et 3.8).

Il est utile de rappeler tout d'abord que ces exigences correspondent largement à une série de droits et de libertés fondamentales garanties, notamment, par la Constitution belge[2]. Selon l'article 23, chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Outre le droit à l'enseignement, cet article (art. 24§3) stipule qu'une vie conforme à la dignité humaine comporte le droit au travail, le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique, le droit à un logement décent, le droit à la protection d'un environnement sain et le droit à l'épanouissement culturel et social. Mais l'ensemble de ces garanties n'a pas permis d'empêcher la persistance ou l'aggravation de situations de pauvreté et d'exclusion sociale au cours des dernières années à l'intérieur de la Belgique et au niveau de la Planète.

Un véritable dilemme social

Quant aux perspectives d'avenir en matière de développement durable, les accords de Rio ont fait le constat de l'existence d'un véritable dilemme social[3] dont la vision est aujourd'hui plus claire à l'échelle planétaire. En effet, outre les besoins fondamentaux universellement reconnus correspondant, en gros, aux droits rappelés ci-dessus, il existe des modes de consommation couramment pratiqués et actuellement admis comme désirables. Ils sont largement déterminés par les modes de vie des sociétés occidentales et les modes de consommation y afférents. Ceci vaut certainement dans les pays occidentaux où ces modes de consommation courants sont considérés comme point de repère pour une politique de lutte contre la pauvreté. Et, avec la globalisation de l'économie mondiale et les moyens de communications accrus entre les différents groupes de populations, le mode de consommation occidental est aussi considéré de plus en plus généralement comme l'objectif de l'ensemble des pays du monde. Une politique de lutte contre la pauvreté devrait donc normalement s'efforcer de permettre aux pauvres et aux exclus sociaux de tous les pays d'accéder à ces modes de vie. Ce raisonnement suppose cependant que ces modes de vie soient souhaitables dans une optique de développement durable pour tous. Or, pour plusieurs raisons, les modes de consommation dominant actuellement les pays développés sont insoutenables (voir "Description du pôle économique du rapport" page 56) et ne peuvent donc ni se généraliser dans l'espace ni durer dans le temps.

1. Il est plus précisément question de *soins préventifs et curatifs dans lesquels les femmes puissent bénéficier de soins génésiques axés sur les femmes et offrant toutes les garanties de sécurité et d'efficacité ainsi que, le cas échéant, des services accessibles et abordables de planification responsable de la taille de la famille...* (A21; 3.8.j).
2. La plupart des états démocratiques ont ainsi accordé des droits fondamentaux à chacun. Au niveau international ces droits ont été confirmés dans les traités et les déclarations suivants: la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), le Traité européen des droits de l'homme (1966) et la Charte sociale européenne (1989).
3. Un dilemme social est une situation dans laquelle les décisions à prendre concernent plus d'un acteur (ou pays) et où il existe un conflit d'intérêt entre les avantages individuels de cet acteur (ou pays) et les inconvénients collectifs des effets de cette décision.

Ce dilemme de l'approche de développement soutenable pourrait donc donner l'impression que la seule solution est de refuser aux plus démunis l'accès aux modes de vie des plus nantis. Mais il n'en est rien car au niveau international, le principe des *responsabilités communes mais différenciées*[1] reconnaît une différence de responsabilités immédiates entre pays riches et pays pauvres. Cette première dimension d'une approche de développement durable exige que les pays développés soient, sur le plan international, les premiers à établir des modes de consommation soutenables (voir "Conscience planétaire" page 32). De façon analogue, au niveau des politiques internes des pays développés, la mise en question des modes de consommation courants ne peut pas servir d'excuse pour maintenir l'exclusion des plus démunis par rapport aux modes de vie actuellement pratiqués par le reste de la société. *Pour un développement durable, la notion de solidarité est beaucoup plus qu'un processus par lequel le plus fort apporte charitablement son aide au plus faible: elle garantit des chances de développement égales pour tous. La solidarité est donc une condition préalable à la liberté personnelle et au développement de la plupart des gens; ce n'est pas quelque chose d'acquis une fois pour toutes, ou n'existant qu'entre personnes ayant les mêmes modes de vie, ou les mêmes origines sociales ou les mêmes traditions culturelles*[2]. La notion de solidarité revisitée dans une optique de développement durable empêche donc, par exemple, de privilégier la lutte pour la durabilité des modes de vie par rapport à celle contre la pauvreté, ou l'inverse. Ici aussi (voir "Vision à long terme" page 33), un principe de non dominance dans les deux sens doit être admis au départ des stratégies.

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion doit donc être à l'avenir l'objectif de politiques directes et indirectes dans le cadre de stratégies de développement durable. Une politique directe organise des programmes ou des projets spécifiques pour les groupes désavantagés. Ces projets ont une haute visibilité pour le grand public. Le caractère parfois éparpillé et la fonction essentiellement curative de ces mesures présentent cependant des risques d'incohérence. Une telle politique ne peut sortir des effets durables que si elle est soutenue par des politiques indirectes activées dans le cadre de stratégies ciblées. Ce type de stratégie accorde beaucoup plus de place à des actions préventives basées sur une vision à long terme. Il est vrai que ces actions peuvent se heurter à plus d'incompréhension et de conflits d'intérêts entre des groupes sociaux dans la mesure où les réorientations de moyens y sont moins visiblement ciblées sur la pauvreté. Du point de vue du développement durable, ces deux types de politique de lutte contre la pauvreté ont donc des aspects complémentaires. Il reste que les politiques et mesures directes ou indirectes à inscrire dans les stratégies de lutte contre la pauvreté doivent faire l'objet d'un débat social et d'une analyse scientifique pour réduire une série d'incertitudes.

Ainsi il y a lieu de discuter certaines mesures d'activation des actions d'assistance sociale en Belgique. L'hypothèse selon laquelle le travail constitue la source principale d'intégration sociale est à la base de ces mesures. Or, si l'analyse démontre que le travail est un facteur très important d'intégration sociale, son utilisation dans les faits comme facteur clé d'intégration sociale est discutable. Le travail devient en effet un bien rare. C'est dans ce contexte qu'une modification de paradigme a été constatée au cours des dernières décennies. Les Etats-providence d'après-guerre ont utilisé la sécurité sociale et le plein emploi comme leviers majeurs pour éliminer la pauvreté avec certains succès. Mais d'aucuns considèrent que ces deux instruments, à eux seuls, ne sont plus suffisants. Par exemple, Nicaise et Van Regenmortel expriment ainsi ce point de vue: *Tel travail n'est pensable que s'il va de pair avec un enseignement et une santé convenables. Une santé minimale n'est possible que dans des conditions de logement suffisamment décentes.* ***Ha-***

1. Voir "Principe de responsabilité commune mais différenciée" page 33.
2. German Bundestag (1999).

***biter** implique aussi **habiter ensemble** et renvoie à la participation socio-culturelle à la vie collective. Tout ceci implique à son tour un revenu équitable et le cercle est fermé. Si l'exclusion sociale n'est pas supprimée dans tous les domaines de la vie, elle persistera*[1].

Une politique de lutte contre la pauvreté concerne donc tous les domaines de la vie en société, en ce compris les éléments de changement progressif des modes de consommation. Elle sera "inclusive" si elle parvient simultanément à s'affirmer comme prioritaire et à s'intégrer dans la politique et les compétences des différents départements en impliquant les différents responsables politiques. En d'autres termes, cette modification de paradigme dans une optique de développement humain rejoint celle qui exige une approche intégrée dans une optique de développement durable (voir "Intégration des composantes" page 34).

c. Description du pôle environnemental du rapport

Pendant longtemps, l'atmosphère et le milieu marin ont été considérés comme des environnements infinis, c'est-à-dire insensibles aux activités humaines. Mais les pressions qui pèsent aujourd'hui sur ces milieux illustrent bien l'interdépendance structurelle entre état de la Planète et activités humaines. Cette section commence, comme la précédente, par présenter le pôle environnemental du rapport dans une optique mettant l'accent sur les mécanismes endogènes. Elle replace ensuite ce phénomène dans le cadre de la dynamique de développement durable adoptée à Rio.

i. Protection de l'atmosphère et du milieu marin

Le volet environnemental de ce rapport porte sur deux grands thèmes, la protection de l'atmosphère et du milieu marin, qui, autant l'un que l'autre, subissent de nombreuses pressions des activités humaines. Le panorama de ces différentes pressions est décrit après avoir, domaine par domaine, définit les termes techniques nécessaires à la compréhension de cette description. Sont ensuite exposés les problèmes environnementaux posés. Ceci permet aussi d'illustrer leurs multiples interactions, notamment entre l'atmosphère, d'une part, et le milieu marin, d'autre part.

Terminologie de base relative à l'atmosphère

Il est utile de rappeler qu'il s'agit de l'enveloppe gazeuse du globe terrestre. On y distingue en général plusieurs couches:

- la troposphère s'élève jusqu'à 7-16 kilomètres au-dessus de la surface terrestre. Elle représente environ 90% de la masse de l'atmosphère. Elle est le siège des phénomènes météorologiques;
- la stratosphère, la mésosphère et la thermosphère sont les autres couches de l'atmosphère s'élevant respectivement jusqu'à 50, 80 et 1.000 kilomètres au-dessus de la surface de la Terre.

1. Nicaise I., Van Regenmortel T. (1997). p.4. Traduction *ad hoc*.

L'atmosphère a une composition chimique résultant d'un équilibre fragile issu de milliards d'années d'évolution. L'air se compose principalement d'oxygène (O_2, environ 21%), d'azote (N_2, environ 78%) et d'argon (environ 0,93%). D'autres gaz, présents en très petites quantités, sont également indispensables à la vie sur terre et jouent un rôle important dans les grands problèmes d'environnement:

- une couche d'ozone (O_3) entoure la Terre (ozone stratosphérique). Il s'agit d'un gaz instable formé dans la stratosphère par le rayonnement ultraviolet. Cette couche protège des rayons ultraviolets les plus dangereux;
- des gaz à "effet de serre" réchauffent naturellement l'atmosphère: la vapeur d'eau (H_2O), le gaz carbonique (CO_2), le méthane (CH_4) et l'hémioxyde d'azote (N_2O). Ces gaz piègent l'énergie solaire dans l'atmosphère. Sans ce phénomène naturel, la température moyenne sur terre serait d'environ –18°C.

Principales pressions exercées sur l'atmosphère

La composition physico-chimique de l'atmosphère est progressivement modifiée par l'apport d'un nombre considérable de substances polluantes provenant des activités humaines. Parmi les différentes pressions exercées sur l'atmosphère, seules les problématiques globales de l'ozone troposphérique et des changements climatiques seront traitées dans ce rapport, auxquelles il convient d'ajouter celles des polluants organiques persistants (POP) et des métaux lourds, traités dans le volet consacré au milieu marin. Il est néanmoins essentiel de rappeler tout d'abord l'existence des problèmes régionaux[1] et locaux.

Au niveau régional et local, un certain nombre de gaz et de substances émis dans l'atmosphère par les activités humaines sont directement dangereux pour la santé et l'environnement à partir d'un certain seuil de concentration dans l'air ou après leur dépôt dans les sols et l'eau:

- les gaz, tels que le monoxyde de carbone (CO), le dioxyde de soufre (SO_2) et le dioxyde d'azote (NO_2);
- les particules en suspension (PM pour "particulate matter") dans l'air et les fumées noires;
- les métaux lourds (mercure, cadmium, plomb, zinc, cuivre, chrome, arsenic et nickel);
- les composés organiques comprenant différentes familles de substances chimiques, principalement les composés organiques volatils (COV tels que le benzène, toluène, xylène) et les polluants organiques persistants (POP), tels que les PCB (polychlorobiphénils), dioxines, furanes, pesticides, et les hydrocarbures polyaromatiques.

Par ailleurs, le dioxyde de soufre, le dioxyde d'azote et l'ammoniac peuvent être transportés sur de longues distances et se transformer en dépositions acides. Cette acidification peut affecter le milieu naturel et urbain.

1. Le terme "régional" renvoie ici aux grandes régions du Monde. Il s'agit de pollutions qui ont une dimension continentale.

Enfin, le dioxyde d'azote (NO_2) et certains COV, outre leurs effets directs sur la santé et l'environnement, sont des gaz précurseurs d'ozone troposphérique. En présence de rayonnement ultraviolet, ils occasionnent la formation d'ozone dans la troposphère, gaz dangereux pour la santé et l'environnement. Le monoxyde de carbone et le méthane sont aussi des précurseurs d'ozone.

Au niveau global, certains gaz émis par les activités humaines, sans être directement toxiques pour l'homme et l'environnement, perturbent deux phénomènes atmosphériques globaux:

- les halocarbures, en particulier les chlorofluorocarbures (CFC) et les halons, provoquent un appauvrissement de la couche d'ozone dans la stratosphère. Cet appauvrissement, particulièrement spectaculaire dans la région de l'Antarctique, qui fait augmenter la quantité de rayons ultraviolets atteignant la terre, est dangereux pour la santé humaine et l'environnement;
- le dioxyde de carbone, le méthane, l'hémioxyde d'azote et les halocarbures renforcent l'effet de serre et provoquent ainsi des changements climatiques.

Problématiques relatives à l'atmosphère traitées dans le rapport

La présence (naturelle) d'une couche d'**ozone dans la stratosphère** est une condition essentielle à la vie sur Terre. C'est pourquoi la communauté internationale s'est attachée depuis plus de vingt ans à protéger cette couche d'ozone des substances qui la détruisent, les chlorofluorocarbures et les halons. En raison de l'action internationale, cette menace globale devrait être progressivement éliminée au cours des prochaines décennies. Par contre, la présence d'**ozone dans la troposphère** est à l'origine d'effets indésirables pour la santé, les végétaux et les matériaux:

- une exposition d'une heure à une concentration d'environ 240 mg/m^3 entraîne des effets visibles, principalement une irritation des yeux et du système respiratoire. Les effets d'une exposition chronique pourraient être plus graves et même mortels, mais, du fait que les épisodes d'ozone se superposent généralement à des périodes de grandes chaleurs, il est difficile d'isoler clairement la mortalité spécifiquement liée à l'ozone;
- l'ozone a également des effets sur la croissance des végétaux et peut être ainsi à l'origine de pertes de rentabilité des cultures agricoles et forestières;
- l'ozone entraîne la dégradation de certains matériaux, comme les plastiques, les textiles, les pigments, les peintures.

L'ozone est un polluant dit secondaire. Certains gaz, dits gaz précurseurs - eux-mêmes polluants atmosphériques -, sont à l'origine de sa formation: oxydes d'azote, composés organiques volatils, monoxyde de carbone et méthane. L'ozone est, d'une part, produit à partir d'oxydes d'azote et de composés organiques volatils en présence de rayonnement solaire. Il est, d'autre part, importé des couches plus hautes de la troposphère où il se forme par oxydation du méthane et du monoxyde de carbone en présence de dioxyde d'azote.

Les réactions chimiques à l'origine de la formation d'ozone troposphérique sont extrêmement complexes. Il est difficile d'évaluer la contribution des différents gaz précurseurs d'ozone à la formation d'ozone. De manière générale, des réductions des émissions de l'ordre de 70 à 90% sont considérées comme nécessaires pour éviter les épi-

sodes d'ozone. De nombreux programmes de recherche nationaux et internationaux sont en cours dans ce domaine.

Les **changements climatiques** sont des changements de climat qui sont attribués directement ou indirectement à une activité humaine altérant la composition de l'atmosphère mondiale. Ils viennent s'ajouter à la variabilité naturelle du climat observée sur des périodes comparables. Selon le Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), qui rassemble la communauté scientifique internationale sur cette problématique, il est en effet peu probable que l'élévation des températures observées depuis le siècle dernier soit seulement d'origine naturelle[1].

Selon la terminologie de la Convention-cadre sur les changements climatiques, les *effets néfastes des changements climatiques* sont les modifications de l'environnement physique dues à des changements de climat qui ont des effets nocifs significatifs. Si le réchauffement du climat et l'élévation du niveau des mers contribuent à un phénomène global, les impacts de l'effet de serre sont, quant à eux, essentiellement régionaux. Bien qu'il existe encore de nombreuses incertitudes dans ce domaine, un tel réchauffement pourrait conduire à des perturbations graves de certains écosystèmes naturels particulièrement fragiles, la disparition de certaines îles et une augmentation des catastrophes naturelles ainsi qu'une réduction de la production agricole dans certaines régions du monde. De tels phénomènes accroîtraient encore la propension à émigrer, voir sa nécessité pour survivre.

Les principaux gaz responsables des changements climatiques sont le dioxyde de carbone (CO_2), le méthane, l'hémioxyde d'azote (N_2O) et les halocarbures. Selon le GIEC, leur part dans la contribution directe au réchauffement du climat depuis 1850 serait d'environ 64% pour le CO_2, 19% pour le méthane, 5% pour le N_2O et 10% pour les halocarbures. L'ozone troposphérique contribue également aux changements climatiques, mais cette contribution est moins bien connue. D'autres types de pollution, tels que les aérosols ou l'appauvrissement de la couche d'ozone stratosphérique, auraient quant à eux un effet refroidissant sur le climat, mais ces phénomènes sont également moins bien connus[2].

Terminologie de base relative au milieu marin

Il est utile de rappeler que les mers et les océans couvrent 71% de la surface du globe et contiennent 97% des 1.200.000 km^3 d'eau de la planète. Le milieu marin est un élément essentiel du système permettant la vie sur Terre. La mer du Nord, en particulier, constitue un écosystème particulièrement productif, comprenant une série d'habitats naturels parmi les plus diversifiés du monde, tout en étant l'objet d'une pression d'origine humaine extrêmement forte.

La zone côtière joue un rôle clé à l'interface entre la terre et les océans et les mers. Même si sa partie marine (le plateau continental) ne représente que 15% de la surface et moins de 0,5% du volume des océans et des mers, elle constitue un milieu très productif à la biodiversité très riche. C'est une zone d'activité économique intense et plus de 95% des prises marines de poissons sont réalisées dans des mers côtières.

---

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

Les courants océaniques jouent aussi un rôle capital, notamment dans la régulation du climat global: ils transportent de la chaleur des zones équatoriales vers les plus hautes latitudes. A la suite de l'évaporation et du refroidissement qui se produisent lorsque cette chaleur est rendue à l'atmosphère, ces masses d'eau deviennent plus denses et plongent en profondeur pour entamer un long périple au fond des différents bassins océaniques et resurgir de quelques centaines à quelques milliers d'années plus tard, riches en éléments nutritifs. Les océans et les mers jouent également un rôle dans la régulation de l'effet de serre par l'absorption de gaz carbonique. Outre ce mécanisme de régulation climatique à l'échelle globale, les courants marins de surface jouent un rôle très important dans la régulation des climats aux échelles régionale et locale.

Principales pressions exercées sur le milieu marin

S'il est estimé qu'environ 37% de la population mondiale, soit plus de deux milliards de personnes, vit à moins de 100 km d'une côte[1], l'ensemble des activités humaines prend place dans les bassins versants de rivières et de fleuves qui terminent leurs parcours dans une mer ou un océan. Le milieu marin sert donc souvent d'ultime réceptacle aux pollutions issues de ces activités. Outre les rejets de polluants divers provenant de la terre ferme via le bassin versant des fleuves, le milieu marin a subi ou continue à subir des pressions directes notamment des activités de pêche, de l'extraction de pétrole, de la navigation maritime, de l'incinération et des déversements de déchets en mer, etc. (voir Partie 2).

La dégradation du milieu marin peut donc avoir diverses origines. Les principaux problèmes environnementaux auxquels il est confronté sont les apports de substances dangereuses, la pression accrue sur les zones côtières, l'eutrophisation et la surpêche.

Apports de substances dangereuses dans le milieu marin

Il existe différentes sources de substances dangereuses qui menacent le milieu marin[2]:

- la pollution d'origine terrestre qui représente environ 77% de la pollution marine se fait via l'atmosphère (environ 33%), les fleuves, rivières et les rejets directs (environ 44%);
- le transport maritime (environ 12%);
- l'immersion en mer (environ 10%);
- les installations offshore.

Bon nombre des substances polluantes rejetées par ces sources, tels que les composés organiques de synthèse (certains pesticides, les PCB…), les métaux lourds (mercure, cadmium…), les éléments radioactifs, les dioxines et les rejets pétroliers sont dangereuses. Ces substances combinent toxicité, persistance, transport sur de longues distances et bioaccumulation dans la chaîne alimentaire. Outre les menaces pour les générations actuelles que représentent leur bioaccumulation dans les chaînes alimentaires, leur persistance dans le milieu marin hypothèque aussi la santé des générations futures.

1. Cohen e.a. (1998). pp.1211-12.
2. Les chiffres sont une approximation du GESAMP (1990).

Pression accrue sur les zones côtières et l'eutrophisation

Les zones côtières font l'objet de pressions plus fortes que le reste du milieu marin. Elles jouent le rôle de premier réceptacle de larges quantités de substances polluantes provenant des effluents industriels, de l'agriculture et des eaux usées urbaines.

- Le phénomène de l'**eutrophisation** illustre bien la plus grande sensibilité des zones côtières aux perturbations. Ce phénomène, causé par des apports accrus en nutriments tels que l'azote et le phosphore, se manifeste habituellement par des changements dans la structure et le fonctionnement de l'écosystème qui se traduisent par des effets néfastes tels que des proliférations d'algues indésirables ou toxiques. Par ailleurs, l'eutrophisation s'accompagne de modifications dans les flux de gaz carbonique, ce qui affecte le rôle global des zones côtières.
- En de nombreux endroits, **l'érosion et l'envasement** côtiers sont particulièrement préoccupants et menacent les économies locales (mangroves, pêches artisanales...).

Surpêche

Les flottes de pêche exploitent à outrance des populations de plus en plus réduites de poissons mettant ainsi en péril des ressources biologiques marines qui constituent une source importante de protéines dans de nombreux pays et dont l'utilisation revêt fréquemment une importance cruciale pour les collectivités locales et les peuples indigènes.

Problématiques relatives au milieu marin traitées dans ce rapport

Ces pressions sur le milieu marin sont d'autant plus dommageables qu'elles compromettent le potentiel des mers et des océans à répondre aux besoins des générations actuelles et futures. Les ressources biologiques marines fournissent, en effet, des aliments et des moyens d'existence à des millions de personnes. A condition d'être utilisées de manière durable, elles offrent des possibilités accrues de répondre aux besoins nutritionnels et sociaux, en particulier dans les pays en développement. Le mode d'exploitation actuelle des ressources de pêche compromettent ce potentiel (voir Partie 2).

Par ailleurs, les impacts et répercussions des pressions liées aux apports de substances dangereuses, pollutions pétrolières, pêches industrielles, eutrophisation, etc. sont souvent très difficiles à évaluer. Ils peuvent être imprévisibles mais irréversibles sur l'écosystème, par exemple, sur la biodiversité. En outre, les invasions par des espèces exotiques amenées par les ballasts des navires peuvent gravement perturber le fonctionnement des écosystèmes locaux. Du fait de la complexité de l'écosystème et de l'existence d'effets combinés de plusieurs contaminants, l'expérimentation en laboratoire ne procure qu'une information limitée. L'encadré illustre les effets de quatre substances.

Quelques uns des effets de quelques substances dangereuses…

Les PCB (polychlorobiphénils)

Les PCB appartiennent à la famille des composés organochlorés (comme le DDT, la dieldrine, les dioxines…). Des concentrations élevées sont observées chez des prédateurs (mammifères, oiseaux) de même que chez les poissons et les moules. Il existe des évidences de liens entre ces concentrations et des altérations du métabolisme hormonal. Les PCB sont, par exemple, suspectés d'altérer la reproduction des phoques de la mer de Wadden aux Pays-Bas.

Le mercure

Les effets dangereux potentiels du mercure proviennent à la fois de ses effets directs et de sa bioaccumulation. Des concentrations élevées de mercure ont été observées, entre autres, dans les foies de phoques de la côte est de l'Angleterre et des côtes norvégiennes ainsi que dans les foies de marsouins de la côte belge et du Kattegat (jusqu'à 500 mg/kg de poids sec). Des concentrations élevées ont aussi été observées pour les oiseaux et à certains endroits pour les poissons. Même si la signification écotoxicologiques de ces concentrations n'est pas claire, la consommation de poissons provenant de l'estuaire de l'Elbe a été interdite par le Gouvernement allemand en raison de concentrations trop élevées en mercure.

Le cadmium

La bioaccumulation du cadmium chez les organismes supérieurs se produit essentiellement dans les reins et, dans une moindre mesure, dans le foie. Des concentrations élevées ont été observées pour les sternes de l'Escaut, les phoques et les marsouins. Même si le cadmium est cancérigène, la signification écotoxicologique de ces concentrations n'est pas claire.

Le TBT

Le tributyl-étain (TBT) est un pesticide utilisé dans les peintures antisalissures pour les coques de bateaux. L'exposition au TBT, en provoquant une modification des caractères sexuels, est responsable de la disparition de plusieurs espèces de mollusques marins (buccins, huîtres…) dans certains zones (ports, chenaux de navigation).

En ce qui concerne la mer du Nord, différents modes d'élimination de déchets en mer (incinération, immersion directe…) ont progressivement pris fin, au cours de ces vingt dernières années, dans le cadre d'accords internationaux. En ce qui concerne les apports de substances dangereuses en provenance de la terre ferme, les pays riverains, dont la Belgique, se sont engagés à tout mettre en œuvre afin de supprimer totalement les apports de toutes les substances dangereuses artificielles tandis que les substances dangereuses naturellement présentes dans le milieu marin devraient être ramenées à leur niveau naturel (voir Partie 3, volet 1, chapitre Protection du milieu marin).

Les apports de certaines substances dangereuses jugées prioritaires par les pays riverains ont été réduits significativement ces dix dernières années. Cependant, du point de vue de l'équilibre écologique à long terme de la mer du Nord, il ne s'agit là que d'un premier pas pour ces substances et, de plus, un grand nombre d'autres substances posent problème. Il existe, en effet, un grand nombre de substances dangereuses pour lesquelles, ni les concentrations en mer, ni les apports ne sont connus. En l'absence de ces données, il n'est pas possible de prendre des engagements de réduction portant sur les quantités rejetées. En outre, des réductions d'une ampleur pareille à celles réalisées pour les substances initialement visées (les "substances prioritaires") risquent d'être beaucoup plus difficiles à atteindre, car ces substances proviennent en partie de sources diffuses.

ii. Un développement durable protégeant l'atmosphère et le milieu marin

Ces deux thèmes environnementaux sont l'objet de deux grands chapitres d'Action 21[1]. Dans celui relatif à la protection de l'atmosphère, les gouvernements définissent d'emblée cette dernière *comme une vaste entreprise de caractère multidimensionnel associant divers secteurs de l'activité économique* (A21; 9.1). Quant au chapitre relatif à la protection des océans et de toutes les mers et des zones côtières, il préconise une série d'actions visant à *protéger et mettre en valeur d'une manière durable le milieu marin, les zones côtières et leurs ressources. Ce qui suppose l'adoption de nouvelles stratégies de mise en valeur des mers et des océans et des zones côtières aux niveaux national, sous-régional, régional et mondial, stratégies qui doivent être intégrées et axées à la fois sur la précaution et la prévision* (A12; 17.1)

Quant aux 27 principes de la Déclaration de Rio de Janeiro traitant du développement durable, 22 d'entre eux se réfèrent explicitement à l'environnement et aux ressources naturelles[2]. Il n'est donc pas question de les énumérer tous ici. Ceux d'entre eux qui ont déjà été énoncés dans la section relative aux cinq grandes dimensions d'un développement durable (voir "Cinq dimensions du développement durable" page 32) peuvent probablement être considérés comme les principaux principes de la déclaration de Rio ayant trait plus spécifiquement à l'environnement[3]:

- le principe 7 reconnaissant la *responsabilité différenciée* incombant aux pays développés dans l'effort international en faveur du développement durable;
- le principe 3 d'*équité inter- et intragénérationnelle* proche de la définition Brundtland, insistant aussi sur le droit des générations précepte et futures;
- le principe 10 précisant le droit d'accéder à *l'information* relative à l'environnement et de la *participation* du public aux décisions;
- le principe 15, certes le plus célèbre, de *précaution*, qui marque l'émergence des politiques de développement durable au début des années 90;
- le principe 4, moins connu mais non moins important, d'*intégration*, qui signale que les pratiques isolant l'environnement du développement doivent cesser.

Dans une optique de développement durable, protéger l'atmosphère et le milieu marin consiste à réduire les multiples pressions dont ces milieux sont l'objet, à des niveaux convenus socialement, tout en appliquant tous ces principes. Cet objectif se réfère souvent à la notion de "seuils" ou limites spécifiques à fixer à ces pressions parce qu'au-delà de ces seuils apparaissent un certain nombre d'effets de modification de l'environnement néfastes pour l'homme. Certaines optiques de la "soutenabilité" font même l'hypothèse qu'il existe une limite globale reliée à toutes ces limites spécifiques qu'elles appellent "capacité de charge de l'environnement".

1. L'atmosphère (chapitre 9), le milieu marin (ch. 17), le transit international des déchets toxiques (ch. 19) et dangereux (ch. 20), ainsi que des déchets nucléaires (ch. 22) sont les problématiques environnementales d'Action 21 relevant en grande partie directement de compétences fédérales.
2. Seuls les principes 5 (pauvreté), 8 (consommation et démographie), 9 (sciences et techniques), 21 (jeunes), 27 (coopération internationale) parlent du développement durable sans mentionner en plus explicitement l'environnement ou les ressources.
3. Avec les principes 5 (pauvreté) et 8 (consommation et démographie) respectivement cités dans les sections précédant et suivant celle-ci.

Un débat sur la notion de capacité de charge de l'environnement

Cette notion quantitative suppose l'existence de limites, bien que souvent difficiles à définir, à la capacité des écosystèmes naturels de supporter une croissance continue de la consommation des ressources (naturelles) et de la pollution. Les principaux facteurs en jeu sont le nombre d'habitants, la densité de population, le niveau de vie et la technologie (y compris le pouvoir d'accroître la capacité de charge). Les préoccupations portent sur le rythme d'épuisement des ressources renouvelables et non renouvelables et sur l'accumulation de polluants dans l'environnement[1].

Ce concept de capacité de charge est très clair pour les biologistes, par exemple[2]. Il correspond au niveau maximal de la population d'une espèce donnée qu'un habitat défini peut supporter indéfiniment. Lorsque ce seuil est dépassé, la base de ressources décline et la population suit bientôt ce déclin. Au niveau très local, lorsque des charges critiques de polluants peuvent être identifiés, dans des milieux très particuliers (exemple: des retombées acides supportables par les bruyères), des observations scientifiques et des jugements de valeur peuvent, ensemble, déterminer sans trop de difficulté ce qu'il convient de protéger, et au moyen de quelles normes cela peut être fait. Mais la transposition de ce concept aux populations humaines est loin d'être évidente. Au niveau international, des efforts ont déjà été entrepris pour convenir de charges critiques à ne pas dépasser dans l'une ou l'autre matière spécifique, par exemple pour absorber les émissions de CO_2 et/ou les substances appauvrissant la couche d'ozone. De telles contraintes (ces charges critiques d'émission à ne pas dépasser) posent naturellement la question d'une répartition de ces contraintes entre les pays responsables de ces émissions. Les modalités et critères de cette répartition de "l'espace environnemental" font l'objet de recherches scientifiques et de négociations politiques.

Quant à l'affirmation de l'existence d'une capacité de charge globale pour l'ensemble de la planète et d'un nombre plafond d'êtres humains, elle lance des débats importants, mais elle fait généralement peu de cas des capacités qu'a l'espèce humaine d'améliorer son organisation et la régulation de son développement. La compréhension des systèmes complexes non linéaires, la connaissance des capacités d'assimilation des écosystèmes et la prévision des points de surcharge démographiques restent des problèmes scientifiques fondamentaux. Néanmoins, que l'hypothèse de l'existence d'une capacité de charge globale soit acceptée ou rejetée, l'importance d'une série de limites spécifiques n'est plus contestée. Celles-ci sont généralement convenues ensemble par les acteurs scientifiques, le public concerné et les décideurs politiques. Ainsi le caractère insoutenable de certaines tendances observées sur les thématiques spécifiques de ce rapport (voir Partie 2) est désormais évalué et reconnu. Sur cette base, les politiques et mesures à prendre pour les infléchir sont discutées et progressivement élaborées. C'est la nécessité de cette évaluation constamment reliée aux décisions d'infléchir ces tendances économiques, sociales et environnementales qui engendre une approche différente de celle des politiques d'environnement traditionnelles. Les informations et concepts sur l'atmosphère et le milieu marin rassemblés dans ce point illustrent particulièrement bien la nécessité d'une telle approche[3].

1. OCDE (1997). Tableau 1. Définition des concepts. p. 27.
2. OCDE (1997).
3. Rappel: le choix de ces thèmes ne doit pas donner l'impression que les autres problématiques ne sont pas importantes, ni qu'elles ne nécessitent pas une approche de développement durable. La dimension limitée de ce rapport interdit cependant une approche exhaustive des problèmes d'environnement. Pour la même raison, la problématique du milieu marin se limitera, dans l'analyse des thèmes sélectionnés, à celle de la mer du Nord.

d. Description du pôle économique du rapport

Au niveau de la société, la consommation a jusqu'ici été considérée comme un phénomène favorable au développement et limité exclusivement par le pouvoir d'achat des populations et les capacités productives existantes. Un nouvel éclairage sur cette question est apporté par le dilemme social du développement durable ("Description du pôle social du rapport" page 43) et les pressions que les modes de consommation actuels font peser sur l'environnement ("Description du pôle environnemental du rapport" page 47). Dans une optique ciblée sur des objectifs de développement durable, ces deux constats correspondent à ce qu'on appelle, en langage économique, la mise en évidence d'une série de défaillances publiques et privées dans l'allocation des ressources. Ils appellent donc l'instauration de nouveaux régimes de régulation et d'incitation reflétant les choix publics en matière d'environnement et de développement et exposant désormais les consommateurs aux coûts sociaux de leurs propres choix. Cette section commence, comme les précédentes, par présenter le pôle économique du rapport dans une optique mettant l'accent sur les mécanismes endogènes et les liens structurels déjà connus. Elle replace ensuite ce phénomène dans le cadre de la dynamique de développement durable adoptée à Rio et illustre tout le poids que cette notion de coût social et environnemental peut avoir à l'échelle d'une économie mondialisée.

i. Terminologie de base relative à la consommation[1] privée et publique

La **consommation finale** est tout acte par lequel des biens et services sont utilisés pour satisfaire directement des besoins spécifiques, qu'il s'agisse des besoins individuels des ménages ou des besoins collectifs. La consommation est donc un moyen au service d'une finalité: la satisfaction des besoins. Les investissements et l'épargne financière réalisés par les ménages sont également des formes différées de consommation.

Ensemble, les consommations privée et publique constituent environ 76% du PIB (1997). La **consommation privée** (62% du PIB) se compose des biens et services marchands consommés par les ménages, évalués aux prix du marché. Ses trois principaux postes sont les dépenses liées à l'habitation (26,4%), les dépenses pour l'alimentation, les boissons et le tabac (17,5%), et les dépenses de transport et de communication (12,6%) (voir Partie 2, chapitre Situation nationale). Quant à la **consommation publique** (14% du PIB), il s'agit essentiellement des services non marchands (comme l'enseignement, la sécurité...) fournis en grande partie gratuitement par les administrations publiques[2].

Cette mise à disposition gratuite de la consommation publique est un élément de la vie quotidienne dont le consommateur n'a généralement pas conscience. Elle rend aussi l'évaluation de cette consommation impossible par des prix du marché. La valeur de la consommation publique est donc évaluée exclusivement sur base de la comptabilisation des rémunérations et pensions des fonctionnaires[3] (83% de sa valeur) et des achats cou-

1. Pour donner une vue d'ensemble des impacts sociaux et environnementaux du phénomène "consommation", le rapport devrait couvrir l'ensemble du cycle économique, à savoir non seulement la consommation finale, mais aussi la consommation intermédiaire, la production, la distribution et les échanges commerciaux. A ce stade-ci, le travail s'est toutefois limité à l'examen de la consommation finale, seuls certains aspects liés à la production étant abordés dans les Parties 2 et 3 de ce rapport.
2. Il est difficile de distinguer, parmi eux, ceux qui sont consommés par les entreprises, de ceux qui sont consommés par les ménages. Dès lors par convention, la consommation publique **finale** représente les services non marchands livrés par les administrations publiques, en grande partie gratuitement, à **tous** les acteurs de la société.
3. Pour estimer la valeur de la consommation publique, qui ne fait que très rarement l'objet d'une transaction financière, la comptabilité nationale fait la somme des revenus professionnels des fonctionnaires (rémunérations + pensions), des achats de biens et services pour leur fonctionnement interne, des loyers payés, de l'amortissement des bâtiments administratifs et des établissements d'enseignement des pouvoirs publics, et de l'amortissement du mobilier et du matériel.

rants nets de biens et services par les administrations publiques (15%)[1]. Seuls les achats de biens et services par les administrations publiques, dénommés ici consommation des administrations publiques, sont traités dans la suite de ce rapport-ci. Leur poids économique pour les administrations publiques (2,5% du PIB) est bien moindre que celui des biens et services consommés par les ménages (62% du PIB). Il s'agit néanmoins d'un levier d'une importance particulière dans la promotion d'un changement des modes de consommation et d'un premier pas intéressant dans une réflexion sur la valeur de la consommation publique.

ii. Facteurs explicatifs et incidences de la consommation

Les améliorations de niveau de vie économique de la plupart des citoyens des pays industrialisés ont été accompagnées, jusqu'ici, d'inégalités sociales croissantes et/ou de dégâts environnementaux considérables. Pour fonder des politiques de la consommation évitant ces problèmes, il convient d'examiner plus en détail les liens entre les facteurs explicatifs de types économique et social ainsi que les incidences sociales et environnementales de la consommation.

Facteurs économiques et sociaux expliquant l'évolution de la consommation

Le facteur principal est le niveau des revenus. Si la consommation lui est inférieure, l'épargne qui en résulte offre des possibilités de consommation différée, notamment en faveur des générations futures[2]. Si elle lui est supérieure, cette situation peut mener au surendettement qui accroît les risques d'exclusion.

Un autre facteur important est la distribution du revenu national. Les riches épargnent en effet une plus grande fraction de leurs revenus que les pauvres (voir Partie 2, chapitre Situation nationale). Plus le revenu national est distribué de façon égalitaire, plus les dépenses de consommation peuvent être élevées[3].

Un troisième facteur influençant l'évolution de la consommation est le partage du revenu national entre revenus du travail (salaires), d'une part, et revenus du capital (profits), d'autre part. La fraction des profits pouvant être épargnée par ceux qui en bénéficient est généralement supérieure à la fraction des salaires pouvant être économisée par ceux qui les reçoivent. Ainsi, plus grande sera la part des salaires dans le revenu national et plus grande sera la partie du revenu national affectée à la consommation.

Un quatrième facteur ayant un impact sur une consommation donnée est le niveau de son prix. D'une part, sans indexation des salaires, la croissance de cette consommation est généralement découragée par des hausses globales de son prix. D'autre part, certaines consommations peuvent se substituer à d'autres si leur prix relatif (comparé) devient plus avantageux.

Un cinquième facteur important est l'évolution des taux d'intérêt et des réglementations les concernant qui facilitent ou découragent l'endettement dans un but d'achat.

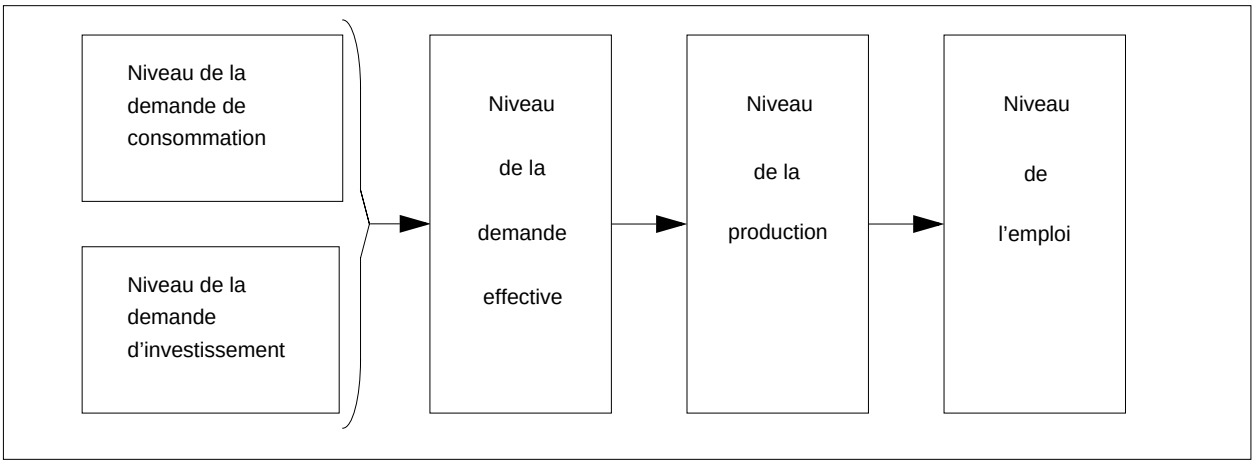
---

1. Il s'agit des achats nets de biens et services par les administrations publiques, c'est à dire du solde entre achats bruts et ventes de biens et services par les administrations publiques. Le détail de la comptabilité nationale permet difficilement d'estimer ces ventes. Comme elles sont assez faibles, elles n'ont pas été éliminées dans le calcul de ce pourcentage.
2. Les motifs d'épargne des bas revenus sont la précaution en prévision de la retraite ou des besoins des enfants, des risques de maladie, de misère ou de chômage. Les motifs d'épargne des hauts revenus sont la saturation des besoins ou le désir de constituer un capital.
3. Car plus elle sera inégale et plus les riches pourront constituer une épargne importante que les pauvres ne compenseront pas en désépargnant.

Influence de la consommation sur la production et l'emploi

En raison de son poids si grand dans l'économie, l'évolution de la consommation peut jouer un rôle-clé dans le choix des stratégies de développement. Pour ceux qui ne sont pas familiers des réflexions de politique économique, il est utile d'illustrer ici l'importance de tels liens. En tenant compte des effets d'entraînement de la consommation et de l'investissement sur la production et de celle-ci sur l'emploi, les gouvernements peuvent, par exemple, utiliser la consommation comme outil de relance de l'activité économique et de création d'emplois.

FIGURE 1 - Influence de la consommation sur la production et l'emploi



Ce type d'approche keynésienne, datant de la seconde guerre mondiale, s'intéresse surtout aux périodes de court et moyen terme sur lesquelles les habitudes (de consommation, par exemple) ne changent pas et elle est principalement d'ordre quantitative. Elle convient donc bien, par exemple, au calcul par modèles quantitatifs des impacts de telle ou telle politique sur l'évolution de l'emploi. Mais elle ne s'intéresse ni à l'évolution du capital humain et environnemental à 20 ou 50 ans d'échéance, ni aux répercussions sociales et environnementales de telle ou telle option qualitative relative aux modes de consommation.

Incidences sociales et environnementales des activités liées à la consommation

Comme toute activité économique, la consommation peut engendrer des effets externes ou **externalités**. Celles-ci surviennent lorsqu'au cours d'une activité économique un acteur impose incidemment certains coûts (externalité négative ou coûts sociaux) ou bénéfices (externalité positive ou bénéfices sociaux) à d'autres acteurs, sans que ce coût ou ce bénéfice soit traduit dans le prix de la transaction. Il est possible, notamment par la voie de l'écofiscalité, d'obtenir une internalisation de l'externalité dans ce prix. Dans ce cas, l'acteur est confronté à un prix (plus élevé ou plus faible que celui produit par les mécanismes du marché) qui tient compte des coûts ou bénéfices associés à son activité économique. Si ce prix est plus élevé parce qu'il comporte un coût environnemental, l'acteur peut ainsi, librement, choisir entre réduire[1] les quantités qu'il consomme (en gardant sa dépense constante) et les maintenir (en payant plus cher).

1. Contrairement aux pénalités qui visent à éradiquer une activité considérée comme nuisible à la collectivité, l'objectif d'une véritable écofiscalité est de faire supporter le coût véritable de la quantité consommée au consommateur, sans lui permettre de le reporter sur la collectivité.

Exemples d'externalités positives et négatives

Dans le domaine environnemental: des externalités négatives peuvent être provoquées par l'utilisation d'automobiles ou la production d'entreprises polluant l'atmosphère d'une ville. Une externalité environnementale positive sera créée par le développement d'un parc public améliorant le cadre de vie des citadins.

Dans le domaine social: des externalités positives peuvent apparaître avec les activités d'éducation ou d'information aidant les citoyens à utiliser le capital technique de façon plus efficace et à protéger mieux le patrimoine naturel. Des effets externes négatifs viennent, par contre, frapper des familles, parfois sur plus d'une génération, lorsque des productions sont arrêtées sans activités économiques de remplacement dans certaines régions.

Comme ces effets naissent le plus souvent en dehors du cadre de cette activité (d'échange, de production, de consommation...), l'agent émetteur ignore souvent les conséquences de ses propres décisions. Des instruments adéquats devront donc être mis en place par la collectivité pour éviter la création d'externalités négatives, comme les instruments économiques, pénaux, volontaires, institutionnels, etc. Le principe 16 de la Déclaration de Rio recommande aux autorités nationales de promouvoir l'application du principe du pollueur-payeur. Dans certains cas relatifs à l'environnement, comme la consommation d'énergie fossile par exemple, une incorporation (ou internalisation) des coûts sociaux dans le prix du bien ou du service considéré par voie d'**écofiscalité** sera un moyen efficace de réduire ou de supprimer l'effet de pollution en faisant baisser la demande pour le bien polluant. Mais cela dépendra naturellement de la catégorie de produit et de dommage considérés. S'il s'agit, par exemple, de produits toxiques, il conviendra plutôt d'en réglementer la production à l'aide de pénalités. Dans d'autres cas encore, c'est le cycle de vie du produit qui devra être réaménagé de façon volontaire ou institutionnelle. Mais quel que soit le cas considéré, qu'il s'agisse d'écofiscalité ou de toute autre mesure, une véritable optique de développement durable commandera toujours pour assurer sa légitimité et son efficacité une recherche scientifique et une concertation préalable sur l'instrument le plus adéquat dans ce cas, ainsi qu'une large information du public sur les objectifs poursuivis.

La croissance économique est naturellement accompagnée d'une évolution des externalités positives et négatives. Après les décennies d'après-guerre où les externalités positives étaient les plus apparentes (surtout dans les pays industrialisés), les dernières années ont permis de constater l'accumulation d'une série de coûts sociaux et environnementaux. Deux observations importantes doivent être faites à cet égard, l'une relative au risque de surestimation du niveau de vie lié au mode de comptabilisation statistique de la consommation, l'autre relative au risque de voir la notion de croissance (de la consommation, notamment) confondue avec les externalités négatives qu'elle engendre.

La croissance de la consommation enregistrée dans les comptes nationaux[1] ne reflète pas les coûts et bénéfices réels de cette croissance. La valeur de la consommation y est en effet égale à la somme des quantités de biens et services achetées sur le marché multipliées par leurs prix respectifs. Cette valeur marchande n'inclut pas les externalités sociales et environnementales liées à la consommation et ne permettrait donc pas de détecter l'accroissement de formes de consommation génératrices d'une dette cachée. Cette dette n'apparaît ni dans la comptabilité micro-économique ni dans celle du pays. Ces comptabilités n'envoient donc pas aux preneurs de décision (ménages, entreprises, pouvoirs publics) les signaux susceptibles de freiner l'accumulation de cette dette.

1. Les comptes nationaux sont les comptes qui présentent de façon chiffrée les activités économiques d'un pays.

Bon nombre de positions de principes hostiles à la croissance économique proviennent d'une confusion entre croissance économique et atteintes à l'environnement. Cette confusion est compréhensible dans l'état actuel des indicateurs (voir Partie 2). Mais l'un des critères par lequel sera appréciée l'instauration des modes de consommation soutenable est précisément le découplage entre l'aggravation des atteintes à l'homme et à l'environnement d'une part, et la croissance de la consommation et de l'activité économique, d'autre part. Cette question, comme les autres notions nouvelles développées dans cette partie, sont illustrées dans le tableau d'indicateurs proposé dans la Partie 2.

iii.Un développement durable changeant les modes de consommation

Vers une définition plus complète de la consommation soutenable

L'approche de la consommation dans une optique de développement durable part du constat fait à Rio en 1992 sur le mode ou *schéma de production et de consommation non viable, notamment dans les pays industrialisés, qui est extrêmement préoccupant dans la mesure où il aggrave la pauvreté et les déséquilibres* (A21; 4.3). Action 21 présente ces déséquilibres comme *la cause principale de la dégradation continue de l'environnement mondial* et comme un phénomène lié aux faits que *les besoins d'une grande partie de l'humanité ne sont pas satisfaits en matière d'alimentation, de soins de santé, de logement et d'éducation* (A21; 4.5). Dans la même optique, le principe 8 de la déclaration de Rio stipule que: *Afin de parvenir à un développement durable et à une meilleure qualité de vie pour tous les peuples, les Etats devraient réduire et éliminer les modes de production et de consommation non viables et promouvoir des politiques démographiques appropriées.*

Cette exigence nouvelle de *réduction et d'élimination* de certains modes de production et de consommation et de meilleure qualité de vie *pour tous les peuples* ne figure pas dans la terminologie classique de la consommation. Plusieurs institutions ont travaillé à la recherche d'une définition des modes de consommation soutenables faisant intervenir tous ces aspects. Leurs propositions se limitent généralement à l'aspect environnemental (principe d'efficacité à travers le cycle de vie des produits et référence aux besoins des générations futures) et à une partie de l'aspect social (réponse aux besoins de base) du concept de développement durable. C'est le cas de la définition proposée lors du colloque international d'Oslo qui est certainement la plus connue: *l'utilisation de services et de produits qui répondent aux besoins de base et contribuent à améliorer la qualité de vie, tout en réduisant au minimum les quantités de ressources naturelles et de matières toxiques utilisées, ainsi que les quantités de déchets et de polluants rejetés tout au long du cycle de vie du service ou du produit, de sorte que les besoins des générations futures puissent être satisfaits*[1]. C'est aussi le cas de la définition utilisée par le Conseil pour la gestion de l'environnement des Pays-Bas[2]. Mais celle-ci ajoute une dimension plus globale des limites imposées par notre environnement en se référant à la notion de *pression globale de la consommation per capita* et à la notion *de limites environnementales sur lesquelles un accord sociétal a été convenu*. Ces définitions font apparaître implicitement les trois étapes de l'acte de consommation: le choix, l'utilisation et le rejet.

1. Cette définition a été reprise par l'OCDE. Cette institution parle de modes de consommation et de production "écologiquement viables".
2. "Consommation soutenable" signifie: *une composition du panier de consommation (panier moyen statistique) par personne telle que la pression environnementale qui y est associée (tant lors de la production que de la consommation) reste dans certaines limites définies.* (Raad voor het Milieubeheer (1996)).

Une définition de la consommation soutenable prenant en compte simultanément toutes ces contraintes environnementales, économiques et sociales, reste donc à établir. Cette définition devrait prendre en compte la notion d'efficacité économique[1] des modes de consommation. Et, de même qu'elle fait référence aux aspects environnementaux du cycle de vie des produits, elle devrait faire référence au respect des normes internationales du travail dans le processus de production des produits consommés. Les consommateurs ont en effet droit à une information sur ces deux éléments du cycle de vie des produits au moment où s'effectue leur choix.

Enjeux de développement durable liés à la mondialisation

Cette question des effets sociaux et environnementaux de la consommation au niveau mondial concerne notamment les populations des pays en développement. Sous l'influence de la mondialisation, de plus en plus nombreux sont les biens, voire les services, consommés dans les pays développés, qui sont produits dans des pays éloignés à faible coût de main d'oeuvre. Le travail généré par la création de ces activités représente une source indispensable de revenu pour de nombreuses familles de ces pays et peut contribuer au développement. Quant au respect des droits socio-économiques des citoyens au cours de ces activités de production, force est de constater qu'il s'efface trop souvent devant les exigences de la compétitivité internationale comme l'ont dénoncé récemment une série d'organisations de défense des droits de l'homme (exemple: le Rapport 1998 d'Amnesty international et la Campagne vêtements propres[2]).

Extrait du Rapport 1998 d'Amnesty international

Il est essentiel de s'attaquer au déséquilibre entre les droits économiques et les autres droits de l'être humain, dès lors que le débat sur les libertés fondamentales se déroule de plus en plus dans la sphère économique. Quand les gouvernements ne font rien pour protéger leurs citoyens des effets négatifs de la mondialisation, la nécessité de faire respecter et de renforcer les droits économiques devient évidente. Parallèlement, l'impératif de garantir que les droits économiques ne sont pas séparés des autres libertés individuelles apparaît clairement chaque fois que des personnes sont harcelées, torturées, voire tuées au nom du progrès économique.

Amnesty International (1998). p.19.

Sur le plan environnemental, les ressources naturelles des pays en développement sont exploitées non seulement pour répondre aux besoins essentiels d'une population en forte croissance dans ces pays, mais aussi pour satisfaire les besoins liés à la consommation des pays développés. Cette pression engendre une surexploitation de leur environnement dont les effets souvent graves, voire irréversibles, ne sont pas internalisés dans les prix des biens et des services, échangés sur place et/ou exportés sur les marchés du Nord de la planète. Trop peu de régulation et d'incitation à une gestion durable des ressources sont mises en place sur cette matière, tant au Sud qu'au Nord. D'autre part, la pollution générée par les processus industriels, par le transport des marchandises[3] (vu l'éloignement accru entre producteurs et consommateurs), et par la production de déchets en Occident, ne se confine pas aux pays du Nord.

1. La référence à *un bon rapport coût-efficacité, de manière à garantir des avantages globaux au coût le plus bas possible* pourrait par exemple, être empruntée au texte de la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique, article 3.
2. Cette campagne a passé au crible les conditions dans lesquelles sont produits les vêtements importés des pays pauvres.
3. *Selon un rapport publié par* SAFE *Alliance, organisation du Royaume-Uni qui a développé ce concept, les importations de produits alimentaires par voie aérienne vers le Royaume-Uni ont plus que doublé au cours des années 80, avec pour effet une consommation d'énergie et une pollution atmosphérique accrue* (OCDE 1997).

Elle s'étend à l'échelle de la planète pour créer des problèmes écologiques mondiaux, comme la destruction de la couche d'ozone, le réchauffement climatique et l'accumulation de substances dangereuses dans les océans. Des petits Etats insulaires en développement sont, par exemple, menacés de disparition par la hausse du niveau des mers, due entre autres aux modes de vie occidentaux.

Extrait du Rapport 1998 du PNUD sur le Développement humain, consacré aux modes de consommation

La dégradation de l'environnement frappe presque toujours plus durement ceux qui vivent dans la pauvreté. L'immense majorité des personnes qui meurent chaque année à cause de la pollution de l'eau et de l'air appartiennent aux populations pauvres des pays en développement. Il en est de même des personnes les plus touchées par la désertification et il en sera de même de celles qui pâtiront le plus des inondations, des tempêtes et des mauvaises récoltes résultant du réchauffement de la planète. Dans le monde entier, ce sont les pauvres qui vivent généralement le plus près des usines polluantes, des routes à fort trafic et des décharges.

PNUD (1998). p.74.

Les modes de consommation adoptés par la plus grande partie des citoyens des pays développés jouent donc un rôle fondamental dans les mécanismes actuels d'interdépendance entre pays du Nord et du Sud. L'un des plus importants leviers d'instauration d'un développement durable à l'échelle mondiale peut être de relancer une la consommation de type soutenable.

B. Cadre institutionnel

Ce chapitre du rapport fédéral de développement durable sert de cadre de référence au reste du texte. Il donne un aperçu de la façon dont la politique de développement durable est organisée en Belgique.

Dans la première section, les principales autorités de chaque niveau de pouvoir public sont décrites. Pour chaque niveau, le rapport donne:

- la liste de leurs rôles et compétences spécifiques;
- une présentation concise de leurs principales institutions;
- -un aperçu de leurs instruments juridiques et de planification.

Une vue d'ensemble des accords de coopération existant entre les trois niveaux de pouvoir nationaux est aussi présentée dans cette section.

La deuxième section donne la composition et le mandat des principaux conseils d'avis auxquels ces autorités peuvent faire appel dans le domaine du développement durable.

1. Autorités publiques

Cette section est structurée en fonction des niveaux de décision existant en Belgique: l'international, l'Union européenne (UE), le national, le provincial et le communal.

Le niveau national est constitué de l'Etat fédéral, des trois régions et des trois communautés, qui ont tous une compétence législative équivalente (voir figure 2).

FIGURE 2 - Les niveaux de décision

Le niveau international	L'Union européenne (UE)	Le niveau national: - l'Etat fédéral; - les trois régions; - les trois communautés.	Les 10 provinces	Les 589 communes

a. Niveau international

i. Rôle et compétences

Le développement durable figure à l'agenda de plusieurs organisations internationales. Les Nations unies (ONU) ont un rôle moteur dans ce domaine: la publication du Rapport Brundtland (1987), la Conférence de Rio de Janeiro (1992) et la séance extraordinaire de l'Assemblée générale l'ONU (1997) sont trois initiatives de l'ONU considérées comme des points de repère internationaux dans l'histoire du développement durable.

En 1983, l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) confie à la commission mondiale pour l'environnement et le développement (CMED) la rédaction d'un *Agenda global pour le changement*. En 1984, la CMED commence ses travaux sous la présidence de Gro Harlem Brundtland. En 1987 elle transmet à l'AGNU son rapport *Notre Avenir à tous* ou **Rapport Brundtland**.

En 1992 a lieu la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) ou **Conférence de Rio de Janeiro**. Lors de cette rencontre mondiale, des décisions politiques importantes pour le développement durable sont prises et consignées dans une série de documents:

- la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement;
- le Plan d'Action 21;
- la Déclaration sur la gestion et la conservation des forêts;
- la Convention-cadre sur les changements climatiques;
- la Convention sur la diversité biologique.

Certains pays, dont la Belgique, ont signé les deux conventions (climat et diversité biologique) durant la Conférence de Rio. Elles sont toutes deux entrées en application depuis. Les autres documents, qui ne sont pas des conventions mais des documents politiques, ont été adoptés par consensus au cours de la conférence. La Déclaration de Rio comprend 27 principes qui, en continuité avec la Déclaration de Stockholm[1], forment la base du cadre juridique concernant le développement durable. Action 21, Plan d'Action 21 ou *Agenda pour le développement durable pour le 21e siècle* propose un plan d'action pour une mise en œuvre du développement durable au niveau des pays, des régions et du monde. Action 21 prend en compte de façon intégrée l'environnement et le développement dans les problèmes écologiques, économiques, sociaux et institutionnels. En Belgique, la loi coordonnant les politiques de développement durable[2] se réfère expressément à Action 21.

En juin 1997 a lieu la Séance extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies (SE / AGNU, 1997) consacrée à la discussion des résultats obtenus 5 ans après la Conférence de Rio[3]. L'assemblée a bénéficié d'une grande attention des organisations non-gouvernementales, des Etats et des organisations intergouvernementales. Malgré toutes les difficultés rencontrées, le bilan révéla un suivi effectif des décisions prises à Rio et la concertation internationale sur la mise en œuvre du Plan d'Action 21 se poursuit.

ii. Institutions

Le rôle et les compétences des organisations internationales diffèrent. Certaines visent à l'affiliation **de tous les pays de la planète**, comme l'ONU. D'autres organisations sont **régionales** comme l'Union européenne (UE). D'autres encore veulent réunir des Etats qui ont un **système politique ou économique** semblable comme l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Les compétences des organisations dépendent de la volonté des états qui en sont membres. L'UE est un exemple d'organisation aux compétences très larges (voir "Union européenne" page 67). Les membres des organisations internationales sont des Etats qui tiennent à garder leur souveraineté et n'en délègent une partie qu'en connaissance de cause. Le traité instaurant chaque organisation spécifie donc précisément les types de mesures qu'elle peut prendre.

Au niveau mondial, dans la **famille de l'ONU**, en plus de l'ONU elle-même, il y a:

- les programmes de l'ONU;
- les organisations spécialisées;
- les commissions régionales.

Les programmes des Nations unies appartiennent formellement à l'ONU mais fonctionnent en fait comme des organisations autonomes. Elles n'ont cependant pas la même autonomie que les organisations spécialisées qui sont fondées par des traités indépendants. Le statut d'organisation spécialisée leur est donné par un accord avec le Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC), en raison de leur fonction socio-économique au niveau mondial.

---

1. En 1972 l'ONU organise une **Conférence sur l'environnement** (Stockholm). Les participants ont adopté une *Déclaration sur l'environnement* qui contient 26 principes formant la base pour développer le cadre juridique pour la protection de l'environnement. Le premier principe spécifie que l'homme est responsable de la protection et de l'amélioration de l'environnement pour les générations actuelles et futures. Ce principe établit aussi une relation entre les droits de l'homme et l'environnement.
2. Loi du 5 / 05 / 1997 *relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable* (MB 18 / 06 / 1997).
3. Voir pour plus de renseignements Gouzée N. e.a. (1999).

FIGURE 3 - Vue d'ensemble des organisations internationales liées à la politique de développement durable en Belgique

ORGANISATIONS INTERNATIONALES

- L'Union européenne (UE)
- Le Conseil de l'Europe
- L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)
- L'Organisation mondiale du commerce (OMC)
- Le Benelux

LA FAMILLE DES NATIONS UNIES

Organes centraux:

- L'Assemblée générale
- Le Secrétariat
- Le Conseil de sécurité
- La Cour internationale de justice (CIJ)
- Le Conseil économique et social (ECOSOC)
  - ***Commissions fonctionnelles***
  - La Commission du développement durable (CDD)
  - La Commission de la population et du développement
  - La Commission de développement social
  - La Commission sur le statut des femmes
  - La Commission statistique
  - *Commissions permanentes et commissions d'experts*

Programmes des Nations unies:

- Le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE)
- Le haut Commissariat aux droits de l'homme (HCDH)
- Le haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)
- Le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF)
- La Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED)
- Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)
- Le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP)
- Le Programme pour le contrôle international des drogues (PNUCID)
- Le Programme alimentaire mondial (PAM)
- Le Centre des nations unies pour les établissements humains (CNUEH ou Habitat)

Les Institutions spécialisées de l'ONU:

- L'Organisation internationale du travail (OIT)
- L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)
- L'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)
- L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)
- L'Organisation mondiale de la santé (OMS)
- La Banque mondiale (BIRD)
- Le Fonds monétaire international (FMI)
- L'Union internationale des télécommunications (UIT)
- L'Organisation météorologique mondiale (OMM)
- L'Organisation maritime internationale (OMI)
- L'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI)
- Le Fonds international de développement agricole (FIDA)
- L'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI)

Commissions régionales:

- La Commission économique pour l'Europe (CCE)

Organisation autonome liée à l'ONU:

- L'agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)

Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) ont un rôle important en matière de développement durable. Le PNUD fut établi en 1965 pour mettre en oeuvre un financement plus important de la coopération au développement. Le PNUE fut créé en 1972, suite à la Conférence de Stockholm, pour aider à protection de l'environnement au niveau mondial.

Les institutions internationales qui ont le développement durable comme tâche prioritaire sont celles qui ont été créées après la Conférence de Rio. Le suivi des résultats de la Conférence de Rio demandait un organe particulier. C'est pourquoi l'ONU a créé la **Commission du développement durable** (CDD) en 1993. Il s'agit d'une commission fonctionnelle à l'intérieur du Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC). La CDD compte 53 membres, parmi lesquels la Belgique. Les membres sont choisis par ECOSOC parmi les membres de l'ONU et des organisations spécialisées des Nations unies. La répartition géographique obligatoire des mandats de la CDD est la suivante: 13 pays d'Afrique, 11 pays d'Asie, 10 pays d'Amérique latine et des Caraïbes, 6 pays d'Europe orientale, et enfin 13 pays d'Europe occidentale et d'autres régions. Les mandats sont de trois ans. La Belgique est membre de la CDD depuis le début et le restera jusqu'en l'an 2002 inclus. Les pays qui ne sont pas membres de la CDD peuvent assister aux réunions en tant qu'observateurs.

Les principales tâches de la CDD sont les suivantes:

- veiller à la bonne application d'Action 21 par l'ONU, les régions et les gouvernements;
- évaluer annuellement et quinquennalement le progrès dans la mise en oeuvre de la Déclaration de Rio et d'Action 21. Développer des orientations pour des activités futures dans le domaine du développement durable;
- renforcer le dialogue tant avec les organisations non gouvernementales qu'avec les organisations qui représentent le monde des industriels, des scientifiques et du commerce et d'autres entités hors ONU;
- créer un forum sur le thème du développement durable.

En plus de la CDD, le **Comité inter-agences des Nations unies pour le développement durable** a été créé. Il s'agit d'un comité administratif qui veille à la mise en œuvre du plan Action 21 et de la Déclaration de Rio dans les différents organes de l'ONU, en coordonnant leurs actions.

La Division du développement durable du Département des affaires économiques et sociales est un secrétariat mis sur pied de façon permanente pour la réalisation pratique des tâches de la CDD, de la Commission inter-agences pour le développement durable et du Conseil consultatif de haut niveau (voir "Niveau international" page 86).

iii.Instruments juridiques et de planification

Les pays et les organismes internationaux peuvent établir entre eux des **traités**. Certains traités sont nommés **Conventions-cadres** parce qu'ils forment un cadre juridique qu'il est nécessaire de préciser par des **protocoles**. Un traité ou un protocole est contraignant juridiquement pour les pays qui l'ont signé et ratifié. Il entre en application quand un certain nombre de pays, défini à l'avance, l'a ratifié.

A côté des conventions et protocoles, existent aussi des déclarations d'intentions qui ne sont contraignantes qu'au niveau politique (elles sont donc juridiquement non contraignantes). Les décisions politiques que peuvent prendre les organisations internationales sont des recommandations pour les Etats membres (elles sont donc politiquement contraignantes).

Après la Conférence de Rio de Janeiro, l'ONU organisa d'une part, des conférences des parties[1] de ses propres conventions, comme la Convention climat et la Convention biodiversité et d'autre part, une série de conférences thématiques importantes qui ont toujours établi le lien avec le développement durable[2].

La Convention climat est entrée en vigueur le 21 mars 1994. Cette convention fut ratifiée par la Belgique le 16 janvier 1996. Pour exécuter concrètement cette convention, le Protocole de Kyoto fut adopté le 11 décembre 1997 (voir Partie 3, volet 1, chapitre Protection de l'atmosphère). Il fut signé par la Belgique le 29 avril 1998.

La Convention biodiversité est entrée en vigueur le 29 décembre 1993. La Belgique l'a ratifiée le 2 novembre 1996 (voir Partie 3, volet 1, chapitre Protection du milieu marin).

b. Union européenne

i. Rôle et compétences

En ce qui concerne le développement durable, l'Union européenne (UE) a un rôle externe, c'est-à-dire son rôle dans la CDD, et un rôle interne, au sein de l'UE elle-même.

L'UE a été fondée en 1992 par le Traité de Maastricht. Les compétences de l'UE sont définies par ce traité, amendé par le Traité d'Amsterdam en 1997. L'UE est constituée de trois piliers:

- la Communauté européenne (CE, appelée auparavant CEE[3]) fondée par le Traité de Rome;
- la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC);
- la Coopération sur la justice et les affaires intérieures.

1. Pays membres de la convention.
2. Pour une vue globale de ces conférences, voir Gouzée e.a. (1999).
3. La Communauté économique européenne (CEE) a été créée par *le Traité instituant la communauté européenne* ou *Traité de Rome* (1957) (nommé dans la suite du texte Traité de la CE), qui a été amendé successivement par l'*Acte unique européen* ou *Traité de Luxembourg* (1986), le *Traité de Maastricht* (1992) et le *Traité d'Amsterdam* (1997, mais qui n'est pas encore entré en vigueur). Le Traité de Maastricht a changé le nom de la CEE en CE.

Les compétences de la CE sont décrites dans le Traité de la CE et portent aussi bien sur des compétences internes qu'internationales. Quand la CE intervient dans un forum international, c'est la Commission qui représente la CE (représentation intragouvernementale[1]). Pour les deux autres piliers de l'UE (la politique étrangère et de sécurité commune et la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures) on peut parler d'une action intergouvernementale[2] de l'Union. Le Conseil y a une place centrale, assisté par les comités intergouvernementaux: le Comité politique pour la politique étrangère et de sécurité commune et le Comité de coordination des hauts fonctionnaires pour la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures. Pour ce qui est du pilier Politique étrangère et de sécurité commune, l'UE est représentée au niveau international par le pays qui détient à ce moment là la présidence du Conseil de l'union.

L'UE prend part aux réunions de la CDD, mais sans droit de vote. Elle a, par contre, le droit de soumettre un projet au vote et de formuler des propositions. Les Etats membres de l'UE qui sont membres de la CDD ont eux le droit de vote.

L'UE aspire à agir au niveau international plutôt comme une union que comme un groupe d'états indépendants. Les Etats membres de l'UE suivent cette option en préparant et en discutant ensemble leurs points de vue avant chaque forum international. C'est ainsi que l'UE vient aux réunions de la CDD avec un point de vue commun exprimé par la présidence (caractère intergouvernemental).

ii. Institutions

La politique de développement durable de l'UE est centrée sur l'environnement mais s'étend aussi à d'autres problématiques de développement économique et social. La politique est préparée par la **Commission européenne** et est mise en œuvre par le pilier CE de l'Union. Selon le principe de subsidiarité, la CE n'intervient que si les objectifs de l'action envisagée ne peuvent que plus difficilement être réalisés par les États membres séparément. L'article 130R du Traité de la communauté européenne (devenu, après modification, article 174 CE) demande que la politique environnementale soit intégrée dans les autres politiques de l'UE. La Commission n'est pas seulement responsable de la préparation des législations communautaires mais doit aussi, comme garante du Traité de la communauté européenne, contrôler le respect de ses dispositions par les Etats membres ou les personnes de droit à qui elles sont destinées.

Le rôle du **Parlement européen** diffère selon le processus décisionnel. Le Traité sur l'UE définit quelle procédure doit être suivie. Au départ, le rôle du Parlement dans le processus décisionnel était très limité. Mais, depuis 1979, le Parlement est directement élu et cela a contribué à renforcer son rôle. Le Traité sur l'UE a défini le processus de codécision où le Parlement et le Conseil sont sur un pied d'égalité, ce qui n'est pas le cas pour les autres procédures de décision. Le Traité d'Amsterdam (1997, entré en vigueur le 1er mai 1999) sera un pas supplémentaire dans la direction de la démocratisation et de la simplification du processus de décision.

1. Intragouvernemental: l'UE agit comme représentant des Etats membres et les positions des Etats membres sont préalablement discutées au Conseil de l'UE. C'est donc la Commission européenne qui agit.
2. Intergouvernemental: il n'y a pas de délégation de souveraineté. Les Etats sont représentés individuellement, mais ils peuvent établir un point de vue commun qui est exprimé par la présidence de l'UE.

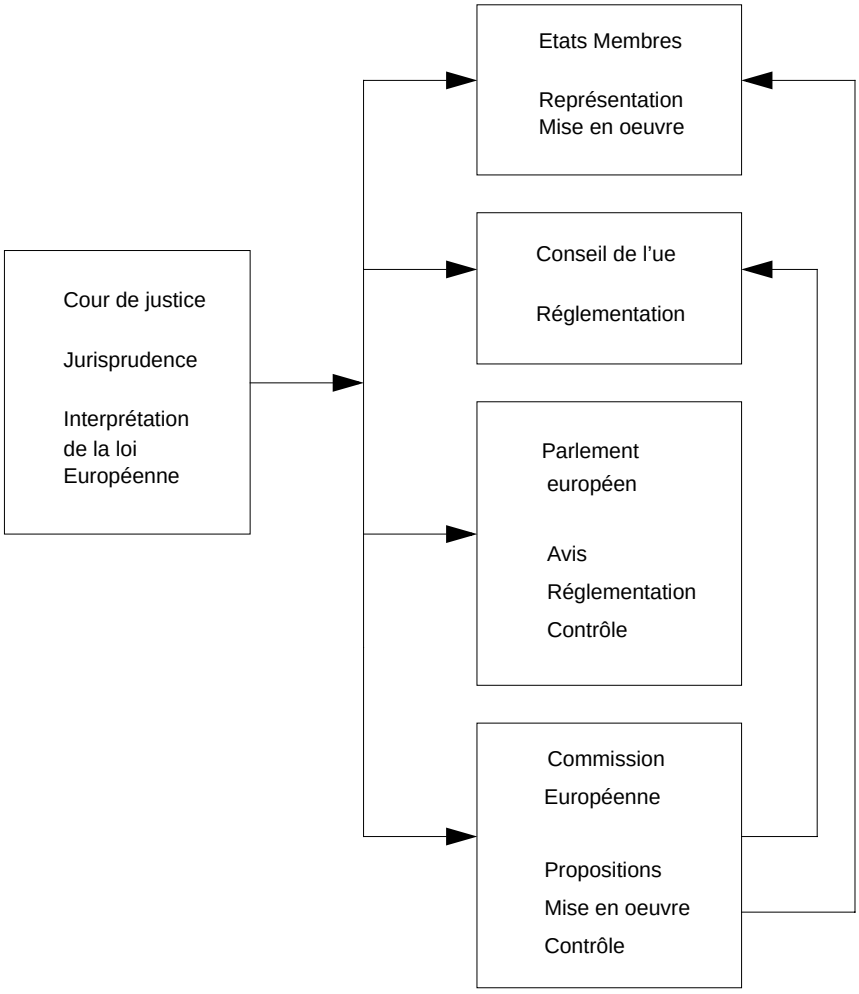
Le **Conseil de l'UE** est l'organe de décision final. Contrairement aux pays membres où les lois doivent être votés par le parlement, dans la CE ce rôle est dévolu au Conseil. Il est composé de représentants des gouvernements des Etats membres et non de représentants du peuple. Cette situation particulière est due au fait que la CE est constituée de pays et n'est pas une émanation de la volonté du peuple. La composition et le rôle du Conseil de l'UE expliquent les difficultés qui peuvent apparaître lorsqu'une directive européenne doit être transposée dans les législations nationales. Au niveau européen, les Etats membres sont impliqués dans la formulation des lois via leur gouvernement qui est représenté au Conseil de l'UE, mais pour leur application concrète dans les Etats membres, le rôle du parlement national est fort important. En Belgique, les gouvernements ont un devoir d'information en ce qui concerne la préparation de directives, de règlements ou d'autres actes juridiques de la CE[1]. Les propositions de législation européenne doivent en effet être transmises aux différents parlements belges dès que les gouvernements les ont reçues. Ce devoir d'information permet aux parlements de donner leur avis aux gouvernements. Il empêche ainsi que les parlements se trouvent placés devant le fait accompli quand le Conseil de l'UE et le Parlement européen ont approuvé une proposition de la Commission européenne. Au Parlement fédéral, le Comité d'avis pour les affaires européennes examine régulièrement les propositions et documents de la Commission européenne.

Un devoir d'information semblable est prévu dans la Constitution[2], pour les négociations portant sur des modifications du Traité instaurant l'UE.

La **Cour européenne de justice** assistée du Tribunal de première instance est garante de la jurisprudence européenne. Cette Cour juge des affaires qui sont introduites par la Commission européenne contre un Etat membre quand celui-ci ne transpose ou n'applique pas la législation européenne. Les institutions de la CE et les personnes physiques ou morales des Etats membres peuvent aussi introduire une affaire devant la Cour européenne de justice. Celle-ci a le dernier mot pour l'interprétation des lois européennes. Jusqu'au Traité de Maastricht, une condamnation de cette Cour s'avérait uniquement morale. Depuis le Traité de Maastricht, une condamnation pour ne pas avoir suivi un arrêt de cette Cour peut mener au paiement d'une astreinte par le pays fautif.

1. Article 92quarter ajouté à la loi spéciale du 8/08/1980 *de réformes institutionnelles* (MB 15/08/1980) par l'article 4 de la loi spéciale du 5/05/1993 (MB 8/05/1993), modifié par l'article 62 de la loi spéciale du 16/07/1993 (MB 20/07/1993); article 84 de la loi spéciale du 12/01/1989 *relative aux institutions bruxelloises* (MB 14/01/1989 err. MB 16/03/1989), modifié par l'article 88 de la loi spéciale du 16/07/1993 et article 55ter ajouté à la loi du 31/12/1983 *de réformes institutionnelles pour la communauté germanophone* (MB 18/01/1984) par l'article 7 de la loi du 18/07/1990 (MB 25/07/1990), remplacé par l'article 2§1 de la loi du 5/05/1993 (MB 8/05/1993).
2. Article 168.

FIGURE 4 - Les institutions de la Communauté européenne



iii.Instruments juridiques et de planification

L'UE a mis en œuvre la Déclaration de Rio et le plan Action 21 et a présenté, lors de la Session extraordinaire de l'AGNU de 1997, un résumé des actions qu'elle a menées[1].

Traités: Le Traité de la CE (1992) énonce le principe de précaution et le principe d'intégration des mesures environnementales dans toutes les mesures de l'UE (art. 130R, 2e alinéa, devenu après modification article 174 CE). L'article 2 du Traité de la CE introduit le principe d'une *croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement*. Le Traité d'Amsterdam renforce l'importance du développement durable et de la protection de l'environnement en incluant nommément le concept de développement durable dans son article 2. L'article 6 du Traité de la CE indique en outre que les exigences environnementales doivent être intégrées dans la politique européenne, avec pour but de favoriser un développement durable. Le sommet de Luxembourg de décembre 1997 a donné mission à la Commission européenne de mettre sur pied une stratégie pour l'intégration des composantes environnementales dans les politiques économiques et sociales. Le projet de stratégie a été présenté lors du sommet de Cardiff, en juin 1998. La présidence du sommet de Cardiff a affirmé que chaque Conseil devait établir sa propre

1. EU (1997).

stratégie. Les Conseils du transport, de l'énergie et de l'agriculture ont été invités à être les premiers à entamer le processus.

Programmes et plans: le cinquième programme d'environnement *Vers un développement soutenable* est un plan politique et un programme d'action concernant l'environnement, dans lequel le développement durable est intégré. Il a été voté par le Conseil de l'UE en février 1993. Le programme d'action tend à la mise en oeuvre du développement durable dans la CE. Il a été concrétisé sous forme de directives, règlements, traités bilatéraux et multilatéraux. La révision du cinquième programme d'action a commencé. En 1996, une proposition à ce sujet, présentée par la Commission européenne, a suscité un important débat politique au Conseil de l'EU et au Parlement européen.

L'Agenda 2000[1] est une communication de la Commission européenne concernant le développement de l'UE et de ses tâches politiques après l'an 2000. Il tient compte du développement durable et pousse à l'intégration des aspects environnementaux et sociaux dans les affaires économiques et inversement.

Les instruments juridiques dont les institutions de la CE peuvent faire usage sont les règlements, les directives, les décisions et les recommandations et avis:

- le règlement a une portée générale, est immédiatement d'application dans les pays membres et est obligatoire dans toutes ses parties;
- la directive est contraignante à l'égard du résultat à obtenir pour tous les Etats membres auxquels elle est destinée. La directive doit être transposée dans le droit national des Etats membres. En Belgique, les directives sont transposées, en fonction de la matière, par le pouvoir compétent (voir “Régions et communautés” page 77);
- la décision a une portée spécifique, elle est obligatoire dans toutes ses parties pour ceux à qui elle est explicitement destinée;
- les recommandations et avis sont des points de vue non contraignants du Conseil ou de la Commission.

Les quatre **procédures décisionnelles** de la CE sont les suivantes:

- le Conseil de l'UE décide seul, à l'unanimité des voix, après avis du Parlement européen et aussi, dans certains cas, du Comité économique et social ou du Comité des régions. Les mesures d'écofiscalité sont prises suivant cette procédure;
- la procédure de coopération: le Conseil de l'UE décide à la majorité qualifiée après avis du Parlement européen et, suivant les matières, du Comité économique et social ou du Comité des régions, après quoi le Parlement européen procède à une seconde lecture de la proposition. Cette procédure est notamment d'application pour l'établissement de mesures d'amélioration de la sécurité des transports;
- la procédure de codécision: le Conseil de l'UE et le Parlement européen décident ensemble et, suivant les matières, après avis du Comité économique et social ou du Comité des régions. Le Conseil de l’UE décide à la majorité qualifiée. Cette procédure est notamment d'application pour les programmes généraux d'environnement et les mesures d'harmonisation économique;

1. L'Agenda 2000 est une initiative de l'UE, Action 21 est une initiative de l'ONU.

- la Commission européenne décide seule pour la mise en œuvre des mesures politiques prises par le Conseil de l'UE. Cela concerne entre autre l'application technique de la législation européenne.

Exécution du droit de la CE

Les Etats membres doivent appliquer les règles de droit de la CE. Ce qui veut dire concrètement que des mesures d'exécution nationales doivent être prises pour l'application des directives européennes. Dans le cas des règlements, il peut aussi arriver que des mesures d'exécution soient nécessaires si c'est spécifié dans le texte. Les Etats membres doivent transposer correctement les lois européennes dans leur législation nationale, tant au point de vue de la forme que du fond. Des différences d'interprétation peuvent apparaître entre les Etats membres et la Commission. Dans ces cas, c'est la Cour de justice qui a le dernier mot, dans la mesure où les affaires lui sont présentées. Il est établi par la jurisprudence européenne que la protection de l'environnement est un but essentiel de la politique de la communauté et que la protection de l'environnement, dans certains cas, prend le pas sur les aspects économiques. Le concept du développement durable et l'intégration des considérations environnementales sont prises en compte par la Cour de justice européenne[1].

c. Etat fédéral

i. Rôle et compétences

La politique fédérale de développement durable doit être menée dans les limites imposées par la répartition des compétences entre l'Etat fédéral, les régions et les communautés. Il est impossible de présenter de façon succincte les compétences liées au développement durable puisque celui-ci s'étend sur de nombreux domaines et que la description des compétences, en elle-même, est complexe. Ci-dessous, les grandes lignes des compétences fédérales sont décrites suivant la division utilisée dans la Constitution et la loi de réforme des institutions[2]. Les compétences non attribuées sont exercées par l'Etat fédéral[3].

Les matières, qui, par définition, ressortent de la compétence fédérale sont les suivantes: la révision de la Constitution, la justice, la défense nationale, l'ordre public (entre autres la sécurité routière et le maintien de l'ordre), la sécurité sociale, le droit du travail et les relations de travail, la politique des prix et des revenus, la politique monétaire et financière, le droit commercial et des sociétés, les impôts fédéraux et la coopération au développement.

---

1. Arrêt de la Cour de justice européenne du 2/04/1998, affaire C-213/96, question préjudicielle d'une cour finnoise sur l'interprétation des articles 9, 12 et 95 du Traité CE et plus particulièrement si l'application de taux d'imposition différenciés selon le mode de production de l'électricité d'origine nationale et un tarif unique pour l'électricité importée quelque soit la méthode de production est compatible avec le Traité de la CE, r.o. 32, http://europa.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=fr: *En effet, ainsi que la Cour l'a rappelé dans l'arrêt du 20/09/1988, Commission/Danemark (302/86, Rec. p.4607, point 8), la protection de l'environnement constitue l'un des objectifs essentiels de la Communauté. Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne, la Communauté a notamment pour mission de promouvoir une croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement (art. 2 du Traité CE) et son action comporte une politique dans le domaine de l'environnement [art. 3, sous k), du Traité CE].*
2. Loi spéciale du 8/08/1980 *de réforme des institutions* (MB 15/08/1980), dernière modification par la loi spéciale du 8/02/1999 (MB 18/02/1999); la loi spéciale du 12/01/1989 *relative aux institutions bruxelloises*, dernière modification par la loi du 4/12/1996 (MB 31/12/1996) et loi du 31/12/1983 *de réformes institutionnelles pour la communauté germanophone* (MB 18/01/1984), dernière modification par la loi du 12/12/1998 (MB 31/12/1998).
3. L'article 35 de la Constitution stipule que les compétences non attribuées reviennent aux communautés et aux régions, mais cet article ne s'appliquera que lorsqu'une majorité spéciale votera une loi qui le met en application.

En ce qui concerne les **matières communautaires**, les autorités fédérales conservent des compétences dans certains domaines:

- parmi les **matières personnalisables**: les vaccinations légalement obligatoires contre certaines maladies; certaines matières concernant les CPAS; en ce qui concerne les handicapés: les règles de financement des allocations aux personnes handicapées, les règles concernant les interventions financières octroyées aux employeurs occupant des personnes handicapées; en ce qui concerne la protection de la jeunesse: le statut des mineurs et de la famille, comme fixé dans le Code civil, les règles pénales, l'organisation des tribunaux de la jeunesse, les mesures qui peuvent être prises comme sanctions, le retrait d'autorité parentale et le contrôle des allocations familiales et d'autres prestations sociales;
- dans l'**enseignement**: les dispositions concernant l'obligation scolaire, les conditions d'obtention des diplômes et la réglementation des pensions.

Parmi les **compétences régionales**, les matières suivantes sont explicitement réservées aux pouvoirs fédéraux:

- **environnement**: la définition des normes de produits; la protection contre les radiations ionisantes y compris les déchets nucléaires; le transit de déchets;
- **économie**: la détermination des règles des marchés publics, la protection du consommateur, l'organisation de l'économie, les aides maximales aux entreprises dans le domaine de l'expansion économique, le droit de la concurrence et le droit des pratiques commerciales, les conditions d'implantation commerciale, les propriétés industrielles et intellectuelles, les contingents et les licences, la métrologie et la normalisation, le secret statistique, la Société fédérale d'investissement;
- **politique énergétique**: le programme national d'équipement du secteur de l'électricité, le cycle des combustibles nucléaires, les grandes infrastructures de stockage et de transport et la production d'énergie;
- le fédéral garde la **gestion des pouvoirs subordonnés** pour les missions en relation avec les matières pour lesquelles le fédéral est compétent;
- **emploi**: la mise au travail de chômeurs complets indemnisés ou de chômeurs assimilés dans les administrations ou les services fédéraux ou sous le contrôle des pouvoirs fédéraux, l'aide financière à l'emploi de chômeurs complets indemnisés ou de chômeurs assimilés;
- **travaux publics et transports**: la SNCB et l'équipement et l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-national.

La *loi coordonnant les politiques de développement durable*[1] définit l'organisation et la coordination de la politique fédérale de développement durable, comme son titre l'indique. Cette loi prévoit l'élaboration d'un rapport fédéral biennal sur le développement durable, d'un plan fédéral de développement durable quadriennal et d'un rapport de la Commission interdépartementale du développement durable (CIDD) annuel. Ce dernier rapport décrit la politique de développement durable des administrations et des institutions publiques fédérales.

1. MB 18/06/1997.

L'exposé des motifs de la loi coordonnant les politiques de développement durable affirme qu'au niveau international, la Belgique continue à œuvrer à la réalisation d'un développement durable dans le cadre de sa participation à la CDD et au sein de l'UE.

Le Plan fédéral de développement durable est un plan politique qui contient des mesures devant mener à la mise en oeuvre d'un développement durable. Il a l'ambition de favoriser l'efficacité et la cohérence interne des politiques. Il contient donc aussi un plan d'action qui fixe les modalités pour la mise en œuvre du plan politique. La Task force développement durable du Bureau fédéral du plan prépare l'avant-projet de plan sur base des orientations de la Commission interdépartementale du développement durable (CIDD)[1]. Le plan est structuré suivant les subdivisions d'Action 21. Le gouvernement arrête le plan, après avis du Conseil fédéral pour le développement durable (CFDD) et après une enquête publique.

ii. Institutions

En plus des organes politiques classiques comme le Parlement, un certain nombre d'institutions nouvelles sont compétentes pour la mise en œuvre d'un développement durable.

Le Parlement fédéral, le gouvernement et les administrations et institutions fédéraux doivent coopérer pour aller vers un développement durable. Le Secrétaire d'Etat à l'environnement est le membre du gouvernement compétent en matière de développement durable[2] à l'exception du volet recherche scientifique. Le projet de loi, devenu ensuite loi sur le développement durable, fut déposé par plusieurs membres du gouvernement. Mais c'est bien le Secrétaire d'Etat à l'environnement qui fut présent au Parlement pour la discussion de cette loi sur le développement durable[3]. Afin d'assurer une approche intégrée de la politique de développement durable – comme le prévoit la loi - la **Commission interdépartementale de développement durable** (CIDD) a été créée. Elle se compose de:

- un représentant de chaque membre du gouvernement fédéral;
- un représentant du Bureau fédéral du plan;
- un représentant de chaque gouvernement régional;
- un représentant de chaque gouvernement communautaire.

La CIDD est présidée par le représentant du ministre ou secrétaire d'état responsable de l'environnement. Les vice-présidents sont les représentants des ministres ou secrétaires d'Etat responsables pour la coopération au développement et pour la politique scientifique. Le représentant du Bureau fédéral du plan est chargé du secrétariat.

1. AR du 1/12/1998 *portant fixation des règles générales relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Commission interdépartementale du développement durable* (MB 22/12/1998).
2. AR du 7/08/1995 *fixant certaines attributions ministérielles relatives au Ministère de la santé publique et de l'environnement* (MB 7/09/1995). Comme le décrit le titre l'AR, les compétences en matière de développement durables s'inscrivent à l'intérieur du domaine de compétence de l'environnement et de la santé publique.
3. Les ministres compétents pour le développement durable sont: le Ministre des affaires scientifiques, le Secrétaire d'Etat à l'environnement et le Secrétaire d'Etat à la coopération au développement. Les ministres de tutelle pour les deux secrétaires d'Etat sont le Premier Ministre et le Ministre de la santé publique et des pensions; les ministres de tutelle du Bureau fédéral du plan sont le Premier Ministre et le Ministre de l'économie.

Les missions de la CIDD sont les suivantes:

- établir les directives nécessaires au Bureau fédéral du plan pour l'élaboration de l'avant projet de plan, mettre le texte en concordance avec l'avis rendu par le CFDD et éventuellement avec d'autres remarques résultant de la consultation de la population, le présenter au Conseil des ministres et suivre la bonne exécution du plan;
- définir les missions des administrations et organismes publics fédéraux pour l'exécution d'un développement durable;
- coordonner les rapports annuels des représentants du gouvernement fédéral sur l'exécution de la politique de développement durable;
- contrôler et coordonner l'exécution du plan fédéral de développement durable;
- rédiger un rapport annuel (pour le 31 mars)[1], sur les activités de l'année écoulée. Ce rapport est transmis aux membres du gouvernement fédéral, au Parlement et au CFDD.

Des tâches supplémentaires, relatives au développement durable, peuvent être confiées à cette commission par Arrêté royal.

Le **Bureau fédéral du plan** (BfP), un organisme d'intérêt public ayant personnalité juridique:

- rédige le rapport fédéral bisannuel sur le développement durable;
- prépare l'avant-projet du plan fédéral de développement durable, sur base des orientations de la CIDD;
- assure le secrétariat de la CIDD, en la personne de son représentant.

La Task force développement durable (TFDD) constitue le groupe qui, sous la direction et la responsabilité du BfP donne exécution aux missions de rédaction du Rapport fédéral et de préparation de l'avant-projet de Plan fédéral de développement durable.

Depuis le 1er janvier 1997, la Belgique dispose **d'un ambassadeur itinérant pour l'environnement et le développement durable**. Les missions du service de l'environnement du Ministère des affaires étrangères ont aussi été élargies au développement durable.

iii.Instruments juridiques et de planification

Le plan fédéral de développement durable donne un cadre structurel pour la mise en œuvre pratique du développement durable. Le rapport fédéral de développement durable évalue dans quelle mesure le plan est appliqué dans les faits. En outre, les pouvoirs fédéraux peuvent contribuer à la mise en œuvre du développement durable en participant de façon active à la CDD et aux négociation de l'UE sur le développement durable. La Partie 3 de ce rapport traitera de façon plus détaillée des politiques de développement durable fédérales existantes.

Dans le cadre de la recherche scientifique, un plan d'appui scientifique à une politique de développement durable a été approuvé en 1996. Il est en cours de réalisation.

1. Voir le Rapport de la Commission interdépartementale du développement durable 1997-1998 et les Rapports des membres de la Commission interdépartementale de développement durable (CIDD 1999).

FIGURE 5 - La structure de l'Etat belge

	L'Etat fédéral	La Communauté germano-phone	La Communauté française	Les commissions communautaires de la Région de Bruxelles-capitale			La Communauté flamande et la Région flamande	La Région wallonne	La région de Bruxelles-capitale
Parlement	Le parlement fédéral: - Chambre des représentants - Sénat	Le Conseil de la communauté germanophone	Le Conseil de la communauté française	L'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune	L'Assemblée de la Commission communautaire française	L'Assemblée de la Commission communautaire flamande	Le parlement flamand	Le Conseil régional wallon	Le Conseil de la région de Bruxelles-capitale
Texte législatif	Loi	Décret	Décret	Règlement/ordonnance	Règlement	Règlement	Décret	Décret	Ordonnance
La Cour d'arbitrage juge des problèmes de compétences d'une loi, d'un décret ou une ordonnance, s'ils lui sont soumis									
Gouvernement	Le gouvernement fédéral	Le gouvernement de la communauté germanophone	Le gouvernement de la communauté française	Le collège réuni de la commission communautaire commune (CCC)	Le collège de la Commission communautaire française (COCOF)	Le collège de la Commission communautaire flamande (VGC)	Le gouvernement flamand	Le gouvernement régional wallon	Le gouvernement de la région de Bruxelles-capitale
Arrêté	Arrêté royal	Arrêté du gouvernement	Arrêté du gouvernement	Arrêté de la CCC	Arrêté de la COCOF	Arrêté du VGC	Arrêté du gouvernement	Arrêté du gouvernement	Arrêté du gouvernement
Texte législatif d'initiative	Projet de loi	Projet de décret	Projet de décret	Projet de règlement/ d'ordonnance	Projet de règlement	Projet de règlement	Projet de décret	Projet de décret	Projet d'ordonnance

Chronologie des processus décisionnels

Le processus décisionnel pour les gouvernements:

- un projet d'arrêté ou un avant-projet de texte législatif est approuvé par le Conseil des ministres;
- si c'est exigé par la loi: avis d'un conseil consultatif; procédure de concertation entre l'Etat fédéral, les régions, les communautés; notification à la Commission européenne;
- avis du Conseil d'Etat, section de législation. La problématique des compétences fait partie de l'avis;
- l'arrêté ou le projet de texte législatif est adopté par le gouvernement. L'arrêté est publié au Moniteur belge ou le projet de texte législatif est envoyé au Parlement.

Le processus décisionnel pour les parlements:

- un projet de texte législatif est transmis par un gouvernement ou une proposition de texte législatif est déposée par un ou plusieurs membres de l'organe législatif;
- si c'est exigé par la loi: procédure de concertation entre l'Etat fédéral, les régions, les communautés;
- le texte législatif est adopté par le Parlement. Passage d'abord par la commission compétente, puis en séance plénière. Suivant le sujet, la proposition passe devant une ou les deux chambres du Parlement fédéral;
- le texte législatif est promulgué par le Roi pour les matières fédérales / par les gouvernements respectifs pour les autres matières. Il est ensuite publié par le Moniteur belge.

d. Régions et communautés

i. Rôles et compétences

La Belgique compte trois régions (les régions flamande, de Bruxelles-capitale et wallonne) et trois communautés (les communautés française, germanophone et flamande). Les communautés et régions ont des compétences exclusives[1]. Dans le cadre de ces compétences, un certain nombre de domaines sont néanmoins restés explicitement fédéraux. Les compétences restantes (celles qui n'ont pas été explicitement reprises dans une loi de répartition des compétences) sont toujours fédérales.

Les communautés sont compétentes pour:

- les matières culturelles;
- les matières personnalisables;
- l'enseignement;
- l'utilisation des langues dans certaines matières.

Les régions sont responsables pour:

- l'aménagement du territoire;
- l'environnement et la politique des eaux;
- la conservation de la nature et les remembrements;
- le logement;

1. Les matières relevant de la compétence des communautés et régions ont été définies par la Constitution, dans la loi spéciale du 8 / 08 / 1980 *de réformes institutionnelles* (MB 15 / 08 / 1980), par la loi spéciale du 12 / 01 / 1989 *relative aux institutions bruxelloises* (MB 14 / 01 / 1989) et par la loi du 31 / 12 / 1983 *de réformes institutionnelles pour la communauté germanophone* (MB 18 / 01 / 1984).

- la politique agricole;
- l'économie;
- la politique énergétique;
- les pouvoirs subordonnés;
- l'emploi;
- les travaux publics;
- les transports.

Les régions et communautés exercent aussi leurs compétences internes au niveau international et européen. Concrètement, cela signifie par exemple qu'elles prennent part aux réunions du Conseil de l'UE et qu'elles doivent transposer les directives européennes qui traitent de matières régionales ou communautaires. Afin de pouvoir exercer ces compétences internationales, des accords de coopération ont été conclus, par exemple sur les procédures dans les cours de justice internationales ou sur la représentation au Conseil de l'UE et dans les organisations internationales.

ii. Institutions

Parlements ou pouvoirs législatifs

Chaque région et communauté a ses propres compétences législatives:

- la Région flamande et la Communauté flamande ont un seul parlement, le Parlement flamand;
- la Région wallonne a le Parlement régional wallon;
- la Communauté germanophone a le Conseil de la communauté germanophone;
- la Communauté française a le Parlement de la communauté française.

Ces organes votent des **décrets**.

Pour la Région de Bruxelles-capitale l'organe législatif est le Conseil de la Région de Bruxelles-capitale qui vote des **ordonnances**. Les ordonnances concernant la fonction de capitale et le rôle international de la Région de Bruxelles-capitale sont soumises à un contrôle du fédéral[1].

La Commission communautaire flamande (VGC) et la Commission de la communauté française (COCOF) exercent leurs compétences pour leurs communautés respectives. Ce sont des organes subordonnés à la Communauté flamande et à la Communauté française, sans qu'ils fassent le même travail. Ces assemblées se composent respectivement des membres néerlandophones et des membres francophones du Conseil de la région de Bruxelles-capitale. S'il s'agit d'affaires intéressant les deux communautés ou d'affaires concernant des institutions bi-personalisables (par exemple tous les pouvoirs publics, services et institutions de la capitale, qui doivent être bilingues), les décisions sont prises par la Commission communautaire commune (CCC). Ces institutions votent des **règlements** ou des **ordonnances** suivant la matière.

1. C'est le cas des ordonnances concernant l'aménagement du territoire et l'urbanisme, les travaux publics et les transports.

Gouvernements ou pouvoirs exécutifs

Les tâches d'exécution sont assumées par:

- le gouvernement flamand pour la Région flamande et la Communauté flamande;
- le gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale pour la Région de Bruxelles-capitale;
- le collège du VGC pour le VGC;
- le collège de la COCOF pour la COCOF;
- le collège réuni de la CCC pour la CCC;
- le gouvernement régional wallon pour la Région wallonne;
- le gouvernement de la communauté germanophone pour la Communauté germanophone;
- le gouvernement de la communauté française pour la Communauté française.

Les instruments légaux qui sont à la disposition des pouvoirs exécutifs sont les **arrêtés** des gouvernements ou collèges et les décrets et les **projets de textes législatifs**.

Administration

Les ministères des régions, des communautés et des commissions communautaires, ainsi que les institutions pararégionales soutiennent leur gouvernement ou leur collège dans l'exécution des politiques.

iii.Instruments juridiques et de planification

Au niveau des régions et communautés aucun plan ou rapport spécifique sur le développement durable n'a encore été rédigé, et il n'existe d'ailleurs pas d'obligation légale à le faire.

Région wallonne

Le décret sur la planification en environnement dans le cadre du développement durable[1] prévoit la rédaction de rapports annuels sur l'état de l'environnement en Région wallonne. Les rapports sont établis par des universités sous la coordination de la Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement (DGRNE). Les rapports thématiques suivants ont déjà été établis (depuis 1992): sous-sol, atmosphère, flore et faune, déchets, sol, climat, organismes microscopiques, tourisme, bois et sylviculture, agriculture, transports et énergie. D'autres thèmes sont prévus: eaux, utilisation du sol, milieu d'accueil de la vie sauvage, sites, industrie, bruit et état d'exécution des dispositifs européens et autres actes internationaux.

Conformément au même décret, la Région wallonne établit un Plan d'environnement pour le développement durable (PEDD) tous les 5 ans. Le plan est adopté par le gouvernement après une enquête publique. Il s'adresse aux pouvoirs publics (région, provinces, communes et organismes intercommunaux), aux administrations et aux personnes morales privées chargées de missions publiques.

1. Décret du 21 / 04 / 1994 *relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable* (MB 23 / 04 / 1994).

Le premier PEDD a été adopté le 9 mars 1995. Ce plan est centré sur l'environnement et la nature. Les thèmes économiques et sociaux ne sont envisagés que dans leurs aspects environnementaux (par exemple, le thème de la consommation n'est abordé que par les aspects déchets et utilisation rationnelle de l'énergie).

Le décret sur l'aménagement du territoire[1] prévoit l'élaboration d'un plan régional d'aménagement du territoire, dans lequel il doit être tenu compte du développement durable, comme entendu dans le décret sur la planification et l'environnement, à l'instar du PEDD mentionné ci-dessus.

Région flamande

Le décret sur la politique de l'environnement[2] prévoit la rédaction d'un rapport environnemental biennal, d'un plan de politique de l'environnement quinquennal et d'un programme environnemental annuel.

Le premier rapport environnemental, Apprendre pour Changer[3], date de 1994. Depuis, ont paru les rapports Mira-2 en 1996 et Mira-T en 1998. Il s'agit également de rapports sur l'état de l'environnement et de la nature dans une perspective de développement durable.

Le deuxième plan de politique de l'environnement a paru en 1997. Ce Plan est, lui aussi, établi dans une perspective de développement durable. Il vise à faire intégrer, à un stade assez précoce, des aspects environnementaux dans les procédures de décision d'autres politiques. Le plan sera révisé quinquennalement. Il est adopté par le gouvernement, après une enquête publique. Le plan a une valeur indicative, sauf pour ce qui est des dispositions désignées comme impératives par le gouvernement flamand, qui le sont pour les pouvoirs publics et pour les personnes morales privées et publiques chargées de missions d'utilité publique en ce qui concerne l'environnement.

Le décret sur la planification territoriale[4] prévoit l'élaboration du Plan de structure du territoire flamand[5]. Ce plan vise un développement territorial durable. Le premier a été adopté en 1997, après enquête publique. Il doit être revu tous les 5 ans. Le plan se compose d'une partie informative, d'une partie directrice et d'une partie impérative. Les deux dernières parties sont impératives pour les pouvoirs publics, les administrations et pouvoirs sous le contrôle administratif du gouvernement flamand et pour les sociétés reconnues comme des institutions sous la tutelle de la Région flamande. Il peut être dérogé à la partie légalement obligatoire dans certaines conditions, définies par le décret.

1. Le décret du 27/11/1997, *modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine* (MB 12/02/1998).
2. Le décret du 5/04/1995, *contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement* (MB 3/06/1995) modifié par les décrets des 19/04/1995 (MB 4/07/1995) et 8/07/1996 (MB 19/10/1996).
3. *Leren om te Keren*.
4. Le décret du 24/07/1996, *portant planification spatiale* (MB 27/07/1996).
5. Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

Région de Bruxelles-capitale

L'ordonnance sur le rapport sur l'état de l'environnement bruxellois[1] prévoit un rapport bisannuel. Le troisième rapport (1997) prend en compte le développement durable et sa mise en oeuvre en Région de Bruxelles-capitale.

L'ordonnance sur la planification et l'urbanisme[2] prévoit la rédaction d'un Plan régional de développement (PRD). En application de l'article 17 de l'ordonnance, ce plan fixe *les objectifs et priorités en ce qui concerne le développement, y compris l'aménagement du territoire, exigés dans le cadre des besoins économiques, sociaux, culturels, environnementaux et de transport*. Le PRD n'a pas pour objectif formel le développement durable, mais il vise à l'intégration des besoins sociaux, économiques et environnementaux dans le cadre de l'aménagement du territoire. Le gouvernement adopte le plan après une enquête publique et une période de consultation des communes, du Conseil régional et des organes consultatifs. Le premier plan a été adopté en 1995.

e. Provinces et communes

i. Rôles et compétences

La Belgique compte 10 **provinces**. La région bilingue de Bruxelles-Capitale n'appartient à aucune province. La province peut agir dans les affaires d'importance provinciale, à condition de respecter la compétence des communes et pourvu que les pouvoirs supérieurs (Etat fédéral, communautés et régions) ne gèrent pas encore la matière. La province prend des décisions sur chaque sujet présenté par les pouvoirs supérieurs. Les pouvoirs supérieurs déterminent largement ce qui appartient aux compétences de la province mais toujours en tenant compte de l'autonomie provinciale.

Il y a 589 **communes** en Belgique. Elles agissent dans des affaires d'importance communale, à condition de respecter les compétences de la province et pourvu que les pouvoirs supérieurs ne gèrent pas encore la matière. Ce qui vaut pour la province s'applique également ici, dans la mesure où les pouvoirs supérieurs déterminent largement les compétences des communes.

ii. Institutions

Au niveau provincial, le **Conseil provincial** constitue l'organe de décision. La **Députation permanente** exerce les tâches de gestion courante. Le **Gouverneur de la province** est, de plein droit, le président, avec droit de vote, de la Députation permanente et il a le droit d'assister aux délibérations du Conseil provincial et de demander que les points, qu'il estime appropriés, soient traités. D'autre part, il est le représentant de l'administration centrale et, en cette qualité, chargé de l'exécution des lois fédérales, sauf si cette tâche est explicitement attribuée au Conseil provincial ou à la Députation permanente.

1. L'ordonnance du 4/06/1992 sur l'établissement d'un rapport sur l'état de l'environnement bruxellois (MB 18/07/1992).
2. L'ordonnance du 29/08/1991 organique de la planification et de l'urbanisme (MB 07/10/1991), dernière modification par l'ordonnance du 16/07/1998 (MB 14/08/1998).

Pour les communes, le **Conseil communal** est l'organe de décision. Le **Collège des bourgmestre et échevins** exerce la gestion courante qui lui ont été confiées par la loi. Le **Bourgmestre** est le chef de la commune et, de plein droit, le président, avec droit de vote, du Collège des bourgmestre et échevins et du Conseil communal. De plus, il est le représentant de l'administration centrale et, dans cette qualité, chargé de l'exécution des lois fédérales, sauf si cette tâche est explicitement attribuée au Conseil communal ou au Collège des bourgmestre et échevins.

iii.Instruments juridiques et de planification

En Région flamande, les **provinces** ont la possibilité d'établir un plan de politique de l'environnement, un rapport sur l'environnement et la nature et un plan provincial de structure, à l'intérieur du cadre des décrets régionaux. En Région wallonne, cette possibilité n'a pas été prévue dans la législation sur la planification environnementale et l'aménagement du territoire. Ce qui ne veut pas dire que les provinces ne peuvent pas établir un plan de développement durable dans le cadre de l'exercice de leur autonomie.

Dans les régions flamande et wallonne, des décrets donnent aux **communes** la possibilité d'établir un plan de politique de l'environnement. En Région flamande, les communes peuvent élaborer un plan de structure communal. En Région wallonne, les communes peuvent établir un plan de structure communal. Dans la Région de Bruxelles-capitale les communes ont la possibilité d'élaborer un Plan de développement communal et un bon nombre des 19 communes bruxelloises ont déjà commencé à l'élaborer. Certaines communes sont actives dans l'application du programme d'Action 21 au niveau local ou ont engagé un fonctionnaire pour le développement durable.

f. Coopération entre l'état fédéral, les régions et les communautés

i. Coopération et prévention des conflits

Comme il a été montré ci-dessus, les pouvoirs fédéraux, régionaux et communautaires peuvent prendre des mesures qui sont sur un pied d'égalité. Ils ont chacun leurs propres compétences, mais avec des restrictions, ce qui implique qu'il est parfois utile ou nécessaire d'organiser une forme de coopération.

La loyauté fédérale est le premier principe à respecter par l'Etat fédéral, les communautés, les régions et la Commission communautaire commune, ce qui est spécifié dans la Constitution[1]. La loyauté fédérale oblige chacun des pouvoirs publics à ne pas perturber l'équilibre de l'ensemble de la structure de l'Etat dans l'exécution de ses propres compétences.

Le principe de proportionnalité oblige aussi les différents pouvoirs à ne pas se contrarier ou se gêner hors de proportion dans l'exercice de leurs compétences.

1. Article 143, §1.

La loi spéciale de réforme des institutions[1] (LSRI) reprend les **formes de coopération entre gouvernements** suivantes: **l'avis unanime** avant qu'une décision ne puisse être prise; **l'accord ou la concordance**; **la concertation** en Comité de concertation ou dans la réunion de la conférence interministérielle compétente; **l'engagement** qui en principe peut se faire oralement, **l'avis préalable** et **le devoir d'information**.

Quand la coopération porte sur une **initiative parlementaire**, c'est le règlement du parlement impliqué qui défini comment doit se dérouler la procédure de concertation.

ii. Institutions

Pour favoriser la coopération, de nouvelles institutions ont été créées et des institutions existantes ont reçu des tâches nouvelles.

Le **Comité de concertation**[2] a été créé afin d'éviter ou de régler des conflits de nature politique. Les procédures de coopération imposées par la loi doivent précéder la demande d'avis auprès du Conseil d'Etat. Il est indispensable que les décisions soient notées au procès-verbal afin de pouvoir prouver que la procédure imposée a été suivie.

Le Comité de concertation est composé:

- du Premier Ministre et de 5 membres du gouvernement fédéral;
- du Président et d'un des membres du gouvernement flamand;
- du Président du gouvernement de la communauté française;
- du Président du gouvernement régional wallon;
- du Président et d'un des membres du gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale.

Il doit être tenu compte de la parité linguistique dans la composition du Comité de concertation.

Les **conférences interministérielles** sont créées par le Comité de concertation en fonction des besoins estimés pour un thème déterminé. Les conférences interministérielles sont composées des membres des gouvernements qui sont chargés de la matière concernée. Chaque membre de la conférence peut inviter des collègues quand sont traités des problèmes qui touchent aux compétences de ces derniers. Il s'agit d'un forum qui tient compte de la coopération imposée par la loi spéciale de réforme des institutions et où s'effectue également la concertation non obligatoire.

Les décisions des conférences interministérielles n'ont aucune force obligatoire. Les décisions qui y sont prises sont respectueuses de l'autonomie de toutes les parties présentes. Cela veut dire que chaque décision prise par une conférence interministérielle doit être mise en oeuvre, par exemple en présentant un arrêté royal au conseil des ministres ou en prenant un arrêté ministériel.

---

1. La loi spéciale du 8/08/1980 *portant réforme des institution* (MB 15/08/1980), dernière modification par la loi spéciale du 8/02/1999 (MB 18/02/1999).
2. Article 31 de la *loi ordinaire de réforme des institutions* du 9/08/1980 (MB 15/08/1980) modifiée par la loi du 16/06/1989 (MB 17/06/1989).

TABLEAU 2 - Liste des conférences interministérielles et leur composition

Conférence interministérielle	Etat fédéral	Régions	Communautés
1. Economie et Energie	x	x	
2. Transport et Infrastructure	x	x	
3. Politique scientifique	x	x	x
4. Politique étrangère	x	x	x
5. Finances et Budget	x	x	x
6. Affaires intérieures	x	x	
7. Emploi	x	x	x
8. Fonction publique	x	x	x
9. Agriculture	x	x	x
10. Santé publique	x	Région wallonne[a]	x
11. Environnement	x	x	
12. Politique des migrants	x[b]	x	x
13. Intégration sociale	x	x	x
14. Politique de lutte contre la drogue	x	x	x
15. Rénovation urbaine	x	x	x
16. Protection des droits de l'enfant	x	Région wallonne[a]	x

a. Suite à la transmission de certaines compétences de la Communauté française et de la COCOF à la Région wallonne.

b. Et le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

Source: Secrétariat du comité de concertation, 15/3/1997.

Le Conseil d'Etat – section de législation[1] veille au respect de la répartition des compétences**.** Il faut que chaque initiative de réglementation[2] d'un gouvernement soit soumise par celui-ci à l'avis du Conseil d'Etat qui devra analyser si elle répond aux règles de compétence.

Une initiative législative d'un parlement (projet de loi, décret ou ordonnance) n'est pas soumise à l'avis obligatoire de la section de législation du Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage est la juridiction qui juge si les parlements, dans leur travail législatif, n'ont pas outrepassé leurs compétences. La Cour d'arbitrage intervient après que le parlement ait pris une décision définitive.

1. Ne pas confondre avec la section d'administration du Conseil d'Etat qui est une juridiction qui prend des arrêts et peut donc annuler la décision (qui a déjà été prise) d'un gouvernement, d'un ministre ou d'une administration.
2. Initiative de réglementation: on entend par là tout projet de loi ou d'arrêté réglementaire. Cette mesure, appelée mesure réglementaire ou normative, contient une règle de droit et a une portée générale.

iii.Accords de coopération

La concertation et la coopération entre les différents pouvoirs peuvent faire l'objet d'un accord de coopération entre les gouvernements concernés. Un accord de coopération peut servir entre autre à:

- régler la création et la gestion commune de services et d'institutions;
- organiser l'exécution commune des compétences propres;
- organiser le développement d'initiatives communes[1].

Les pouvoirs publics qui participent à l'accord de coopération conservent leurs compétences dans le domaine. Souvent, des accords de coopération sont une solution élégante pour des problèmes pour lesquels la répartition des compétences n'est pas très claire.

Dans certains cas, des accords de coopération sont soumis à l'approbation des conseils législatifs des gouvernements concernés. Il en est ainsi pour les accords de coopération concernant des matières qui sont normalement réglées par les parlements ainsi que pour des accords de coopération qui pourraient peser sur les finances des autorités impliquées ou lier des belges au niveau personnel.

Certains d'accords de coopération sont particulièrement importants pour le développement durable. Par exemple, l'accord de coopération sur la politique internationale d'environnement[2] qui a créé le Comité de coordination des politiques internationales d'environnement (CCPIE) et l'accord de coopération sur la politique scientifique. Il s'agit d'un groupe de travail permanent qui se rattache aussi bien à la Conférence interministérielle environnement qu'à la Conférence interministérielle de politique internationale. Le CCPIE est chargé, entre autre, de la préparation des positions de la Belgique dans les organisations internationales, de la composition des délégations belges et du suivi des décisions prises dans les organisations internationales. Il se réunit tous les quinze jours.

L'accord de coopération sur la recherche scientifique pour le développement durable[3] règle l'implication des régions dans le plan fédéral de recherche scientifique.

2. Conseils d'avis

Dans la division précédente ont été décrites les institutions officielles, leurs compétences et leurs actions de développement durable. A chaque niveau, le rôle de la société civile est reconnu formellement. Dans un certain nombre de cas, cette reconnaissance officielle a mené à la création de conseils, constitués de représentants de la société civile, qui donnent des avis aux autorités sur les propositions de politiques. Cette deuxième section donne la composition et le mandat des principaux conseils d'avis auxquels ces autorités peuvent faire appel dans le domaine du développement durable.

---

1. Article 92bis, §1, ajouté à la loi spéciale du 8/08/1980 *de réformes institutionnelles* (MB 15/08/1980) par l'article 15 de la loi spéciale du 8/08/1988 (MB 13/08/1988), dernière modification par la loi spéciale du 28/12/1994 (MB 19/01/1995).
2. Accord de coopération du 5/04/1995 *entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-capitale, concernant la politique internationale de l'environnement* (MB 13/12/1995).
3. Accord de coopération du 24/10/1997 *entre l'Etat fédéral et les régions, concernant le plan de d'appui scientifique à une politique de développement durable* (MB 4/02/1998).

a. Niveau international

Aux Nations unies, le **Conseil consultatif de haut niveau** est constitué d'éminents experts dans le domaine de l'environnement, du développement durable et de disciplines associées. La composition de ce conseil tend à un équilibre aussi bien entre les différentes parties du monde qu'entre hommes et femmes. Ce conseil consultatif prépare des avis et des rapports sur la mise en œuvre du plan Action 21 et de la Déclaration de Rio, pour le Secrétaire général des Nations unies. Il se réunit annuellement avant la réunion de la CDD.

De plus, les représentants de la société civile sont invités à participer davantage à la CDD, ainsi qu'à la mise en œuvre du développement durable en général. Depuis 1998, des tables rondes avec les représentants des grands groupes sociaux sont devenues un élément constitutif des séances de la CDD.

b. Union européenne

Le Comité économique et social est composé de représentants des différentes organisations socio-économiques. Il donne des avis sur les propositions de la Commission européenne au Conseil de l'UE ou à la Commission européenne. Le Traité de la CE impose la consultation du Comité économique et social dans certains cas. Le comité peut également donner un avis de sa propre initiative, par exemple les avis sur la taxe CO_2-énergie (1996), sur le rôle de l'UE quant au développement urbain (1996) et sur la coopération au développement (1997).

Le Comité des régions est composé de représentants des autorités locales et régionales, sur proposition des Etats membres. Le Comité donne des avis au Conseil de l'UE ou à la Commission européenne sur les propositions qui concernent les régions. Ici aussi, sa consultation est obligatoire dans certains cas prévus par le Traité sur la CE, ce qui ne veut pas dire qu'il ne peut pas donner d'avis de sa propre initiative. Ainsi le Comité des régions a utilisé son droit d'initiative pour formuler des avis sur l'emploi (1996), sur les réformes de la politique agricole (1996) ou sur le changement climatique (1997).

Le **Forum général consultatif européen en matière d'environnement et de développement durable** (antérieurement le Forum général consultatif en matière d'environnement), contrairement aux deux conseils d'avis précédents, a été créé sur base d'une décision de la Commission européenne et non par le Traité sur la CE. Il est composé de 32 membres, experts en matière d'environnement et de développement durable. Les membres sont des représentants du secteur de l'industrie et de la production, de la vie économique, des autorités régionales et locales, des organisations professionnelles, des syndicats ainsi que des organisations de défense de l'environnement et des consommateurs. Le Forum est consulté par la Commission européenne, quand cette dernière le juge utile, en matière d'environnement et de développement durable dans l'UE ou l'ensemble de l'Europe. Le Forum a publié entre autre un rapport avec des recommandations quant à la politique de développement durable.

Le **Comité des consommateurs** est un conseil d'avis créé par une décision de la Commission européenne. Il est composé de 20 membres. Quinze membres représentent les associations de consommateurs nationales et régionales, les cinq autres membres représentent les organisations de consommateurs européennes. Le comité est consulté sur la protection des intérêts des consommateurs dans l'UE.

c. Etat fédéral

Dans les conseils fédéraux une répartition équitable entre hommes et femmes est obligatoire.

Le **Conseil fédéral du développement durable** (CFDD) (antérieurement le Conseil national du développement durable) est un conseil consultatif. Sa composition est la suivante:

Membres effectifs: représentants d'organisations pour la coopération au développement, d'organisations de défense de l'environnement, d'organisations de consommateurs, de travailleurs, d'employeurs, de producteurs d'énergie ainsi que des experts.

Sont aussi membres, avec une voix consultative, des représentants de chaque membre des gouvernements fédéral, des régions et des communautés. Le CFDD exerce ses fonctions de sa propre initiative ou à la demande d'un membre du gouvernement fédéral ou du parlement fédéral.

Les tâches du Conseil sont la formulation d'avis, la recherche, la réflexion et la sensibilisation autour du thème du développement durable (voir Partie 5). L'avant-projet de plan fédéral de développement durable doit être soumis au Conseil pour avis. Le Conseil a organisé en 1996 une conférence sur le droit des générations futures.

Le Conseil central de l'économie (CCE) est un conseil social et économique composé d'une part de représentants de l'industrie, de l'agriculture, du commerce et de l'artisanat et d'autre part des travailleurs. Ce conseil donne son avis sur les questions relatives à la vie des entreprises soit de sa propre initiative, soit à la demande d'un membre du gouvernement fédéral ou des chambres législatives. La Commission de suivi des écotaxes doit consulter le CCE et les conseils d'environnement régionaux avant de formuler ses avis (voir Partie 5).

Le Conseil national du travail (CNT) est un conseil social et économique composé de représentants des employeurs et des travailleurs. Il donne son avis soit sur demande, soit de sa propre initiative, sur des matières générales de caractère social concernant les employeurs et les travailleurs (voir Partie 5). C'est au CNT que les conventions collectives de travail sont conclues. Le CNT émet aussi des avis quant aux conflits de compétences entre les Comités paritaires.

Le **Conseil de la consommation** est composé de représentants des organisations de consommateurs, des producteurs, des distributeurs, des classes moyennes et des agriculteurs. De sa propre initiative ou sur demande du Ministre des affaires économiques ou du gouvernement, il donne des avis sur les problèmes qui touchent à la consommation de produits et de services et tout ce qui touche les intérêts des consommateurs en général (voir Partie 5).

d. Régions et communautés

Au niveau des régions et des communautés il n'existe pas de Conseil du développement durable tel qu'il en existe un au niveau fédéral, mais dans les trois régions il y a des conseils qui se préoccupent de problématiques liées au développement durable.

i. Région flamande

En Région flamande, la représentation des hommes et des femmes doit être équilibrée en nombre dans les conseils consultatifs.

Le **Conseil flamand pour l'environnement et la nature** (MiNa-Raad). Il s'agit d'un conseil d'avis composé d'experts et de représentants d'organisations de défense de l'environnement et de la nature, des petites et moyennes entreprises, des agriculteurs, d'organisations patronales et de travailleurs, des conseils "verts"[1].

Le Gouvernement flamand est tenu de solliciter l'avis du conseil sur les avant-projets de décrets concernant l'environnement et la nature, les lignes de force en matière de politique environnementale et la politique budgétaire y afférente, les projets d'arrêtés concernant les règles pour la reconnaissance et la subvention des organisations environnementales. La Commission de suivi des écotaxes doit demander l'avis du MiNa-Raad avant de formuler ses avis. Le MiNa-Raad peut émettre des avis de sa propre initiative et aussi réaliser des études en fonction de ces avis. Il a déjà souvent fait valoir ce droit d'initiative, par exemple dans un avis de 1993 concernant le développement durable. Le Conseil a organisé en 1997 un débat: Le développement durable en Flandre cinq ans après Rio.

Le **Conseil social et économique de Flandre** (SERV) est un conseil consultatif socio-économique composé de représentants des organisations de travailleurs, d'employeurs, des classes moyennes et de l'agriculture.

L'avis du SERV est obligatoire sur:

- les avant-projets de décrets à dimension socio-économique ou portant sur la reconversion professionnelle et la formation continue, la formation, l'enseignement et les matières personnalisables;
- les initiatives législatives à dimension socio-économique et pour lesquelles la concertation est obligatoire.

Dans d'autres cas, il peut lui-même prendre l'initiative d'émettre des avis et de réaliser des études. Au sein du SERV une Commission pour l'environnement et une Commission pour les routes flamandes ont notamment été créées.

1. Les conseils des secteurs verts sont les conseils de la chasse, de la nature, de la forêt et de la pêche fluviale.

ii. Région de Bruxelles-capitale

Dans la Région de Bruxelles-capitale la parité linguistique et la représentation équilibrée d'hommes et de femmes dans les conseils d'avis doivent être respectées.

Le **Conseil pour l'environnement de la Région Bruxelles-capitale** est un conseil d'avis composé du président du Conseil supérieur bruxellois pour la conservation de la nature, d'experts, de représentants d'organisations de défense de l'environnement, d'organisations de travailleurs et d'employeurs, des classes moyennes, des membres bruxellois de l'association des villes et des communes, du service responsable pour l'enlèvement et le traitement des immondices, des organisations des consommateurs.

Le gouvernement régional est tenu de demander l'avis du conseil sur tout avant-projet d'ordonnance et d'arrêté réglementaires en matière d'environnement. La Commission de suivi des écotaxes doit demander l'avis du Conseil pour l'environnement avant de formuler ses avis. En plus, le conseil dispose du droit d'initiative pour émettre des avis. Outre les tâches consultatives, le conseil est aussi institué comme Conseil supérieur pour la distribution d'eau et il exerce les compétences de commission d'avis auprès de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement.

Le Conseil économique et social pour la Région de Bruxelles-capitale est un conseil consultatif socio-économique composé de représentants des organisations patronales, des classes moyennes et des organisations des travailleurs. Le gouvernement bruxellois doit demander l'avis du conseil sur les avant-projets d'ordonnances sur des thèmes économiques et sociaux où la concertation est exigée. En outre, le conseil peut formuler de sa propre initiative des avis et des recommandations et réaliser des études. Le conseil a également une fonction de concertation entre les interlocuteurs sociaux et le gouvernement bruxellois quant à l'ensemble des matières ayant trait au développement régional et à la planification.

La Commission régionale de développement (CRD) est un conseil consultatif composé de représentants des conseils d'avis bruxellois, des représentants des communes bruxelloises et d'experts indépendants. Les conseils d'avis ayant des représentants dans le CRD sont: le Conseil économique et social pour la région de Bruxelles-capitale, la Commission royale des monuments et des sites de la région de Bruxelles-capitale, le Conseil de l'environnement de la région de Bruxelles-capitale et la Commission consultative pour l'étude et l'amélioration des transports publics. La CRD donne son avis sur l'exécution de la législation en matière de planification et d'urbanisme dans la Région de Bruxelles-capitale. Elle est chargée de donner un avis motivé sur les projets du plan régional de développement, du plan régional d'affectation du sol, les ordonnances régionales d'urbanisation, sur les dossiers des plans communaux de développement et sur les programmes d'action prioritaires. Chacun des quatre conseils d'avis représentés dans la CRD est également invité à donner son avis sur le projet de plan régional de développement. La CRD peut également prendre des initiatives et formuler des propositions quant à la préparation et la réalisation de plans de développement, de plans d'affectation du sol et de règlements d'urbanisme. Le gouvernement peut demander son avis sur d'autres matières ayant trait au développement de la région.

iii.Région wallonne

Le **Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable** (CWEDD) est un conseil consultatif composé de représentants des organisations patronales, des organisations agricoles, des organisations des travailleurs, des classes moyennes, des organisations de défense de l'environnement, des organisations des consommateurs, des villes et des communes, d'experts, du président ou vice-président des conseils "verts" (nature, forêts, agriculture), des commissions d'environnement (déchets, eaux de surface, carrières) et de la commission pour l'aménagement du territoire. Il donne son avis sur le rapport sur l'état de l'environnement et rédige une note de prospective sur le sujet. Il donne aussi son avis sur le plan d'environnement de la Région wallonne, la reconnaissance et le retrait des bureaux agréés pour faire des études d'incidence sur l'environnement (études d'impact). La Commission de suivi des écotaxes doit demander l'avis du CWEDD avant de formuler ses avis. Il a le droit à l'information concernant chaque rapport relatif aux études d'incidence et peut prendre l'initiative de formuler un avis en cette matière. Dans la pratique, les avis et l'examen des études d'incidences représentent une grande partie du travail du CWEDD.

Le Conseil économique et social pour la Région wallonne (CESRW) est un conseil consultatif social et économique composé de représentants des travailleurs et de l'industrie, des grandes entreprises non industrielles, de l'agriculture et des classes moyennes. D'une part, le CESRW donne des avis, des recommandations ou réalise des études sur des thèmes socio-économiques et d'autre part, il a une compétence en matière de concertation entre les partenaires sociaux et le gouvernement wallon. Le CESRW donne son avis de sa propre initiative ou à la demande du gouvernement.

C. Vue d'ensemble du cadre du rapport

1. Cadre conceptuel

a. Un mode de développement durable

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

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

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

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

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

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

b. Modèle global et composantes thématiques du rapport

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

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

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

2. Cadre institutionnel

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

a. Autorités publiques

Les autorités publiques décrites dans ce cadre institutionnel sont celles qui déterminent les politiques de développement durable à cinq niveaux de décision. Ces niveaux sont: le niveau international, l'Union européenne, le niveau national constitué de l'Etat fédéral, des communautés et des régions, le niveau des provinces et celui des communes.

Dans la section consacrée au niveau international, l'accent est mis sur les Nations unies, qui ont eu un rôle pionnier et gardent un rôle central en matière de développement durable. L'Union européenne est traitée comme un niveau à part, car elle a une importance particulière dans les politiques de la Belgique et des autres Etats membres, étant données ses compétences souveraines vis-à-vis d'eux. Une partie importante des politiques

de l'UE concerne la mise en oeuvre d'un développement durable et vise à l'intégration de la politique environnementale dans les autres politiques.

Le fonctionnement des différents niveaux de l'Etat fédéral, des communautés et des régions est alors décrit, en traitant tout d'abord ces niveaux indépendamment les uns des autres puis en exposant les possibilités de coopération entre eux. Les niveaux provincial et communal sont inclus pour compléter l'aperçu.

Le but de cette description du cadre institutionnel est que la suite du rapport soit lue avec une bonne compréhension des grandes lignes de la structure de l'Etat belge puisque la répartition des compétences a une grande influence sur ce que peut réaliser l'Etat fédéral. A chaque niveau de décision, l'exposé est structuré comme suit:

- rôle et compétences du niveau de pouvoir considéré;
- institutions dont il dispose pour élaborer les politiques, en général, et plus spécifiquement les politiques pour un développement durable;
- instruments juridiques et de planification.

b. Conseils d'avis

La seconde division de la description du cadre institutionnel porte sur la société civile, laquelle est de plus en plus consultée au sein des conseils d'avis établis par la législation. Dans certains cas, les avis de ces conseils sont obligatoires mais ils peuvent aussi être donnés d'initiative. Les rôles de ces conseils dans la préparation des politiques sont également présentés de façon succincte dans ce rapport, à tous les niveaux. Les conseils aux niveaux international, européen (UE) et national qui ont une mission liée au développement durable et aux thèmes de ce rapport sont repris avec une courte description de leur composition et de leur action. Quant aux conseils fédéraux (Conseil fédéral du développement durable, Conseil central de l'économie, Conseil national du travail et Conseil de la consommation) c'est dans la Partie 5 de ce rapport que sont décrites leurs actions pour la période entre 1992 et mi-1998, de façon plus détaillée puisque ce rapport est centré sur l'action menée au niveau fédéral.

Comité de lecture

Chapitre cadre conceptuel

- Dr Olivier Godard, Directeur de recherche au CNRS, Laboratoire d'Econométrie, Ecole polytechnique (Paris).
- Dr Joke Waller-Hunter, Directrice, Direction de l'Environnement de l'OCDE.
- Dr Pascale Morand Francis, Directrice de LEAD[1]-Europe (Genève).

Chapitre cadre institutionnel

- Dr Nicolas de Sadeleer, Directeur du Centre d'étude de droit de l'environnement, Faculté de droit des Facultés universitaires Saint Louis.
- Jeroen Van Nieuwenhoven, Référendaire adjoint au Conseil d'Etat et collaborateur scientifique bénévole en droit constitutionnel à la KUL.

1. LEAD (Leadership for Environment and Development) est un réseau mondial de programmes de formation orienté vers l'acquisition des capacités nécessaires pour réussir les défis actuels de l'environnement planétaire et du développement durable.

D. Bibliographie

1. Bibliographie générale

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: gopher://gopher.un.org:70/11/conf/unced/French

Gouzée N., Zuinen N., Willems S. (1999). *Planning paper n° 85. Le développement durable: un projet à l'échelle mondiale*. Bruxelles: Bureau fédéral du plan.

Rapport Brundtland (1987) voir CMED (1987).

UNCD (1997). *Programme for the Further Implementation of Agenda 21*. gopher://gopher.un.org:70/00/ga/recs/spec/RES-S19.2

2. Bibliographie du chapitre cadre conceptuel

Amnesty international (1998). *Annual report 1998*. Les éditions francophones d'Amnesty international (1998).

Bailly J-P. (1998a). *Prospective, débat, décision publique. La prospective face à un nouveau contexte*. Futuribles n° 235.

Bailly J-P. (1988b). *Vers de nouvelles relations entre prospective et décision publique*. Futuribles n° 235.

Cohen e.a. (1998). *Estimates of coastal populations*. Science 278 (5341). pp.1211-12.

Commission des communautés européennes (1998). *Plan d'action pour la politique des consommateurs 1999-2001*. Communication de la Commission. Bruxelles.

Commission 1 du 12e Congrès des économistes belge de langue française en novembre (1996). *Avec quelle croissance devons-nous apprendre à vivre?* Charleroi: CIFOP.

Fondation Roi Baudouin en collaboration avec ATD Quart monde Belgique et l'Union des villes et communes de Belgique section CPAS (1994). *Rapport général sur la pauvreté*. Bruxelles.

German Bundestag (1999). 13th Legislative Period. *The concept of Sustainability*. Enquete Commission on the "Protection of Humanity and the Environment – Objectives and General Conditions of Sustainable Development". Bonn.

GESAMP (IMO/FAO/UNESCO-IOC/WMO/WHO/IAEA/UN/UNEP Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection) (1990). *The state of the marine environment*. Oxford and London: Blackwell.

Gillet M., Gouzée N. (1998). *Planification stratégique en matière de déchets pour un développement durable: contexte international et responsabilités des autorités privées et publiques*. 13e Congrès des économistes belges de langue française. Commission 3. Charleroi: CIFOP.

Godard O. (1998). *Le principe de précaution. Comment le définir, comment le faire appliquer? Réflexion sur la nature du principe de précaution*. Séminaire du 18 novembre donné à l'Université libre de Bruxelles. http://www.ulb.ac.be/igeat/cedd/doc/ez/pp_godard.htm

Hatem F., Malpède D. (1992). *Le développement humain: genèse et perspective*. Economie prospective internationale n°49, 1er trimestre 1992.

IPCC (1995). *IPCC Second Assessment Synthesis of Scientific-Technical Information relevant to interpreting Article 2 of the UN Framework Convention on Climate Change*. http://ipcc.ch/pub/sarsyn.htm

Jonas H. (1990). *Le principe de responsabilité, une éthique pour la civilisation technologique*. Paris: CERF.

Max Havelaer Belgique (1998). *Bekendheidsonderzoek*. Enquête réalisée par DIMARSO Gallup-Belgium pour Max Havelaer de juin 1997 à janvier 1998.

Nicaise I., Van Regenmortel T. (1997) *Discussienota armoedebestrijding*. Leuven: HIVA.

OCDE (1997). *Modes de consommation et de production écologiquement viables. Définition des concepts*. Paris: OCDE.

OCDE (1998). *Vers des modes de consommation durable. Le point sur les initiatives des pays membres*. Paris: OCDE.

OCDE (1999). SG / SD(99)1. 23 / 04 / 99. *Rapport intérimaire relatif au projet triennal de l'OCDE sur le développement durable*. Paris: OCDE.

Oslo Ministerial Round table (1995). http: / / www.mbnet.mb.ca / linkages / consume / oslo000.html

PNUD (1991 à 1998). *Rapport mondial sur le développement humain*. Paris: Economica.

Raad voor het Milieubeheer (1996). *Advies 96/07. Duurzame consumptie: een reëel perspectief*. 's-Gravenhague: RMB.

Rapport général sur la pauvreté (voir Fondation Roi Baudouin 1994).

UICN / UNEP / WWF (1991). *Caring for the earth. A strategy for sustainable living*. Gland, Switzerland.

UNICEF (1999). *La situation des enfants dans le monde.* New York: UNICEF.

United Nations (1999). http: / / www.un.org / esa / sustdev / conprod.htm (15 / 03 / 99).

Vranken J., Geldof D., Van Menxel G. (1997). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1997*. Leuven: Acco.

3. Bibliographie du chapitre cadre institutionnel

Alen A. (1995). *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*. Deurne: Kluwer Rechtswetenschappen België.

Alen A., Ergec R. (1994). *La Belgique fédérale après la quatrième réforme de l'Etat de 1993*. Bruxelles: Ministère des affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement.

CIDD (1999). *Rapport de la Commission interdépartementale du développement durable 1997-1998* et *Rapports des membres de la Commission interdépartementale de développement durable*. Bruxelles: Bureau fédéral du plan. (rapports non publiés).

Cour d'arbitrage. Arrêt n° 66, 30 / 06 / 1988. MB 21 / 07 / 1988.

Cour d'arbitrage. Arrêt n° 67, 9 / 11 / 1988. MB 2 / 12 / 1988.

Cour de justice et tribunal de première instance des communautés européennes (1998). *Communication. Renumérotation des traités.* Les activités de la Cour de justice et du tribunal de première instance des communautés européennes, n° 31 / 98. http: / / europa.eu.int / cj / fr / act / 9831fr.htm (20 / 01 / 1999).

Devroe W., Wouters J. (1996). *De Europese Unie. Het verdrag van Maastricht en zijn uitvoering: analyse en perspectieven*. Leuven: Peeters.

Documents parlementaires, Chambre, 1996-1997, n° 834 / 1. *Projet de loi relatif à la coordination de la politique fédérale de développement durable*. Exposé des motifs. http: / / lachambre.be

EU (1997). *The first 5 years. Implementation of Agenda 21 in the European community*. http: / / europa.eu.int / comm / dg11 / agend21 / implem.htm (6 / 01 / 1999).

Ingelaere Fr., Lavrysen L., Vanden Bilcke C. (1992). *Inleiding tot het Internationaal en Europees milieurecht*. Brussel: E. Story-Scientia.

Moerenhout R., Smets J. (1994). *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.* Deurne: Kluwer Rechtswetenschappen België.

Nations unies. http://www.unsystem.org/indfx2.html (22/01/1999).

Nations unies. http://www.unsystem.org/indfx5.html (22/01/1999).

Organisation mondiale du commerce. http://www.wto.org (22/01/1999).

Schermers H., van Houtte H. (1987). *Internationaal en Europees recht.* Antwerpen: Kluwer.

Seutin B., van Haegendoren G. (1994). *De nieuwe bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten*. Brugge: die Keure.

UE (1998). *Conclusions de la présidence* (12/37). Bulletin EU 6. http://europa.EU.int/abc/doc/off/bull/fr/9806/i1011.htm (21/01/1999).

Van Orshoven P. (1993). *Brussel, Brabant en de minderheden*. In Alen A., Seutens L.P. (Reds.). *Het federale België na de vierde staatshervorming*. pp.227-264. Brugge: die Keure.

Partie 2 Indicateurs pour un développement durable

Cette Partie 2 décrit les 4 thèmes de ce rapport sur base d'une série d'indicateurs. Son premier chapitre expose le cadre méthodologique dans lequel s'inscrivent les liens entre ces indicateurs. Le second chapitre est consacré à la situation internationale, tandis que le troisième présente la situation nationale.

A. Cadre méthodologique: le modèle DPSIR

Qu'est-ce qu'un indicateur pour la prise de décision en faveur d'un développement durable? C'est une mesure du caractère soutenable ou non de l'état et du développement des ressources économiques, sociales, environnementales et institutionnelles de la société. Cette mesure peut être faite tant à l'échelle internationale, régionale que nationale ou locale.

Ce type d'indicateur synthétise et simplifie une information diversifiée relative à certains phénomènes ou certaines tendances considérées comme critiques dans une optique de développement durable. C'est donc un outil de communication, qui peut prendre une forme tant quantitative que qualitative[1]. Ces indicateurs permettent de rendre compte de la situation observée et de surveiller l'évolution de variables concernant la situation économique, la société, les écosystèmes (pollution, ressources naturelles...) et les institutions. Ce sont donc des outils d'évaluation des systèmes concernés et des outils de planification des décisions à prendre pour s'orienter vers des systèmes plus durables.

Les indicateurs proposés dans cette Partie décrivent la situation relative aux quatre thèmes du rapport: le changement des modes de consommation, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la protection de l'atmosphère et la protection du milieu marin.

1. Exemples: les drapeaux vert et rouge signalant l'autorisation ou l'interdiction de se baigner en mer, ou encore la disparition progressive d'espèces de lichens suite à l'augmentation de la pollution.

1. Modèle DPSIR

Pour interpréter les indicateurs relatifs aux quatre thèmes du rapport, il est nécessaire de disposer d'un modèle définissant les principaux liens qui existent entre eux. Le modèle choisi est à la base d'un nombre croissant de travaux effectués aux niveau national et international en matière d'indicateurs pour un développement durable et en matière d'intégration des politiques économiques, sociales et environnementales[1]. Il a été développé récemment par l'Agence européenne pour l'environnement dans le cadre de l'intégration des politiques européennes des transports et de l'environnement sous la forme DPSIR[2] (Drivers-Pressure-State-Impact-Response). La signification des initiales DPSIR correspond à 5 fonctions.

D pour *Driving forces:* cette première fonction désigne les forces directrices, c'est-à-dire les activités et processus humains: la production de biens et services, le tourisme, l'épargne, etc.

P pour *Pressure:* la seconde fonction correspond aux pressions exercées sur les ressources environnementales et humaines: les émissions de gaz à effet de serre, le chômage, etc.

S pour *State:* la troisième fonction décrit la situation des ressources naturelles et humaines sur lesquelles les pressions exercent leurs effets: la concentration d'ozone, le pourcentage de personnes vivant sous le seuil de pauvreté, etc.

I pour *Impact:* la quatrième fonction décrit les conséquences directes pour l'homme et son environnement des pressions exercées sur eux ainsi que les effets liés au changement de l'état de la société et du milieu naturel: la mortalité due à certaines formes de pollution, certains problèmes de santé, etc.

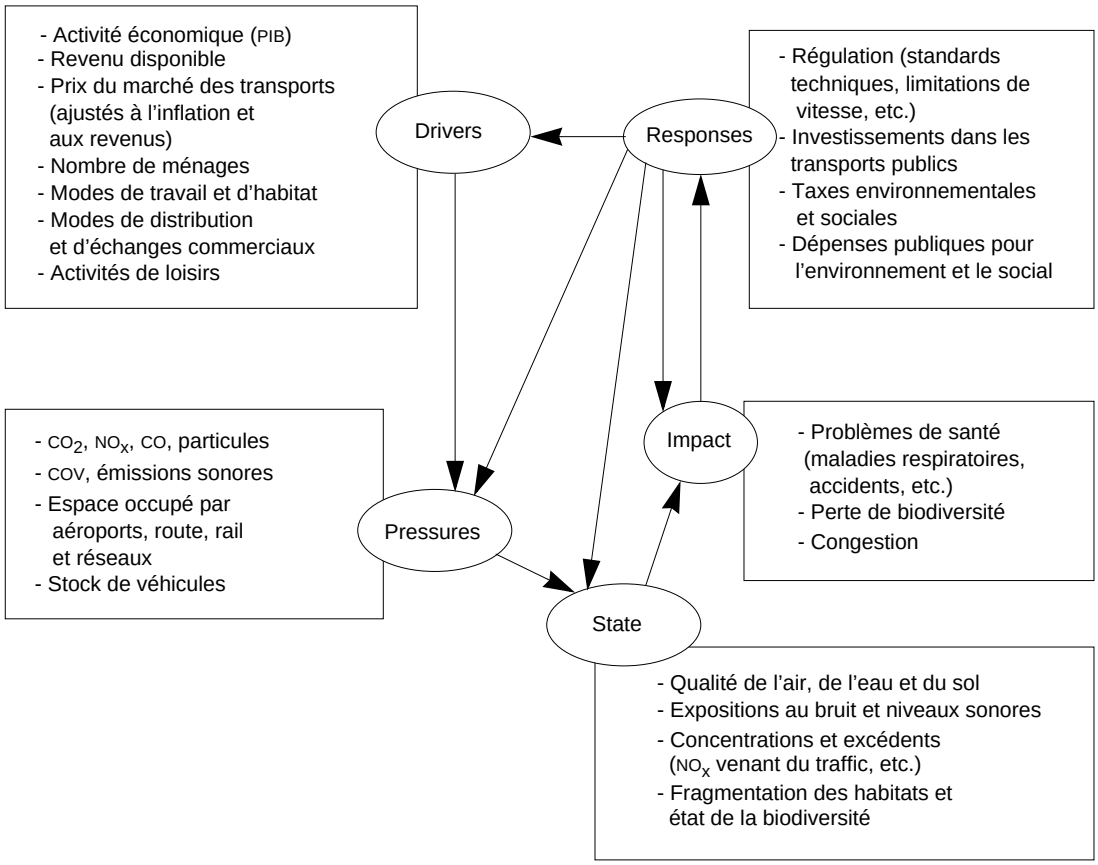
R pour *Response:* la cinquième fonction correspond aux choix politiques et sociétaux effectués pour répondre à des problèmes sociaux et environnementaux: le niveau des dépenses publiques, l'existence de revenus minimum d'existence, etc.

Sans prétendre offrir une modélisation complète des interactions entre tous les facteurs économiques, sociaux et environnementaux du développement, ce modèle DPSIR permet d'approcher les liens complexes entre activités économiques et situation de la société et de l'environnement (voir figure 6). Selon ce modèle, il y a un lien causal entre les forces directrices et les pressions exercées sur les états de l'environnement et de la société. Les impacts qui en résultent mènent finalement à des réponses sociétales qui assurent la dynamique du système. Ce modèle permet ainsi d'établir des connections entre les causes des problèmes environnementaux et sociaux, leurs impacts et les réponses apportées par la société pour y remédier. Les indicateurs peuvent être associés ou répartis selon les 5 fonctions de cette approche.

1. Il a notamment été choisi par la Commission du développement durable pour classer plus de 130 indicateurs pour un développement durable dans le cadre de l'exercice international de test des indicateurs pour un développement durable (voir chapitre 3 Réponses).
2. Ce modèle est basé sur les travaux de la Commission du développement durable ainsi que sur ceux de l'OCDE en matière d'indicateurs environnementaux (modèle Pressure-State-Response).

Mais, en fonction des thématiques choisies et des liens de cause à effet mis en évidence, certains indicateurs peuvent se retrouver dans l'une ou l'autre fonction[1]. La classification des indicateurs selon ces 5 fonctions n'est donc pas univoque. La figure 6 donne, pour l'exemple des transports, plusieurs indicateurs relatifs à chaque fonction du modèle DPSIR.

FIGURE 6 - Le cadre DPSIR pour le rapportage sur les impacts environnementaux des transports



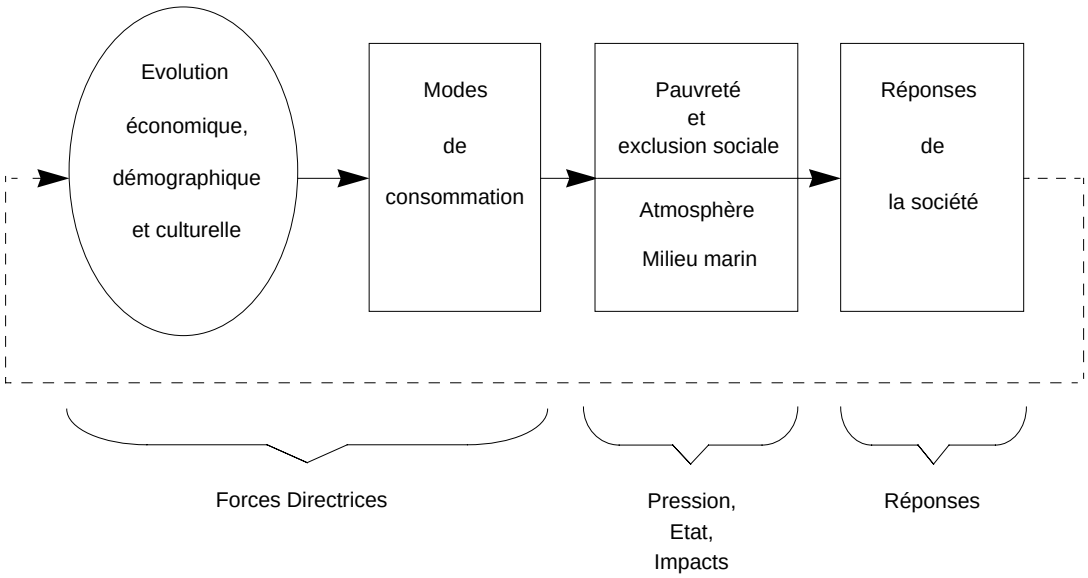
Source: AEE (1998).

1. Par exemple, le taux d'analphabétisme peut être repris dans les fonctions pression, état ou impact en fonction de l'interprétation qui en est faite. En effet, un taux d'analphabétisme élevé peut être interprété comme un facteur menant plus facilement à des situations de pauvreté, donc comme un indicateur de pression. Il peut aussi être considéré comme un indicateur montrant l'état de la pauvreté. C'est notamment ce que fait le PNUD en incluant cet indicateur dans l'indice de pauvreté humaine. Mais il peut aussi être considéré comme la conséquence d'une situation importante de pauvreté, et alors être classé comme indicateur d'impact. Un autre exemple est l'indicateur des prises de poissons. Dans ce cas, il n'est pas possible de distinguer s'il s'agit d'une force directrice ou d'une pression. Les deux sont confondues, car l'activité humaine de pêche (force directrice) exerce elle-même une pression directe sur les ressources en poissons.

2. Premier tableau d'indicateurs

Les indicateurs présentés dans cette partie, les uns pour décrire la situation internationale, les autres pour décrire la situation nationale, sont donc construits sur la base du modèle DPSIR. Comme le schématise la figure 7, ils commencent par indiquer brièvement les principales forces directrices, à savoir les tendances démographiques et économiques générales[1]. Ces forces sous-tendent les évolutions observées dans les 4 thèmes et plus directement l'évolution des modes de consommation. Les indicateurs suivants décrivent les modes actuels de consommation[2] et leurs influences sur les ressources naturelles et humaines. Suit alors la présentation de ces ressources naturelles et humaines, pour les thèmes lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, protection de l'atmosphère et du milieu marin, à l'aide d'indicateurs montrant les pressions exercées sur ces ressources, l'état de ces ressources et les impacts liés à ces pressions. Viennent enfin quelques indicateurs identifiant les réponses ou leviers actionnés par le gouvernement pour endiguer les problèmes de pauvreté et améliorer la protection de l'atmosphère et du milieu marin.

FIGURE 7 - Schéma suivi pour la présentation des tableaux international et national d'indicateurs relatifs aux 4 thèmes du rapport



Les flèches pleines de ce schéma indiquent la succession des modules d'indicateurs présentés dans cette partie du rapport. Sont ainsi mis en évidence les effets directs des croissances démographique et économique sur les modes de consommation, puis les effets de ceux-ci sur la pauvreté et les problèmes de pollution de l'atmosphère et du milieu marin, tant au niveau mondial que national. Toutes les flèches de relations de cause à effet existantes ne sont pas indiquées ici, car elles n'ont pas toutes été mises en évidence, loin s'en faut. La flèche en pointillés remontant des réponses aux forces directrices montre que cet enchaînement est, en fait, une boucle illustrant la notion de développement illustrée dans la Partie 1. Les réponses ou possibilités de décision et d'action, notamment politiques, permettent d'orienter différemment les forces directrices, pour corriger

1. Pour le chapitre consacré à la description de la situation nationale, d'autres forces directrices sont également analysées: les facteurs sociologiques, l'infrastructure et les techniques commerciales.
2. Les modes de consommation sont considérés comme des forces directrices car il s'agit aussi d'activités et de processus humains.

leurs impacts en terme d'aggravation de la pauvreté et de dégradation de l'environnement. Le système devrait ainsi pouvoir évoluer selon un processus d'apprentissage collectif. Ses capacités d'autorégulation s'amélioreraient progressivement avec une intégration croissante de l'environnement et du développement, au fur et à mesure que seraient réorientées ou mieux prises en compte les forces directrices. Il est évident que cette structure ne rend pas ou trop peu compte d'une série d'autres interactions comme celles existant entre les problèmes de pauvreté et les problèmes de pollution, ou comme les effets rétroactifs, etc. Elle constitue néanmoins un premier pas dans la voie d'une analyse plus systémique des liens complexes entre ces thèmes.

Les deux chapitres suivants appliquent ce modèle successivement à la situation internationale et à la situation nationale pour les 4 thèmes du rapport: changement des modes de consommation, lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, protection de l'atmosphère et protection du milieu marin. La sélection des indicateurs résulte du choix des auteurs de ce rapport. Elle a été basée sur plusieurs listes d'indicateurs: la liste d'indicateurs pour un développement durable de la Commission du développent durable (CDD), la liste des indicateurs environnementaux de l'OCDE, la liste d'indicateurs développée au Bureau fédéral du plan dans le cadre de l'exercice de benchmarking. D'autres indicateurs spécifiques aux thèmes traités ont été ajoutés, quand cela s'avérait nécessaire. Les principaux critères de sélection des indicateurs ont été leur pertinence pour la prise de décision et la disponibilité des données en Belgique.

B. Situation internationale et son évolution

Les 4 thèmes de ce rapport étant des problématiques mondiales, il est utile d'en saisir la portée et les enjeux internationaux à l'aide d'une série d'indicateurs. C'est ce que tente de faire ce chapitre. Il est construit selon le modèle DSPIR décrit dans le cadre méthodologique. Grâce à un ensemble d'indicateurs, ce chapitre commence donc par décrire une série de forces directrices générales. Il présente ensuite les modes de consommation dans les pays en développement et les pays industrialisés, la pauvreté, l'atmosphère et le milieu marin. Il se termine par l'examen d'un indicateur des réponses apportées par les gouvernements pour infléchir certaines tendances lourdes observées dans les thèmes de ce rapport: l'évolution de l'aide publique au développement.

1. Forces directrices

a. Facteurs économique et démographique généraux

Les croissances démographique et économique font partie des principales forces directrices[1] qui ont influencé ces 50 dernières années les modes de consommation, ainsi que les problèmes de pauvreté et de pollution de l'atmosphère et du milieu marin. Leurs évolutions depuis plus d'un siècle sont décrites ci-dessous.

i. Croissance démographique

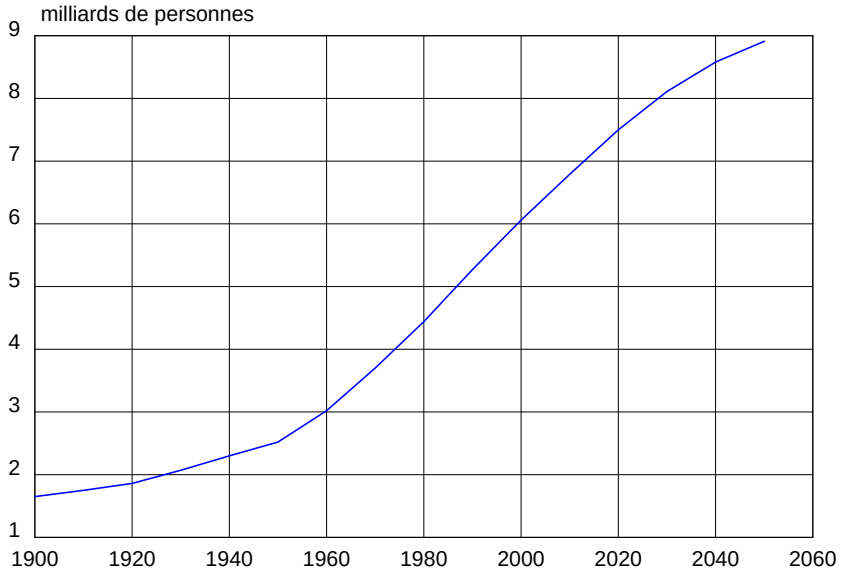
La population a augmenté à un rythme soutenu à partir des années 50-60 (voir figure 8): 1,8% en moyenne par an de 1960 à 1997. Ce sont les pays en développement qui ont tiré à la hausse ce taux de croissance, avec une croissance démographique annuelle de 2,2% en moyenne. Cependant, ces taux de croissance ralentissent depuis plusieurs années.

1. D'autres forces directrices d'ordre culturel sont analysées dans la description de la situation nationale (voir page 120).

Les prévisions des Nations unies tablent d'ailleurs sur une poursuite de ce ralentissement au cours des 20 prochaines années. En valeur absolue, la population continuera néanmoins à augmenter et passera d'environ 5,9 milliards d'habitants actuellement (1998) à 7,5 milliards d'habitants en 2020 et à 8,9 milliards en 2050.

FIGURE 8 - Evolution de la population mondiale

Source: Nations unies - Division de la population (1999).



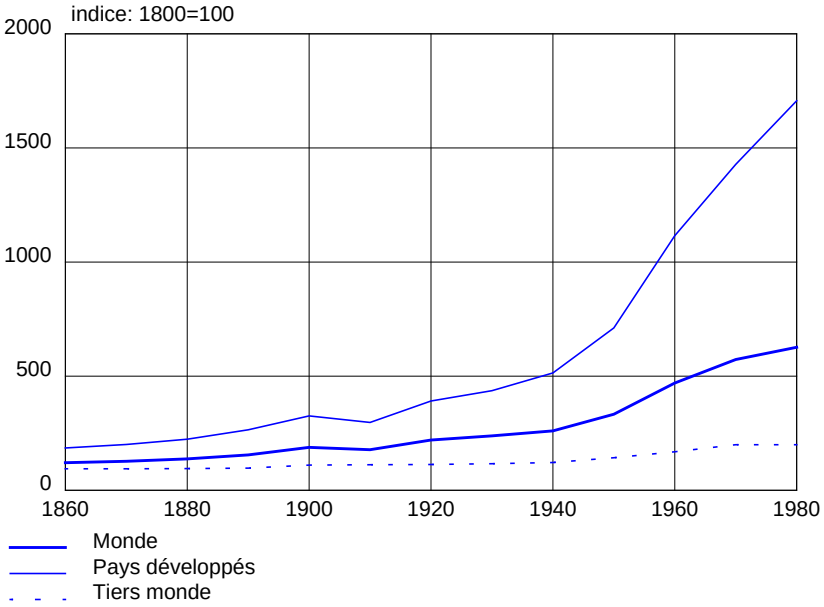
Cette population en croissance, particulièrement dans les pays en développement, est amenée à exploiter davantage un même environnement pour pourvoir à ses besoins de base (notamment sa nutrition). Les difficultés liées à la satisfaction des besoins d'une population en croissance dans un environnement aux ressources limitées ont tendance à se traduire par des tensions sociales importantes.

ii. Croissance économique

La croissance économique mondiale, directement liée à l'évolution de la consommation mondiale, a été modérée tout au long du XIX^{e} siècle et un peu plus soutenue de 1900 à 1950. Mais, c'est surtout à partir de 1950 qu'elle s'est accélérée et c'est principalement dans les pays industrialisés que cette croissance a pris place. Cette évolution récente a entraîné une amélioration considérable de la qualité de vie moyenne dans les pays industrialisés. Mais comme le montre la figure 9, cette croissance s'est aussi accompagnée, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, d'un accroissement de l'inégalité entre les pays industrialisés et les pays en développement.

FIGURE 9 - Tendance historique du PNB par habitant

Source: Bairoch P. (1994).



Les chiffres sont très approximatifs jusqu'en 1950. Ceux relatifs aux pays du tiers monde ne comprennent pas la Chine, et après 1950, ils ne comprennent pas les autres économies planifiées d'Asie.

b. Modes de consommation

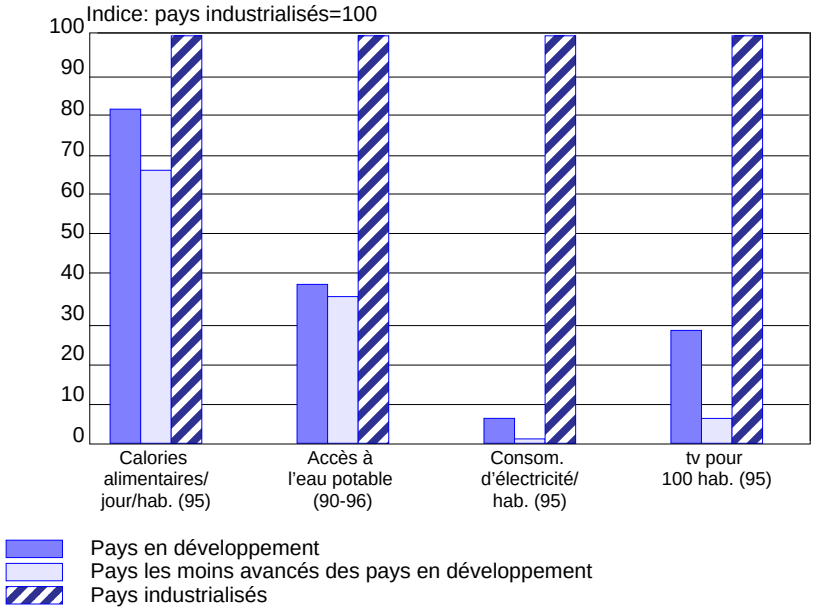
Bien que les modes de consommation tentent progressivement à se ressembler au niveau mondial, il subsiste néanmoins d'importantes disparités entre les pays en développement et les pays industrialisés. Quelques indicateurs de ces écarts sont présentés ci-dessous.

i. Répartition de la consommation

Actuellement, le cinquième de la population mondiale, vivant dans les pays industrialisés, utilise 4/5 des ressources mondiales. Il a, en moyenne, un niveau de vie confortable. Simultanément, une part importante de la population des pays en développement ne peut satisfaire ses besoins vitaux. Plus de 800 millions de personnes souffrent encore de sous-alimentation dans les pays en développement. Seul un gros tiers de la population de ces pays a accès à l'eau potable et la consommation d'électricité y est en moyenne dix fois plus faible que dans les pays industrialisés (voir figure 10). Aussi, les biens d'équipement (télévision, voiture, machine à laver, etc.) présents dans une grande majorité des ménages occidentaux ne sont encore détenus que par une minorité de privilégiés dans les pays en développement.

FIGURE 10 - Ecarts de consommation entre pays industrialisés et pays en développement

Sources: PNUD (1997 et 1998).



Ce tableau est construit sur la base d'un indice égal à 100 dans les pays industrialisés pour les 4 indicateurs considérés. Le tableau se limite donc à montrer pour chaque indicateur les écarts de consommation entre pays industrialisés et pays en développement, y compris les pays les moins avancés.

ii. Conséquences des inégalités mondiales en matière de consommation

Ces inégalités en matière de consommation, qui s'étendent à d'autres domaines que ceux présentés dans la figure 10, ont des répercussions à la fois sociales et environnementales. Dans les pays en développement, la satisfaction en général insuffisante des besoins de base freine le développement de leurs habitants. Cette insatisfaction des besoins de base pousse notamment les habitants à se soumettre à des conditions de travail très sévères, voire illégales dans certains cas et à faire travailler les enfants dès leur plus jeune âge. Elle incite aussi à surexploiter l'environnement naturel (voir Partie 1, chapitre Cadre conceptuel). Dans les pays industrialisés, certaines consommations sont en partie liées aux conditions de surexploitation des pays en développement (dans la mesure où cette consommation est rendue possible par des niveaux des prix très concurrentiels). De nombreux problèmes environnementaux mondiaux (exemple: réchauffement climatique), sont également l'effet des modes de production et de consommation actuels dans les pays industrialisés. Les indicateurs qui suivent illustrent ces phénomènes pour les thèmes sociaux et environnementaux de ce rapport.

2. Pressions-Etats-Impacts: les thèmes sociaux et environnementaux

a. Pauvreté et exclusion sociale

La pauvreté constitue un problème mondial. Des différences manifestes existent dans les niveaux de pauvreté entre pays industrialisés et pays en développement, mais également à l'intérieur de ces groupes de pays. Les indicateurs suivants montrent l'ampleur de ces disparités[1].

i. Qualité de vie

Depuis des siècles, la pauvreté et l'exclusion sociale ont détérioré la qualité de la vie humaine. Cependant, au cours du siècle précédent, des progrès spectaculaires ont été réalisés au niveau mondial pour améliorer la qualité de vie des habitants et réduire la pauvreté: l'espérance de vie a été accrue, la mortalité infantile a pu être réduite et l'apport calorique moyen par habitant a augmenté. Ces progrès globaux masquent cependant des différences importantes entre pays (voir tableau 3).

TABLEAU 3 - Evolution et comparaison de quelques indicateurs relatifs à la qualité de vie

		Pays industrialisés	Pays en développement	Pays les moins développés
Espérance de vie (années)				
	1960	68,4	46,0	39,1
	1995	74,2	62,2	51,2
différence de 1960 à 1995		8%	35%	31%
Mortalité infantile (par 1000 naissances)*				
	1960	39,0	149,0	170,0
	1996	13,0	65,0	109,0
différence de 1960 à 1996		- 67%	- 56%	- 36%
Apport calorique journalier par habitant				
	1970	3.016,0	2.131,0	2.090,0
	1995	3.157,0	2.572,0	2.103,0
différence de 1970 à 1995		5%	21%	1%

* Nombre d'enfants qui meurent avant l'âge d'un an par 1000 naissances.

Source: PNUD (1998).

D'une part, en termes absolus, des différences considérables persistent entre les pays industrialisés, les pays en développement et les pays les moins avancés. D'autre part, les progrès relatifs diffèrent d'un groupe de pays à l'autre. Dans les pays les moins avancés, l'amélioration de la qualité de vie est moindre que dans l'ensemble des pays en développement (voir tableau 3).

1. Cette section est composée d'une série d'indicateurs montrant l'**état** de la situation concernant la pauvreté, l'atmosphère et le milieu marin, ainsi que d'indicateurs illustrant les **pressions** exercées sur les phénomènes de pauvreté, sur l'atmosphère et sur le milieu marin et les **impacts** de ces pressions.

ii. Profil de la pauvreté

La pauvreté est à situer dans une perspective géographique et chronologique ainsi que dans une perspective liée au sexe. La réduction de la pauvreté n'est ni linéaire ni comparable entre les pays. Par exemple, le "pauvre typique" peut, à l'heure actuelle, être vu comme une petite fermière asiatique. Le siècle prochain, il sera peut-être une ouvrière non qualifiée et mal payée des régions urbaines d'Afrique ou d'Amérique latine. Les femmes sont en effet plus vulnérables à la pauvreté, étant donné leur moindre accès à l'éducation, à l'emploi rémunéré, au crédit, à la propriété, etc[1].

La pauvreté et l'exclusion sociale sont de moins en moins des problèmes exclusifs des pays en développement. Dans les Etats-providence occidentaux, la protection sociale est de moins en moins en mesure d'empêcher la pauvreté et l'exclusion sociale.

iii. Seuil de pauvreté monétaire

Pour les analyses comparatives internationales, la pauvreté est mesurée par rapport à un seuil de pauvreté monétaire: les personnes dont le revenu se situe en dessous d'un certain niveau minimum sont définies comme étant pauvres. Pour la Banque mondiale, ce revenu s'élève à 1 dollar par jour. Sur base de ses calculs, le nombre absolu de pauvres dans les pays en développement a augmenté de 1,2 milliards de personnes en 1987 à 1,3 milliards en 1993. En chiffres relatifs, la proportion de pauvres dans la population totale de ces pays est passée de 33,3% à 29,4%. Les pays de l'Europe de l'Est, appelés économies en transition, connaissent une croissance extrêmement forte de la pauvreté. Le nombre de pauvres est passé de 13,6 millions de pauvres en 1987-1988 à 119,2 millions en 1993-1994. La progression se marque aussi en chiffres relatifs: la proportion de pauvres a été multipliée par 8, passant de 4 à 32% de leur population. Quant aux pays industrialisés, selon un seuil de pauvreté fixé à 14,4 USD par jour[2], on comptait 80 millions de pauvres au début des années 90.

iv. Indicateur de pauvreté humaine

L'indicateur précédent ne définit la pauvreté qu'en termes monétaires. Dans ses rapports annuels, le Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD) essaie d'intégrer plusieurs indicateurs de pauvreté dans un indicateur agrégé, l'indicateur de pauvreté humaine (IPH1)[3]. Grâce à cet indicateur, le PNUD peut présenter une image plus complète de la pauvreté dans les différents pays du monde. L'indice intègre trois dimensions de la pauvreté:

- les chances de survie: le pourcentage de la population qui, selon les prévisions, mourra avant l'âge de 40 ans;

1. Voir Gouzée N. e.a. (1999).
2. Seuil pauvreté défini aux Etats-Unis (parité de pouvoir d'achat en dollars de 1985), UNDP (1998).
3. $IPH1 = [1/3 (P_1^3 + P_2^3 + P_3^3)^{1/3}]$ où $P_3 = 1/3(P_{31}+P_{32}+P_{33})$
   P_1 = pourcentage de la population dont l'espérance de vie est inférieure à 40 ans;
   P_2 = pourcentage d'analphabétisme dans la population;
   P_{31} = pourcentage de la population sans accès à l'eau potable;
   P_{32} = pourcentage de la population n'ayant pas accès aux services de santé;
   P_{33} = pourcentage des enfants (moins de 5 ans) avec un déficit pondéral modéré à fort.
   Pour les données techniques, se référer à PNUD (1997) et UNDP (1998).

- l'exclusion de l'enseignement et des connaissances: le taux d'alphabétisation des adultes;
- trois indicateurs d'exclusion sociale: le pourcentage de la population n'ayant pas accès aux services de santé de base et à l'eau potable et le pourcentage d'enfants de moins de 5 ans souffrant d'insuffisance de poids.

L'indicateur de pauvreté humaine donne le pourcentage de la population qui est considéré comme pauvre, sur base de ces indicateurs non monétaires. On observe qu'il n'existe pas de relation linéaire entre l'IPH1 et l'indicateur de pauvreté monétaire classique. Il y a des pays qui, du point de vue purement financier, connaissent peu de pauvreté, mais où une partie importante de la population vit dans la pauvreté, selon la définition de l'IPH1.

L'édition 1998 du Rapport sur le développement humain du PNUD présente un deuxième indicateur de pauvreté humaine, spécifique aux pays industrialisés (appelé l'IPH2). Cet indice repose sur des indicateurs comparables à ceux de l'IPH1 mais, eu égard à la spécificité des pays industrialisés, il est calculé sur base des quatre indicateurs suivants[1]:

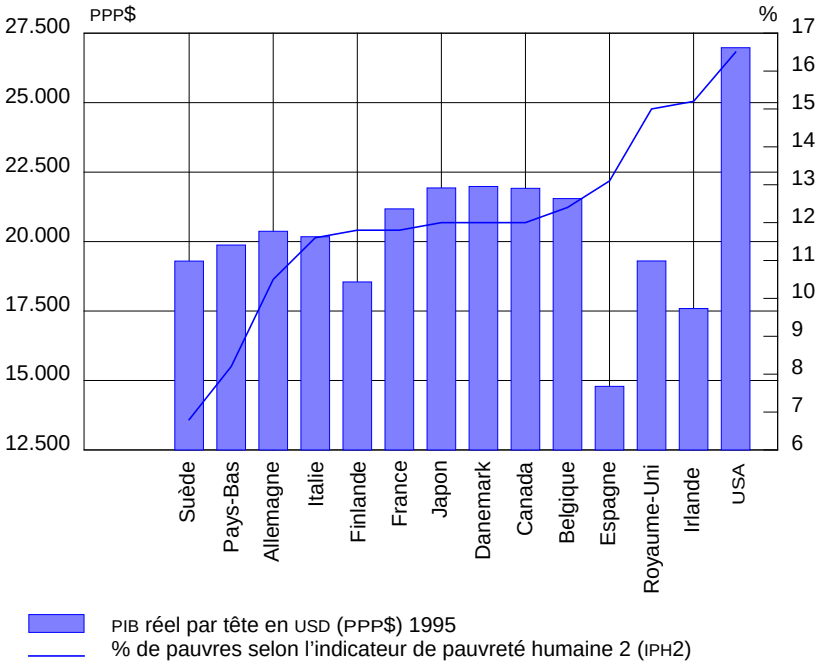
- le seuil de pauvreté monétaire: le pourcentage de la population vivant avec un revenu inférieur à 50% du revenu médian;
- l'espérance de vie: le pourcentage de la population mourant avant l'âge de 60 ans;
- le taux d'analphabétisme fonctionnel: le pourcentage de la population dont les capacités de lecture et d'écriture n'atteignent pas le niveau des besoins élémentaires de la société occidentale moderne comme la lecture des instructions pour l'administration d'un médicament ou la lecture d'une histoire pour enfants;
- le chômage de longue durée: le pourcentage de la population active sans emploi depuis plus de 12 mois.

Tout comme l'IPH1, l'IPH2 donne, sur l'ampleur de la pauvreté, un éclairage différent de celui basé sur le seuil de pauvreté monétaire. L'IPH2 essaie de prendre en compte en un seul indicateur plusieurs domaines (le travail, la santé et la connaissance) dont les pauvres sont exclus et qui ne sont pas tous exprimés dans des indicateurs monétaires et le seuil de pauvreté monétaire. Cela donne une image plus complète de la pauvreté. La figure 11 donne les IPH2 pour 14 pays industrialisés.

1. $IPH2 = [1/4 (P_1^3 + P_2^3 + P_3^3 + P_4^3)]^{1/3}$
   P_1 = pourcentage de la population dont l'espérance de vie est inférieure à 60 ans;
   P_2 = pourcentage d'analphabétisme fonctionnel dans la population (d'après la définition de l'OCDE);
   P_3 = pourcentage de la population vivant sous le seuil de pauvreté (50% du revenu personnel disponible moyen);
   P_4 = pourcentage de la population active dans une situation de chômage de longue durée (plus de 12 mois).

FIGURE 11 - Indicateur de pauvreté humaine spécifique aux pays industrialisés *(IPH2)*

Source: UNDP (1998).



Qu'indiquent ces chiffres? Si l'on considère l'IPH2 la Suède occupe la première place avec 6,8% de pauvres. Les Pays-Bas occupent la deuxième place (8,2%), suivis par l'Allemagne (10,5%). La Belgique se trouve à la dixième place, avec un IPH2 de 12,4%. Cette figure montre également qu'il n'existe pas de lien explicite entre le PIB par tête et les différents indicateurs de pauvreté. Les Etats-unis présentent le PIB le plus élevé par tête, mais exprimé en pourcentage de la population, leur nombre de pauvres est le plus élevé (tant sur base de l'IPH2 que du seuil de pauvreté monétaire). Si seul le seuil de pauvreté monétaire est pris en considération, la Belgique présente le pourcentage de pauvres le moins élevé des pays considérés (5,5%), suivi par l'Allemagne (5,9%) et la Finlande (6,2%).

b. Atmosphère

Si les changements climatiques sont une problématique mondiale, la formation d'ozone troposphérique est un phénomène avant tout local et régional, même s'il se généralise progressivement à de nombreuses régions du monde. Ces deux phénomènes présentent néanmoins une évolution similaire, à savoir l'augmentation progressive sur une longue période de la concentration des gaz à effet de serre d'une part, d'ozone d'autre part. Cette augmentation est liée aux modes de production et de consommation caractéristiques des pays industrialisés, en particulier la production et la consommation de combustibles fossiles.

i. Ozone troposphérique

L'augmentation de la concentration d'ozone dans la troposphère est un phénomène à caractère de plus en plus mondial. Elle est particulièrement significative dans les pays industrialisés: la concentration de fond[1] d'ozone, actuellement de l'ordre de 60 mg / m^3, aurait plus que doublé dans l'hémisphère Nord en un siècle. Selon certains modèles, elle devrait continuer à augmenter d'environ 1% par an, si les émissions de NO_x (oxydes d'azote) et COV (composés organiques volatils) n'étaient pas réduites[2]. Les augmentations les plus dramatiques sont néanmoins attendues dans les pays en développement au cours du prochain siècle.

Les concentrations de pointe se superposent à la concentration de fond. Les effets indésirables apparaissent lors d'épisodes d'ozone, caractérisés par un ou plusieurs jours de haute concentration en ozone (à partir de 180 mg / m). Les épisodes d'ozone se produisent généralement les jours chauds et ensoleillés d'été. Ils sont généralement d'envergure continentale, avec une certaine variabilité régionale due à la quantité de précurseurs émis et aux conditions météorologiques locales.

La plupart des pays industrialisés connaissent des épisodes d'ozone plus ou moins dramatiques pendant les mois d'été. Les seuils de protection de la santé et de la végétation (voir Partie 3, volet 1, Protection de l'atmosphère) sont fréquemment dépassés dans les pays européens. Environ 330 millions de personnes dans l'Union européenne sont susceptibles d'être exposées à au moins un dépassement du seuil par an. Quant à la végétation, la quasi-totalité de la zone forestière et des terres arables de l'Union européenne a enregistré des dépassements en 1995[3].

Les émissions des précurseurs les plus importants (NO_X et COV), issus principalement des activités de transport et des activités industrielles, ont augmenté jusqu'à la fin des années 80 en Europe, avant de chuter de 14% entre 1990 et 1994[4]. Ces réductions sont néanmoins insuffisantes pour éviter les épisodes d'ozone.

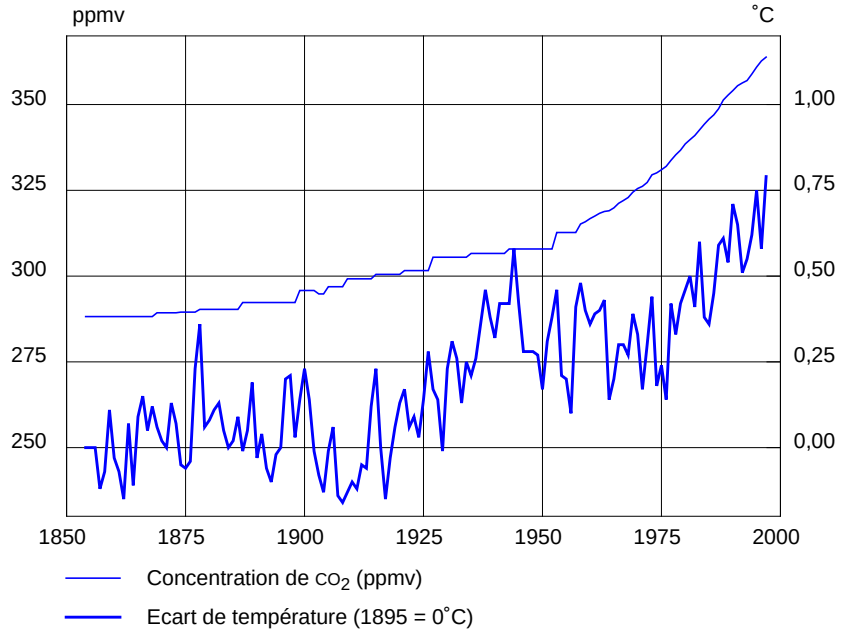
ii. Changements climatiques

Depuis la fin du siècle dernier, la température moyenne sur terre s'est élevée d'environ 0,3˚C à 0,6˚C. Pour la communauté scientifique internationale, il est peu probable que cette augmentation ait une origine uniquement naturelle. L'augmentation de la concentration des gaz à effet de serre, en particulier le CO_2, serait en partie responsable de cette évolution du climat (figure 12). D'après les modèles climatiques, un tel phénomène devrait s'amplifier au cours du siècle prochain, en raison de l'augmentation continue des émissions de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Selon les scénarios du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat[5], la température moyenne pourrait augmenter de 1˚C à 3,5˚C en 2100 par rapport à 1990 et le niveau des mers s'élever entre 15 et 95 cm, en l'absence d'une politique de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ce serait une évolution plus rapide en cent ans que celle des derniers 10.000 ans. Après 2100, un tel réchauffement continuerait inexorablement à s'intensifier.

1. La concentration de fond est celle qui est mesurée dans les zones retirées, loin des activités humaines.
2. VMM (1994).
3. AEE (1997).
4. AEE (1997).
5. IPCC (1995a).

FIGURE 12 - Concentration de CO_2 et température moyenne globale depuis 1854

Sources: Neftel A. e.a. (1994), Keeling C.D. e.a. (1998), Jones P.D. e.a. (1998).



On s'attend, en effet, à ce que les émissions de gaz à effet de serre dans l'atmosphère augmentent fortement dans les prochaines décennies, en particulier dans les pays en développement (voir Partie 4).

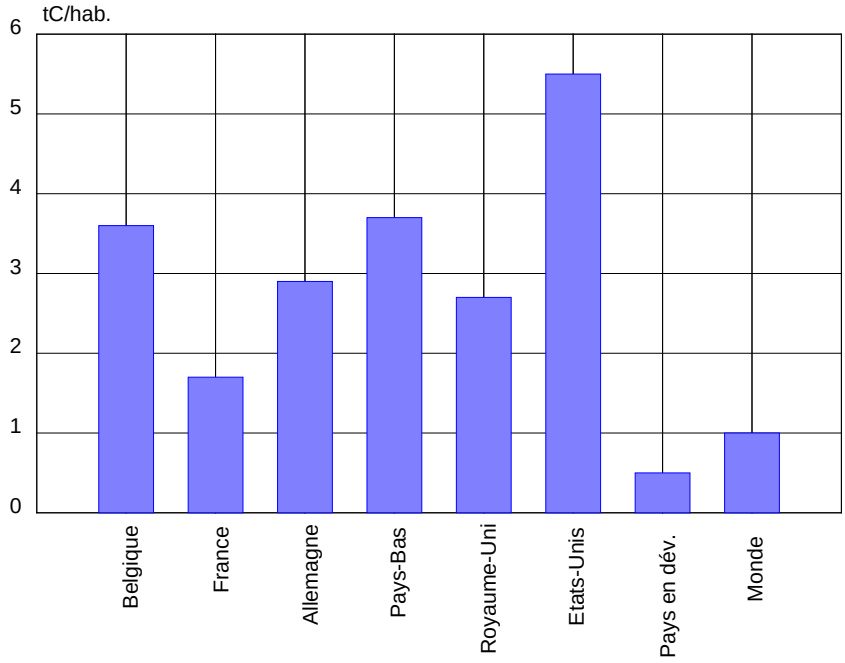
Le réchauffement de l'atmosphère est une responsabilité planétaire. En 1990, environ 6 Gigatonnes (Gt[1]) de carbone, provenant de la combustion des énergies fossiles et des activités industrielles, ont été émis à travers le monde, auquel il faut ajouter environ 1 Gt de carbone émis en raison de la déforestation. Les pays industrialisés[2] représentaient encore plus de 60% des émissions de dioxyde de carbone provenant des combustibles fossiles en 1996, mais cette part va diminuer progressivement au cours du XXI^{e} siècle en raison de l'augmentation plus rapide des émissions des pays en développement. On s'attend à ce que la part des pays industrialisés ne représente plus qu'environ la moitié des émissions mondiales de dioxyde de carbone (provenant des combustibles fossiles) vers 2020. C'est dire si une solution de long terme au problème du climat requiert un effort et une coopération de l'ensemble des pays de la planète.

Ces données cachent cependant l'écart considérable des émissions par habitant entre pays industrialisés et pays en développement. Les premiers ayant une consommation d'énergie par tête beaucoup plus élevée que les seconds (écart dont la figure 10 donne un aperçu), il s'ensuit que les émissions de dioxyde de carbone par habitant des pays industrialisés sont environ six fois plus élevées que celles des pays endéveloppement. Mais s'ils émettent plus de 60% des émissions de dioxyde de carbone, les pays industrialisés ne représentent que 20% de la population mondiale. Quant à la Belgique, elle représente 0,6% des émissions mondiales de CO_2 d'origine énergétique, pour une population équivalent à moins de 0,2% de la population mondiale. Son niveau d'émissions par habitant est donc particulièrement élevé, même parmi ses voisins.

1. Ou 1 milliard de tonnes de carbone.
2. Dans le contexte de la Convention-cadre sur les changements climatiques, les pays industrialisés, dits pays de l'Annexe 1, comprennent les Etats-Unis, le Canada, les pays d'Europe de l'Ouest et de l'Est (y compris la Russie), le Japon, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

FIGURE 13 - Emissions de CO_2 par habitant en 1996: comparaison internationale[1]

Sources: FNUAP (1997) et EIA (1998).



c. Milieu marin

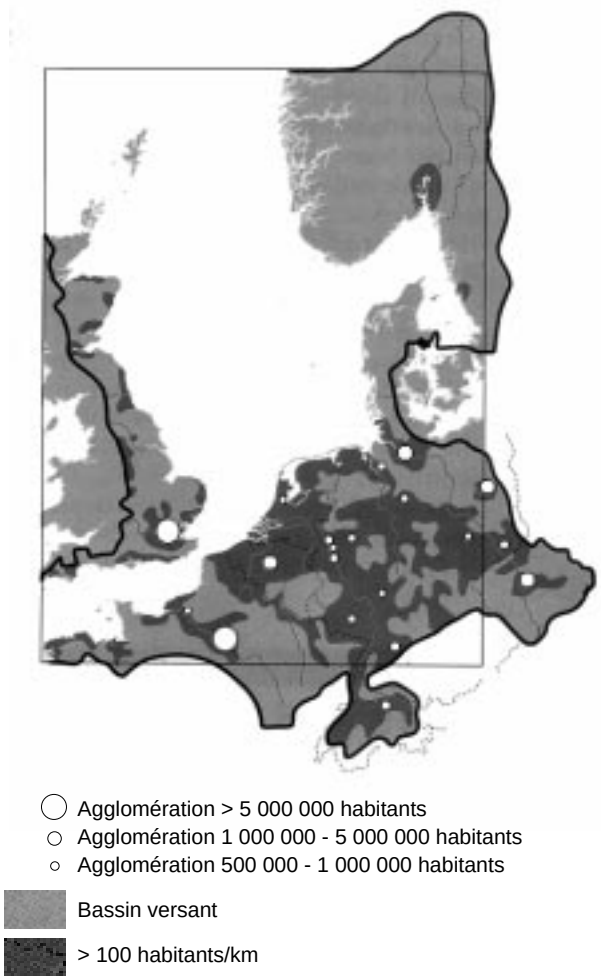
La mer du Nord et ses zones côtières constituent un écosystème particulièrement productif qui comprend une série d'habitats naturels parmi les plus riches au monde. Elle est aussi l'objet d'une incroyable pression humaine: chaque année, on y pêche 2,5 millions de tonnes de poissons, on en extrait près de 200 millions de tonnes de pétrole et on y recense plus de 400.000 mouvements de bateaux.

A ces pressions directes, il faut ajouter les rejets de polluants provenant du bassin versant de la mer du Nord (voir figure 14) qui représente 850.000 km^2 et duquel se jettent annuellement 300 km^3 d'eau douce par les rivières et les fleuves. Outre les apports par les rivières et les fleuves, les activités terrestres ont des répercussions sur le milieu marin par les apports atmosphériques et les rejets côtiers directs.

1. Les données sont présentées en tonnes de carbone par habitant (une tonne de carbone = environ 3,7 tonnes de dioxyde de carbone).

FIGURE 14 - La mer du Nord et son bassin versant

Source: North Sea Task Force (1993).



Le trait plein indique la limite du bassin versant de la mer du Nord. Celui ci s'étend jusqu'en Tchéquie, en Slovaquie (Elbe) et en Suisse (Rhin). Il est situé essentiellement dans le Nord de l'Europe qui est très peuplé (cent soixante quatre millions d'habitants), fortement industrialisé et fait l'objet d'une agriculture intensive.

i. Accumulation de substances dangereuses

Incinération de déchets et les déversements en mer

Entre 1980 et 1986, de l'ordre de 100.000 tonnes de déchets dangereux ont été éliminés annuellement en mer du Nord par incinération à bord de bateaux et d'installations spécialement prévues à cet effet. L'incinération de déchets en mer a pris fin en février 1991.

Quatre catégories de déchets, font ou ont fait, l'objet d'une élimination par immersion directe (dumping) en mer du Nord:

- de 1976 à 1985, de 6 à 18 millions de tonnes de déchets industriels ont été déversées annuellement. Ces rejets ont diminué à partir de 1987 et ont pris fin en 1992;
- de 1980 à 1985, 15 millions de tonnes de boues de stations d'épuration ont été rejetées par an. Depuis décembre 1998, ce mode d'élimination est totalement interdit;

- les matériaux de dragage, activité indispensable à la navigation, continuent à être déversés directement en mer du Nord. Environ 10% de ces matériaux proviennent de ports, voies navigables et estuaires fortement pollués principalement en métaux lourds, matières hydrocarbonées, organophosphorés et peintures anticorrosion, dont le déversement en mer est la cause de toxicité aiguë ou chronique pour les organismes marins et pour les aliments humains (voir tableau 4).

TABLEAU 4 - Matériaux de dragage et contaminants associés déversés en mer du Nord

(en tonnes)	Zones portuaires	Estuaires, chenaux de navigation	Total
Quantité déversée	64.546.834	71.491.108	136.037.942
Charge polluante	/	/	/
Cadmium	29,1	41,4	71,0
Mercure	10,0	8,7	19,0
Arsenic	440	279	720
Chrome	1.770	1.040	2.800
Cuivre	927	398	1.300
Nickel	621	584	1.200
Plomb	1.770	971	2.700
Zinc	5.000	2.900	7.900
PCB	0,4	0,2	0,6

Source: North Sea Task Force (1993).

- les déchets des activités nucléaires ont été déversés directement en mer comme alternative au stockage sur terre. Depuis 1946, une série de pays industrialisés, dont la Belgique, ont éliminé des déchets d'activités nucléaires dans l'Océan atlantique du Nord-Est. Le déversement est interdit depuis 1972 pour les déchets hautement radioactifs et depuis 1993 pour les déchets faiblement et moyennement radioactifs (sauf pour la Russie).

Pollution par la navigation et les plates-formes de forage

Bien que les pertes et les rejets par les navires (huile, pétrole, substances dangereuses, déchets divers et rejets atmosphériques) ne soient pas la source la plus importante de pollution marine, le risque statistique de pollution est beaucoup plus élevé en mer du Nord étant donné le trafic intense qu'elle connaît. Les ports européens les plus importants se trouvent dans la partie sud de la mer du Nord et engendrent un trafic intensif. De 1989 à 1991, il s'est produit 40 accidents de pétroliers dans la mer du Nord[1] et environ 130.000 tonnes de produits pétroliers y sont rejetés annuellement par les navires et les plates-formes[2].

1. North Sea Task Force (1993). p16-17.
2. A ces 130.000 tonnes, il faut ajouter les apports de produits pétroliers provenant de la terre ferme par les fleuves, les retombées atmosphériques et les rejets côtiers équivalents à 130.00 tonnes par an (estimations de la Commission européenne (1992) dans AEE (1995)).

Pollutions venant de la terre ferme

Métaux lourds

Des réductions significatives (voir tableau 5) des rejets dans le milieu aquatique ont été obtenues par les Etats de la mer du Nord entre 1985 et 1995. Ces réductions ont été atteintes principalement grâce aux mesures mises en oeuvre dans la métallurgie et par le traitement des eaux usées.

En ce qui concerne les apports atmosphériques, tous les Etats sont parvenus, pour la même période, à réduire leurs émissions de plomb de plus de 50%. Presque tous les Etats ont réussi à diminuer de moitié leurs émissions d'arsenic et de cadmium mais pas de mercure, de cuivre, de zinc, de chrome et de nickel.

TABLEAU 5 - Evolution des rejets de mercure, de cadmium et de plomb par la Belgique, le Danemark, l'Allemagne et les Pays-Bas *(1985-1995)*

	Mercure	Cadmium	Plomb
Belgique	-36%	-65%	-65%
Danemark	-80%	-85%	-95%
Allemagne	-27%	-72%	-82%
Pays-Bas	-55%	-73%	-76%

Sources: Ministry of the Environment and Energy, Danish Environmental Protection Agency (1995) et North Sea Task Force (1993).

Substances organiques dangereuses

En ce qui concerne les substances organiques dangereuses jugées prioritaires, seules 7 - parmi 12 - ont vu leurs rejets par voie aquatique diminuer de plus de 50% entre 1985 et 1995[1]. Ce ne fut pas le cas pour le tributylétain, le triphénylétain, le trichloréthylène, le trichlorbenzène et le dichloréthane. Malgré le fait que plusieurs des substances aient été interdites, elles sont toujours détectées dans les eaux usées et les rivières (à cause des usages antérieurs, de leur présence dans des produits importés…). La plupart de ces réductions ont été atteintes grâce à la substitution par des substances moins dangereuses.

Pesticides

Les Etats de la mer du Nord sont parvenus à réduire de plus de 50% les émissions de seulement trois[2] des seize pesticides jugés prioritaires. Quant aux autres pesticides prioritaires[3], des réductions substantielles ont cependant été atteintes sauf dans quelques cas où une augmentation de l'utilisation a été enregistrée.

Pour 18 autres pesticides dont l'usage devait être *strictement limité ou interdit*, seul trois étaient encore en usage en 1992 dans deux pays (dont l'atrazine et le chloropicrin en Belgique). Pour ces pesticides encore autorisés, les Etats mettent en oeuvre des mesures de réduction basées sur des codes de bonnes pratiques, des instruments économiques, des relevés des quantités vendues, des normes d'agréation plus strictes, etc.

1. Des réductions d'au moins 50% sont atteintes pour les apports atmosphériques de ces substances.
2. Drins, DDT, azinphos-éthyle.
3. Lindane, trifuralin, endosulfan, simazine, atrazine, azinphos-méthyle, fenitrothion, fenthion, malathion, parathion, parathion-méthyle et dichlorvos.

Substances radioactives

Des éléments radioactifs d'origine naturelle sont émis par l'extraction et le traitement de minerais, par l'industrie des engrais, par l'industrie métallurgique, etc. Des déchets radioactifs artificiels sous forme liquide sont rejetés de manière directe et permanente en mer du Nord par trois centrales de retraitement (Sellafield et Dounreay en Grande Bretagne et La Hague en France). Les installations nucléaires classiques (Chooz, Tihange, Doel et Mol pour la Belgique) procèdent aussi à des rejets sous forme liquide dans les rivières et fleuves qui terminent leurs parcours en mer du Nord[1].

ii. Pression accrue sur la zone côtière et eutrophisation

Les apports de phosphate par les grands fleuves européens ont été multipliés par un facteur allant de 7 à 10 de 1930 à 1985. Ceux de nitrate l'ont été par quatre[2]. Les concentrations marines hivernales de phosphates ont été multipliées par 3 ou 4 pour certaines zones côtières.

FIGURE 15 - Eutrophisation des zones côtières de la mer du Nord[a]

Source: Commissions d'Oslo et de Paris (1993).

Zones à l'étude en tant que zones à problèmes potentiels

Zones définies comme zones à problèmes d'eutrophisation dans les eaux de la Convention

a. Carte administrative conçue par juxtaposition des points de vue des Etats pour les eaux sous leurs juridiction respectives.

1. Les hôpitaux et les centres de recherche sont aussi à l'origine de rejets d'éléments radioactifs.
2. North Sea Task Force (1993), Commissions d'Oslo et de Paris (1993).

Tous les Etats, sauf la France, sont parvenus à réduire de 50%, de 1985 à 1995, les apports de phosphore par les eaux de surface grâce à des mesures relatives aux produits lessiviels. Aucun n'a atteint cet objectif pour l'azote principalement en raison des trop faibles réductions obtenues dans le secteur agricole[1]. En dépit des réductions observées, aucun effet n'a été décelé: les eaux côtières de la mer du Nord continuent à être largement eutrophisées (voir figure 15).

TABLEAU 6 - Estimations des apports totaux de nutriments par les rivières et les apports directs[a] en 1990
(apports par la Manche, le Kattegat et le Skagerrak inclus)

(en milliers de tonnes)	Total rivières	Total apports directs	Total général
Nitrates	648,0	21,0	670,0
Phosphates	25,4	23,2	48,5
Azote total	906,0	119,0	1.000,0
Phosphore total	47,6	7,1	54,5

a. Les apports d'azote par l'atmosphère pour l'année 1990 sont estimés entre 330.000 et 520.000 t.
Source: North Sea Task Force (1993).

iii.Surpêche

La mer du Nord est une zone de pêche très productive sur laquelle sont prélevés annuellement 2,5 millions de tonnes de poissons, sur une biomasse totale de poisson estimée à 10 millions de tonnes. La plupart des stocks de poissons ayant une valeur commerciale (cabillaud, merlu, lieu noir, églefin, sole et plie) sont donc fortement exploités et continuent de l'être. Les débarquements totaux de poissons en 1995 ont représenté une valeur de 1.417 millions d'euros. Cette activité économique est fortement encadrée: outre les subsides, les coûts de la gestion des pêches, de la recherche relative et du contrôle de l'application de la politique commune européenne de la pêche représentaient, pour 1995, près de 300 millions d'euros[2].

Les pêcheries prélèvent des quantités importantes de poissons adultes, mais aussi de poissons plus jeunes. En conséquence, les stocks de plusieurs de ces espèces sont considérés comme étant en deçà des limites biologiques permettant d'assurer leur renouvellement. Seuls les stocks d'églefins et dans une moindre mesure de lieux noirs ont montré une légère amélioration par rapport aux années précédentes. L'état des stocks de cabillauds (voir figure 18), de plies et de harengs (voir figure 17) en mer du Nord demeure très préoccupant.[3]

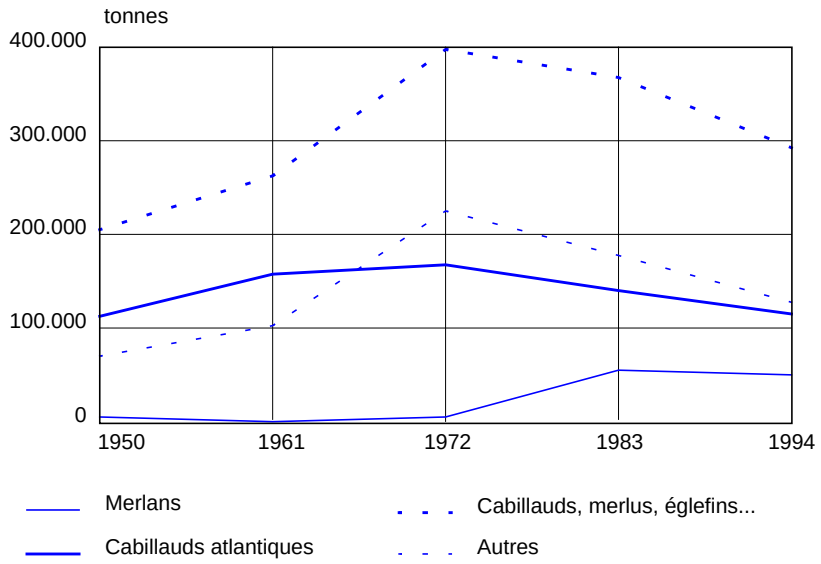
1. Ministry of the Environment and Energy, Danish Environmental Protection Agency (1995). p.109.
2. Ministry of Environment, Fifth North Sea Conference Secretariat (1997).
3. FAO (1998) et Ministry of Environment, Fifth North Sea Conference Secretariat (1997).

La pêche dans le monde

Les pêcheries maritimes mondiales fournissent annuellement entre 80 et 100 millions de tonnes de poissons et crustacés. Les coûts globaux de cette activité économique sont de 124 milliards USD par an pour une valeur de vente de 70 milliards. Le déficit global de 54 milliards USD est compensé par différentes formes de subsides. Les prises, qui ont presque quintuplé au cours des quatre dernières décennies, plafonnent depuis quelques années. Trois-quarts des pêcheries marines sont surexploitées avec des stocks de poissons fortement diminués ou récupérant lentement à la suite d'un effondrement.

FIGURE 16 - Evolution des prises dans l'Atlantique du Nord-Est

Source: FAO (1997).



Selon la FAO, une diminution de 50% de la capacité mondiale de pêche est nécessaire pour préserver les stocks de poissons[a]. L'effondrement récent des prises de cabillaud (voir figure 16) dans l'Atlantique du Nord-Est, parmi d'autres exemples de crises des pêches dans le monde, n'a fait que confirmer les préoccupations d'Action 21 (§ 17.45 et 17.72).

a. FAO (1995).

En outre, les activités de pêche ont des répercussions sur le fonctionnement de l'écosystème (notamment par des modifications des relations entre prédateurs et proies) et sur une série d'espèces autres que les poissons valorisés commercialement. Parmi ces répercussions, il y a les dommages créés par le chalutage à perche et le chalutage de fond aux communautés présentes sur le fond marin, ainsi qu'une disponibilité alimentaire moindre pour les niveaux trophiques supérieurs (cétacés, phoques, certains oiseaux marins, etc.).

Les activités de pêche dite industrielle dont les produits ne servent pas directement à la consommation humaine (farine de poissons pour le bétail et la volaille, colles…) posent des problèmes particuliers. Ce type de pêche est peu sélectif et parvient à valoriser commercialement des poissons de petite taille.

FIGURE 17 - Evolution des prises de harengs en mer du Nord

Source: Ministry of Environment, Fifth North Sea Conference Secretariat (1997).

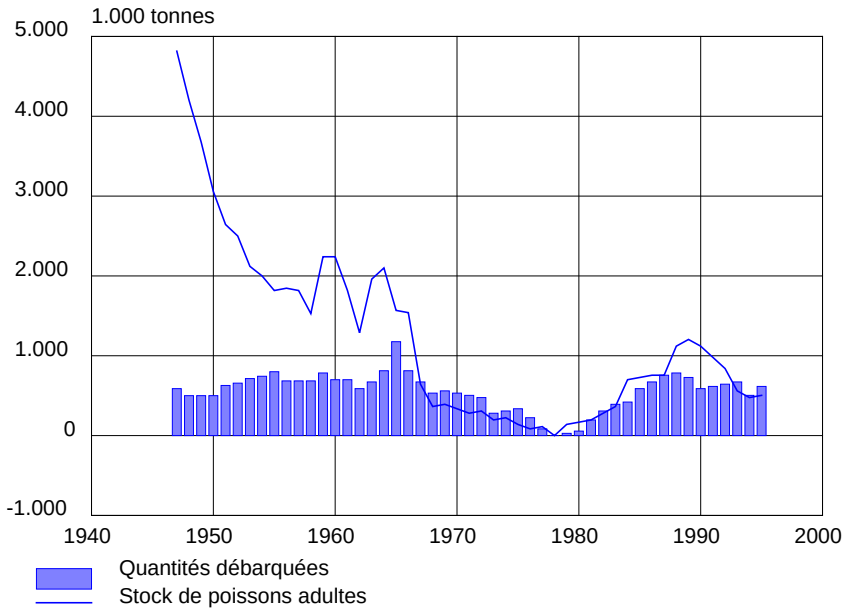
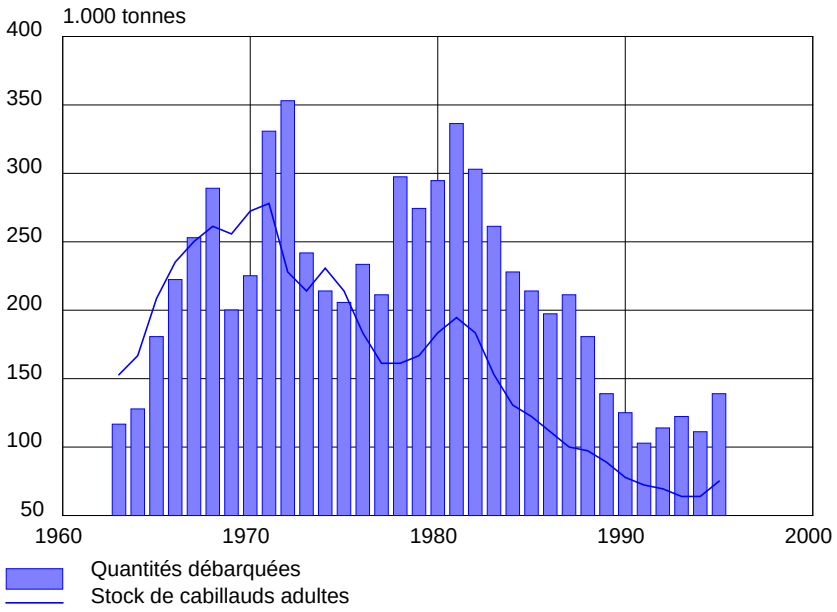


FIGURE 18 - Evolution des prises de cabillaud en mer du Nord

Source: Ministry of Environment, Fifth North Sea Conference Secretariat (1997).



3. Réponse: évolution de l'aide publique au développement

L'évolution de l'aide publique au développement est un indicateur de la réponse apportée par les gouvernements des pays industrialisés pour lutter contre certaines problématiques dans les pays en développement. Sont analysés ici les flux d'aide consacrés à la lutte contre la pauvreté et à la protection de l'atmosphère et du milieu marin. Le tableau 7 ci-dessous montre qu'en tendance lourde (comparaison des moyennes pour 1981-1990 et 1991-1995), l'aide publique au développement provenant des donateurs du Comité d'aide au développement de l'OCDE est en augmentation, mais que depuis le début des années 90, elle enregistre une importante réduction. Pour les thèmes qui font l'objet de ce rapport, la situation est quelque peu différente. L'aide attribuée à la lutte contre la pauvreté et à la protection de l'atmosphère est en moyenne en augmentation (sauf pour l'aide multilatérale à la protection de l'atmosphère). Quant à l'aide consacrée à la protection du milieu marin, elle enregistre depuis le début des années 90 une importante réduction[1].

TABLEAU 7 - Engagements cumulés des donateurs membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE au titre de l'Aide publique au développement *(APD)* pour certains chapitres d'Action 21
(millions USD)

Engagements au titre de l'APD		1981-1990	1991	1992	1993	1994	1995	1991-1995
Pour la lutte contre la pauvreté	Bilatéral [a]	74	103	225	150	134	176	158
	Multilatéral [b]	34	320	600	90	848	1.454	66
Pour la protection de l'atmosphère	Bilatéral	48	1	6	24	12	235	56
	Multilatéral	0	0	220	0	143	0	73
Pour la protection du milieu marin	Bilatéral	215	443	311	306	263	287	322
	Multilatéral	211	259	220	126	1	9	123
Engagements totaux au titre de l'APD	Bilatéral	20.678	38.710	31.770	29.393	28.933	32.372	32.235
	Multilatéral	22.715	34.681	32.768	24.208	28.588	27.665	29.582

a. Engagements bilatéraux cumulés au titre de l'APD des donateurs membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE.
b. Engagements cumulés des institutions multilatérales au titre de l'APD et des prêts à des conditions commerciales (multilatéral).

Source: Système de notification des créanciers, OCDE, dans Nations unies. Conseil économique et social (1997a).

1. Nations unies. Conseil économique et social (1997a).

C. Situation nationale et son évolution

Ce chapitre décrit la situation existant en Belgique pour les 4 thèmes du rapport en suivant le modèle DPSIR, comme le fait le chapitre précédent.

1. Forces directrices

a. Facteurs économiques, démographiques et culturels généraux et leurs liens avec les modes de consommation

Plusieurs forces directrices qui influencent les modes de consommation et plus indirectement l'état de la pauvreté, de l'atmosphère et du milieu marin, sont décrites ci-dessous. Il s'agit, sans prétention d'exhaustivité, de forces démographiques, de forces économiques et de facteurs moins quantitatifs tels que les facteurs sociologiques, l'état de l'infrastructure et le développement des pratiques commerciales. Ce sont les influences de ces forces sur les modes de consommation qui sont mises en évidence dans ce point.

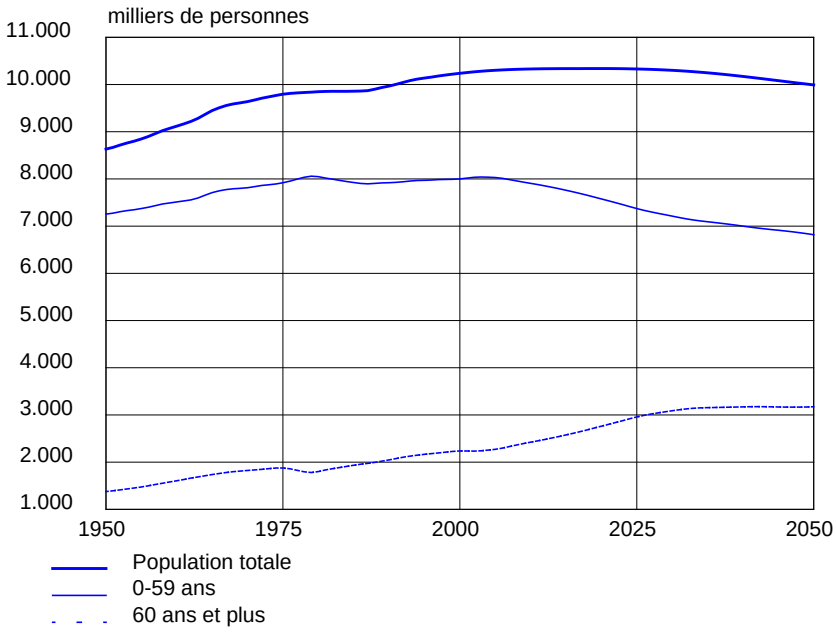
i. Evolution démographique

Depuis le début des années 70, le taux de croissance de la population est modéré (0,2% par an en moyenne). La population belge qui comptait 9,6 millions d'individus en 1970 en compte 10,2 millions en 1998. Quant à la structure de cette population, elle s'est fortement modifiée: la part des personnes âgées a sensiblement augmenté, tandis que les classes d'âge les plus jeunes se rétrécissaient (voir figure 19). Or, la répartition du budget des ménages âgés entre les différents postes de consommation diffère de celle des plus jeunes: les parts consacrées par les ménages âgés au chauffage et à l'éclairage, aux soins de santé, aux voyages ainsi qu'aux services domestiques sont nettement plus élevées, tandis que les parts du budget consacrées à l'habillement et aux transports sont nettement plus faibles. Le nombre croissant de personnes âgées dans la population totale renforce ces tendances dans l'évolution des modes de consommation de l'ensemble des ménages belges. Ces évolutions devraient se poursuivre dans la mesure où les prévisions démographiques tablent sur une prolongation de cette tendance au vieillissement jusqu'en 2050[1].

1. Lambrecht M. (1997).

FIGURE 19 - Evolution de la population totale et de la population par classe d'âge en Belgique depuis 1948

Sources: BfP et INS.



L'organisation de la population en ménages s'est aussi profondément modifiée ces 25 dernières années. Comme l'indique le tableau 8, le nombre de ménages a explosé: + 28% de 1970 à 1997. Etant donné l'augmentation modérée de la population, cela signifie que la taille des ménages s'est progressivement réduite. Par exemple, de 1970 à 1996, la proportion des ménages d'une personne a augmenté de plus de 60% et celle des ménages de plus de 3 personnes s'est réduite d'environ 23%. Suite à cette évolution démographique, la consommation par ménage a progressé de façon nettement moins rapide que la consommation par tête. Cette évolution a généré une augmentation de l'achat et de la location de biens immobiliers (maisons, appartements) et de l'achat de biens d'équipement (télévision, machine à laver, chaîne Hi-Fi, etc.), chaque ménage souhaitant posséder ses propres biens.

TABLEAU 8 - Evolution du nombre de personnes par ménage et de la taille moyenne d'un ménage

	1961	1970	1981	1991	1997
Total des ménages	3.027,70	3.238,80	3.613,00	3.958,40	4.147,30
Ménages d'une personne*	16,80	18,80	23,20	29,30	30,20
Ménages de 2 personnes*	31,00	30,20	29,70	29,00	30,60
Ménages de plus 3 personnes*	52,20	51,00	47,10	41,70	39,20
Nombre moyen de personnes par ménage (unité)	3,04	2,98	2,73	2,52	2,45

*en pourcentage du total des ménages.

Sources: BfP et INS.

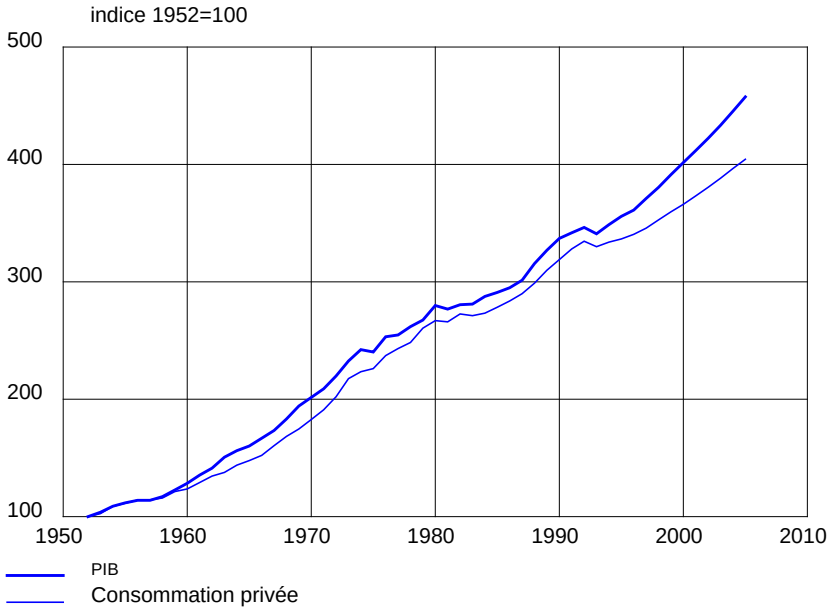
ii. Evolution économique générale

Consommation privée et PIB

Depuis le début des années 50, le PIB et la consommation privée ont plus que triplé en volume[1]. Leurs croissances moyennes se sont respectivement élevées à 3% et à 2,8% par an de 1952 à 1997.

FIGURE 20 - Evolution du PIB et de la consommation privée

Source: BfP.



Le rythme de croissance n'a pas été constant au cours de cette période (voir figure 20). Après une croissance vive jusque aux crises pétrolières, l'économie s'est ralentie. La fin des années 80 a connu une reprise de la croissance économique (y compris de la consommation). Puis, celle-ci s'est à nouveau ralentie au début des années 90.

Les variables économiques qui déterminent la croissance et la composition de la consommation sont principalement le revenu disponible (principale variable explicative à long terme de la consommation privée), le patrimoine[2], les taux d'intérêt, l'inflation et les prix relatifs. L'augmentation continue des revenus disponibles depuis le début des années 60 s'est traduite par un accroissement des montants absolus de tous les grands domaines de consommation. Elle a aussi permis de réduire la part du budget des ménages consacrée aux biens primaires[3], tels que l'alimentation, les boissons (Loi d'Engel[4]) et d'augmenter celle consacrée aux autres biens et services, comme le tourisme, les services de communication, les soins de santé, etc. (voir tableau 9 sur la page 127). L'évolution des prix relatifs influence aussi les choix de consommation des ménages. Pour les produits de base comme l'alimentation, le ralentissement de la croissance moyenne des prix dans ce domaine n'a eu que peu d'impact sur la consommation en vo-

1. A prix constants.
2. Le patrimoine est la valeur nette de l'ensemble des biens aliénables et transmissibles dont une personne est propriétaire à un moment donné (biens mobiliers, immobiliers, actifs financiers, etc.).
3. Ce sont les biens dont la satisfaction est biologiquement vitale et qui s'effectuent donc en priorité de ceux qui sont les plus sophistiqués. Rochefort R. (1995). p25.
4. Selon la loi d'Engel: *Le coefficient budgétaire mesurant la part de l'alimentation dans le budget décroît lorsque les revenus augmentent.* Cette loi s'étend à l'ensemble des besoins de base en général.

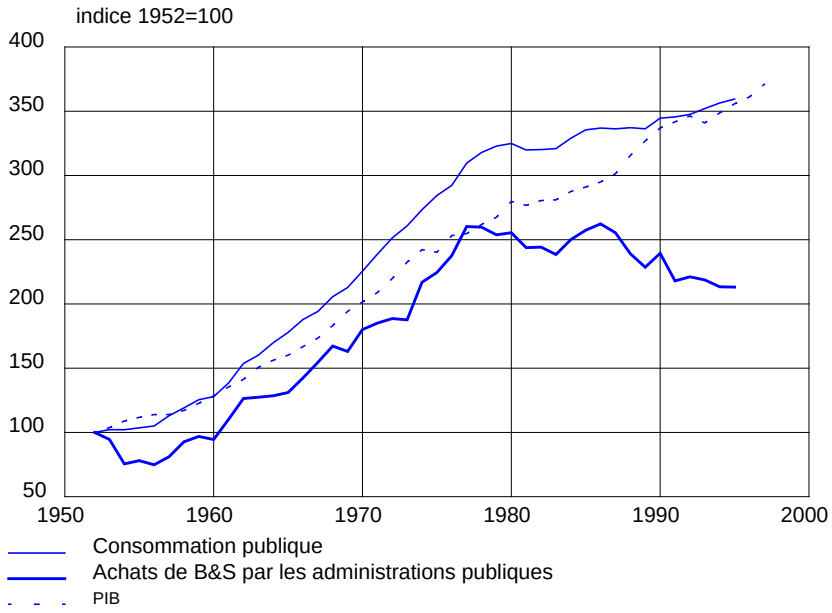
lume. En revanche, pour d'autres biens et services tels que les services de communication, les loisirs et les services du secteur Horeca, le ralentissement de la croissance des prix a provoqué une croissance soutenue de leur consommation en volume[1].

Consommation des administrations publiques

Le volume des achats de biens et services par les administrations publiques a été multiplié par 2,5 entre 1952 et 1978, soit une croissance moyenne de 3,7% par an. Leur volume s'est ensuite stabilisé et régresse même depuis 1987 (voir figure 21), alors que le PIB continuait à s'accroître. Cette réduction est principalement la conséquence de la politique d'austérité budgétaire en place depuis le début des années 80. Comme l'indique le graphique, c'est la consommation de biens et de services qui a connu la plus forte contraction. Depuis 1993, la consommation des administrations publiques s'est plus ou moins stabilisée, enregistrant une croissance moyenne de 0,5% par an entre 1993 et 1996.

FIGURE 21 - Evolution de la consommation des administrations publiques

Source: BfP.



iii.Facteurs sociologiques

Les modes de consommation sont de plus en plus utilisés par les individus pour se définir dans le tissu social[2] et dans le domaine culturel. Ils sont en effet intimement liés aux valeurs des individus et de la société en général. Les schémas de vie collective (basés sur la famille), qui ont dominé l'après seconde guerre mondiale, ont progressivement évolué vers des schémas d'organisation plus individuels. Cette évolution s'est répercutée sur les modes de consommation. La voiture est l'exemple le plus parlant: *l'habitude de la voiture familiale s'élargit aux voitures de l'épouse et des enfants*[3]. Il s'ensuit que le transport personnel occupe de plus en plus de place dans le budget des ménages (+6% entre 1961 et 1995-96), au détriment des transports publics (-1,1% entre 1961 et 1995-96). Les crises

1. Pour plus de détails voir: Bossier F. e.a (1995).
2. Selon Veblen, dans son livre: *The Theory of the Leisure Class: an Economic Study of Institutions*, 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). David A. e.a. (1998). p.144.
3. Lemaigre V. (1994).

et incertitudes qui marquent les années 90, ont ensuite modifié le comportement du consommateur, qui va chercher à se rassurer grâce aux biens qu'il consomme. Ce besoin de sécurisation a suscité la consommation d'objets relatifs à la santé, à l'écologie, à l'indémodable, à l'action humanitaire[1] (voir "Alimentation" page 137). Le consommateur devient aussi progressivement plus exigeant sur le caractère fonctionnel et sur la qualité[2] des biens qu'il achète.

Les modes de consommation sont également fortement liés à la conception qu'ont les individus du temps. Or, celle-ci s'est profondément modifiée ces 50 dernières années[3]. L'emploi du temps est notamment de plus en plus guidé par la recherche d'efficience et de rapidité (*le temps, c'est de l'argent*). Cette augmentation de la valeur du temps s'est traduite par des formes de consommation beaucoup plus intensives en énergie et en matériaux, comme celles qui reposent sur une utilisation accrue d'appareils électroménagers, sur la surgélation et sur les préparations industrielles et fast-food, sur l'augmentation de la vitesse des déplacements, etc. (voir "Illustrations dans trois grands domaines de la consommation privée: l'alimentation, les biens d'équipement et les transports" page 136).

iv. Infrastructure

La présence d'infrastructure joue un rôle clé dans la consommation des individus. D'une part, sans l'existence d'infrastructure, de nombreux biens et services essentiels comme l'eau, les transports, l'électricité, ne pourraient être consommés. D'autre part, l'infrastructure peut privilégier certains modes de consommation. Une infrastructure efficace de transports publics favorisera, par exemple, ce type de transports au détriment des véhicules individuels.

Pratiques commerciales

Marketing

Le marketing, y compris la publicité qui est une de ces pratiques, est un important instrument d'information sur ce qui est disponible, mais aussi un instrument social de persuasion pour favoriser la consommation[4].

Le marketing peut avoir comme objectif d'adapter l'offre à la demande existante. Mais il peut aussi chercher à stimuler une demande, parfois inexistante ou faible, en augmentant l'intérêt du produit ou en révélant de nouveaux désirs. Il peut programmer l'obsolescence des produits et susciter ainsi un taux de renouvellement élevé. Le marketing peut également être utilisé pour promouvoir le bien-être de la collectivité[5], en orientant les choix des consommateurs vers des alternatives plus soutenables. Mais ce type de marketing n'occupe encore qu'une très petite place à côté des autres, comme l'indiquent les quelques exemples en matière de publicité repris dans l'encadré ci-dessous.

---

1. Rochefort R. (1995). p.115.
2. Le mot qualité doit être pris au sens large, c'est à dire solidité et résistance des biens, mais aussi protection de la santé des consommateurs, produits respectueux de l'environnement.
3. Peters P.F. e.a. (1997).
4. *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*. Federal Ministry of Environment. Youth and Family Affairs of Austria (1998).
5. Il s'agit du marketing sociétal, selon lequel *la tâche prioritaire de l'entreprise est d'étudier les besoins et désirs des marchés visés et de faire en sorte de les satisfaire de manière plus efficace que la concurrence, mais aussi d'une façon qui préserve ou améliore le bien-être des consommateurs et de la collectivité*. Kotler P., Dubois B. (1994).

Exemples du poids relatif de la publicité pour des alternatives de comportements soutenables

- dans le domaine du tabac: le chiffre d'affaires publicitaire et promotionnel belge pour le tabac est de l'ordre de 2,5 milliards BEF, tandis que les campagnes de prévention ont un budget annuel de 20 millions BEF.
- dans le domaine de l'automobile: une moyenne sur les années 1991-1993 montre que la publicité pour les voitures s'est élevée à 4,13 milliards BEF, alors que pour les mêmes années, les montants publicitaires pour le train et les bus ont été respectivement de 91 et 21 millions BEF.

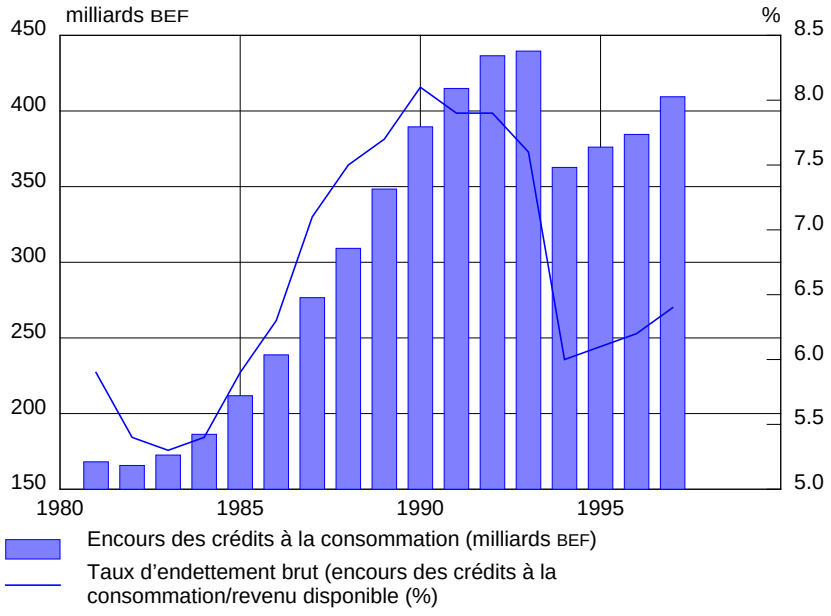
Sources: CRIOC (1996 et 1998) et Centre d'étude et de formation en écologie (1994).

Crédit à la consommation

Différentes formules de crédit à la consommation se sont fortement développées et répandues ces 30 dernières années, suscitant un recours croissant à ce type de crédit. L'encours des crédits à la consommation a en effet plus que doublé en 20 ans (voir figure 22). Malgré les services considérables qu'elles peuvent rendre, ces formules de crédit peuvent être la cause de surendettements et d'importants problèmes sociaux. L'octroi de ces crédits amène en effet de nombreux ménages à vivre au-dessus de leurs moyens, c'est-à-dire à consommer plus que leur situation financière ne le leur permet. L'accumulation de ces crédits fragilise leur situation financière et accroît leur endettement. La figure 22 montre que le taux d'endettement brut, c'est à dire l'endettement rapporté au revenu disponible, a fortement augmenté dans les années 80. Il a néanmoins diminué de 1990 à 1994 suite au ralentissement conjoncturel, mais enregistre une nouvelle augmentation depuis lors. Cet endettement peut devenir insoutenable dès qu'il dépasse un certain niveau, ou que les revenus des membres du ménage s'amoindrissent (exemple: chômage). L'endettement génère alors souvent un repli sur soi, une forme d'exclusion sociale et peut même être un pont vers la pauvreté (voir "Problèmes d'endettement" page 145).

FIGURE 22 - Evolution de l'encours des crédits à la consommation et de l'endettement des ménages

Source: Fraselle N. (1998).



b. Modes de consommation et leurs liens avec les thèmes social et environnementaux

Déterminé en grande partie par les forces directrices décrites ci-dessus, les modes de consommation influencent à leur tour l'état des ressources naturelles et humaines. C'est ce que ce point met en évidence en 4 rubriques. La première décrit l'évolution de la structure de la consommation totale des ménages. La seconde analyse un des aspects sociaux de la consommation: sa répartition selon l'âge et les revenus. La troisième rubrique fournit plusieurs indicateurs de consommation en relation directe avec les atteintes portées à l'environnement: consommation de certaines ressources naturelles et production de déchets. Enfin, la quatrième rubrique décrit les évolutions observées dans trois secteurs de consommation (alimentation, biens électro-ménagers et transports) et montre plus concrètement les problèmes sociaux et environnementaux qui y sont liés.

i. Composition de la consommation

Les forces directrices présentées au point précédent ont eu des impacts considérables sur les modes de consommation et ont fortement modifié la structure de la consommation ces 40 dernières années. Le tableau 9 indique les croissances des montants consommés dans les grands domaines de consommation entre 1961 et 1995-96[1] (colonne de droite) et le changement de répartition de la consommation dans le budget des ménages sur cette période (les deux colonnes de gauche). Il ressort que la croissance de la consommation a été considérable dans le domaine des soins de santé, des transports, de la culture et des loisirs, du secteur horeca et des voyages, ainsi que dans le domaine des services financiers, des assurances et des soins corporels. En revanche, elle a été modérée pour tout ce qui concerne l'alimentation, les boissons, le tabac, l'habillement et les chaussures, ainsi que les meubles, appareils ménagers et vaisselle. Par conséquent, en proportion du budget des ménages, la part consacrée à l'alimentation s'est réduite de façon spectaculaire entre 1961 et 1995-96[2]. D'autres biens primaires, comme les boissons, l'habillement, l'entretien et l'équipement de la maison, ont aussi vu progressivement leur part se rétrécir dans le budget des ménages. La contrepartie est un accroissement spectaculaire sur cette période de la part des dépenses liées à d'autres biens, mais surtout à des services: communication et transports (+4,6%, hors transports publics), culture et tourisme (+3,3%), restauration et voyages (+5,4%), services financiers et assurances (+4,7%), soins de santé (+1,5% dans le budget des ménages), soins corporels (+0,9%). Ces tendances correspondent à l'évolution des forces directrices décrites au point précédent. Actuellement, les trois postes prépondérants sont les dépenses liées à l'habitation, à l'alimentation et aux transports et les services occupent une place croissante dans le budget des ménages.

1. Dates des enquêtes sur le budget des ménages de l'INS.
2. La consommation en matière d'alimentation a continué à augmenter en valeur et en volume (environ 30% d'augmentation de volume depuis 1970).

TABLEAU 9 - Allocation des différents biens et services dans le budget des ménages

	Proportion dans le budget des ménages en 1961	Proportion dans le budget des ménages en 1995-96	Hausse des niveaux de consommation à prix constants entre 1961 et 1995 (en %)
1. Alimentation, boissons, tabac	40,10	17,50	12,20
2. Habillement et chaussures (hors réparation) et articles personnels	10,80	6,60	55,40
3. Habitation principale ou secondaire	18,30	26,40	270,00
4. Entretien de l'habitation	2,60	1,70	68,50
5. Meubles, appareils ménagers, vaisselle	6,60	5,60	118,00
6. Dépenses de santé	3,00	4,50	283,00
7. Transports et communications	7,90	12,60	307,00
8. Culture, loisirs, enseignement	4,80	8,10	336,00
9. Horeca et voyages	2,90	8,20	640,90
10. Autres biens et services (comprend entre autres les dépenses liées aux soins du corps et aux services financiers et assurances.)	2,87	8,82	690,10

Sources: Au départ des enquêtes de budget des ménages 1961 et 1995-96 de l'INS, BfP.

La croissance de la consommation privée et la modification de son contenu ont incontestablement permis d'améliorer la qualité de vie d'un nombre croissant d'individus : nourriture saine et suffisante, logement salubre et de plus en plus confortable, accès aux soins de santé, à l'éducation, etc. Ces évolutions ont aussi contribué à définir petit à petit un standard de consommation auquel les individus aspirent et qui conditionne en partie leur intégration dans la société. Cependant, certaines facettes de cette évolution sont à la source de problèmes sociaux et environnementaux qui sont examinés aux rubriques suivantes. D'une part, on constate depuis plusieurs années que la répartition de la consommation devient de plus en plus inégalitaire, laissant en marge un pan croissant de la population (voir point suivant et "Pauvreté et exclusion sociale" page 105). D'autre part, les impacts environnementaux dûs au volume et aux modes de consommation deviennent préoccupants et commencent même à affecter certains aspects de la qualité de vie gagnée ces 50 dernières années (voir "Relations avec la qualité de l'atmosphère et du milieu marin" page 130, "Atmosphère" page 150 et "Milieu marin" page 155).

ii. Relations avec le thème pauvreté: répartition sociale de la consommation

Cette section montre comment la consommation se répartit en Belgique au sein de la population, d'une part, entre consommation et épargne et d'autre part, par niveau de revenu et par âge. Elle fait le constat d'inégalités croissantes entre les individus dans l'accès au standard de consommation actuel.

Répartition entre consommation et épargne selon les revenus

Les ménages affectent leur revenu disponible soit à la consommation soit à l'épargne. Cette répartition entre consommation et épargne évolue dans le temps et diffère entre autre selon le niveau de revenus.

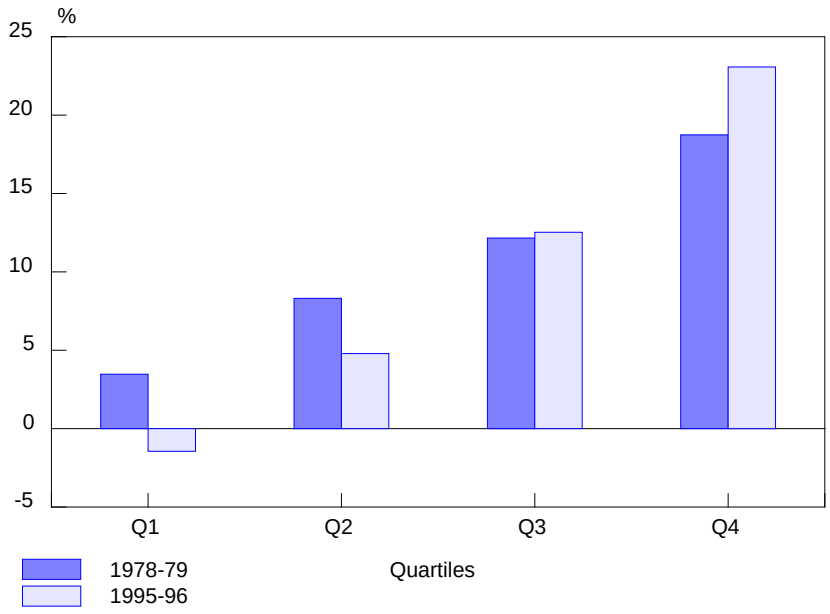
La figure 23 montre deux tendances relatives à cette répartition faites sur base des quartiles[1] de revenus:

- les ménages les plus pauvres consacrent presque tout leur revenu disponible à la consommation et ne peuvent épargner beaucoup (moyenne des taux d'épargne[2] des quartiles les plus pauvres Q1 et Q2 en 1995-96: 1,7%); tandis que les ménages les plus riches épargnent une part importante de leur revenu disponible (moyenne des taux d'épargne des deux classes les plus riches Q3 et Q4 en 1995-96: 17,8%). Muni de peu de réserves, les ménages les plus pauvres sont ainsi plus vulnérables à d'éventuels problèmes financiers (exemple: chômage), auxquels ils sont déjà plus exposés;
- entre les enquêtes de 1978-79 et 1995-96, les ménages les plus pauvres (Q1 et Q2) ont réduit leur taux d'épargne. Ce dernier est même devenu négatif pour le quartile le plus pauvre (Q1), c'est à dire qu'en moyenne les ménages appartenant à ce quartile consomment plus que leurs revenus. En revanche, les ménages les plus riches (Q4) ont consacré une part croissante de leurs revenus à l'épargne. Cela signifie non seulement qu'ils sont mieux couverts contre d'éventuels aléas financiers, mais aussi que les besoins de base de cette classe de revenu sont plus que satisfaits, ce qui n'est certainement pas le cas des ménages du quartile Q1.

De plus, les gains en capital réalisés sur des placements financiers ne sont pas considérés comme des revenus disponibles dans les comptes nationaux. Or ce sont les familles les plus riches qui peuvent investir dans ce type de placement (exemple: actions, obligations). Ces familles ont donc pu profiter ces dernières années des gains de capital réalisés sur ces placements, et notamment en épargner une grande partie.

FIGURE 23 - Evolution du taux d'épargne dans les différentes classes de revenus

Source: INS (1980) et INS (1997a).



1. Les quartiles Q1, Q2, Q3 et Q4 sont les quatre parties, d'effectif égal, d'un ensemble statistique ordonné.
2. Taux d'épargne = (revenu disponible-consommation) / revenu disponible.

Allocation de la consommation par tranche de revenu et par tranche d'âge

Par tranche de revenu

La composition de la consommation dans chacun des quatre quartiles de revenus est sensiblement différente (voir tableau 10). La part consacrée aux besoins primaires (alimentation, habitation) est plus importante chez les ménages les plus pauvres que chez les ménages les plus riches. En contrepartie, la part consacrée aux besoins moins vitaux prend davantage de place dans le budget des ménages les plus riches, comme les dépenses en matière de culture et de loisirs ou les services financiers et les voyages touristiques inclus dans la rubrique "autres" du tableau.

TABLEAU 10 - Pourcentage consacré aux différents grands postes de consommation selon le niveau de revenus en 1995-96

Quartiles de revenus du plus pauvre (Q1) au plus riche (Q4)	Alimentation, boissons, tabac	Habillement	Habitation principale et secondaire	Meubles, appareils ménagers	Dépenses de santé	Transports et communications	Culture, loisirs, éducation	Autres
Q1	19,7	4,4	34,2	5,3	5,4	8,6	7,1	15,2
Q2	18,7	4,9	29,8	6,0	5,0	11,1	7,3	17,3
Q3	18,4	6,2	25,9	5,4	4,6	12,4	8,1	18,1
Q4	15,4	7,4	22,2	7,7	3,8	14,8	8,9	19,8

Source: INS (1997a).

Plusieurs études[1] ont étudié les impacts de la pauvreté sur les modes de consommation. Les personnes perdant leur emploi ou tombant dans une situation précaire adaptent leur consommation pour faire face à leur situation sociale et financière fragilisée. Cette modification se traduit par une forte diminution des dépenses de loisirs et des dépenses en soins de santé et par une moindre qualité de l'alimentation.

Par tranche d'âge[2]

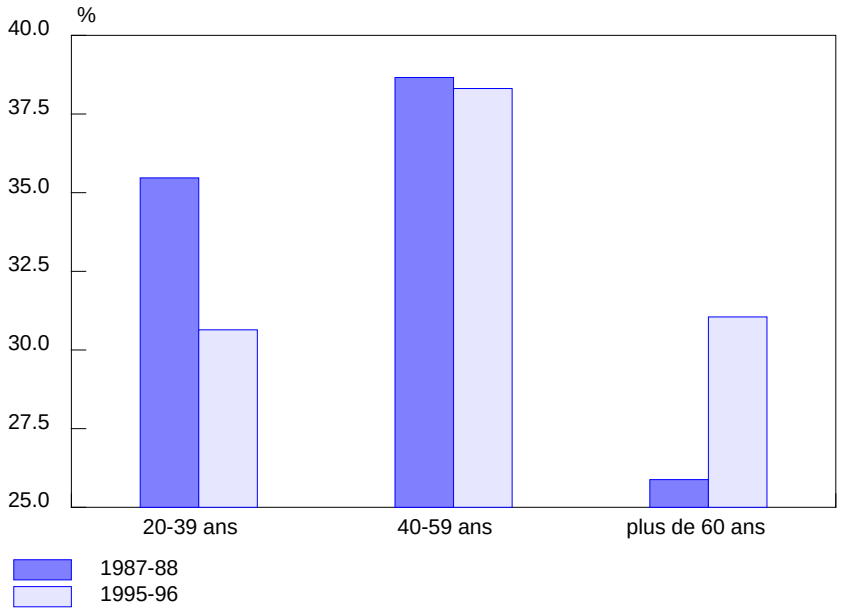
La répartition de la consommation s'est également modifiée entre les différentes classes d'âge, au profit des personnes âgées. Déjà la comparaison entre les enquêtes de budget de l'INS de 1978-79 et 1987-88 avait amené *à conclure que les personnes âgées connaissent, de 1978 à 1988, une croissance réelle de leur bien-être, alors que, dans tous les cas, la consommation des groupes plus jeunes est restée la même ou a diminué*[3]. L'enquête de 1995-96 confirme cette évolution. En moyenne, la proportion de la consommation totale consommée par un ménage "jeune" (20-39 ans) s'est réduite de 5% au cours des dix dernières années, alors que celle d'un ménage "âgé" (plus de 60 ans) a augmenté de 5% (voir figure 24). Cette évolution en matière de consommation est similaire à celle en matière de revenus et n'est donc pas liée à une modification des taux d'épargne dans les différentes classes d'âge.

1. Degrave F. (1998). Etude menée en 1997 par la Confédération des syndicats chrétiens auprès de 283 sans-emplois en Belgique et étude menée par le Centre de recherche en santé publique, le Service d'épidémiologie, l'Institut scientifique de la santé publique (1998) sur la santé de la population en Belgique.
2. L'âge est celui de la personne de référence du ménage.
3. Devos H. e.a. (1991).

En 1996, la consommation moyenne d'un ménage appartenant à la classe d'âge 60-69, était même supérieure en montant absolu à celle d'un ménage appartenant aux classes d'âge 20-29 et 30-39[1], ce qui n'était pas le cas en 1988. Cet enrichissement relatif de la population âgée s'explique par l'augmentation moyenne du montant des pensions[2] et par le fait que cette population était active pendant les années de forte croissance d'après-guerre. Ces années de prospérité et de quasi plein-emploi leur ont permis d'accumuler des revenus et le système de sécurité social existant actuellement leur permet donc de bénéficier en moyenne de pensions élevées.

FIGURE 24 - Evolution de la répartition de la consommation par tranche d'âge

Source: INS (1989) et INS (1997a).



iii.Relations avec la qualité de l'atmosphère et du milieu marin

Les conséquences environnementales de la consommation se situent tant en amont qu'en aval. En amont, par l'utilisation de ressources naturelles. En aval, par la pollution et la production de déchets. L'OCDE, qui a étudié les tendances des modes de consommation dans ses pays membres, en a conclu que ces tendances (…) *ont en général par le passé réduit à néant les gains d'efficacité dans l'utilisation d'énergie et des ressources réalisés aux plans de la fabrication et de l'utilisation des produits*[3]. L'OCDE entend par là que ces gains d'efficacité n'ont pas permis de réduire les prélèvements de ressources naturelles puisque les réductions obtenues grâce aux progrès réalisés en matière d'éco-efficacité étaient simultanément absorbées par les accroissements des quantités de produits consommés.

1. La comparaison par ménage ne tient pas compte du fait que le nombre de personnes par ménage est plus faible chez les jeunes et chez les vieux, que chez les personnes âgées de 30 à 59 ans. En conséquence, les chiffres par ménage sous-estiment le bien-être des personnes jeunes et des personnes âgées par rapport aux tranches d'âge intermédiaires. Le fait que la consommation en valeur absolue d'un ménage de plus de 60 ans soit supérieure à celle d'un ménage de 30-39 ans, est donc encore plus révélatrice de l'amélioration du bien-être des personnes âgées, vu que le nombre de personnes dans les ménages âgés est en moyenne plus faible.
2. Trois facteurs explicatifs ont été discernés par l'étude de Devos H. e.a. (1991). 1) le nombre croissant de doubles pensions, dues aux personnes bénéficiant de deux revenus, 2) l'amélioration des pensions du fait que la part d'années forfaitaires dans le calcul de la pension a diminué, 3) le nombre croissant de pensions extra-légales chez les jeunes pensionnés.
3. OCDE (1998b).

Pour les ressources étudiées ci-dessous ainsi que pour la production de déchets, des conclusions similaires peuvent être tirées pour la Belgique.

Pour avoir une vision complète des impacts environnementaux liés à la consommation finale de biens et services, il est nécessaire de prendre en compte la consommation de ressources naturelles et la production de déchets tant au niveau des producteurs qu'au niveau des consommateurs, quand cela est possible. C'est pourquoi dans cette partie, la consommation de certaines ressources (eau et énergie) et la production de déchets, d'abord par l'ensemble de la société et ensuite uniquement par les ménages et les administrations publiques, sont analysées. Pour les administrations publiques, il n'existe encore aucune donnée globale analogue à celles récoltées pour les ménages. Sont donc utilisées, à titre illustratif, les données éparses qui ont pu être collectées.

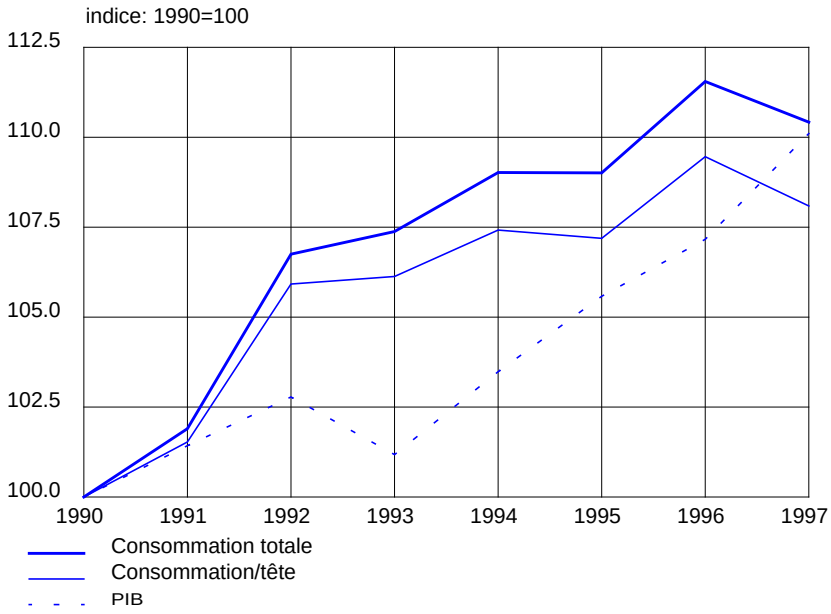
Consommation d'eau

Les problèmes posés par la consommation d'eau sont de deux ordres: la pollution des eaux et l'épuisement des ressources.

Globalement, la consommation d'eau, exprimée en mètres cube ou en mètres cube par habitant, continue d'augmenter depuis le début des années 90, quoi qu'à un rythme qui se ralentit. Une légère réduction a même été enregistrée en 1997 (voir figure 25).

FIGURE 25 - Evolution de la consommation d'eau en Belgique

Sources: BfP et Belgaqua.



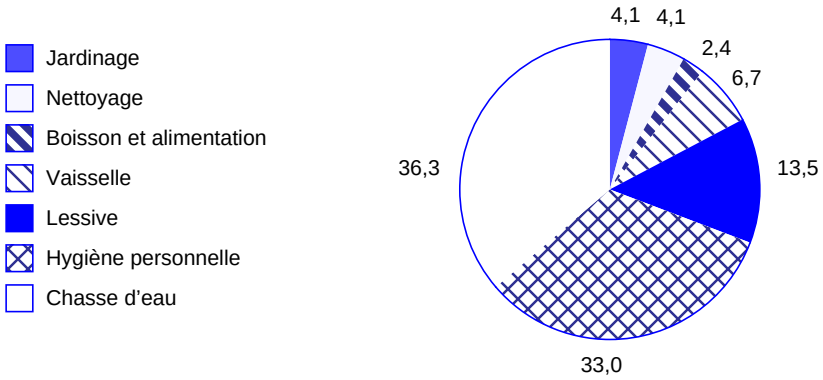
Cette croissance de la consommation d'eau a exigé une exploitation de plus en plus intensive des ressources. Au milieu des années 90, les retraits d'eau douce[1] s'élèvaient en moyenne à 42,5% des ressources disponibles connues, soit le plus haut niveau parmi les pays de l'Union européenne, où la moyenne se situait à 20%. Ces retraits atteignaient même 80% pour le pompage des eaux souterraines. Cette surexploitation devient de plus en plus inquiétante à certains endroits en Belgique.

1. L'eau douce provient pour 64% des eaux souterraines et pour 36% des eaux de surface.

Quant à la pollution croissante des eaux (voir “Milieu marin” page 155), elle requiert des investissements coûteux (exemple: des stations d’épuration) qui rendent cette ressource indispensable de plus en plus chère. Cette évolution pose des problèmes sociaux et économiques.

FIGURE 26 - Répartition de la consommation d’eau des ménages entre les différentes utilisations *(%)*

Source: Ministère de la communauté française.



Les ménages consomment environ 48% de l’eau utilisée en Belgique[1]. Leur consommation d’eau se situe autour de 120 litres / habitant / jour. Plus des deux tiers de cette eau sont utilisés pour les chasses d’eau et l’hygiène personnelle (surtout les bains). Suivent ensuite la lessive, la vaisselle, le jardinage, le nettoyage. La proportion d’eau utilisée pour l’alimentation et les boissons est la plus faible (2,4%) (figure 26).

Pour ce qui est des **administrations publiques**, la globalisation des consommations de tous les bâtiments gérés par l’administration n’a jamais été effectuée. Et aucune indication sur les parts respectives des usages de l’eau (toilettes, nettoyage, cantine, conditionnement d’air, fuites…) n’est disponible. Un sondage effectué dans un ministère fédéral de 2600 agents a permis d'y estimer la consommation d'eau en 1997: elle s’élevait à 14 m^3 / agent / an, les variations entre bâtiment allant de 5 à 50 m^3 / agent / an. Une moyenne de consommation ne correspond cependant pas au niveau souhaité dans la perspective d’un développement durable. Il serait préférable de comparer des bâtiments poursuivant le même type d’activité[2], pour déceler les causes d’allocation inefficace des ressources.

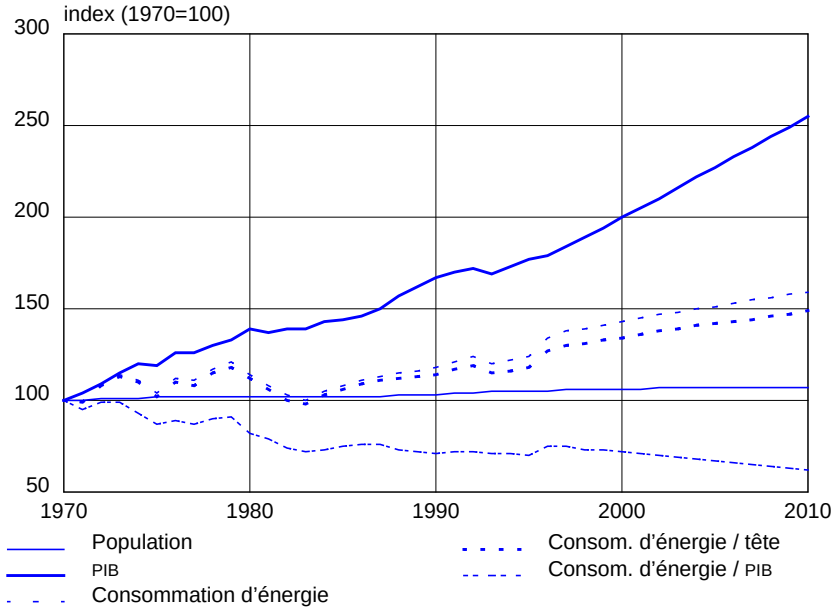
Consommation de ressources renouvelables et non-renouvelables: l’énergie

L’énergie n’est pas en soi une ressource naturelle, mais elle est directement produite à partir de ressources naturelles renouvelables (vent, soleil, etc.) ou non-renouvelables (pétrole, gaz, etc.). Elle est donc traitée ici pour illustrer une des plus grandes consommations de ressources naturelles liées à nos modes de vie.

1. Le reste de l’eau est utilisé à 19,4% par l’industrie, à 29% pour le refroidissement électrique et à 0,6% par l’agriculture. OCDE (1998a).
2. Par exemple, une comparaison a été effectuée entre 5 écoles aux besoins identiques (toilettes, nettoyage) dans une même commune wallonne: la consommation varie entre 3,8 et 30,7 litres par élève et par jour (sur 365 jours) soit entre 1,4 et 11,2 m^3 / élève / an. Les chiffres supérieurs à la consommation la plus basse peuvent s’expliquer par les fuites, les comportements...

FIGURE 27 - Consommation énergétique brute et intensité énergétique du PIB

Source: BfP.

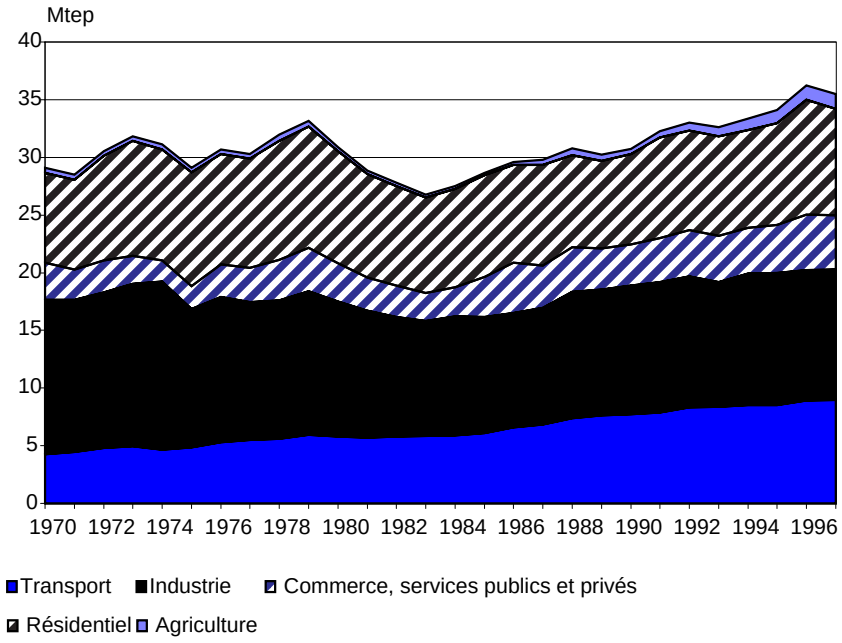


Globalement, la consommation énergétique intérieure brute s'est élevée en 1997 à 55 Mtep (mégatonnes[1] équivalent pétrole), ce qui représente une croissance de 37% par rapport à 1970. Durant les chocs pétroliers de 1973 et de 1980-1984, la consommation d'énergie a régressé alors que le PIB continuait de croître (voir figure 27). De 1984 à 1997, l'élasticité moyenne de la demande énergétique (à savoir la variation de la demande énergétique quand le PIB augmente d'une unité) fut de 0,79[2]. L'accroissement du revenu des belges (représenté par l'accroissement du PIB) se réalise donc encore conjointement avec l'augmentation de la consommation d'énergie. Ce même phénomène s'appréhende également via l'intensité énergétique (rapport entre la consommation d'énergie et le PIB), dont la baisse a été très forte durant les chocs pétroliers (baisse de 12% en 1973-1974 et de 20% entre 1980 et 1984), mais qui est restée quasi-constante (baisse annuelle de 0,3%) de 1984 à 1997. L'explication des variations tant de l'élasticité que de l'intensité énergétique se trouve principalement dans les prix de l'énergie : augmentation des prix durant les chocs pétroliers et chute des prix de 1984 à 1997 (pour retomber à un prix inférieur au prix de 1970). Les chocs pétroliers ont aussi entraîné une série de changements structurels dans l'économie (augmentation du poids des services dans le PIB, par essence moins consommateurs d'énergie[3]) et une augmentation de l'efficience énergétique. Vu la prépondérance de l'énergie dans les émissions de CO_2, les mêmes phénomènes se retrouvent mentionnés au paragraphe sur les changements climatiques pour expliquer les évolutions observées.

1. Ou millions de tonnes.
2. Cela signifie que chaque accroissement d'une unité de PIB entraîna l'augmentation de consommation d'énergie de 0,79 unité.
3. C'est notamment à cause de la contribution importante des services à la croissance du PIB que l'élasticité moyenne de la demande d'énergie est devenue inférieure à 1.

FIGURE 28 - Evolution de la consommation énergétique par secteur économique

Source: BfP.



Tous les secteurs ont été affectés par les chocs pétroliers en 1973-74 et entre 1980 et 1985. Néanmoins, l'évolution de la consommation énergétique finale pour l'ensemble de l'économie dissimule de grandes disparités entre les secteurs (voir figure 28):

- dans le secteur des transports, les chocs pétroliers ont causé un temps d'arrêt à la croissance de la consommation d'énergie. Celle-ci a enregistré entre 1970 et 1997 une croissance annuelle moyenne de 2,8% périodes de choc comprises et de 4% périodes de choc exclues. Sur toute cette période allant de 1970 à 1997, la consommation d'énergie dans ce secteur a donc doublé en volume;
- dans l'industrie, les chocs pétroliers ont entraîné une réduction importante de la consommation d'énergie, de l'ordre de 25% de 1970 à 1983. Ce n'est qu'à partir de 1985 que la croissance a repris à un taux moyen annuel de 1%. Le résultat sur la période 1970-1997 est une diminution de 15% du volume d'énergie consommé;
- dans le secteur des services et du commerce, la consommation d'énergie en volume s'est réduite au cours des années touchées par les chocs pétroliers. Mais à partir de 1984, la consommation a fortement crû et atteint en 1997 un niveau supérieur à celui avant les chocs pétroliers. De 1970 à 1997, la consommation d'énergie a donc augmenté de 46% en volume.

Quant aux différentes sources d'énergie consommées, la période 1970-1997 se caractérise par une forte progression de la consommation de gaz (+523%), d'électricité (+301%) et de carburant (+110%), aux dépends de la consommation de houille (-46%) et de pétrole (-10%). En 1997, le carburant était la première source d'énergie utilisée (35,3% de la consommation totale d'énergie), suivie par l'électricité (31,3%), puis par le gaz (17,8%) et enfin par le pétrole (10,6%) et la houille (5,1%). L'utilisation d'énergies renouvelables reste, quant à elle, très marginale, environ 0,7%[1] en 1996.

1. En volume en tep (tonnes équivalent pétrole).

Dans **les ménage**s, la consommation d'énergie a fluctué entre environ 8 Mtep et 10 Mtep de 1970 à 1997. Elle représente actuellement environ un quart de la consommation totale d'énergie en Belgique. Cette consommation se répartit entre les fonctions suivantes : chauffage (houille, pétrole et gaz naturel) pour 33%, applications électriques (éclairage, appareils électroménagers, chauffage électrique, etc.) pour 31% et déplacement (carburant pour les automobiles) pour 35%[1].

Pour les **administrations publiques**[2] (tous niveaux de pouvoir confondus), il est, dans l'état actuel des choses, impossible de connaître la consommation totale d'énergie par année, même en se cantonnant à l'énergie utilisée par les bâtiments. En ce qui concerne les administrations fédérales, la Régie des bâtiments doit collecter les données des consommations de chauffage par bâtiment pour tous les bâtiments chauffés – hors logements – (soit 990 bâtiments du patrimoine de l'Etat totalisant 6,3 millions de m^2 au sol plus 626 bâtiments loués totalisant 1,5 millions de m^2 au sol). Ces données ont été collectées de 1983 à 1992. En 1983, une étude sur la performance de chaque bâtiment a été réalisée. Jusqu'en 1992, les données collectées ont continué à être analysées. Suite à la régionalisation, les données n'ont plus été collectées pour les bâtiments loués et l'analyse des données n'a plus été effectuée. Le retard est en train d'être rattrapé, mais le système ne permet pas encore de fournir la consommation globale de chauffage.

Certaines initiatives sont aussi prises dans les régions pour réaliser des bilans énergétiques du fonctionnement des bâtiments, mais elles sont trop disparates pour être globalisées. Il faut souligner que des études ponctuelles sont menées. L'audit environnemental du bâtiment Vésale[3] montre, par exemple, que la consommation électrique de ce bâtiment a diminué de 63% en 10 ans pour atteindre actuellement 55 kWh par m^2, soit un niveau nettement inférieur à la moyenne estimée pour ce type de bâtiment, qui est de 100 kWh. Cependant, dans d'autres bâtiments du même ministère, une gestion inefficace du chauffage oblige les fonctionnaires à utiliser des chaufferettes électriques qui sont à la fois très coûteuses et très énergivores.

Production de déchets

Bien qu'une partie croissante de ces déchets soit recyclée ou réutilisée, la capacité d'absorption de la Terre est progressivement fragilisée par les quantités croissantes de déchets produites par les activités humaines. **Globalement**, la production totale de déchets a atteint 26,6 millions de tonnes en 1995, soit 3,4 kg par unité de PIB. Ce volume total se répartit principalement entre les déchets industriels pour 50,8%, les déchets dus à la construction pour 25,8% et les déchets municipaux (c'est-à-dire ceux provenant des ménages et des petites et moyennes entreprises) pour 18% (voir tableau 11).

La Belgique a également produit 776.000 tonnes de déchets dangereux[4] (tels que définis par la Convention de Bâle) en 1994 et 137 tonnes de déchets nucléaires en 1996. La production cumulée de déchets radioactifs des centrales jusqu'à leur fin de vie est estimée à 180.000 m^3, dont 150.000 sont des déchets de faible activité et de durée courte (catégorie A – innocuité atteinte en moins de 300 ans), 25.000 des déchets de faible activité mais de durée longue (catégorie B) et 5.000 des déchets de haute activité issus du retraitement

1. Chiffres pour 1997.
2. Les administrations publiques sont reprises en grand partie dans le secteur des services et du commerce.
3. Etude menée par le Centre de Développement durable de l'Université de Gand: *Doorlichting van het Vesaliusgebouw in het kader van duurzame ontwikkeling, 1997*. Il s'agit d'un audit environnemental du bâtiment Vésale et de ses activités.
4. Etant donné que les importations de déchets dangereux ont été beaucoup plus importantes que les exportations, la Belgique a dû gérer 1.093.000 tonnes de déchets dangereux en 1994.

de combustibles irradiés (catégorie C – leur innocuité sera atteinte dans des dizaines de milliers d'années, voire dans des milliards d'années)[1].

TABLEAU 11 - Répartition de la production des déchets en 1995

	tonnes	% du total des déchets
Déchets des mines et des extractions	444.366	1,7
Déchets industriels	13.365.333	50,2
Déchets venant de la production d'énergie	945.857	3,6
Déchets venant de la purification de l'eau et de sa distribution	197.169	0,7
Déchets venant de la construction	6.846.201	25,8
Déchets municipaux	4.780.703	18,0
Déchets totaux	26.579.630	100,0
Déchets dangereux (1994)	776.139	/

Source: Questionnaire OCDE-Eurostat (1995).

Pour **les ménages**, la croissance de la consommation s'est accompagnée, ces 15 dernières années, d'une très forte augmentation de la production de déchets municipaux, +55% entre 1980 et 1995. La production de ces déchets par habitant a progressé, entre 1980 et 1995, environ deux fois plus vite que la consommation privée par habitant, respectivement 51% et 27,6%. Elle avait atteint 473 kg par habitant par an en 1995. La production de déchets est fortement dépendante de la situation sociale et économique des ménages et ces chiffres de production moyenne de déchets par personne gomment les différences riches / pauvres, ville / campagne.

Quant à la production de déchets par les **administrations publiques**, il n'existe des données à aucun niveau (fédéral, régional, communautaire, provincial ou local). Même l'étude faite à propos du bâtiment Vésale de l'administration fédérale n'a pu fournir aucun chiffres précis sur la production de déchets, car certains flux sont connus en tonnes et d'autres en m^3. Seuls les flux de papier sont connus. Dans ce bâtiment, 414 kg de papier par agent ont été recyclés annuellement[2].

iv. Illustrations dans trois grands domaines de la consommation privée: l'alimentation, les biens d'équipement et les transports

Pour illustrer ces évolutions économique, sociale et environnementale, les développements de la consommation dans trois grands domaines sont décrits: l'alimentation, les biens d'équipement et les transports. Comme le montrent ces exemples, la croissance de la consommation dans ces secteurs a contribué à améliorer le confort des citoyens ayant acquis ces produits dans de bonnes conditions économiques, mais a posé certains problèmes sociaux et environnementaux croissants à la collectivité.

1. Source: ONDRAF.
2. Les déchets courants comprennent aussi du papier qui n'est pas recyclé, mais aucune données n'est connue à ce propos.

Alimentation

L'alimentation actuelle s'est diversifiée et sa qualité s'est améliorée grâce aux contrôles effectués sur le plan micro-biologique et chimique. Mais sa production et sa consommation exercent des pressions accrues sur l'environnement et sa composition reste loin des *recommandations diététiques*[1], ce qui a des impacts dommageables sur la santé des individus. L'alimentation d'aujourd'hui est en effet caractérisée par un apport en sucres (snacks, soft drinks, etc.) et en alcool de plus en plus important, ainsi que par un apport en calories et en lipides élevé[2]. Reflet de cette évolution, le nombre de calories par habitant par jour est passé de 3.142 en 1960-61 à 3.850 en 1990, alors que la norme se situe entre 2.150 et 2.900[3]. L'augmentation de la consommation de lipides est étroitement liée à l'importance prise par les produits d'origine animale dans l'alimentation. Le belge consomme en moyenne 280 grammes de viande par jour (niveau stable depuis les années 70), alors que la norme recommandée est de 150 grammes. La consommation de produits laitiers a fortement augmenté depuis 1970, bien qu'elle soit encore insuffisante dans l'alimentation d'une partie de la population. Comparée à celle des végétaux, la production de viande et de ses dérivés est inefficace sur le plan énergétique[4]; elle est en plus très coûteuse sur le plan environnemental[5].

Un autre trait remarquable dans l'évolution de l'alimentation, lié à l'accélération des rythmes de vie (voir "Facteurs sociologiques" page 123), est l'augmentation de la consommation des produits surgelés et préparés, davantage consommateurs d'énergie et d'emballage, au détriment des produits frais. Dans les enquêtes sur le budget des ménages, la rubrique "plats préparés" est la seule dans l'alimentation, avec le poisson, à avoir augmenté en poids dans le budget des ménages entre 1978-79 et 1995-96 (hausse d'environ 70% de ce poids). A prix courants les dépenses pour ces plats préparés ont été multipliées par 3,5 sur cette période. Les dépenses à prix courants pour la consommation de viandes préparées ont, quant à elle, augmenté presque quatre fois plus vite que la consommation de viande totale. La consommation de poissons surgelés et de légumes surgelés a également explosé, respectivement +169% et +90% au cours de ces huit années.

Quant à l'alimentation de produits issus de l'agriculture biologique ou du commerce équitable[6], elle est en croissance mais reste marginale. En 1995, les produits biologiques sont intervenus à concurrence de 2,5% de l'ensemble du marché belge des produits alimentaires, soit un montant total de 410 milliards BEF[7]. Dans une grande surface comme le Delhaize par exemple, le taux de pénétration des produits biologiques dans leurs catégories respectives[8] n'atteint que 1 à 10%. Une forte croissance du chiffre d'affaires réalisé sur ces produits a néanmoins été enregistrée par cette chaîne de supermarchés entre 1996 et 1997[9]. Il en est de même pour les produits issus du commerce équitable.

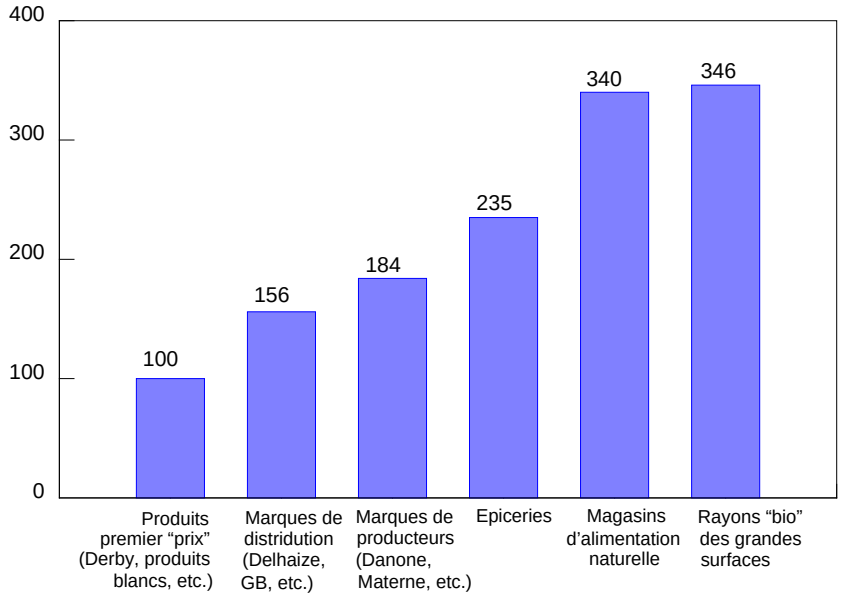
---

1. Centre de recherche en santé publique, Service d'épidémiologie, Institut scientifique de la santé publique (1998). p.33.
2. De Meyer M. e.a. (1995).
3. Norme valable pour un adulte de 18 à 59 ans. Nubel (1995).
4. Le rapport consommation / production d'énergie (c'est-à-dire le rapport entre les apports nécessaires à la production d'aliments et les calories contenues dans les aliments produits) est meilleur pour les produits végétaux que pour les produits animaux. Il varie de 0,5 à 10 pour les fruits et légumes et de 0,5 à 35 pour la viande. Von Weizsäcker Ernst U. e.a. (1997). p.78.
5. *Not only are mammals inefficient converters, but also their production is environmentally costly in terms of water used and green house gases generated.* Crocker D.A., Linden T. (1988). p.102.
6. Le café et les bananes Max Havelaer sont les principaux produits issus du commerce équitable distribués en Belgique, avec les produits vendus dans les Magasins du Monde (OXFAM).
7. Distribution d'aujourd'hui (1997). p.3.
8. A savoir, par exemple, les carottes biologiques fraîches dans l'ensemble des carottes fraîches vendues.
9. Les raisons de cette hausse se situent tant dans le chef des consommateurs, qui montrent une demande pour ce type des produits, que dans le chef des producteurs, qui, suite à cette demande, élargissent leur gamme.

Mais les prix des produits biologiques restent très élevés par rapport aux produits classiques. La figure 29 montre, par exemple, que les produits biologiques achetés dans les grandes surfaces sont presque 3,5 fois plus chers que les produits "premiers prix".

FIGURE 29 - Différence de prix entre produits biologiques et non-biologiques
(indice: 100= produits "premiers prix", c'est à dire le prix des produits les moins chers)

Source: Test Achats magazine (1995).



Pour réaliser cette analyse, Test Achats a pris en compte une vingtaine de produits alimentaires dont des fruits et légumes, des produits laitiers, des féculents (pâtes, riz…), du miel et de l'huile.

Une tension apparaît ici entre les objectifs sociaux, économiques et environnementaux. D'une part, cette différence de prix limite l'accessibilité des plus pauvres aux produits biologiques. D'autre part, le consommateur moyen, pour qui le prix est le premier critère d'achat, n'est pas prêt à payer cette différence. En effet, une étude a montré que le consommateur moyen n'est pas prêt à payer plus de 20% plus cher pour des aliments issus de la culture biologique[1].

Biens électro-ménagers

Les biens électro-ménagers, encore très peu présents il y a 50 ans, ont progressivement envahi les foyers. Ils ont introduit avec eux quantités de commodités pour les ménages. Actuellement, pour nombre de ces biens, comme la télévision, la machine à laver, le lave-vaisselle, le nombre d'appareils par ménage est égal voire supérieur à un[2]. Mais la consommation totale de ces biens d'équipement ne s'est pas pour autant réduite. L'augmentation du nombre de ménages (voir "Evolution démographique" page 120), la réduction programmée de la durée de vie de ces produits (due à la stratégie des entreprises, qui cherchent à moderniser leurs produits pour renouveler les achats) et les effets du marketing (voir "Pratiques commerciales" page 124) ont en effet continué à soutenir leurs ventes. De plus, l'apparition de nouveaux biens qui complètent ceux déjà existant, comme le four à micro-ondes ou le GSM, sont apparus et équipent de plus en plus les ménages. Si ces biens ont apportés de nombreuses facilités, leur production et leur

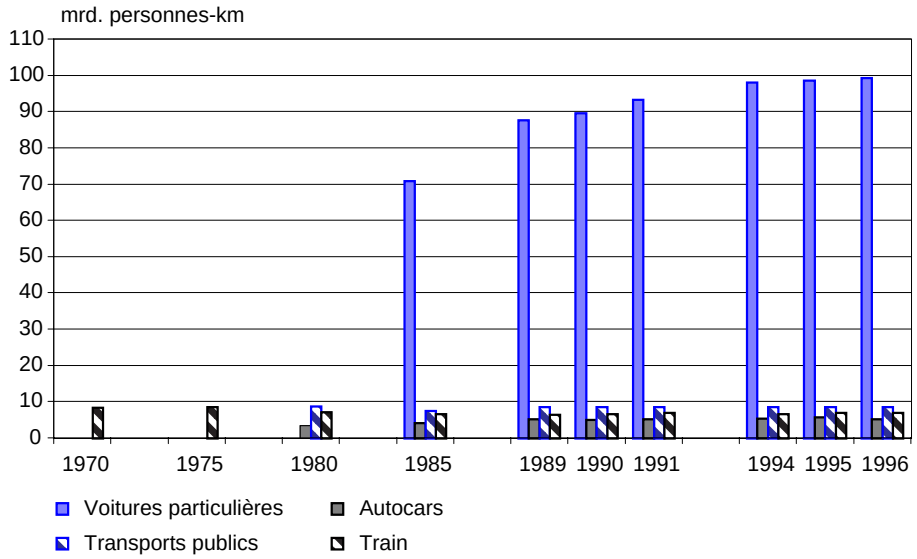
1. Etude faite à l'Université de Gand: *Marketingstrategie voor verse Bio-produkten*. Viaene J. (1990).
2. S'agissant d'une moyenne, cela ne signifie pas que tous les ménages possèdent un exemplaire de chacun de ces biens.

utilisation croissantes requièrent des quantités importantes d'énergie et de matériaux et leur renouvellement plus fréquent augmente le volume de déchets, autant d'éléments qui portent atteinte à l'environnement.

Transports

FIGURE 30 - Evolution du nombre de km-voyageurs par moyen de transport

Source: Ministère des communications et de l'infrastructure (1997a - 1997b et 1998).



Parmi les modes de transport, c'est la voiture qui a progressivement été la plus utilisée. Entre 1960 et 1997, le nombre de voitures a connu une croissance spectaculaire en Belgique, passant de 750.000 à 4.400.000[1]. Entre 1985 et 1996 le nombre de kilomètres-voyageur faits en voiture a augmenté de 40%, soit d'environ 71 milliards de km à 99 milliards de km (voir figure 30). A titre de comparaison, le nombre de km-voyageur en transports urbains et régionaux et en transports par chemin de fer n'a augmenté que de 7% (de 20,5 milliards de km à 22,0 milliards de km) entre 1985 et 1997. Sur une plus longue période, l'activité des transports en commun s'est réduite suite à la diminution continue des transports par chemin de fer. Les transports par chemin de fer ont diminué de 9 milliards de km en 1964 à 6 milliards de km en 1986 et se sont redressés à 7 milliards de km en 1997. Les transports urbains et régionaux ont diminué de 10% entre 1980 et 1985, soit de 15,6 milliards de km à 13,9 milliards de km et a de nouveau augmenté à un peu plus de 15 milliards de km à partir de 1990. Par conséquent l'usage des transports en commun a stagné tandis que la part de la voiture particulière dans le nombre total de kilomètres-voyageur de l'ensemble des modes de transport a augmenté. La part des voitures a augmenté de 74,3% en 1985 à 78,5% en 1996.

Cette évolution des moyens de transport (demande secondaire dérivée) et l'importance prise par ce secteur sont des exemples révélateurs de nos modes de vie, caractérisés par l'individualisation (plus d'une voiture par ménage), la recherche de rapidité, le stress, la croissance des échanges commerciaux, etc. Ils exercent de plus une pression accrue sur l'environnement, suite à l'augmentation des quantités de carburant requises pour effectuer le nombre croissants de kilomètres parcourus en voiture particulière.

1. Le nombre de voitures par 1.000 familles a augmenté de 636 voitures par 1.000 ménages en 1970 à 1.064 en 1997.

2. Pressions-Etats-Impacts: thèmes sociaux et environnementaux

a. Pauvreté et exclusion sociale

i. Etat de la pauvreté

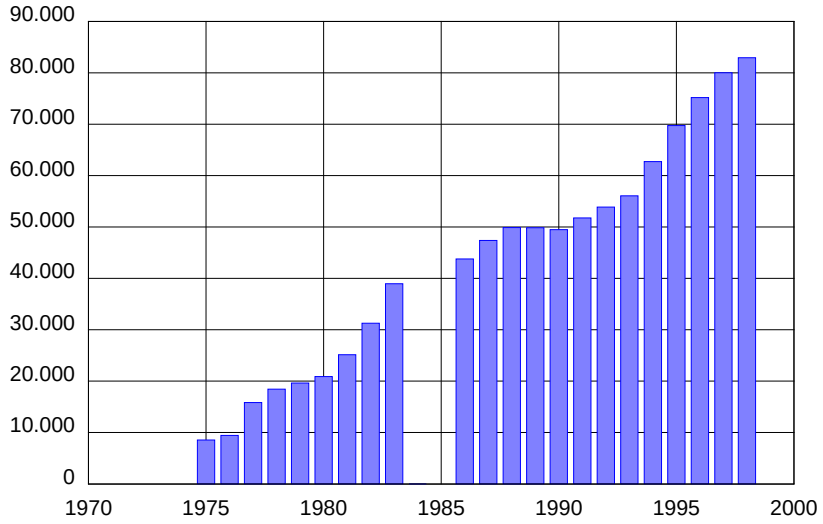
L'état de la pauvreté est ici approché par différents indicateurs, d'abord par le seuil légal de pauvreté, ensuite par des seuils empiriques de pauvreté.

Seuil légal de pauvreté

Le minimum de moyens d'existence ou minimex est une allocation définie par la loi. C'est un revenu minimum garanti aux personnes dont les moyens d'existence sont insuffisants ou font défaut[1]. Le nombre de minimexés n'est certainement pas un indicateur unique de la pauvreté car il est influencé par les critères d'allocation, par la connaissance du régime et par les changements éventuels dans le comportement de ceux qui peuvent faire usage de ce droit. Néanmoins, ce chiffre reste un indice précieux de l'importance de la pauvreté en Belgique et peut donc être considéré comme un seuil de pauvreté.

FIGURE 31 - Evolution du nombre de minimexés en Belgique, 1975-1998

Sources: Ministère des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement, Service du minimum de moyens d'existence (1998) et Lammertyn F. e.a. (1987).



En 1987, un système informatisé de collecte des données a été mis en service par le Ministre des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement. Depuis, le nombre d'ayants droit au revenu minimum de moyens d'existence est connu de façon précise. Les données des années antérieures sont basées sur une évaluation du Département de sociologie de la KUL. Les données de 1984 et 1985 ne sont pas disponibles.

1. Comme pour d'autres dispositions résiduelles (revenu garanti pour personnes âgées, allocations familiales garanties et allocations aux handicapés), le minimex devient la principale source de revenu pour une grande partie des pauvres. Lors de l'attribution du revenu minimum d'existence, toutes les sortes de revenus du bénéficiaire potentiel sont prises en compte. Il existe quatre catégories d'ayants droits au minimex. Le 1er janvier 1999, le montant mensuel réel du minimex s'élevait pour des époux cohabitants ou pour une personne isolée avec un (des) enfant(s) cohabitant(s) à 27.888 BEF, pour une personne isolée à 20.916 BEF et pour une personne cohabitante à 13.944 BEF.

En Belgique, le nombre de minimexés augmente de façon quasiment ininterrompue (voir figure 31). Depuis 1976[1], le nombre de minimexés a augmenté plus que huit fois, jusqu'à 82.944 en 1998. Depuis le début des années 90, l'augmentation a été particulièrement forte. Quatre facteurs sont à la base de cette augmentation:

- le premier facteur est la dégradation de la situation économique au début des années 90 qui a entraîné une augmentation du nombre d'exclus du marché du travail et donc une augmentation du chômage;
- le second facteur est lié au processus d'individualisation en cours (voir "Facteurs sociologiques" page 123). Un nombre croissant de jeunes souhaitent mener une vie indépendante de leurs parents, mais les moyens financiers leur font défaut. De même, le nombre croissant de divorces en Belgique entraîne souvent des situations financières précaires;
- le troisième facteur concerne les mesures administratives et politiques dont la plus importante est l'abaissement de la majorité de 21 ans à 18 ans en 1990;
- les changements dans la réglementation du chômage sont un dernier facteur explicatif, même s'il est souvent contesté. Il s'agit entre autre de la prolongation de la période d'attente que les jeunes doivent prester avant de recevoir une allocation de chômage et des dispositions concernant la suspension de l'allocation de chômage. Il est incontestable que la réglementation modifiée du chômage a un impact sur l'augmentation du nombre de minimexés. On peut se demander quel est le nombre de personnes concernées et quels sont les mécanismes qui jouent un rôle. Le passage consacré à l'emploi dans cette section répondra en partie à ces questions.

La répartition du nombre de minimexés entre les régions a changé. En 1990, il y avait presque autant de minimexés en Flandre qu'en Wallonie, tandis qu'en 1997 le nombre de minimexés était plus élevé en Wallonie. La part de la région bruxelloise s'accroît constamment. Les caractéristiques des personnes bénéficiant du minimex présentent les tendances suivantes:

- rajeunissement;
- augmentation du nombre de personnes isolées;
- augmentation du nombre de minimexés non belges (13,1% en 1998);
- concentration dans les agglomérations urbaines.

Le nombre de personnes vivant du minimum de moyens d'existence est plus élevé que ceux qui y ont droit, car il faut tenir compte des personnes à charge des minimexés. Si on considère l'ensemble des personnes bénéficiant des réglementations concernant le minimum de moyens d'existence (minimex et revenu garanti pour les personnes âgées) et les personnes qui sont à leur charge, 241.028 personnes, soit 2,4% de la population vivaient au seuil légal de la pauvreté en 1998 en Belgique.

1. Année où le revenu minimum a été instauré.

Seuils empiriques de pauvreté

Le nombre de pauvres peut également être calculé en fonction de seuils de pauvreté empiriques. Cette méthode présente le désavantage de définir le seuil de pauvreté sur base d'enquêtes, de sorte que la production de séries chronologiques devient plus difficile. Le seuil de précarité est basé sur le sentiment subjectif des personnes interrogées d'être ou non capables de vivre avec le revenu dont elles disposent. Le fait que des gens vivent dans une situation de précarité ne signifie cependant pas qu'ils sont pauvres, mais que leur situation est incertaine. Il suffit de peu pour que les personnes concernées se trouvent en dessous du seuil de pauvreté.

Un autre seuil empirique de pauvreté est la norme fixée par l'Union européenne (norme UE). Ce seuil de pauvreté est fixé à 50% du revenu moyen du type de ménage auquel appartient la personne, pour un pays donné à l'intérieur de l'Union européenne.

TABLEAU 12 - Pourcentage de pauvres en Belgique suivant les différents seuils de pauvreté, 1985-1992 *(individus)*

	Seuil de précarité			Norme UE		
	Flandre	Wallonie	Belgique	Flandre	Wallonie	Belgique
1985	17,3	20,5	18,4	5,4	9,0	6,7
1988	16,5	22,0	17,7	4,5	10,0	6,1
1992	11,9	19,6	13,9	5,0	10,2	6,6

Source: Vranken J. e.a. (1997). p.52.

Ces données (voir tableau 12) montrent qu'en Belgique, en 1992, 6,6% des habitants pouvaient être considérés comme étant pauvres. Quant à la précarité, elle concernait 13,9% de la population. Tant au niveau de la pauvreté qu'au niveau de la précarité, les pourcentages sont plus élevés en Wallonie qu'en Flandre.

Le chapitre consacré à la situation internationale de ce rapport présentait l'indicateur de pauvreté humaine pour les pays industrialisés (IPH2). L'IPH2 tient compte de toute une gamme de domaines sociaux (santé, enseignement et travail) auxquels la pauvreté peut se rapporter. Il est calculé sur base de quatre indicateurs: l'espérance de vie (personnes mourant avant l'âge de 60 ans), l'analphabétisme fonctionnel (incapacité de comprendre un texte simple), le chômage de longue durée (plus d'un an) et le seuil de pauvreté monétaire (pourcentage de la population vivant en-dessous de 50% du revenu moyen). L'IPH2 correspond davantage à la définition de la pauvreté retenue dans ce rapport, selon laquelle la pauvreté constitue un ensemble d'exclusions sociales réparti sur plusieurs domaines de la vie individuelle et collective[1]. Sur base de cet indice la Belgique compte 12,4% de pauvres (voir tableau 13).

TABLEAU 13 - Indicateur de pauvreté humaine *(IPH2)* pour la Belgique

Personnes mourant avant l'âge de 60 ans (%, 1995)	10,0%
Analphabètes fonctionnels (%16-65 ans, 1995) [(a)]	18,4%
Personnes en-dessous du seuil de pauvreté monétaire (%, 1990)	5,5%
Chômage de longue durée (plus d'un an,% de la population active en 1995)	6,2%
Nombre de pauvres selon l'indicateur de pauvreté humaine pour les pays industrialisés	12,4%

a. Données uniquement valables pour la Flandre.

Source: UNDP (1998).

1. L'IPH2 présente néanmoins des restrictions liées à des problèmes méthodologiques importants (disponibilité de données, niveau d'aggrégation exact...).

ii. Facteurs poussant vers la pauvreté et impacts liés aux situations de pauvreté

Cette section donne un aperçu des principaux facteurs liés aux phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale: la répartition de la richesse, l'endettement, le chômage, l'éducation, la santé et l'accès au droit. Ces facteurs montrent à quel point les phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale ne sont pas seulement d'ordre financier, mais sont aussi liés à d'autres aspects de la vie quotidienne (santé, éducation...). La plupart de ces facteurs peuvent être considérés tant comme la cause (pression) que comme la conséquence (impact) des problèmes de pauvreté, selon l'interprétation qui en est faite. C'est principalement la relation de causalité entre ces facteurs et les problèmes de pauvreté qui est mise ici en évidence.

Risques de pauvreté et de précarité

Le risque de se trouver dans une situation de pauvreté ou de précarité n'est pas le même pour tout le monde. Le tableau 14 donne un aperçu des caractéristiques des ménages qui sont liées à un risque plus ou moins grand de se trouver dans une situation de précarité ou de pauvreté. Si l'indicateur est supérieur à cent, le type de ménage présentant ces caractéristiques court un risque de pauvreté ou de précarité supérieur à celui de la population moyenne.

TABLEAU 14 - Risque de précarité et de pauvreté suivant certaines caractéristiques sociales, Belgique, 1992

	Risque de précarité	Risque de pauvreté
Population totale	100	100
Chef de famille non occupé		
- en général	194	185
- chômeur	380	400
- en incapacité de travail	230	197
- pensionné	123	130
Chef de famille occupé	36	40
Nationalité		
- Belge	97	87
- non UE	159	312
Type de famille		
- personne âgée isolée	251	108
- personne active isolée	124	58
- couple âgé	130	193
- deux personnes actives avec enfants	50	72
- une personne active avec enfants	159	164
Nombre d'ayants droit au revenu minimum		
- ménages à un revenu	179	158

Source: Vranken J. e.a. (1994). p.37.

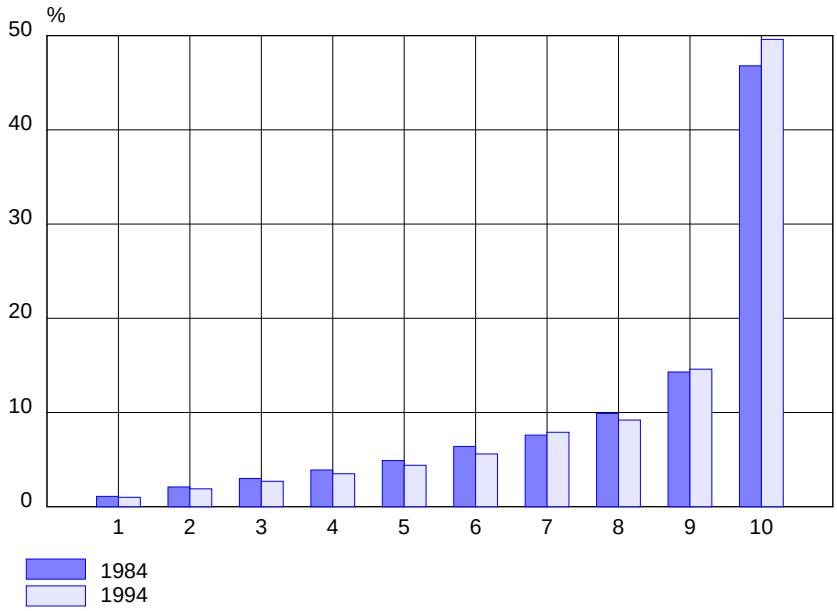
Le manque de travail semble être le principal facteur de risque de pauvreté ou de précarité. Un chef de famille sans emploi risque 11 fois plus de se trouver dans une situation de précarité qu'un chef de famille actif. Quant au risque de pauvreté, il est 10 fois plus élevé. Les ménages à un seul revenu risquent plus que le reste de la population de se trouver dans une situation de pauvreté ou de précarité. La nationalité est également une variable importante: les personnes de nationalité non Européenne courent plus que d'autres le risque de devenir pauvres.

Patrimoine

Lorsqu'on considère la pauvreté, il faut tenir compte de la situation patrimoniale. Le patrimoine est la somme des biens immobiliers, des biens mobiliers matériels, des actifs financiers, du patrimoine à l'étranger et des dettes. La figure 32 donne l'ensemble des ménages belges classés du patrimoine le moins élevé (premier décile) jusqu'au plus élevé (dixième décile). En comparant le patrimoine des ménages de 1984 à 1994, il apparaît que la part des trois premiers déciles est en baisse. Par contre, la part des 10% des ménages les plus fortunés (dixième décile) s'accroît. Une répartition inégale du capital ne mène pas forcément à une situation de pauvreté ou de précarité. Cependant, les déciles les moins élevés risquent de passer sous le seuil de pauvreté, surtout si leur part dans le patrimoine total est en baisse.

FIGURE 32 - Répartition du patrimoine des ménages belges par déciles, 1984-1994

Source: Rademaekers K., Vuchelen J. (1998).

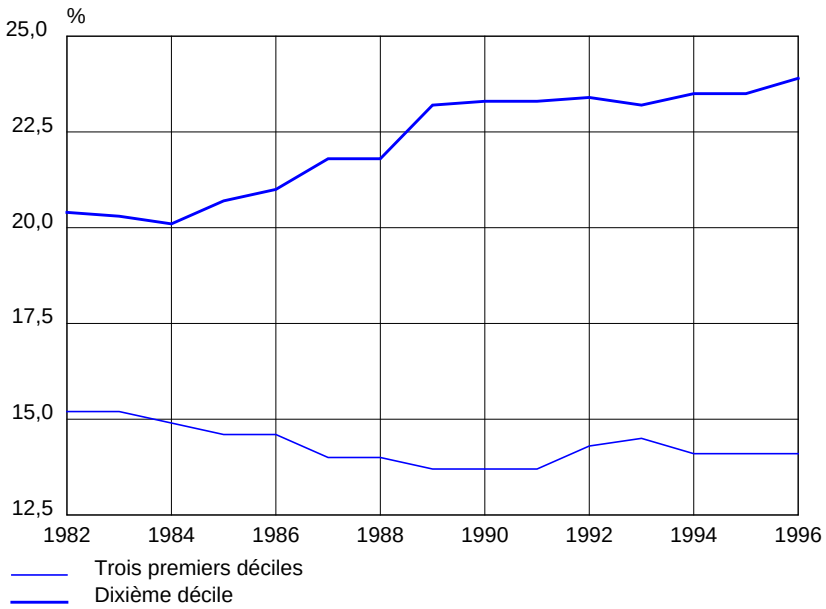


Revenu

Sur base des données de l'Institut national de statistique, il est possible de calculer la répartition du revenu net en Belgique. La figure 33 montre qu'en 1982 les 10% des ménages les plus riches disposaient de 20,4% du revenu net total. Les 30% des ménages les plus pauvres par contre, ne disposaient que de 15,2% du revenu total. Cette différence continue d'augmenter jusqu'en 1991-1992, puis se stabilise. De même que pour le patrimoine, une répartition des revenus devenant de plus en plus inégale augmente la probabilité de voir les personnes disposant des plus faibles revenus tomber en situation de pauvreté.

FIGURE 33 - Evolution de la part des trois premiers déciles et du dixième décile dans le revenu net en Belgique, 1982-1996

Source: Vranken J. e.a. (1998a). p.336.



Problèmes d'endettement

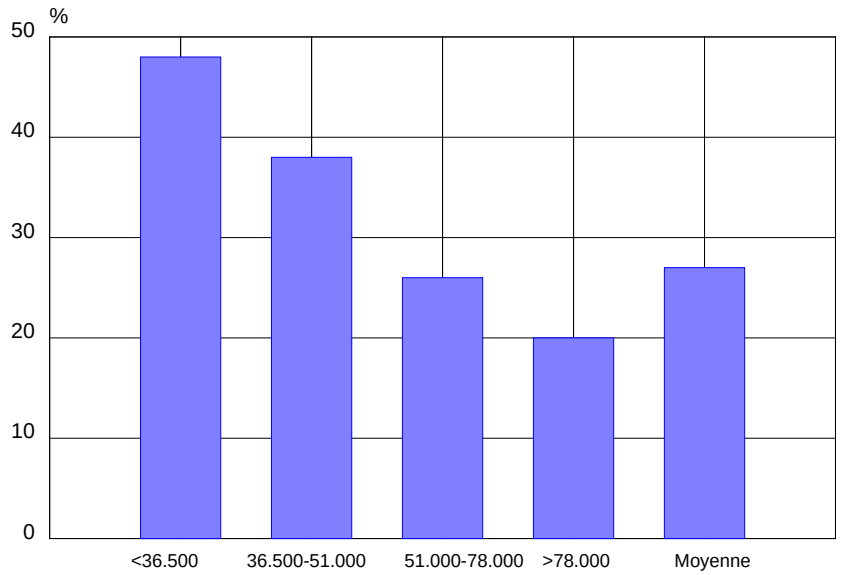
Les personnes aux revenus les plus faibles ont davantage tendance à recourir au crédit pour financer l'achat d'une série de biens et services que leur revenu mensuel ne leur permet pas de payer comptant. C'est en effet ce que montre la figure 34, les personnes disposant d'un revenu inférieur à 36.500 BEF, c'est à dire celles qui ont les revenus les plus bas, ont un taux d'endettement[1] de 48%, soit nettement plus élevé que les personnes les plus riches disposant d'un revenu supérieur à 78.000 BEF.

Avec un tel taux d'endettement, leur situation financière est très fragile et les amène souvent en situation de surendettement, à savoir qu'elles ne sont plus *en état, de manière durable, de payer leurs dettes exigibles ou à échoir quelles qu'elles soient*[2]. Ces situations de surendettement semblent d'ailleurs devenir de plus en plus préoccupantes[3]. *Les moyens d'observation actuellement disponibles laissent apparaître deux tendances qui semblent contradictoires sans pour autant s'opposer: un désendettement global des ménages et une aggravation du surendettement*. De plus, elles constituent généralement un pont vers l'exclusion sociale.

1. Le taux d'endettement représente la proportion des revenus consacrés au remboursement des emprunts contractés et aux charges d'intérêts afférentes.
2. Fraselle N. (1998).
3. Fraselle N. (1998).

FIGURE 34 - Taux d'endettement *(%)* selon les revenus *(BEF)*

Source: Fraselle N. (1998).



Chômage et travail

Les données précédentes montrent que le chômage est un des facteurs majeurs qui entraîne et maintient les gens dans une situation de pauvreté. Il existe donc une relation explicite entre le chômage, la précarité et la pauvreté. Il ne s'agit cependant pas de phénomènes qui se chevauchent complètement. Tous les chômeurs ne tombent pas par définition en situation de précarité ou de pauvreté. Cependant, les chômeurs ont des chances plus élevées de se retrouver dans une telle situation que les travailleurs, comme le montre le tableau 15. Il semble également que certaines catégories de chômeurs présentent des ressemblances frappantes avec certaines catégories de minimexés. Lorsqu'on compare des chômeurs de longue durée avec des minimexés, il ressort en effet que, dans les deux régimes, les immigrés et les personnes peu qualifiées sont surreprésentés.

TABLEAU 15 - Pourcentage de personnes vivant dans la précarité et la pauvreté selon actifs et chômeurs *(enquête CSB - 1992)*

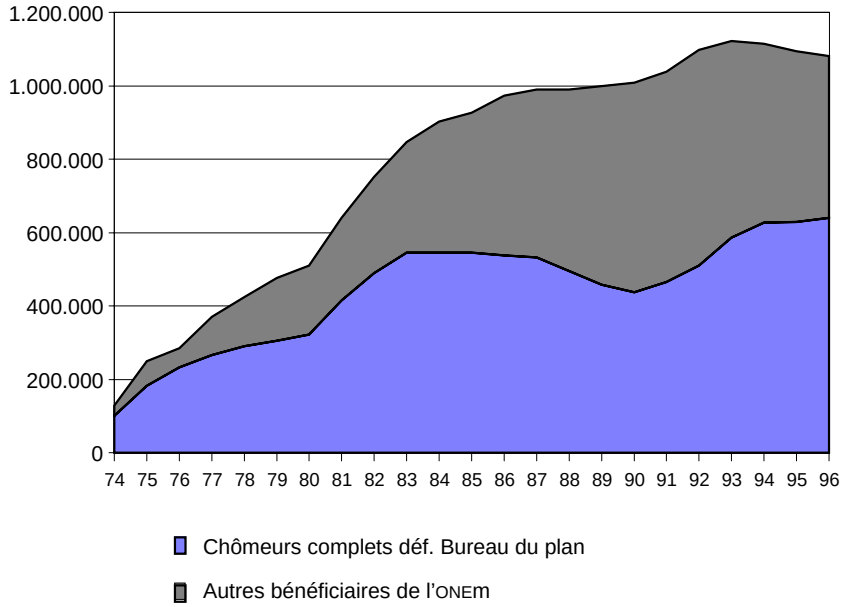
	précarité	pauvreté
Chômeurs	35%	14%
Actifs	5%	2%

Source: Cantillon B. e.a. (1996).

Il existe plusieurs façons de présenter les déséquilibres sur le marché du travail, qui délivrent des résultats sensiblement différents. Si seuls les chômeurs (à savoir les chercheurs d'emploi non-occupés et les chômeurs âgés, selon la définition du Bureau fédéral du plan) sont considérés, une tendance à la hausse mais fluctuante se dessine (voir figure 35). Dès le milieu des années 70, le nombre de chômeurs augmente progressivement à cause de la crise pétrolière internationale. Suit alors une baisse, débutant en 1984-1985. En 1990, la tendance est à nouveau à la hausse, et se stabilise à partir de 1994. Les risques plus élevés de pauvreté et de précarité (voir tableau 15) concernent principalement cette catégorie de chômeurs.

FIGURE 35 - Bénéficiaires au sens large de l'ONEm

Sources: BfP et Bulletins mensuels de l'ONEM.



La catégorie "autres bénéficiaires de l'ONEm" comprend principalement les personnes au chômage temporaire, les personnes travaillant à temps partiel de façon involontaire, les personnes suivant des programmes de résorption du chômage, les personnes en prépension conventionnelle, les personnes bénéficiant d'une interruption de carrière, les personnes bénéficiant de dispenses pour des raisons sociales et familiales, les jeunes occupés à temps partiel pendant leur stage d'attente et les jeunes pendant leur stage d'attente.

Cependant, cet indicateur (nombre de chômeurs) montre insuffisamment les déséquilibres sur le marché du travail[1]. Si l'on considère toutes les personnes bénéficiant d'une façon ou d'une autre d'une indemnisation de l'ONEm[2], l'image est tout à fait différente. Cet indicateur plus large présente une croissance progressive jusqu'en 1993 et baisse ensuite. Il donne ainsi un aperçu plus complet des déséquilibres sur le marché du travail. Il comprend notamment des personnes qui ne sont pas actives dans le circuit normal du travail. Par contre, elles occupent des emplois précaires ou (temporairement) subsidiés ou se sont retirées (temporairement ou définitivement) du marché du travail. L'évolution de cet indicateur reflète d'une part, un changement dans l'intervention publique en matière d'emploi, notamment l'activation des allocations de chômage (voir "Pour lutter contre la pauvreté" page 162, ainsi que le chapitre traitant de l'emploi dans la Partie 3). Il laisse ouverte, d'autre part, la question suivante: quels sont les risques de pauvreté et de précarité qu'encourent les personnes ne se situant pas dans le circuit normal du travail et n'étant pas reprises dans les chiffres classiques du chômage?

1. Bureau fédéral du plan (1993). p.37.
2. Nombre considérablement supérieur au nombre de chômeurs selon la définition du Bureau fédéral du plan.

Enseignement

Avec le niveau de revenu et l'emploi, le niveau de formation est un des facteurs explicatifs de la pauvreté. La formation ayant une influence sur les chances de trouver un travail et sur le revenu, il n'est pas surprenant que la pauvreté soit étroitement liée à une formation peu élevée. Quatre cinquièmes des ménages en Belgique vivant sous le seuil de pauvreté ont un faible niveau de formation[1]. Il existe également des inégalités sociales au sein même de l'enseignement. Ainsi, seulement 16% des enfants de parents peu formés suivent l'enseignement supérieur. Les enfants de parents avec un niveau de formation élevé qui suivent l'ensignement supérieur représentent, quant à eux, un pourcentage beaucoup plus élevé avec 59%[2]. Il y a donc lieu de parler d'une certaine transmission du niveau de formation d'une génération à l'autre et donc du risque pour les moins formés de tomber dans la pauvreté.

Dans le prolongement des résultats de l'IPH2[3], le niveau d'alphabétisation fonctionnelle fournit aussi une information intéressante sur l'accès de chacun à la communication verbale et écrite et est en cela plus pertinent que les taux d'alphabétisation officiels, qui approchent d'ailleurs les 100% dans les pays industrialisés (y compris en Belgique). Ces derniers ne tiennent en effet pas compte de l'aspect dynamique et contextuel de la communication verbale et écrite. Or, dans les pays industrialisés, les gens doivent être capables de lire, d'écrire et de comprendre des messages complexes afin de pouvoir répondre aux exigences de la "société de la connaissance". Dans ce contexte, le taux d'alphabétisation fonctionnelle, défini comme un continuum indiquant dans quelle mesure les adultes sont capables d'utiliser l'information écrite pour fonctionner dans la société, fournit une information plus pertinente. Des études montrent qu'en Flandre 18,4% de la population n'est pas capable de lire des textes simples et d'exécuter les instructions reprises dans des notices d'utilisation[4].

Santé

Les pauvres courent un plus grand risque de présenter des problèmes de santé, étant donné leurs conditions de vie moins saines. D'autre part, les problèmes de santé sont souvent une des raisons pour lesquelles des personnes se retrouvent dans une situation de pauvreté. La figure 36 présente trois indicateurs qui montrent les différences dans les problèmes de santé selon la catégorie de revenu. Les indicateurs concernent l'hygiène dentaire, le fonctionnement physique et le contenu fonctionnel des relations sociales. Ces deux derniers concepts font l'objet d'une brève explication ci-dessous.

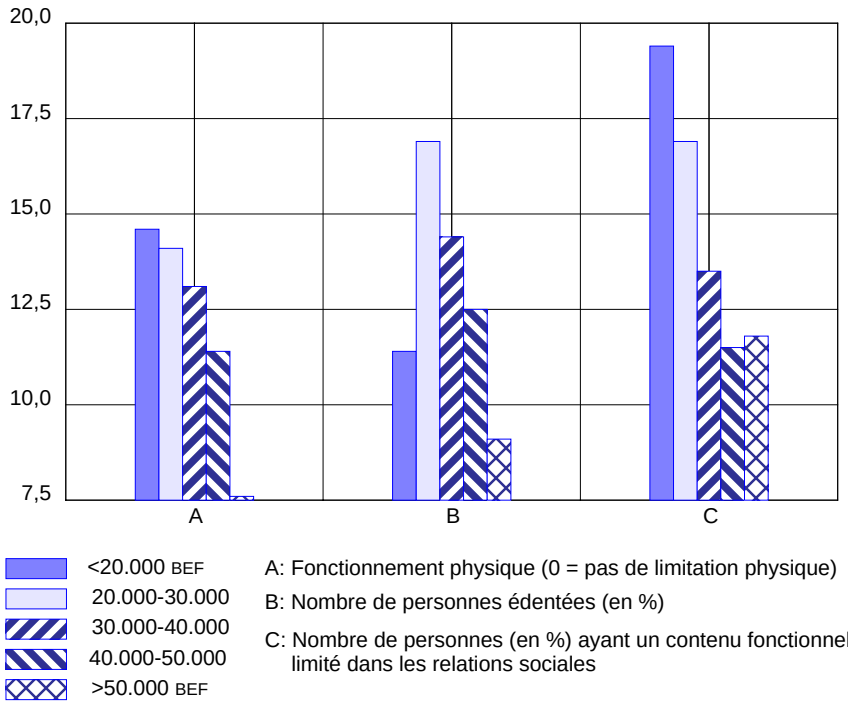
1. Nicaise I. (1998).
2. Tan B. (1998). p.23.
3. Voir "Indicateur de pauvreté humaine" page 106.
4. UNDP (1998). Aucune donnée n'a été publiée pour la Wallonie.

L'indicateur sur le fonctionnement physique concerne les restrictions de fonctionnement modérées ou graves dans l'exécution de tâches spécifiques. Il s'agit entre autres de la capacité de fournir un effort intensif (courir) ou modéré (déplacer une table), de porter des sacs de provisions, de monter des escaliers, de se promener (plusieurs distances), de prendre un bain ou une douche.[1] Le concept de santé sociale juge de la qualité de l'interaction entre l'individu et son environnement social. Cette interaction peut améliorer la santé et réduire la sensibilité au stress puisqu'elle répond au besoin humain essentiel d'affection, de relations sociales et de sécurité. Cela diminue les tensions interpersonnelles et les conflits et enfin protège l'individu des conséquences du stress et de la dépression. Le contenu fonctionnel des relations sociales est mesuré en examinant par exemple la possibilité de recevoir de l'aide à l'improviste, de parler de ses problèmes et de demander de l'aide en cas de problème.

La figure 36 montre qu'en tendance, le niveau de ces indicateurs diminue avec le niveau de revenus. Cela signifie que les personnes avec les revenus les plus faibles tendent à avoir une moins bonne hygiène dentaire, à avoir davantage de problèmes de fonctionnement physique et à avoir un contenu fonctionnel des relations sociales moins élevé.

FIGURE 36 - Indicateurs de santé[a]

Source: Institut scientifique de la santé publique-Louis Pasteur (1998).



a. Indicateurs standardisés selon le sexe et l'âge sur base du revenu équivalent (BEF).

1. Cet indicateur peut aller de 0 à 100. Une valeur de 0 signifie l'absence de restriction de fonctionnement.

Justice

Pour faire valoir leurs droits, les pauvres disposent de moins de moyens socialement acceptés tels que le recours à l'appareil judiciaire. Les mécanismes empêchant les pauvres d'avoir accès à la justice sont réels[1]. Les pauvres font souvent moins valoir leurs droits que le reste de la population pour des raisons d'ignorance de leurs droits, de réglementation inadaptée ou de problèmes financiers. Outre ces mécanismes, il doit être remarqué que les pauvres se trouvent plus vite confrontés à l'appareil judiciaire car leur comportement est généralement plus vite considéré comme criminel.

Les chiffres des affaires traitées pro Deo donnent une idée de l'accès au droit des pauvres et des personnes vivant dans une situation financière précaire. Ces chiffres montrent qu'au cours de la première partie des années 90 le nombre des affaires traitées pro Deo a augmenté de plus de 80% (voir tableau 16). L'interprétation de ces chiffres n'est pas univoque. Ils peuvent indiquer une plus grande connaissance du système de pro Deo auprès des groupes-cible et / ou une plus grande volonté des personnes concernées à faire traiter leur problème par la justice. Un autre facteur explicatif possible est que les personnes disposant de moyens financiers insuffisants ont de plus en plus affaire à la justice, indépendamment de l'accès au système de pro Deo.

TABLEAU 16 - Nombre d'affaires traitées pro Deo

	1991-1992	1995-1996
Nombre d'affaires	29.854	52.781

Source: Bulletin des questions et réponses (1998).

b. Atmosphère

La **concentration** d'ozone troposphérique est un des indicateurs-clés de la qualité de l'air. Son niveau est surveillé en Belgique, en particulier pendant les mois d'été. Les émissions de précurseurs d'ozone sont également surveillées en Belgique en tant que polluants atmosphériques. En ce qui concerne les changements climatiques, la **concentration** des différents gaz à effet de serre n'a pas d'incidence sur la qualité de l'air et varie peu d'une région du monde à l'autre (sauf, précisément, pour l'ozone troposphérique). Par contre, les **émissions** de gaz à effet de serre constituent un indicateur-clé, car ils indiquent dans quelle mesure la Belgique souscrit à ses engagements internationaux en la matière.

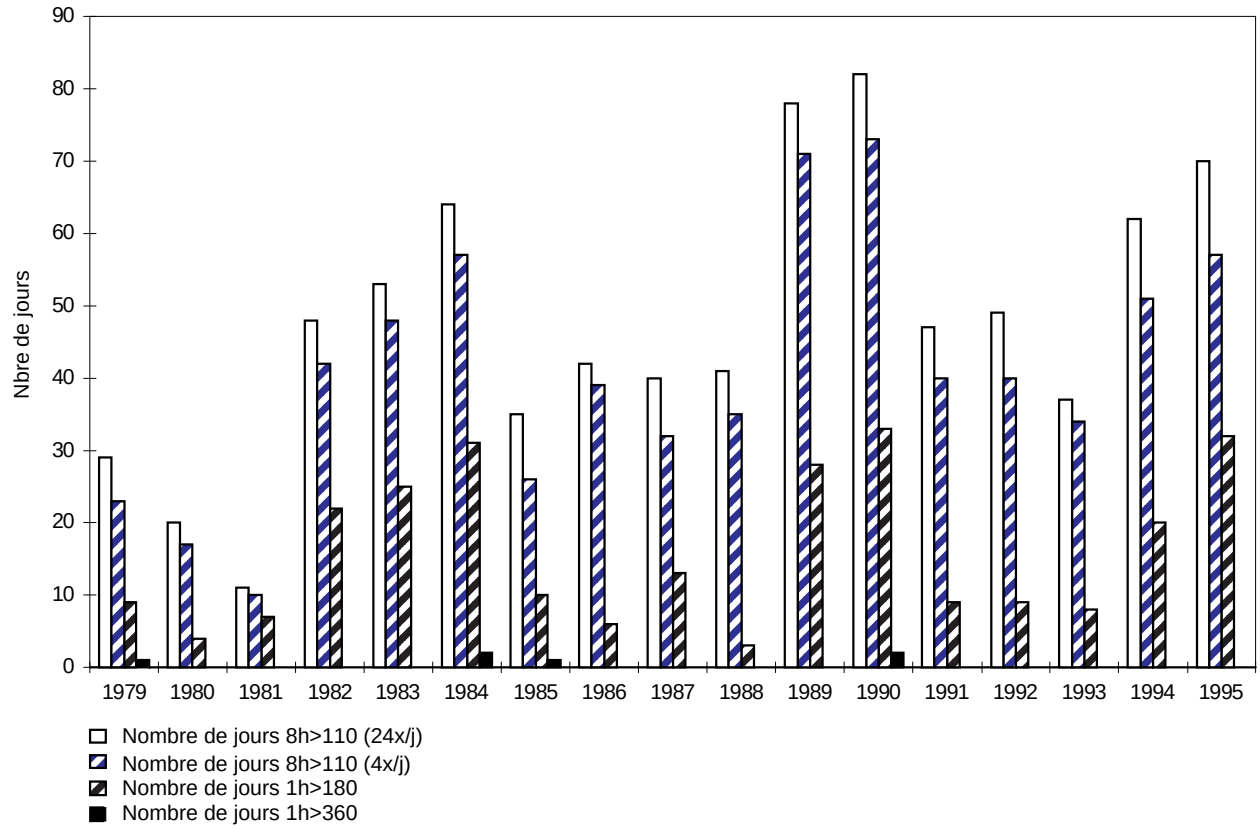
i. Ozone troposphérique

Concentration d'ozone en Belgique

Les données sur l'ozone sont disponibles depuis 1979 en Belgique. En 1995, le réseau belge de mesure de l'ozone comptait 21 stations. Les nombres de jours annuels dépassant les valeurs européennes pour la protection de la santé dans au moins une des stations sont donnés dans la figure 37.

1. Vranken J. e.a. (1997). p.84.

FIGURE 37 - Nombre de jours dépassant les valeurs de protection de la santé en vigueur dans l'UE



Source: IRCEL-CELINE (1995).

Des étés riches en ozone ont été enregistrés en 1989, 1990, 1994 et 1995. En 1994, une surmortalité de 1.226 décès, dont 80,8 % chez les personnes âgées (65 ans et plus) a été enregistrée en Belgique durant la vague de chaleur qui s'est produite entre le 27 juin et le 7 août 1994, associant des températures extrêmes et des concentrations d'ozone inhabituellement élevées[1].

Les surcharges d'ozone sont les plus importantes autour de l'axe Charleroi-Bruxelles-Anvers, avec des valeurs maximales en Région bruxelloise, en Brabant wallon et flamand. Les concentrations les plus hautes sont observées en aval des villes par rapport aux vents. Les centres urbains présentent des taux généralement plus bas, parce que les émissions d'oxyde d'azote (NO) qui y sont plus importantes, contribuent notamment à la destruction de l'ozone.

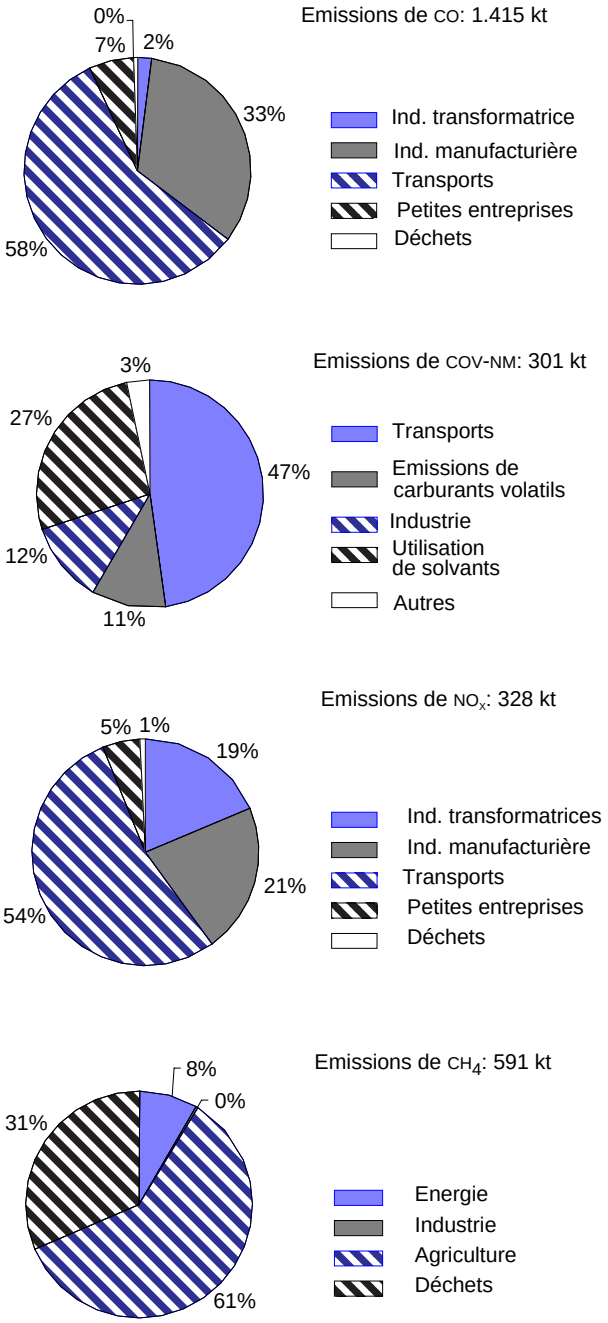
Les concentrations les plus élevées d'ozone sont observées entre 12-22 h, c'est-à-dire quelques heures après la période d'émission et de rayonnement élevés. Lors des week-ends et jours fériés, les concentrations en ozone sont sensiblement supérieures, probablement du fait des moindres émissions de NO et donc de la moindre destruction de l'ozone par le NO.

1. On entend par surmortalité durant les épisodes d'ozone d'été (1994), la différence entre le nombre de personnes réellement décédées et le nombre prévisible de décès pendant cette période estivale. Ce nombre de décès prévisibles est calculé à partir des décès observés pendant les étés (1985 à 1993) antérieurs à l'été étudié. La concentration d'ozone dans l'air, à la différence d'autres variables, est corrélée avec la surmortalité. Demuth Cl. e.a. (1996).

Emissions de précurseurs d'ozone troposphérique

Selon l'inventaire officiel pour l'année 1996, les émissions des précurseurs d'ozone se répartissaient comme suit: oxydes d'azote (NO_X, 328 kt[1]), composés organiques volatils non méthaniques (COV-NM, 301 kt), oxyde de carbone (CO, 1415 kt) et méthane (CH_4, 591 kt)(figure 38).

FIGURE 38 - Emissions par secteur de CO, COV-NM, NO_X, et CH_4 en Belgique (*1996*)



Source: Ministère des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement (1998).

1. 1 kt: 1.000 tonnes.

Les transports constituent de loin la plus grande source d'émissions de NO_x, de COV-NM (COV non méthaniques) et de CO. Dans le cas des NO_x et du CO, c'est la combustion des énergies fossiles, dans les transports et l'industrie en particulier, qui constitue la plus grande partie des émissions. Dans le cas des COV-NM, après la combustion des énergies fossiles dans les transports, c'est l'utilisation de solvants, en particulier dans les peintures, qui constitue la plus grande source d'émissions. L'industrie (émissions d'origine non énergétique) et les émissions de carburants volatils constituent également des sources importantes. En ce qui concerne le CH_4, c'est l'agriculture qui contribue pour la plus grande part aux émissions, suivie de la production des déchets.

Entre 1990 et 1996, les émissions de NO_x et COV-NM ont été légèrement réduites (-3,2% pour le NO_x et –9% pour les COV-NM) principalement en raison de l'évolution favorable des émissions de ces substances par les transports et par l'industrie transformatrice d'énergie. Le CO a vu ses émissions augmenter de 25,6% au cours de la même période, principalement en raison de l'augmentation des émissions de l'industrie manufacturière. Quant aux émissions de CH_4, elles ont été réduites d'environ 7% au cours de la période. Les réductions d'émissions des gaz précurseurs apparaissent néanmoins nettement insuffisantes pour éviter les épisodes d'ozone. Selon certains modèles[1], des réductions des émissions de NO_x et de COV-NM de l'ordre de 70 à 90% seraient nécessaires afin de ne pas dépasser les valeurs horaires de 240 mg / m^3.

ii. Changements climatiques

Selon l'inventaire officiel de la Belgique pour l'année 1996, les émissions (anthropiques) de gaz à effet de serre s'élevaient à 151,862 Mt[2] d'équivalent-CO_2 (correspondant aux émissions de dioxyde de carbone (CO_2), de méthane et d'hémioxyde d'azote (N_2O). Quant aux émissions de HFC, PFC et SF_6[3], elles s'élevaient, selon une estimation préliminaire, à 0,940 Mt.

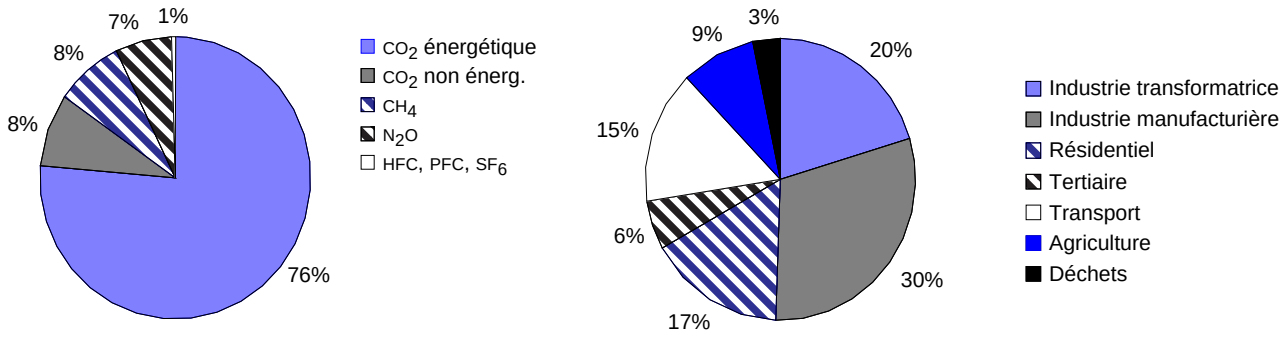
Répartition des émissions par sources et par secteurs

Le CO_2 représentait 84% des émissions totales de gaz à effet de serre en Belgique en 1996. Le méthane et le hémioxyde d'azote correspondaient respectivement à 8% et 7% des émissions. Quant aux HFC, PFC et SF_6, ils représentaient moins de 1% des émissions totales. Parmi les 84% d'émissions de CO_2, 76% était d'origine énergétique et 8% provenait d'autres origines dont la fabrication du ciment.

La figure 39 présente la répartition sectorielle des émissions. L'industrie manufacturière est le secteur le plus important en termes d'émissions (30%), suivi des industries transformatrices (production d'électricité et raffineries) (20%), du secteur résidentiel (17%), des transports (15%), de l'agriculture (9%), du secteur tertiaire (6%) et du traitement des déchets (3%).

1. VMM (1994).
2. 1 Mt = 1 million de tonnnes.
3. Hydrofluorocarbone, perfluorocarbone et hexafluoride de soufre.

FIGURE 39 - Emissions de gaz à effet de serre en Belgique par sources et par secteurs *(1996)*



Source: Ministère des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement (1998).

Si la combustion des énergies fossiles est à l'origine des émissions dans le secteur des industries transformatrices, du résidentiel, des transports et du tertiaire, les sources d'émissions de l'industrie manufacturière, de l'agriculture et du traitement des déchets sont plus hétérogènes. Les émissions industrielles sont pour les deux tiers d'origine énergétique, mais une part non négligeable provient des émissions de CO_2 (d'origine non énergétique) et de N_2O. Ensemble, la sidérurgie, l'industrie chimique et l'industrie des minéraux non métalliques constituent plus de 75% des émissions industrielles. Les émissions de l'agriculture sont essentiellement du méthane et du N_2O. Quant aux déchets, la mise en décharges provoque des émissions de CH_4, tandis que l'incinération génère des émissions de CO_2[1].

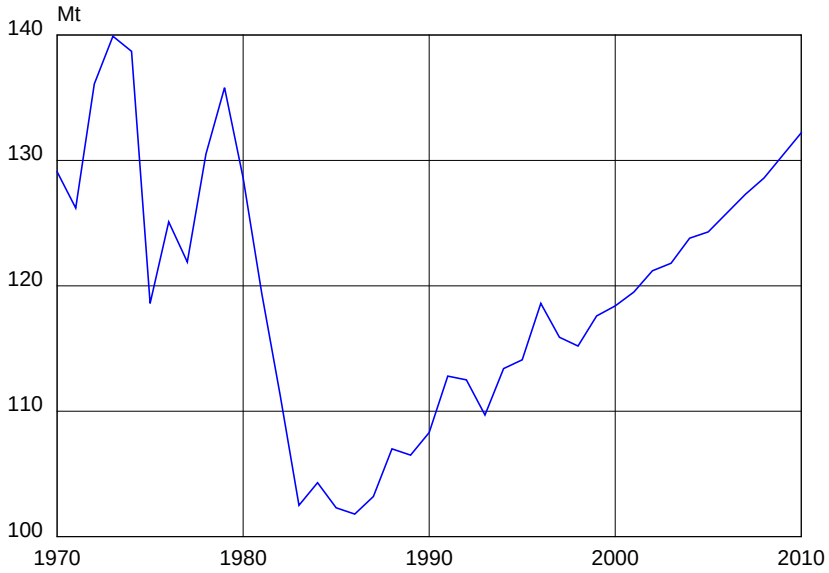
Une évolution préoccupante

Les émissions de gaz à effet de serre en Belgique ont augmenté entre 1990 et 1996 de 9,3%, passant de 138.952 à 151.862 Mt-équivalent CO_2 (hors HFC, PFC et SF6). Pour le CO_2 uniquement, cette augmentation est de 10,7% et se répartit comme suit entre les principaux secteurs. Les secteurs résidentiel et tertiaire ont connu la plus forte hausse des émissions, respectivement de 23% et 38%, mais cette hausse peut être en grande partie attribuée à la température plus basse enregistrée en 1996. Le secteur des transports a également enregistré une hausse importante (+11,9%), ainsi que ceux de l'agriculture (9,6%) et des déchets (9,2%). L'industrie a vu ses émissions augmenter de manière plus modérée que la moyenne (3,3%). Cette évolution modérée peut être attribuée principalement à la réduction des émissions de la sidérurgie (-28% entre 1990 et 1996). L'industrie (hors sidérurgie) a vu quant à elle ses émissions augmenter de 8%. Enfin, le secteur de la transformation d'énergie, en particulier la production d'électricité, voit ses émissions n'augmenter que très légèrement au cours de la période.

1. Aux émissions d'origine nationale, il faut ajouter des émissions provenant des transports maritimes et aériens internationaux, pour lesquelles les soutes ont été approvisionnées en territoire belge (18,308 Mt CO_2). Les forêts sont par contre responsables de l'absorption d'environ 2 Mt de CO_2 et réduisent les émissions totales d'un peu plus de 1%.

FIGURE 40 - Evolution des émissions de CO_2 d'origine énergétique *(1970-2010)*

Source: Bossier F., Mertens S. (1998).



Les données historiques (jusqu'en 1996) proviennent d'Eurostat. Une comparaison avec l'inventaire officiel belge est fournie pour les années 1990 à 1996. Entre 1997 et 2010, les données sont celles d'une projection effectuée à l'aide du modèle Hermès.

Cette évolution des émissions de CO_2 d'origine énergétique (plus de 75% des émissions de gaz à effet de serre) se situe dans une perspective historique de long terme préoccupante. Les émissions se sont en effet réduites entre 1973 et 1983 en raison des chocs pétroliers, d'une part, et de la mise en service des centrales nucléaires, d'autre part (voir figure 40). Mais depuis 1983, les émissions sont reparties à la hausse, légère mais régulière d'environ 1% par an. Sans politiques et mesures appropriées, les émissions en 2010 devraient être 22% plus élevées que celles de 1990.

c. Milieu marin

i. Accumulation de substances dangereuses

La Belgique, comme les autres Etats de la mer du Nord, s'est engagée à réduire ses émissions pour certaines substances dangereuses jugées prioritaires (voir Partie 3, volet 1, Protection du milieu marin). Il s'agissait de réduire de 50%[1] les apports à la mer, tant par voie aqueuse que par voie atmosphérique de 1985 à 1995. Pour les substances les plus dangereuses (mercure, cadmium, plomb et dioxines), la réduction minimale devait être de 70%. Une identification et une quantification des différentes sources d'émissions a eu lieu pour chacune de ces substances. Ce travail[2] a permis de suivre l'évolution des quantités émises à la suite de la mise en oeuvre de différentes mesures. Seuls quelques exemples seront présentés ici pour chacune des catégories de substances.

1. Il s'agit d'objectifs de réduction intermédiaires.
2. Commission technique mer du Nord (1995).

Métaux lourds

Les taux de réduction globaux observés de 1985 à 1995, pour le mercure, le cadmium et le plomb sont respectivement de 36%, 65% et 65% (voir tableau 17). L'objectif (70%) n'est donc atteint pour aucune de ces substances considérées comme particulièrement dangereuses. Le tableau 5 sur la page 114 montre que des pays comme l'Allemagne, le Danemark et les Pays-Bas ont globalement atteint des taux de réduction supérieurs[1].

TABLEAU 17 - Emissions totales pour la Belgique en 1985 de trois métaux lourds *(mercure, cadmium et plomb)* **et taux de réduction observés pour la période 1985-1995. Les engagements de réduction étaient de 70% pour ces substances**

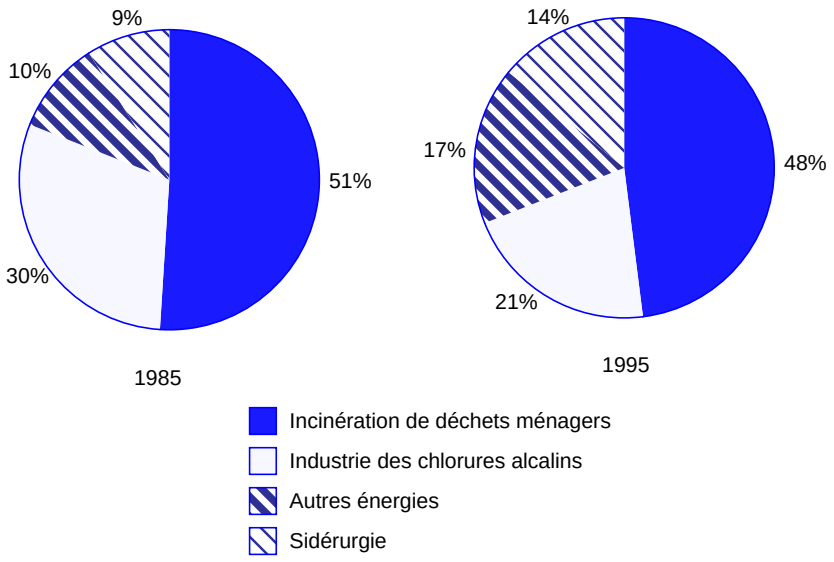
	Mercure		Cadmium		Plomb
	Air	Eau	Air	Eau	Air
Quantité en 1985	1.332 kg	2.350 kg	1.683 kg	14.156 kg	1.742 ton.
Réduction 1985-1995	40%	12%	48%	86%	66%

Source: Commission technique mer du Nord (1995).

Pour ces métaux lourds, comme pour la plupart des autres substances considérées comme prioritaires, les émissions proviennent de différentes sources sectorielles. A titre d'exemple, la figure 41 et la figure 42 montrent les contributions de différents secteurs d'activités aux émissions de mercure dans l'air et de cadmium dans l'eau par la Belgique.

FIGURE 41 - Evolution des contributions de différents secteurs aux émissions de mercure dans l'air par la Belgique *(estimations en kg)*

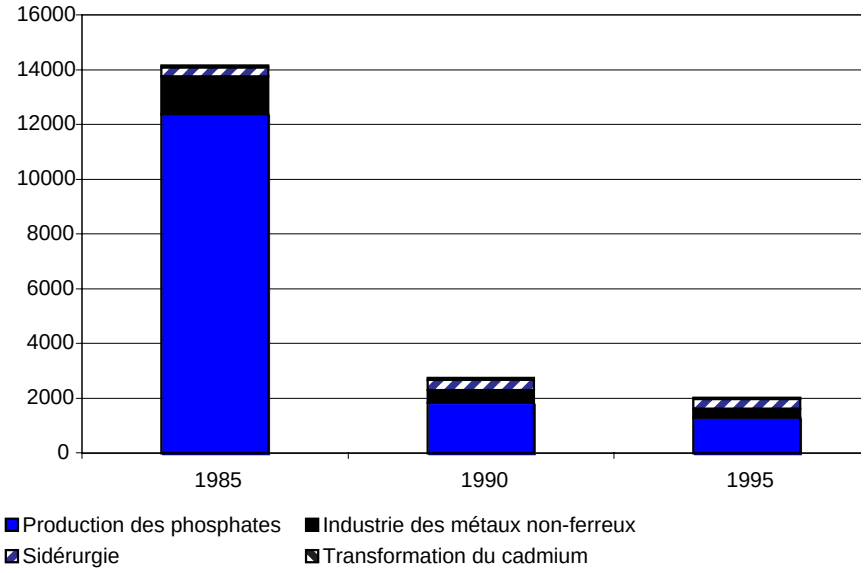
Source: Commission technique mer du Nord (1995).



1. Ces données doivent cependant être relativisées en raison de leur faible intercomparabilité.

FIGURE 42 - Evolution des contributions de différents secteurs aux émissions de cadmium dans l'eau par la Belgique *(estimations en kg)*

Source: Commission technique mer du Nord (1995).



Substances organiques prioritaires

Les données relatives aux émissions de tributylétain (TBT) existantes indiquent qu'il n'y a pas eu de diminution significative. Les émissions atmosphériques de dioxines n'ont connu qu'une réduction[1] de 24% (voir tableau 18). Les émissions des autres substances organiques (trichloréthylène, tétrachloréthylène, dichloréthane, trichloréthane, tétrachlorure de carbone) ont connu des réductions très importantes.

TABLEAU 18 - Evolution des émissions atmosphériques de dioxines

Dioxines	
1985 (gr./an)	Evolution de 1985 à 1995
850	-24%

Source: Commission technique mer du Nord (1995).

1. Une réduction de 70% était visée.

Pesticides

En ce qui concerne les pesticides prioritaires, le retrait du marché d'un certain nombre d'entre eux et des agréments permettant des usages plus limités ont permis de réduire les ventes cumulées de matières actives de 51% (voir tableau 19).

TABLEAU 19 - Evolution des ventes belges des pesticides considérés comme dangereux pour le milieu marin

en kg/an	1985	1995	Evolution de 1985 à 1995
Lindane	100.120	50.000	-50%
Trifuralin	17.150	4.300	-75%
Endosulfan	28.250	17.000	-40%
Simazine	58.520	29.000	-50%
Atrazine	283.460	142.000	-50%
Azinphos methylique	7.480	3.000	-59%
Fenitrothion	1.160	700	-40%
Fenthion	5.780	2.900	-50%
Malathion	18.310	9.000	-50%
Parathion	46.380	21.000	-55%
Dichlorvos	17.380	30.900	+78%
Total matières actives	597.510	296.280	-51%

Source: Commission technique mer du Nord (1995).

A l'exception de l'endosulfan (-40%), du fenitrothion (-40%) et du dichlorvos (+78%), une réduction de 50% est atteinte par la Belgique.

Cependant, l'évolution des ventes[1] totales de 1985 à 1997 inspire moins d'optimisme comme le montre le tableau 20. En effet, les diminutions obtenues pour les pesticides prioritaires sont souvent obtenues par leur remplacement par d'autres substances. Tous pesticides confondus, une augmentation des quantités vendues en Belgique a été constatée au cours des années 80 et 90. En 1995, les ventes de pesticides ont atteint 10.900 tonnes d'ingrédients actifs. La Belgique se singularise, par rapport à des pays comme l'Allemagne, la France, le Danemark et les Pays-Bas, par un niveau très élevé des quantités de pesticides vendues par hectare. La Belgique a également connu la plus forte croissance en terme de consommation de pesticides (+ 37%) des pays de l'OCDE de 1980 à 1995.

TABLEAU 20 - Evolution comparée des ventes de pesticides

	Fongicides	Herbicides	Utilisation totale de pesticides	
	(base 100 en 1985)		kg/hab.	kg/ha
Belgique (1997)	122	98	0,88	6,39
Pays-Bas (1995)	91	77	0,70	5,43
France (1995)	88	75	1,44	2,80
Allemagne (1995)	129	83	0,52	2,02
Danemark (1995)	48	80	0,91	1,76

Source: OCDE (1998a).

1. En l'absence de données détaillées sur les apports à la mer par les fleuves, les ventes de pesticides, indicateur d'une force directrice plutôt que d'une pression, sont utilisées comme indicateur de leurs apports.

Substances radioactives

Trois centrales nucléaires belges sont autorisées à procéder à des rejets, sous forme liquide, d'éléments radioactifs: Tihange, Doel et Mol. Les rejets atmosphériques, pour lesquels seules les données en provenance des centrales nucléaires sont disponibles, sont très inférieurs aux limites légales.

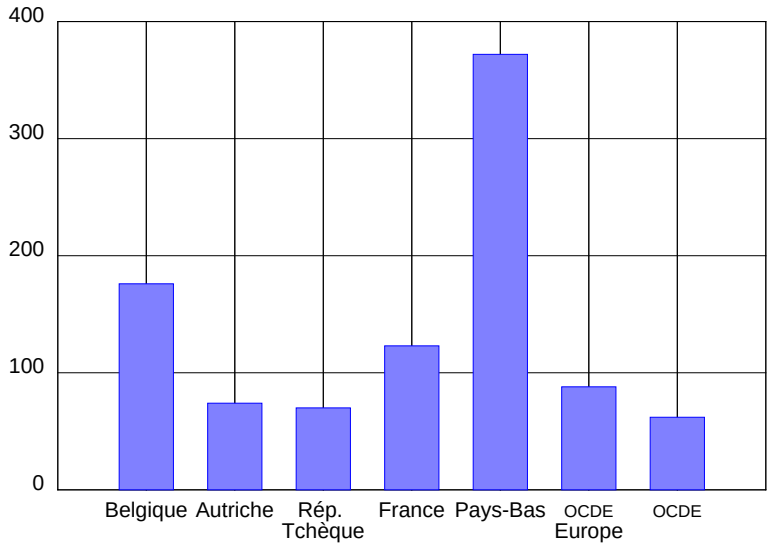
Pour la centrale de Tihange, par exemple, les rejets aquatiques autorisés sont de 148.000 GBq en tritium et 888.000 GBq[1] en émetteurs de rayonnements béta et gamma. Les rejets de tritium, de 1985 à 1990 fluctuent de 31 à 47% de cette limite et ceux d'émetteurs béta et gamma, de 5 à 9% de cette limite[2]. Les rejets liquides des centrales belges n'ont pas connu de variations de 1985 à 1995.

ii. Pression accrue sur la zone côtière et eutrophisation

Le recours aux engrais azotés et l'importance de l'élevage générateur d'effluents riches en éléments nutritifs sont très importants en Belgique (voir figure 43 et figure 44) en Belgique. Outre ces sources d'origine agricole, les eaux usées domestiques et industrielles sont également des sources d'azote et de phosphore (voir figure 45 et figure 46).

FIGURE 43 - Utilisation d'engrais azotés, 1995 *(en kg par hectare de terres arables et de cultures permanentes)*

Source: OCDE (1998a).



1. Miliards de Becquerels.
2. Ministère des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement (1998).

FIGURE 44 - Bovins et porcins,1996 *(effectifs par km^2 de la superficie totale)*

Source: OCDE (1998a).

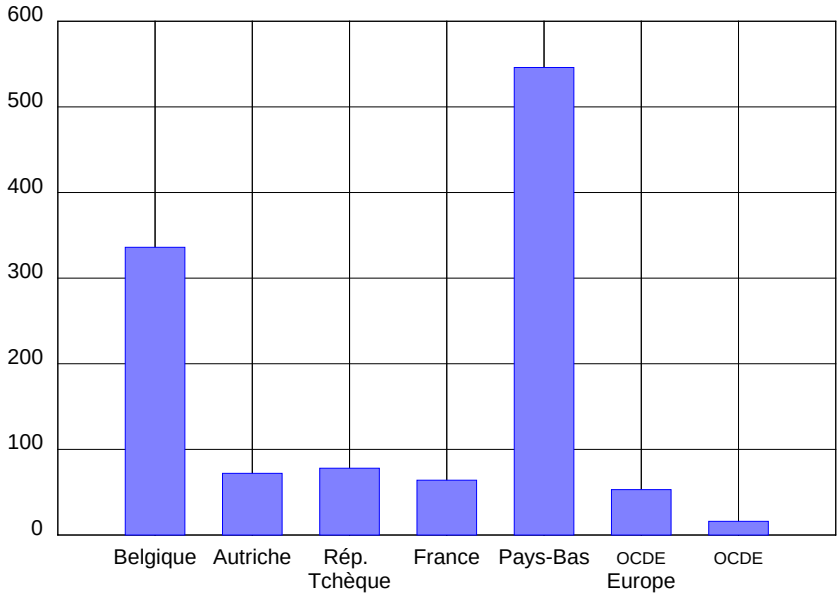


FIGURE 45 - Evolution des rejets d'azote dans l'eau par la Belgique *(en kg/an)*

Source: Commission technique mer du Nord (1995).

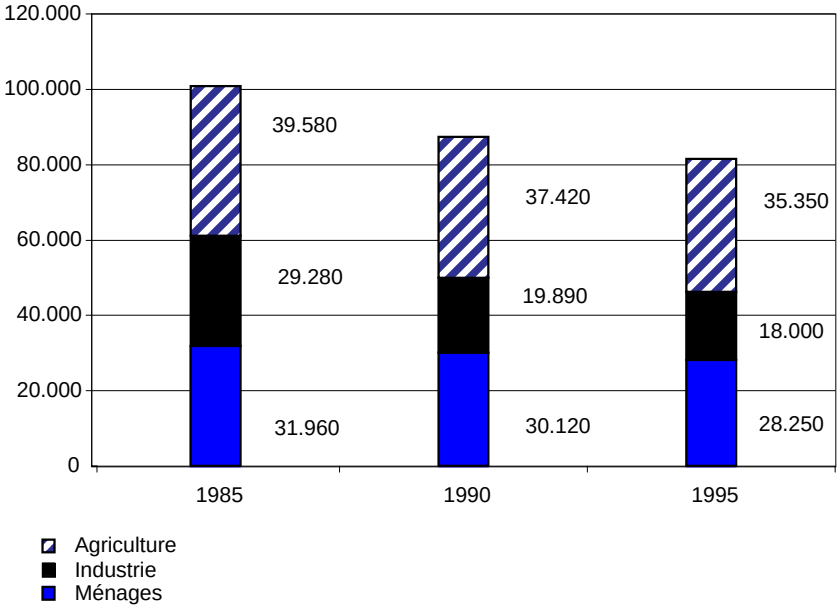
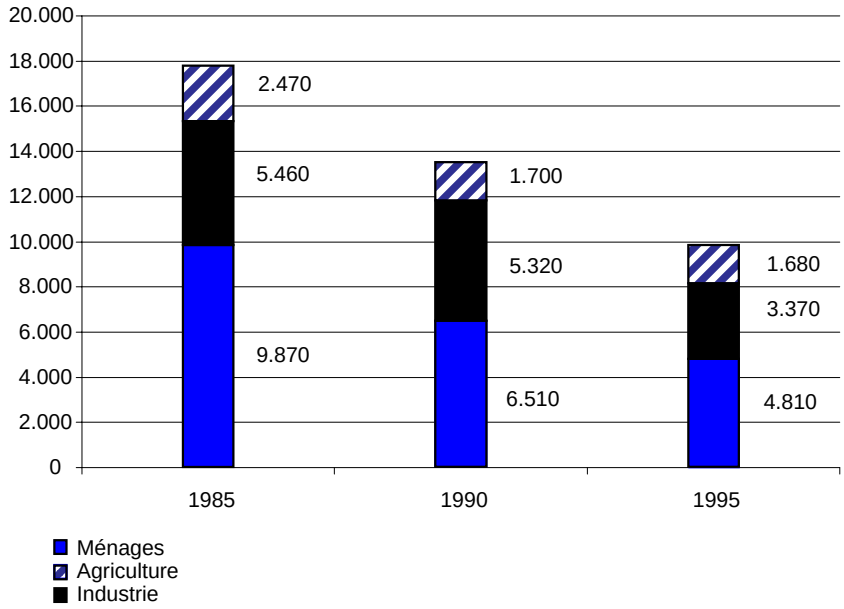


FIGURE 46 - Evolution des rejets de phosphore dans l'eau par la Belgique *(en kg/an)*

Source: Commission technique mer du Nord (1995).



Les taux globaux de réduction des apports ont été de 45% pour le phosphate et de 19% pour l'azote. Les faibles réductions d'azote appellent quelques nuances: alors que les sources industrielles ont diminué leur apport de 38%, les apports des ménages et de l'agriculture n'ont respectivement diminué que de 12 et 11%.

iii.Surpêche

De 1980 à 1984, les prises belges de poisson ont décliné graduellement de 43.000 à 31.000 tonnes par an. Les activités de pêche ne concernent plus que 200 familles et ne représentent plus que 1% des débarquements de poissons européens. Cependant, le type de pêche pratiqué, le chalutage à perche, est très dommageable pour les communautés qui peuplent les fonds marins. Malheureusement, la conversion de ces activités de pêche vers d'autres activités moins dommageables implique une restructuration de la flotte de pêche car les bateaux utilisés actuellement ont été conçus spécifiquement pour ce type de pêche.

3. Réponses: quelques indicateurs de l'action du gouvernement

Seuls quelques grands indicateurs quantitatifs de dépenses publiques relatifs aux thèmes sociaux et environnementaux du rapport sont donnés dans cette section consacrée aux indicateurs de "réponse". L'essentiel des mesures prises par le gouvernement fédéral pour apporter une solution aux problématiques illustrées dans cette Partie 2 est en effet décrit longuement dans la Partie 3 et il est bien souvent malaisé de les résumer sous forme d'indicateurs. Des efforts pour mesurer les mesures prises et leurs effets sont certainement à faire, tant en Belgique que dans les autres pays. A cet égard, la décision de participer au test international des indicateurs pour un développement durable constitue une des mesures prises par le gouvernement pour améliorer les indicateurs pour un développement durable. Cette section fait donc le pont avec la partie suivante (Partie 3), qui développera de façon plus détaillée et d'un point de vue plus qualitatif les réponses apportées par le gouvernement pour lutter contre la pauvreté, pour protéger l'atmosphère et le milieu marin et pour changer les modes de consommation.

a. Pour lutter contre la pauvreté

Il est très difficile de cerner le montant exact des dépenses gouvernementales pour lutter contre la pauvreté. La plupart de ces dépenses passe indirectement et dans un but préventif, par le système de transferts de la sécurité sociale. Le système de la sécurité sociale en Belgique assure en effet les bénéficiaires contre les risques sociaux. Ces risques sont des événements, empêchant une personne d'acquérir un revenu professionnel normal (maladie, invalidité, âge, mort anticipée du soutien de famille et chômage), d'une part, et des événements susceptibles de restreindre son niveau de vie (coûts médicaux et charges familiales), d'autre part. Dans le premier cas, la sécurité sociale alloue un revenu de remplacement, dans le second cas, des revenus complémentaires. En général, le droit à la sécurité sociale est estimé compenser neuf risques. Les transferts sociaux qui y sont associés représentaient 17,9% du PIB en 1998[1]. Le tableau 21 ci-après résume ces risques et les mesures prises.

TABLEAU 21 - Panorama des risques couverts et des mesures prises par la sécurité sociale

Risque	Mesure
Frais médicaux	Intervention dans les frais médicaux
Charges familiales	Allocations familiales
Perte de revenu à cause de maladie, maternité, invalidité	Allocations pour incapacité de travail
Age ou mort anticipée	Pensions de retraite ou de survie
Accidents du travail	Indemnisation accidents du travail
Maladies professionnelles	Indemnisation maladies professionnelles
Chômage	Allocation de chômage

1. Ce pourcentage atteint 20,5% si l'on prend en compte les pensions et les allocations familiales des fonctionnaires des pouvoirs central et locaux.

Ce système collectif assure la population contre ces risques sociaux. Le système de sécurité sociale contribue ainsi de façon significative à la politique de lutte contre la pauvreté, même si ce n'est pas son objectif prioritaire. Des études ont montré que, sans sécurité sociale, le taux de pauvreté en Belgique pendant la période 1984-1988 aurait atteint 41% au lieu de 6%[1].

Outre la sécurité sociale, la Belgique a également développé un système d'assistance sociale. Ce système n'est pas lié à l'une ou l'autre branche de la sécurité sociale. Il vise les personnes n'ayant pas, ou insuffisamment droit, aux dispositifs de la sécurité sociale. L'assistance sociale comprend le minimum de moyens d'existence[2] (depuis 1974), les services sociaux assurés par les Centres publics d'aide sociale (CPAS) et l'allocation aux handicapés.

Le pouvoir fédéral intervient au moins pour la moitié dans le financement des allocations des minimexés (voir Partie 3, volet 1, chapitre Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale). Le tableau 22 synthétique des subventions de l'Etat aux CPAS montre une croissance constante des dépenses. Vu le nombre croissant de minimexés en chiffres absolus, une telle évolution des dépenses n'est pas surprenante. Mais cette croissance est également due au fait qu'un certain nombre de mesures politiques ont augmenté l'intervention de l'Etat fédéral de 50% à un pourcentage plus élevé. Ainsi, les grands CPAS peuvent compter sur une intervention de 60% (500 minimexés et plus) ou de 65% (1.000 minimexés et plus).

Comme dit précédemment, l'absence de travail est un des facteurs les plus importants risquant de mener vers des situations de pauvreté et de précarité. Dans cette optique, la politique d'emploi des autorités joue un rôle clé et contribue à la politique de lutte contre la pauvreté. Il faut notamment mentionner les mesures d'activation des allocations de chômage qui se sont développées ces dernières années dans le cadre de la politique de l'emploi. Tandis que les allocations de chômage étaient initialement basées sur le principe d'assurance (toute personne contribuant à la sécurité sociale est assurée contre le chômage), dans le cadre de l'activation, ces allocations constituent une partie du salaire, une contribution à celui-ci. De ce fait, le coût salarial pour l'employeur est substantiellement réduit, ce qui devrait stimuler l'embauche[3].

---

1. Hausman P. (1993). pp.109-121.
2. Pour bénéficier du minimum de moyens d'existence (ou minimex), les conditions suivantes doivent être remplies:
   a. être Belge, ou ressortissant d'un pays de l'UE, ayant exercé (ou un membre de sa famille) une activité de travailleur salarié en Belgique, ou être apatride ou réfugié reconnu;
   b. être âgé d'au moins 18 ans, ou mineur et émancipé par le mariage, ou mineur et célibataire et avoir un ou plusieurs enfants à charge, ou mineur et enceinte;
   c. avoir sa résidence effective en Belgique;
   d. ne pas disposer de revenus suffisants;
   e. être disposé à travailler (Le Centre public d'aide sociale décide lui-même comment les intéressés doivent faire preuve de cette disposition au travail);
   f. faire valoir les droits aux allocations sociales auxquelles l'intéressé peut prétendre en vertu de la législation sociale belge ou étrangère;
   g. pour les personnes entre 18 et 25 ans, signer un contrat d'intégration.
3. Des exemples en sont les emplois ALE et les divers programmes de réinsertion de chômeurs, qui combinent une formation (sur le lieu de travail) avec une forme de stage. Suivant le statut, cet emploi est permanent ou donne la perspective d'un emploi salarié dans le circuit normal de travail. Cet emploi peut aboutir à un contrat de travail, être de nature obligatoire ou volontaire. Les arguments en faveur de cette approche sont de deux ordres: la pression financière sur la sécurité sociale est allégée et l'écart entre ceux qui travaillent ("haves") et ceux qui sont exclus du marché du travail ("have nots") est réduit et ces derniers occupent des emplois non-viables dans le circuit régulier de travail mais qui répondent cependant à un certain besoin de la société. Le chapitre sur la politique de l'emploi (Partie 3 - volet 2) détaille ces aspects.

Un exemple d'un tel programme spécifiquement lié aux compétences des CPAS est ce qu'on appelle les "emplois article 60". Cet article de la législation sur les CPAS stipule que ceux-ci peuvent temporairement embaucher des minimexés (dans certaines conditions et avec certaines compensations financières). De cette façon, le bénéficiaire peut prouver un nombre suffisant de jours de travail pour pouvoir bénéficier d'une allocation de chômage ou pour pouvoir espérer trouver un emploi dans le circuit normal de travail. Le CPAS lui-même, la commune ou une ASBL à but social peuvent embaucher la personne concernée. Le plus souvent ces projets offrent un accompagnement et une formation intensifs aux personnes concernées. Le tableau 22 montre que depuis 1990, les dépenses consacrées aux "emplois article 60", de même que le nombre de minimexés employés par ce système sont en augmentation constante.

TABLEAU 22 - Aperçu des subsides aux CPAS

	Subvention de l'Etat au minimum de moyens d'existence (en millions de BEF)	Moyens consacrés par l'Etat pour l'embauche selon l'art.60 (en millions de BEF)	Nombre de personnes embauchées selon l'art. 60
1990	3.881	/	1.595
1991	4.195	/	1.610
1992	4.833	/	1.430
1993	6.015	187	1.676
1994	7.078	287	2.222
1995	7.903	304	2.601
1996	8.653	332	2.629
1997	9.597	398	3.111
1998	10.019	504	3.581

Source: Ministère des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement.

b. Pour protéger l'atmosphère et le milieu marin

Les dépenses publiques du gouvernement fédéral pour la protection de l'environnement sont très limitées (0,8 milliard BEF en 1996) étant donné qu'il détient très peu de compétences en la matière. Les dépenses publiques de protection de l'environnement sont donc principalement régionales. La plupart de ces dépenses sont affectées à la lutte contre la pollution. Parmi ces dépenses, la protection de l'eau compte pour un tiers, tandis que la protection de l'atmosphère et la lutte contre le bruit ne représentent que 17% des dépenses (voir tableau 23). En pourcentage du PIB, ces dépenses publiques pour la protection de l'environnement équivalaient, en 1996, à 0,9% du PIB, en hausse par rapport aux deux années précédentes (0,4% en 1994 et 1995).

TABLEAU 23 - Dépenses publiques fédérales et nationales de protection de l'environnement en 1996
(milliards BEF)

	Au niveau fédéral	Au niveau national
Eau (1)	/	22,6
Déchets/sols (2)	/	27,7
Autres (air, bruit) (3)	0,8	10,2
Lutte contre la pollution (1)+(2)+(3)	0,8	60,5
Nature	/	3,8
Total	0,8	64,3

Source: OCDE (1998a).

c. Pour disposer d'indicateurs pertinents et fiables

Une des réponses apportées par le gouvernement à la question du manque d'indicateurs permettant d'évaluer les progrès vers un développement durable fut sa décision de contribuer à la réalisation de plusieurs ateliers internationaux permettant d'examiner cette lacune dans le contexte d'un partenariat mondial pour un développement durable[1]. C'est ainsi que la Belgique fut amenée à prendre part au test international des indicateurs pour un développement durable mené par la Commission du développement durable (CDD). Ce test fait partie du programme de travail de cette Commission, né du constat fait en 1992 à Rio par le gouvernements que *les indicateurs courants tels que le produit national brut (PNB) et la mesure de divers courants de ressources et de pollution ne permettent pas d'évaluer la durabilité des systèmes* (A21; 40). Afin de disposer d'indicateurs permettant de rapprocher les diverses composantes du développement et d'apprécier le caractère durable du développement[2], une première liste d'indicateurs environnementaux, sociaux, économiques et institutionnels[3] a été établie. Le test consiste simplement à analyser la pertinence de ces indicateurs (ou leur inadéquation) pour la prise de décision en matière de développement durable. Cette liste doit être progressivement modifiée et améliorée, dans le but que ces indicateurs jouent à l'avenir un rôle de plus en plus important dans le suivi des progrès à réaliser en matière de développement durable au niveau national et dans l'établissement des rapports nationaux (à usage national ou international) analysant les avancées vers un développement durable. Cet exercice vise en effet à établir avec l'accord de la communauté internationale un noyau d'indicateurs *réalistes, adaptés aux conditions propres à chaque pays et librement utilisables à l'échelle nationale d'ici l'an 2000*.

En Belgique, ce test est en cours pour les indicateurs environnementaux de la liste depuis juin 1996 dans un groupe ad hoc institué par la Conférence interministérielle de l'environnment et présidé par l'Administration flamande pour la gestion de l'environnement, de la nature, du sol et de l'eau (AMINAL). Il est en revanche en phase de démarrage pour le test des indicateurs sociaux et économiques. Le tableau d'indicateurs qui est proposé dans cette section fait partie d'une des phases de ce processus de test ayant lieu au niveau fédéral. Le fait que ce tableau sera soumis, par le biais de la diffusion du rapport, à l'appréciation des décideurs (notamment de ceux qui participeront à l'élaboration du plan) et de la société civile est un élément important dans la réalisation de ce test.

Avec ce dernier élément de réponse formulé par le gouvernement fédéral dans le domaine des indicateurs s'achève cette deuxième Partie du rapport, tout en s'ouvrant naturellement sur la troisième. Celle-ci est en effet consacrée à développer la notion de réponse politique de façon beaucoup plus approfondie et systématique, en passant en revue les politiques menées par le gouvernement fédéral. On y retrouvera encore ça et là l'un ou l'autre indicateur mais, pour l'essentiel, cet examen des mesures prises par le gouvernement fédéral pour placer la Belgique sur la voie d'un développement durable sera de type descriptif et analytique.

1. La Belgique a organisé deux colloques à Gand pour soutenir le programme de travail de la CDD en matière d'indicateurs pour un développement durable, le premier en janvier 1995, le second en 1996. Ces deux ateliers de travail ont chacun donné lieu à un rapport: Gouzée e.a. (1995); Gouzée e.a. (1996). Ces activités ont été organisées et financées par le Ministère de l'environnement et par le Bureau fédéral du plan.
2. Voir Gouzée N. e.a. (1999).
3. Ces indicateurs sont classés selon le modèle Driving Forces-State-Response (voir page 98).

D. Vue d'ensemble des indicateurs pour un développement durable

La description des situations internationale et nationale des différents thèmes de développement durable du rapport a été faite à l'aide de quelque 80 indicateurs et d'un grand nombre d'indications quantitatives supplémentaires, insérées dans le texte. En spécifiant le modèle global sous la forme DPSIR (Drivers-Pressure-State-Impact-Response[1]), un lien causal peut être mis en évidence entre les forces directrices et les pressions exercées sur les états de l'environnement et de la société. Les modes de consommation sont ainsi considérés comme des forces directrices (indicateurs de direction) influençant les thèmes pauvreté et exclusion sociale, atmosphère et milieu marin. Ces derniers sont donc soumis à des pressions (indicateurs de pression), qui les font évoluer vers certains états (indicateurs d'état). Ces changements ont ensuite une série d'impacts sur les ressources naturelles et humaines (indicateurs d'impact). Le modèle est alors bouclé par les réponses endogènes (indicateurs de réponse) apportées par le(s) gouvernement(s) et les grands groupes sociaux pour réduire la pauvreté et l'exclusion sociale, protéger l'atmosphère et le milieu marin et changer les modes de consommation.

1. Situation internationale

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

La description de la pauvreté, faite ici non seulement grâce à des indicateurs monétaires mais aussi grâce à des indicateurs de qualité de vie (telle que l'espérance de vie, l'apport calorique par habitant, etc.), montre que des progrès considérables ont été réalisés ces dernières années pour réduire la pauvreté au niveau mondial. Cependant, des inégalités importantes persistent, non seulement entre pays développés et en développement, mais aussi à l'intérieur même de ces groupes de pays. L'indicateur de pauvreté humaine développé par le PNUD[2] pour les pays industrialisés met en effet en évidence une pauvreté non négligeable en leur sein.

Deux phénomènes se produisant dans l'atmosphère sont analysés: la concentration d'ozone troposphérique et les changements climatiques. Ces dernières années, l'augmentation de la concentration d'ozone dans la troposphère s'est surtout localisée dans les pays industrialisés (doublement de la concentration en un siècle). La plupart des pays industrialisés connaissent actuellement des épisodes d'ozone plus ou moins dramatiques pendant les mois d'été, qui nuisent à la santé des humains et des végétaux. Quant aux changements climatiques, l'augmentation considérable de la concentration des gaz à effet de serre, notamment de CO_2, enregistrée au cours des 50 dernières années serait responsable de l'augmentation de la température moyenne de 0,3°C à 0,6°C enregistrée depuis lors sur la terre. S'il s'agit d'une problématique mondiale, les pays industrialisés, tout en ne représentant que 20% de la population mondiale, produisent

1. Forces directrices-pressions-états-impacts-réponses.
2. Programme des Nations unies pour le développement.

néanmoins plus de 60% des émissions de CO_2, avec des niveaux d'émissions de CO_2 par habitant nettement supérieurs (6 fois plus élevés) à ceux des pays en développement.

Pour le milieu marin, la description de la situation internationale est centrée sur le cas de la mer du Nord, écosystème particulièrement productif mais fortement soumis aux pressions des activités humaines, y compris celles résultant des activités se produisant dans son bassin versant. Les évolutions notables enregistrées pour la mer du Nord sont la cessation progressive d'un certain nombre de mode de rejets (incinération, immersion, rejets directs…), la diminution encourageante mais nettement insuffisante des apports par l'atmosphère et les fleuves d'un certain nombre de substances dangereuses prioritaires, la faible diminution des apports d'azote et par conséquent la difficulté de lutter contre les phénomènes d'eutrophisation[1], ainsi que la menace qui continue à peser sur les stocks de plusieurs espèces de poissons à valeur commerciale.

2. Situation nationale

Au cours des 30 à 40 dernières années, les modes de consommation ont été notamment influencés par la réduction de la taille des ménages, par l'augmentation des revenus, par des phénomènes sociologiques (individualisme croissant, augmentation de la valeur du temps, etc.), par l'évolution des infrastructures et ainsi que par le développement de certaines pratiques commerciales (marketing, crédits à la consommation). Par conséquent, les volumes consommés ont augmenté de façon considérable et la structure de la consommation des ménages s'est modifiée. Ce sont principalement les dépenses consacrées aux services et à une série de biens et services répondant à des besoins autres que primaires, qui ont augmenté: les transports, les soins de santé, la culture et les loisirs, les voyages et le secteur horeca[2], ainsi que les services financiers. Ces évolutions, comme l'élargissement de l'accès aux soins de santé, ont généralement contribué à améliorer la qualité de vie des personnes concernées et à déterminer certains "standards" ou modes de consommation. Mais force est de constater que tous les individus n'ont pas eu accès à ce standard de vie. Des inégalités se sont creusées, notamment au niveau de la capacité d'épargne et de la qualité de la consommation, entre les personnes aux revenus les plus bas et celles aux revenus les plus élevés et au niveau de la répartition de la consommation entre jeunes ménages et ménages plus âgés. Le bien-être des ménages "âgés" - de plus de 60 ans - a tendance à croître alors que celui des ménages "jeunes" - 20 à 39 ans - est en décroissance. En outre, certains aspects de ce mode de consommation ont eu des répercussions dommageables au niveau environnemental: utilisation accrue de ressources naturelles et quantités croissantes de déchets à traiter. Les évolutions de la consommation dans les secteurs de l'alimentation, des biens d'équipement et des transports sont autant d'exemples illustrant clairement ces tendances.

Ces modes de consommation ont un impact de type normatif sur les capacités d'intégration de ceux qui n'y ont pas accès dans la société. Cet impact se traduit par des phénomènes d'exclusion sociale et de pauvreté. D'un point de vue strictement monétaire, le seuil légal de pauvreté correspond en Belgique au minimum de moyens d'existence (minimex), à savoir le revenu minimum légal garanti par l'Etat aux personnes disposant de moyens d'existence insuffisants. Depuis le début des années 90, le nombre de personnes touchant le minimex a constamment augmenté (de 68% entre 1990 et 1998). Il atteignait plus de 80.000 personnes en 1998, soit 0,8% de la population. En tenant compte de toutes les personnes vivant du minimex (enfants, personnes à charge, etc.), le pourcentage de la population vivant au seuil légal de pauvreté était de 2,4% en

1. Perturbation du fonctionnement de l'écosystème lié à l'enrichissement en éléments nutritifs.
2. Hôtels, restaurants, cafés.

1998. En revanche, sur la base de la norme empirique fixée par l'Union européenne, ce niveau est plus élevé: le nombre de personnes vivant dans la pauvreté était estimé à 6,6% et ceux vivant dans la précarité à 13,9%. La pauvreté et l'exclusion sociale peuvent en effet être observés et ressentis dans une série de domaines de la vie en société, comme la consommation, l'emploi, l'enseignement, la santé, etc. Les inégalités croissantes observées dans la répartition des revenus et du patrimoine, le niveau élevé d'endettement des ménages aux plus faibles revenus, l'augmentation du chômage, ainsi que les inégalités persistantes en matière d'enseignement sont autant de facteurs qui augmentent les risques de tomber dans la pauvreté. Dans le domaine de la santé, on constate que les personnes disposant de faibles revenus ont des problèmes de santé plus importants qui peuvent les exclure de la vie professionnelle.

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

- Au cours des étés 1989, 1990, 1994 et 1995, les concentrations d'ozone enregistrées ont souvent dépassé les valeurs de protection de la santé en vigueur dans l'UE. En 1994, une surmortalité de 1.226 décès, dont 80,8% chez les personnes âgées (65 ans et plus) a été enregistrée en Belgique pendant la vague de chaleur qui s'est produite entre le 27 juin et le 7 août, associant des températures extrêmes et des concentrations d'ozone inhabituellement élevées. Les principaux précurseurs d'ozone sont les oxydes d'azote (NO_X), les composés organiques volatils (COV) non méthaniques, l'oxyde de carbone (CO) et le méthane (CH_4). Les trois premiers gaz sont principalement émis par les transports et l'industrie, tandis que le CH_4 provient essentiellement des activités agricoles. De 1990 à 1996, les émissions de NO_X, COV et de CH_4 ont été réduites, mais ces réductions paraissent insuffisantes pour éviter de prochains épisodes d'ozone.
- Quant aux facteurs responsables des changements climatiques, les trois sources majeures d'émissions de gaz à effet de serre sont l'industrie pour 50%, le secteur résidentiel pour 17% et les transports pour 15%. Depuis 1983, une tendance à la hausse légère mais régulière des émissions de gaz à effet de serre est observée. De 1990 à 1996, ces émissions ont augmenté de 9,3% (+10,7% pour le CO_2). Sans politiques et mesures appropriées, les émissions en 2010 devraient être de 22% plus élevées que celles de 1990.

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

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

Comité de lecture

Modes de consommation: Prof. Henri Tulkens – UCL-CORE et Facultés universitaires Saint-Louis.

Pauvreté: Prof. Dr. Jan Vranken, Chef d'équipe du groupe de recherche "Pauvreté, exclusion sociale et minorités" (CASUM), UFSIA; Dr. Ides Nicaise, Chef de projet HIVA, KU Leuven.

Atmosphère: Prof. Dr. Jean-Pascal van Ypersele, Climatologue, Institut d'astronomie et de géophysique Georges Lemaître (UCL) et Anne-France Woestyn, Ingénieur, Services fédéraux des affaires environnementales (Ministère des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement).

Milieu marin: Dr. Georges Pichot, Chef de département. Unité de gestion du modèle mathématique de la mer du Nord.

E. Bibliographie

1. Bibliographie générale

AEE (1998). *Proposed Transport/Environment Reporting Mechanism for the European Union*. Paper 24/05/98. Kopenhagen.

Gouzée N., Mazijn B., Billharz S. (1995). *Report of the Workshop of Ghent: Indicators of Sustainable Development for Decision-Making*. Brussels: Federal Planning Bureau.

Gouzée N., Mazijn B., Billharz S. (1996). *Report of the Second International Workshop of Ghent: Launching the Testing of Indicators of Sustainable Development*. Brussels: Federal Planning Bureau.

Gouzée N., Zuinen N., Willems S. (1999). *Planning paper n° 85. Le développement durable: un projet à l'échelle mondiale*. Bruxelles: Bureau fédéral du plan.

OCDE (1998a). *Examen des performances environnementales – Belgique*. Paris: OCDE.

PNUD (1992). *Rapport sur le développement humain*. Paris: Economica.

PNUD (1997). *Rapport sur le développement humain*. Paris: Economica.

UNDP (1998). *Human Development Report*. Paris: Economica.

UN (1996). *Indicators of Sustainable Development Framework and Methodologies*. un: New York.

2. Bibliographie du thème changement des modes de consommation

Bairoch P. (1994). *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*. Paris: Editions La Découverte.

Bareham J. (1995). *Consumer Behaviour in the food industry. A European perspective*. Oxford: Butterworth-Heinemann.

Béaud M. (1997). *Le Basculement du Monde*. Paris: Editions La Découverte.

Bossier F., Bracke I., Englert M., Lambrecht M., Streel C., Vandevelde M., Vanhorebeek F., Wunsch P. (1995). *Planning paper n° 74. La Problématique de la consommation privée dans l'économie belge: le Bureau fédéral du plan fait le point.* Décembre 1995. Bruxelles: Bureau fédéral du plan.

Bureau fédéral du plan (1998). *Perspectives économiques 1998-2003.* Avril 1998. Bruxelles.

Centre d'étude et de formation en écologie (CEFE) (1994). *Atelier éco-mobilité.* Août 1994.

Centre de recherche en santé publique, Service d'épidémiologie, Institut scientifique de la santé publique (1998). *La santé de la population en Belgique, en Communauté française, en Région wallonne et en Région Bruxelles-capitale* (enquête de santé, Belgique, 1997).

Commission européenne (DGXI et Eurostat) (1997*). An Estimate of Eco-industries in the European Union 1994*. Luxembourg.

CRIOC (1996). Communiqué de presse du 6 mars 1996.

CRIOC (1998). Communiqué de presse du 25 mars 1998.

Crocker D.A., Linden T., (1998*). Ethics of consumption: the good life, justice, and global stewardship*. USA: Rowman & Littlefield Publishers inc.

De Meyer M., Vanhaevre I., Van Capepellen P. (1995). *Milieuvriendelijk verbruiken in de voeding en gedurende de vrijetijd en op reis*. Februari 1995. Brussel: OIVO.

Degrave F. (1998). *Le budget des chômeurs, rapport final.* Avril 1998. Fondation Travail-Université ASBL.

Devos H., Van Dender K., Pacolet J. (1991). *La richesse de la vieillesse*. Bruxelles: Hoger Instituut voor de Arbeid, Fondation Roi Baudouin.

Distribution d'aujourd'hui (1997). *Bjorg, la gamme de produits biologiques de Distriborg*. Juin-juillet 1997.

Federal Ministry of Environment, Youth and Family Affairs of Austria (1998*). Encouraging Local Initiatives towards Sustainable Development: Proceedings of the UN/ECE Workshop held in Vienna on 2-4 February.* Vienne.

FNUAP (1997). *Etat de la population mondiale.* New York.

Fraselle N. (1998). Crédit, endettement et surendettement des ménages, n° 1610. *Courrier hebdomadaire du CRISP*. Bruxelles: CRISP.

Gadisseur J-F. (1996). *Avec quelle croissance devons-nous apprendre à vivre?* Actes du XII^{e} congrès des économistes belges de langue française. *Les grandes interrogations de l'An 2000 : croissance, emploi, sécurité sociale.* Vol. C1. CIFOP.

Heiskannen E., Pantzar M. (1997). *Towards sustainable consumption : two new perspectives.* Journal of Consumer Policy n° 20.

INS (1962). *Enquête sur les budgets des ménages 1961*. Bruxelles: Ministère des affaires économiques.

INS (1974). *Enquête sur les budgets des ménages 1972-1973*. Bruxelles: Ministère des affaires économiques.

INS (1980). *Enquête sur les budgets des ménages 1978-1979*. Bruxelles: Ministère des affaires économiques.

INS (1989). *Enquête sur les budgets des ménages 1987-1988*. Bruxelles: Ministère des affaires économiques.

INS (1997a). *Enquête sur les budgets des ménages. Enquête réalisée de juin 1995 à mai 1996*. Bruxelles: Ministère des affaires économiques.

INS (1997b). *Statistiques démographiques*. Bruxelles: Ministère des affaires économiques.

INS, SSTC (1997). *Recensement général de la population et des logements au 1er mars 1991: ménages et familles*. Monographie n° 4. Bruxelles.

Jacqmain A., Tulkens H. (1991). *Fondements d'économie politique*. Bruxelles: De Boeck Université.

Kotler P., Dubois B. (1994). *Marketing management* (8ème édition). Paris: Publi Union.

L'Observatoire du crédit et de l'endettement (1995). *Fiche thématique, n° 2*. Juin 1995. Charleroi.

L'Observatoire du crédit et de l'endettement (1996). *Fiche thématique, n° 4*. Décembre 1995 / janvier 1996. Charleroi.

L'Observatoire du crédit et de l'endettement (1998). *Fiche thématique, n° 12.* Décembre 1997 / janvier 1998. Charleroi.

L'Observatoire du crédit et de l'endettement (1998). *Compendium des statistiques, de la consommation, du crédit et de l'endettement des particuliers*. Charleroi.

Lambrecht M. (1997). *Planning paper n° 81. Le vieillissement démographique*. Novembre 1997. Bruxelles: Bureau fédéral du plan.

Lemaigre V. (1994). *Evolution structurelle et conjoncturelle des comportements de consommation*. Mars 1994. Analyse de conjoncture de l'IRES.

Max Havelaer Belgique (1997). *Bekendheidsonderzoek. Management Summary.* Juin 1997.

Mérenne B., Van der Haegen H., Van Hecke E. (1998). *La Belgique Diversité territoriale*. Bruxelles: Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles.

Mérenne-Schoumaker B., Brück L., Jehin J-B., Van Hoof Th. (1998). *Working paper n° 6. Les comportements résidentiels des ménages face à la problématique du développement durable*. Mars 1998. Bruxelles: Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles.

Ministère de la Communauté française. *L'eau, richesse de la Wallonie*. Cité dans le Service de l'environnement de l'intercommunale des oeuvres sociales du Brabant wallon (1994). Ma terre, ma vie ! Formation à l'environnement.

Ministère des communications et de l'infrastructure (Administration de la réglementation de la circulation et de l'infrastructure, Directions routes: normes et banques de données) (1997a). *Recensement de la circulation (1996).* Bruxelles: Ministère des communications et de l'infrastructure.

Ministère des communications et de l'infrastructure (1997b). *Statistique des transports en Belgique.* 27ème édition. Bruxelles: Ministère des communications et de l'infrastructure.

Ministère des communications et de l'infrastructure (Administration de la réglementation de la circulation et de l'infrastructure, Directions routes: normes et banques de données) (1998). *Recensement de la circulation (1997).* Bruxelles: Ministère des communications et de l'infrastructure.

Nations unies (1996). *Indicators of Sustainable Development Framework and Methodologies*. New York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997a). *Evaluation d'ensemble des progrès accomplis depuis la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement. Rapport du Secrétaire général. Ressources et mécanismes financiers. Statistiques des apports financiers : ajustements en vue du suivi du finacement d'Action 21 et du Programme d'action pour le développement durable des petits Etats insulaires en développement.* E / CN.17 / 1997 / 2 / Add.31. New York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997b). *Evaluation d'ensemble des progrès accomplis depuis la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement. Rapport du Secrétaire général. Dynamique démographique et durabilité.* E / CN.17 / 1997 / 2 / Add.4. New York.

Nations unies-Division de la population (1999). http: / / www.popin.org / pop1998 / 4.htm (22 / 01 / 99).

Nubel (1995). *Table belge de composition des aliments*. Bruxelles.

OCDE (1997a). *Modes de consommation et de production écologiquement viables.* Paris: OCDE.

OCDE (1997b). *Consommation et production écologiquement viables : définition des concepts. Conférences de l'OCDE*. Paris: OCDE.

OCDE (1998b). *Vers des modes de consommation durables. Le point sur les initiatives des pays Membres*. Paris: OCDE.

OCDE (1998c). *Relations entre politiques de responsabilité élargie des producteurs et échanges. Aperçu général*. COM/ENV/TD (98)39. 6-7 mai 1998. Paris: OCDE.

Peters P.F., Van den Heuvel M., en Van Rensen H. (1997). *Tijd in relatie tot duurzaam consumeren*. Nr. 1997/31, december 1997. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Directoraat-Generaal Milieubeheer.

Raad voor het Milieubeheer (1996). *Advies 96-07. Duurzame consumptie. Een reeël perspectief*. RMB: 's-Gravenhage.

Rochefort R. (1995). *La société des consommateurs*. Paris: Odile Jacob.

Sustainability (1995). *Who needs it? Market implications of sustainable lifestyles*.

Test Achats Magazine (1995). *Les produits biologiques*. N°376, avril 1995. Bruxelles.

Viaene J. (1990). *Marketingstrategie voor verse Bio-produkten*. Faculteit Landbouwkundige en toegepaste biologische wetenschappen. Université de Gand.

von Weizsäcker Ernst U., Lovins Armory B., Lovins L. Hunter (1997). *Facteur 4. Deux fois plus de bien-être en consommant deux fois moins de ressources*. Un rapport du Club de Rome. France: Terre Vivante.

3. Bibliographie du thème lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Bulletin des questions et réponses (1998). Question parlementaire n° 535. Chambre des Représentants de Belgique. Questions et Réponses (SO 1997-1998).

Bureau fédéral du plan (1993). *Perspectives économiques 1993-1997*. Mars 1993. Bruxelles.

Cantillon B., Andries M., Meulemans B., Tan B. (1996). *Twintig jaar en beleid inzake armoedbestrijding*. http://www.ufsia.ac.be/~csb/bericht/9603.htm. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid UFSIA.

Fraselle N. (1998). Crédit, endettement et surendettement des ménages, n° 1610. *Courrier hebdomadaire du CRISP*. Bruxelles: CRISP.

Hausman P. (1993). *The impact of social security in the European Community*. Dans Berghman J., Cantillon B. (red). *The European Face of Social Security*. Avebury: Aldershot.

Institut scientifique de la santé publique- Louis Pasteur (1998). *Enquête de santé par interview*. http://www.iph.fgov.be/epidemio/epifr/index4.htm (13/04/1998).

Lammertyn F. e.a. (1987). *Les ayant droit au minimex en Belgique. La population telle qu'elle se présente au 29/02/1976, 28/02/1981 et 28/02/1986*. Rapport 1987/3. KUL. Louvain: Institut de recherche en sociologie.

Ministère des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement, Service du minimum de moyens d'existence (1998). *Les bénéficiaires du minimex en Belgique, 1990-1997*. Bruxelles: Ministère des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement, Service du minimum de moyens d'existence.

Nicaise I. (1998). *Armoede en menselijk kapitaal. Gids op Maatschappelijk Gebied*. Maart 1998.

Rademaekers K., Vuchelen J. (1998). *De verdeling van het Belgisch gezinsvermogen*. CEMS-paper nr. 335. October 1998. Vakgroep voor econometrie en macro-economische studies. VUB.

Tan B. (1998). *Blijvende sociale ongelijkheid in het Vlaamse Onderwijs*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid. Mei 1998.

Vranken J. e.a. (1992). *Armoede en Sociale Uitsluiting Jaarboek 1991*. Leuven: Acco.

Vranken J. e.a. (1993). *Armoede en Sociale Uitsluiting Jaarboek 1992-1993*. Leuven: Acco.

Vranken J. e.a. (1994). *Armoede en Sociale Uitsluiting Jaarboek 1994*. Leuven: Acco.

Vranken J. e.a. (1996). *Armoede en Sociale Uitsluiting Jaarboek 1996*. Leuven: Acco.

Vranken J. e.a. (1997). *Armoede en Sociale Uitsluiting Jaarboek 1997*. Leuven: Acco.

Vranken J. e.a. (1998a). *Armoede en Sociale Uitsluiting Jaarboek 1998*. Leuven: Acco.

Vranken J. e.a. (1998b). *20 jaar OCMW naar de actualisering van het maatschappijproject*. Leuven: Acco.

4. Bibliographie du thème protection de l'atmosphère

AEE (1997). *L'environnement en Europe: deuxième évaluation. 1997*. http://www.eea.dk/frdocu.htm (20/10/1998).

Bossier F., Mertens S. (1998). *Une projection des émissions de CO_2 à l'horizon 2010*. Juillet 1998. Bruxelles: Bureau fédéral du plan.

Demuth Cl. e.a. (1996). *Impact des épisodes de pollution de l'air par l'ozone et des températures élevées sur la santé en Belgique*. Bruxelles: CELINE - IRCEL. Décembre 1996.

Energy Information Agency (EIA) (1998). *International Energy annual 1996*. http://www.eia.doe.gov/environment.html/GHG (12/10/1998).

FNUAP (1997). *Annual report 1997*. http://www.unfpa.org/swp97e/demograp.pdf (12/10/1998).

Institut d'hygiène et d'épidémiologie (IHE) et CELINE (1995). *Surmortalité associée à une vague de chaleur et à la pollution photochimique durant l'été 1994 en Belgique*. Rapport préliminaire, avril 1995. Cité dans A-F. Woestyn (1998). *Rapport sur l'ozone troposphérique en Belgique*. Ministère des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement. Note interne.

IPCC (1995a). *IPCC Second Assessment Synthesis of Scientific-Technical Information relevant to interpreting Article 2 of the UN Framework Convention on Climate Change. 1995*. http://www.ipcc.ch/ (31/07/1998).

IPCC (1995b). *IPCC Second Assessment Report. Summary for policymakers. 1995*. http://www.ipcc.ch/ (31/07/1998).

IRCEL-CELINE (1995). *Ozonoverlast in België tijdens de zomer 1995*. Novembre 1995. Cité dans A-F. Woestyn (1998). *Rapport sur l'ozone troposphérique en Belgique*. Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'environnement. Note interne.

Jones P.D., Parker D.E., Osborn T.J., Briffa K.R. (1998). *Global and hemispheric temperature anomalies - land and marine instrumental records. In Trends: a Compendium of Data on Global Change*. Carbon Dioxide Information Analysis Center, Oak Ridge National Laboratory, Oak Ridge, Tenn., USA. http://cdiac.esd.ornl.gov/trends/temp/jonescru/jones.html (12/10/1998).

Keeling C.D., Whorf T.P. (1998). *Atmospheric CO_2 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, Oak Ridge, Tenn., USA. http://cdiac.esd.ornl.gov/trends/CO_2/sio-mlo.htm (12/10/1998).

Neftel A., Friedli H., Moor E., Lötscher H., Oeschger H., Siegenthaler U., and Stauffer B. (1994). *Historical CO_2 record from the Siple Station ice core. In Trends: a Compendium of Data on Global Change*. Carbon Dioxide Information Analysis Center, Oak Ridge National Laboratory, Oak Ridge, Tenn., USA. http://cdiac.esd.ornl.gov/trends/CO_2/siple.htm (12/10/1998).

Royaume de Belgique (1998). *Inventaire des émissions de gaz à effet de serre en Belgique 1990-1995/1996. Rapport à la Conférence des Parties à la Convention concernant les changements climatiques*. Avril 1998. Bruxelles: MASSPE.

Sluyter R., Van Zantvoort E. (1996). *Overview of the situation in the European Union during the 1996 summer season. European Topic Centre on Air Quality*. http://www.eea.dk/frdocu.htm (20/10/1998).

Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) (1994). *Milieu- Natuurrapport Vlaanderen*. Leuven: Garant.

5. Bibliographie du thème protection du milieu marin

AEE (1995). *Europe's Environment. The Dobris Assessment*. D. Stanners and Ph. Bourdeau eds. Kopenhagen: AEE.

Commission technique mer du Nord (1995). *Flux ver la mer du Nord. Les émissions belges de subtances dangereuses dans l'air et dans l'eau durant la période 1985-1995*. Unité de Gestion du modèle mathématique de la mer du Nord. Bruxelles: Ministère de la santé publique et de l'environnement.

Commissions d'Oslo et de Paris (1993). *Nutriments dans la zone de la Convention*. Londres.

FAO (1995). *The State of World Fisheries and Aquaculture*. FAO Fisheries Department. Rome: Garcia.

FAO (1997). *Review of the state of world fishery resources: marine fisheries*. FAO Fisheries Circular, n° 920. FAO Marine Resources Service, Fishery Resources Division. Rome: FAO.

FAO (1998). *Fisheries and aquaculture in Europe: situation and outlook in 1996 & 1997*. FAO Fisheries Circular No. 911 FIPP / C911 Fisheries and aquaculture in Europe: situation and outlook in 1996 by Fisheries Department. Rome: FAO.

Lambotte J-M., Sombre L., Bouchonville M. (1998). *Surveillance radiologique de la Belgique. Rapport de synthèse 1985-1990*. Bruxelles: Ministère des Affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement. Service des affaires environnementales. Service de protection contre les radiations ionisantes.

Ministère des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement (1998). *Surveillance radiologique de la Belgique, rapport de synthèse 1985-1990*. Bruxelles.

Ministry of Environment, Fifth North Sea Conference Secretariat (1997). *Assessment Report on Fisheries and Fisheries related Species and Habitats Issues*. Oslo.

Ministry of the Environment and Energy, Danish Environmental Protection Agency (1995). *Progress Report. 4th International Conference on the Protection of the North Sea*. Kopenhagen.

North Sea Task Force. (1993). *North Sea. Quality Status Report. Bilan de santé de la mer du Nord*. Londres: Oslo and Paris Commissions, International Council for the Exploration of the Sea.

Partie 3 Description et analyse de la politique fédérale de développement durable

Cette partie du rapport décrit la politique fédérale concernant les thèmes du rapport, du point de vue d'un développement durable. La description et l'analyse se limitent à la politique intérieure fédérale. La politique fédérale est divisée en deux volets: les politiques ciblées et les politiques de soutien.

Le premier volet donne la description et l'analyse des politiques ciblées pour les quatre thèmes retenus pour le rapport (les politiques "ciblées"): lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, protection de l'atmosphère, protection du milieu marin et changement des modes de consommation.

Le deuxième volet présente une description et une analyse des autres politiques fédérales, qui ne sont qu'indirectement liées à ces thèmes (les politiques "de soutien") et ne sont étudiées que du point de vue de leur contribution à la réalisation des politiques ciblées.

Dans chaque volet, les chapitres ont la même structure. Dans le volet 1, portant sur les politiques ciblées, les chapitres sont divisés en:

- cadre de la politique fédérale;
- politique menée par le gouvernement fédéral:
  - intentions générales du gouvernement;
  - mesures prises;
- analyse de la politique menée.

Dans le volet 2, portant sur les politiques de soutien, les chapitres sont limités aux dimensions suivantes:

- intentions générales du gouvernement;
- mesures prises par le gouvernement;
- analyse de la politique menée.

Intentions générales du gouvernement

Les documents utilisés pour décrire les intentions générales du gouvernement fédéral sont les suivants: les déclarations gouvernementales de 1992 et 1995, les notes annuelles de politique générale des ministres et secrétaires d'Etat, les intentions générales formulées par le Conseil des ministres et les plans ou programmes du gouvernement.

La déclaration gouvernementale est un document de politique générale, dont le Premier Ministre fait la lecture devant la Chambre des représentants au début d'une nouvelle législature. Elle contient le programme que le nouveau gouvernement se propose de réaliser pendant sa législature. Suit alors un débat au Parlement sur cette déclaration gouvernementale. Ce débat se termine par une motion de confiance, qui est une déclaration par laquelle la Chambre exprime sa confiance dans le gouvernement. L'accord gouvernemental, dans lequel le programme du gouvernement est élaboré plus en détail, est annexé à la déclaration gouvernementale.

Chaque année, en automne, les ministres et les secrétaires d'Etat doivent remettre une note de politique générale à la Chambre. La note de politique générale accompagne les propositions budgétaires, chiffrées. Elle présente un aperçu de ce que le ministre concerné veut réaliser l'année suivante. Les notes de politique générale sont d'abord discutées dans les diverses commissions parlementaires permanentes. Puis, les notes de politique générale et les documents budgétaires sont discutés dans la Commission du budget de la Chambre sur base des rapports des commissions. Ceci constitue donc un processus de discussion de la politique générale du gouvernement.

Mesures prises

Pour présenter la concrétisation des intentions générales du gouvernement, une description est faite des mesures fédérales telles que des lois, des arrêtés, des circulaires ou d'autres actions concrètes ayant eu lieu durant la période considérée.

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. Cependant, le plus souvent, l'élaboration des politiques demande plus de temps que prévu, l'adoption d'une mesure ou d'un arrêté royal (AR) par le Conseil des ministres se fait attendre ou le traitement parlementaire d'un projet de loi est retardé. Les raisons de tels retards sont variables mais ont comme caractéristique commune notamment d'être des durées variables, dans la mesure où ce n'est pas un phénomène naturel ou procédural qui ralentit l'élaboration de la mesure, mais bien l'absence d'une préparation ou d'une volonté suffisantes pour faire aboutir le travail politique. Il est ainsi question de la priorité politique attachée aux projets ou propositions, de la complexité du sujet politique concerné, de visions politiques et sociales opposées sur la question, de la pression exercée par des groupes sociaux qui veulent voir les propositions changées, de propositions exigeant des recherches scientifiques supplémentaires, etc. De plus, une fois que la mesure est d'application, il faut qu'elle soit mise en pratique. Ce qui peut demander des mesures complémentaires comme des arrêtés d'application, des adaptations de l'administration, des moyens complémentaires ou la mise en place d'infrastructures.

Il est évident que, contrairement au délai purement lié à la procédure, les éléments variables qui agissent sur la durée du processus de décision peuvent faire l'objet de l'analyse politique. C'est dans ce sens que l'aspect temporel entre parfois en ligne de compte dans l'analyse qui suit.

Analyse de la politique menée

Quant à l'analyse de la politique menée, il est important de souligner que ce rapport l'a "analysée" et non "évaluée". Une évaluation en bonne et due forme de la politique fédérale de développement durable aurait dû pouvoir se baser sur un plan fédéral de développement durable antérieurement décidé. En effet, les principes, les concepts et les phrases tirés des engagements politiques de Rio ne constituent pas des critères suffisamment précis pour permettre une évaluation rigoureuse. Une telle méthode d'évaluation sera élaborée dans le futur et testée sur l'évaluation de la mise en oeuvre du premier plan fédéral de développement durable.

Une dernière remarque importante doit être faite à propos d'une mesure de développement durable prise par le gouvernement 1995-1999: la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable (voir Partie 1, chapitre Cadre institutionnel). Il s'agit incontestablement d'une mesure très importante qui illustre bien les propos tenus ci-dessus sur le "laps de temps nécessaire avant qu'une idée politique devienne une mesure politique". Elle n'a néanmoins pas été analysée dans ce rapport parce qu'elle est à la fois très récente, ambitieuse et transversale, ce qui ne permet pas de disposer du recul nécessaire à son analyse.

Volet 1: Les politiques ciblées

A. Cadre méthodologique

Dans cette section, chaque politique thématique est décrite et analysée: la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la politique de protection de l'atmosphère, la politique de protection du milieu marin, la politique de changements de modes de consommation. La description et l'analyse de ces politiques fédérales se présente comme suit.

1. Description du cadre de l'action fédérale

La politique fédérale s'insère dans un contexte international, européen et national qui délimite son champ d'action, mais sur lequel l'autorité fédérale peut également agir (négociations internationales, concertation nationale). Ce cadre est très différent selon la problématique étudiée. Pour les thématiques environnementales, le contexte international et européen est particulièrement important. Par contre, pour ce qui est de la politique de lutte contre la pauvreté, c'est principalement le contexte national qui délimite le champ d'action de l'autorité fédérale.

2. Politique menée par le gouvernement fédéral

Cette description porte sur les intentions du gouvernement et sur les mesures prises entre juin 1992 et juin 1998, portant explicitement sur les thèmes considérés. Les politiques considérées sont caractérisées par l'exigence d'une coordination des actions menées à différents niveaux de pouvoir et/ou dans différents départements ministériels. Les actions décrites se situent donc principalement dans le cadre de structures de coordination, soit interministérielles (entre les ministres), soit interdépartementales (entre les administrations). Vu le caractère relativement récent des politiques étudiées, l'élaboration de nouvelles structures de coordination constitue en elle-même une mesure, qu'il est utile de mentionner.

3. Analyse de la politique menée

Cette analyse se structure autour des 5 dimensions du développement durable présentées dans la Partie 1 de ce rapport. Ces 5 critères d'analyse sont les suivants:

- conscience planétaire: la politique fédérale reconnaît-elle la dimension planétaire du problème posé?
- vision à long terme: la politique fédérale tient-elle compte de son impact sur les générations futures?
- intégration des composantes: la politique fédérale promeut-elle l'intégration des aspects économiques, sociaux et environnementaux du thème considéré?

- reconnaissance des l'incertitudes scientifiques: les facteurs d'incertitude liés au thème considéré sont-ils suffisamment reconnus?
- approche participative et responsable: la politique fédérale promeut-elle la participation de la société civile à la prise de décision ainsi qu'à la résolution du problème?

B. Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Ce chapitre traite de la politique fédérale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Dans un premier temps, le contexte plus large de la politique fédérale est présenté. Suit alors une description générale des intentions politiques et des mesures prises par le gouvernement fédéral. Cette section se termine par une analyse de la politique selon les cinq dimensions du développement durable.

Seule la politique fédérale fondamentale en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est traitée dans ce chapitre. Comme il a déjà été souligné dans les Parties 1 et 2, la pauvreté se présente sous plusieurs aspects et donc un grand nombre de mesures peuvent agir directement ou indirectement sur la politique de lutte contre la pauvreté. L'emploi en est un exemple. Un aperçu de la politique de l'emploi et de ses incidences sur la politique de lutte contre la pauvreté figure dans le chapitre emploi (voir volet 2).

1. Cadre de l'action fédérale

Afin de situer la politique fédérale dans un contexte plus large, sont présentées consécutivement les évolutions internationale, européenne et nationale de la politique de lutte contre la pauvreté.

Comparé à d'autres thèmes (par exemple la politique de protection de l'atmosphère), le contexte international est peu contraignant pour la politique de lutte contre la pauvreté en Belgique. En effet, au niveau international, l'attention est principalement centrée sur la lutte contre la pauvreté dans le cadre de la coopération au développement et des pays à bas salaires[1]. Le niveau européen est caractérisé par des compétences restreintes et disparates en matière de politique sociale. Ces politiques internationales, toutefois, ne sont pas sans influence sur la politique belge car elles comprennent des principes dont la politique belge de lutte contre la pauvreté a pris l'engagement de s'inspirer.

a. Contexte international

Au début des années 90, la conférence de Rio fut l'une des premières tentatives d'inscrire un certain nombre de problèmes planétaires à l'agenda politique. La lutte contre la pauvreté est un des chapitres d'Action 21. Son importance a été confirmée en 1997 dans le Programme relatif à la poursuite de la mise en oeuvre d'Action 21 (ou Programme 21). Un autre événement important a été la publication d'un *Agenda for Development* par le Secrétaire-général des Nations unies, Boutros-Ghali. Ce document appelait toutes les institutions des Nations unies et tous les pays à prêter une attention nouvelle à la problématique du développement au niveau mondial.

1. Pays dont le PNB est inférieur à 765 USD par tête en 1995 (UNDP 1998. p.225).

Au sein des organisations des Nations unies, l'Organisation internationale du travail (OIT), créée en 1919, est spécifiquement chargée depuis 1946 des thèmes de la justice sociale, des droits de l'homme reconnus au niveau international et des droits en matière d'emploi. L'OIT établit les normes internationales en matière de travail et des relations de travail et offre une assistance technique aux pays membres en matière de formation professionnelle, de politique de l'emploi et de relations de travail. Au sein des Nations unies, l'OIT est la seule organisation à posséder une structure tripartite, permettant aux représentants des employeurs, des travailleurs et des gouvernements de participer sur un pied d'égalité.

Les normes internationales de travail ont force de loi dans les pays membres, dès que les pays ont ratifié la convention qui les définit. En tout, 7 conventions sont considérées comme des droits de l'homme fondamentaux ayant trait aux relations de travail:

- *Convention n° 29*: interdiction du travail forcé dans toutes ses formes;
- *Convention n° 87*: liberté de rassemblement et protection du droit de réunion: les travailleurs ont le droit de s'associer sans autorisation préalable de l'employeur ou des autorités;
- *Convention n° 98*: droit de négociation collective des relations de travail: protection des travailleurs contre des mesures visant à frapper les syndicats;
- *Convention n° 100*: rémunération égale: lance un appel pour une rémunération égale des hommes et des femmes à travail égal;
- *Convention n° 105*: éradication du travail forcé: interdiction d'utiliser le travail forcé comme moyen de punition ou de rééducation pour l'expression d'une vision politique ou idéologique;
- *Convention n° 111*: discrimination: lance un appel pour des actions nationales visant à éradiquer toute forme de discrimination concernant l'accès au travail, la formation et les conditions de travail;
- *Convention n° 138*: âge minimum: interdiction du travail des enfants.

Outre l'OIT, Action 21 et le Programme 21, le cadre international comprend aussi des conférences portant sur des thèmes sociaux, organisées par les Nations unies. Toutes ces conférences s'inscrivent dans une situation mondiale en évolution, dont la fin de la guerre froide est le fait historique le plus important. Elles mettent l'accent sur la Déclaration universelle des droits de l'homme, le rôle des femmes dans la coopération au développement, la lutte contre la pauvreté et, enfin, sur l'engagement des ONG et des acteurs locaux dans le processus des négociations diplomatiques et dans l'exécution des décisions.

Ces conférences ne produisent pas d'accords juridiquement contraignants. Néanmoins, elles ont permis de mettre la pauvreté et l'exclusion sociale à l'agenda international, en créant ainsi un point de référence pour de nouvelles actions au niveau national. Ceci est illustré par la décision de l'Assemblée générale des Nations unies en 1993 de proclamer le 17 octobre la journée mondiale de la lutte contre l'extrême pauvreté et 1996 comme Année internationale de l'éradication de la pauvreté.

i. Conférence internationale sur la population et le développement (Le Caire, 1994)[1]

Partant du constat que la population mondiale en 1994 s'élevait à 5,6 milliards d'individus, dont 80% vivent dans les pays en développement et que la plus grande part de la croissance future de la population se produira dans ces pays, qui se trouvent devant la mission immense de répondre aux besoins essentiels de leur population de façon durable et sans nuire à l'environnement, le Programme d'action propose un ensemble d'objectifs de développement, visant principalement à améliorer la qualité de vie de la population mondiale actuelle et des générations futures. Il insiste sur la nécessité d'intégrer les questions démographiques dans les stratégies de développement et d'environnement, conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il rappelle explicitement qu'une croissance démographique ralentie aurait un effet favorable sur la croissance économique et sur un développement durable. Le programme aborde tous les aspects de la dynamique démographique (fécondité, mortalité, relations entre partenaires et formation des familles, migrations internes et internationales et structure de la pyramide des âges).

ii. Sommet mondial sur le développement social (Copenhague, 1995)[2]

Pour la première fois, au niveau des Nations unies, une conférence a été organisée ayant comme thème central la lutte contre la pauvreté, le chômage et l'exclusion sociale. La conférence s'est terminée par l'adoption d'une déclaration commune et d'un programme d'action. La déclaration commune intègre un certain nombre d'engagements, dont celui sur la pauvreté: la lutte contre la pauvreté y est considérée comme une priorité éthique, politique et économique. En résumé, le Programme d'action met l'accent sur les points suivants: le constat que le progrès social ne découle pas automatiquement du fonctionnement du marché; la nécessité de faire participer de façon démocratique les groupes sociaux concernés dans le Programme d'action pour la lutte contre la pauvreté; l'importance de la ratification des conventions de l'OIT; la nécessité de lancer des actions contre le racisme, la xénophobie et toute forme de discrimination et la nécessité d'une approche intégrée. Ce dernier point invite notamment les Nations-unies, la Banque mondiale et le Fond monétaire international (FMI) À prendre en compte les effets des programmes d'ajustement structurel sur les évolutions économiques et sociales.

Le suivi de ce sommet a été confié au Conseil économique et social (ECOSOC) des Nations unies, en donnant également un rôle important à l'OIT. Le programme d'action comprend un ensemble de directives, juridiquement non contraignantes qui, grâce à ce sommet, ont néanmoins obtenu une grande autorité morale. Un exemple en est la directive 20-20, qui stipule que 20% du budget d'un pays en développement, d'une part, et 20% de l'aide publique qui va vers ce pays, d'autre part, soient consacrés à des fins sociales. Ces objectifs sociaux sont l'enseignement de base, les soins de santé de base, l'alimentation, l'eau potable et l'équipement sanitaire. La disponibilité, la qualité et la transparence des données statistiques sur les services sociaux de base ne sont que quelques uns des problèmes importants de la mise en pratique de l'objectif 20-20. Néanmoins les pays participant à cette conférence ont marqué l'intention d'intégrer ce principe dans les conventions internationales.

1. Ministère des affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement (1994), Nations unies (1994).
2. Nations unies (1995c).

iii. Quatrième Conférence mondiale sur les femmes (Pékin, 1995)[1]

La Déclaration de Pékin confirme, de façon unanime, l'engagement des gouvernements d'éliminer toute discrimination à l'égard des femmes et de surmonter toute entrave à l'égalité entre hommes et femmes. Le texte adopté souligne l'importance de la promotion et de la protection des droits et des libertés fondamentales des femmes durant toute leur vie. En ce qui concerne la coopération au développement, les priorités suivantes ont été définies: l'accès des filles et des femmes à l'éducation au sens large, un meilleur accès aux services gynécologiques, une meilleure représentation des femmes dans des activités garantissant un revenu (ainsi qu'un meilleur accès au crédit) et la lutte contre toute forme de violence à l'égard des femmes. En ce qui concerne le thème de la pauvreté, les acquis du Sommet mondial sur le développement social sont confirmés: l'intégration des femmes en tant que participantes actives au processus de développement et la nécessité de lutter contre la féminisation de la pauvreté.

iv. Habitat II, Conférence des Nations unies sur les établissements humains (Istanbul, 1996)[2]

Cette conférence des Nations unies traite des problèmes liés au logement et à l'urbanisation. Elle met l'accent sur la nécessité d'un logement adéquat pour tous et sur un développement durable du logement dans un monde urbanisé. Il n'y a pas de solution universelle pour réaliser ces objectifs, mais les lignes directrices suivantes ont été adoptées: accorder un rôle médiateur aux pouvoirs publics en matière de logement, reconnaître l'importance de la participation de tous les groupes sociaux concernés à la politique du logement, l'importance des droits de l'homme fondamentaux (dont le droit au logement) et l'assurance des équipements de base pour tous.

b. Contexte européen

Le traité de Maastricht ajoute aux objectifs de la Communauté européenne une politique sociale, qui inclut notamment le Fonds social européen.

Par le biais du Fonds social européen, une attention particulière est prêtée à la lutte contre le chômage de longue durée. Ce programme prévoit également des moyens pour le financement de projets axés sur la lutte contre la pauvreté. Outre les moyens provenant de fonds structurels, il y a également des programmes d'action spécifiques pour les chômeurs, les populations marginalisées ou les régions suburbaines, mais leur poids financier est beaucoup moins important. Ces programmes de financement européens sont caractérisés par l'approche par partenariat: les moyens alloués par la Commission européenne à un projet dépendent de l'apport financier des autorités ou des acteurs de l'Etat membre. Il est à noter que, de 1989 à 1994, le troisième Programme européen de la pauvreté a subventionné un certain nombre de projets en matière d'exclusion sociale. A cause de contestations concernant la compétence de l'Union européenne pour soutenir des projets en matière de pauvreté et d'exclusion sociale, ce programme a été arrêté en 1994.

1. Ministère des affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement (1995), Ministère des affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement (1996a), Nations unies (1995b).
2. Ministère des affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement (1996b), Nations unies (1996).

Globalement, la politique sociale européenne a un caractère particulièrement disparate. Suivant le caractère des mesures et le statut des textes juridiques, ils sont impératifs pour tous les Etats membres ou seulement pour les "Quatorze sociaux" (tous les Etats membres sauf le Royaume-Uni).

c. Contexte national

Cette section présente, pour la politique de lutte contre la pauvreté, une brève description des compétences des diverses autorités en Belgique et des structures de négociation existantes.

i. Compétences

La Belgique est un état fédéral[1] et donner une description exhaustive de la répartition des compétences en matière de pauvreté et d'exclusion sociale est pratiquement impossible. En effet, comme il a été expliqué dans les Parties 1 et 2, la pauvreté et l'exclusion sociale concernent de nombreux domaines de la vie quotidienne. Et tous les domaines de la politique affectent la pauvreté directement ou indirectement, délibérément ou non, à court ou à long terme.

Ce qui ne veut pas dire qu'en Belgique il n'y a pas d'institutions spécifiquement axées sur la politique de bien-être social en général et sur la pauvreté en particulier. Déjà en 1976, le législateur belge a créé dans chaque commune les Centres publics d'aide sociale (CPAS)[2], la loi stipulant que:

Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Il est créé des centres publics d'aide sociale qui (...) ont pour mission d'assurer cette aide[3].

Au niveau communal, le CPAS assure une assistance curative et préventive de caractère matériel, social, médical, socio-médical ou psychologique à toute personne résidant sur le territoire de la commune concernée et n'ayant pas de moyens financiers suffisants. Les aides les plus connues sont le revenu minimum d'existence (MINIMEX) et le revenu minimum garanti pour les personnes âgées. D'autres formes d'aides existent également telles que l'assistance juridique, l'emploi (temporaire) de minimexés par les services du CPAS, la distribution de repas chauds ou l'exploitation d'hôpitaux et de maisons de repos.

Les CPAS se situent à la croisée de différents niveaux de pouvoir, notamment le pouvoir fédéral, les communautés, les régions et les communes. Un CPAS est dirigé par un conseil de l'aide sociale, élu par le conseil communal. Les différentes réformes de l'Etat depuis 1993 ont transféré certaines matières concernant l'assistance aux personnes vers les communautés. Il s'agit de la politique de la famille, la politique de bien-être social (y compris les règles organiques des CPAS), la politique d'accueil et d'intégration d'immigrés, la politique des handicapés, la politique des personnes âgées et la protection des jeunes.

---

1. Pour un aperçu de la répartition des compétences parmi les différentes autorités, voir la Partie 1, chapitre Cadre institutionnel.
2. Avant 1976, c'étaient les Commission d'assistance publique qui étaient responsables de la politique locale de lutte contre la pauvreté et des services sociaux.
3. Article 1, loi organique du 8/07/1976 *concernant les centres publics d'assistance sociale* (MB 5/08/76).

Les compétences suivantes restent au niveau fédéral:

- la définition du montant minimum, les conditions d'octroi et le financement du minimum de moyens d'existence;
- la réglementation en matière des missions des CPAS, de modalités d'appel contre les décisions du CPAS, de remboursement par des personnes privées des coûts des services sociaux;
- les règles et le financement de subventions aux handicapés et l'aide financière à l'emploi de personnes handicapées;
- la définition du montant minimum, les conditions d'octroi et le financement du revenu légal garanti pour les personnes âgées;
- le statut des mineurs, les règles pénales et les sanctions dans le domaine de la protection des jeunes.

En résumé, les communautés sont compétentes pour la politique générale et organique, tandis que les pouvoirs fédéraux déterminent le financement des services sociaux et leurs conditions d'octroi.

La Région flamande et la Région wallonne ont instauré des organismes consultatifs ayant trait à la politique de lutte contre la pauvreté. Il s'agit du Groupe inter-directions de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Wallonie) et de la *Vlaamse Intersectoriële Commissie Armoedebestrijding* (Commission intersectiorielle flamande de lutte contre la pauvreté). Enfin, avec la création du *Sociaal Impulsfonds* (Fond d'impulsion sociale) en 1996, les autorités flamandes ont choisi de renforcer la politique urbaine pour réduire la pauvreté dans les quartiers défavorisés.

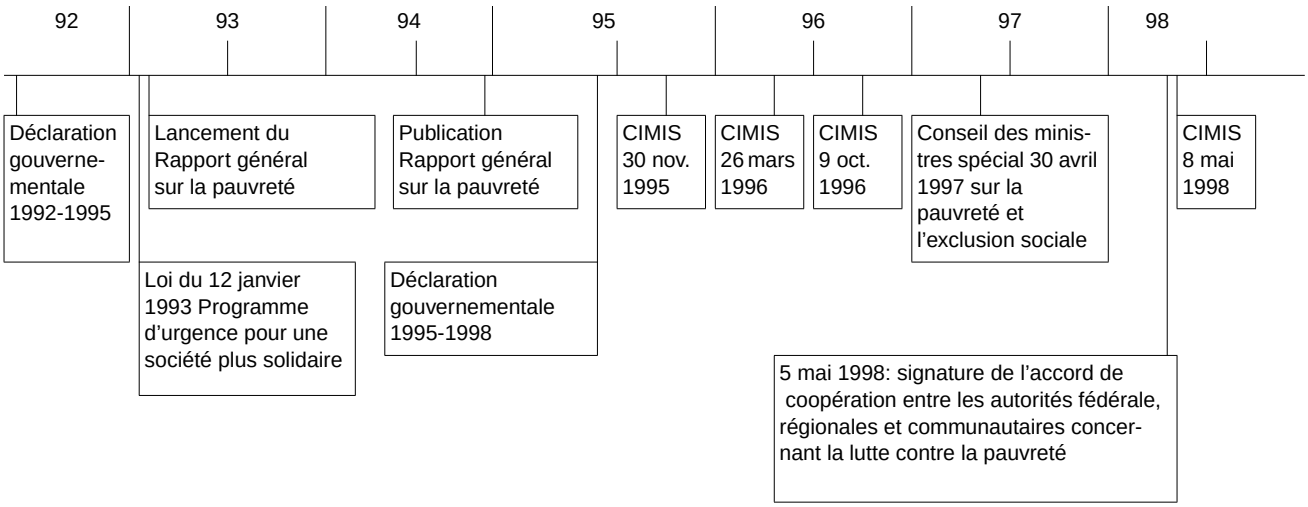
ii. Structures de négociation

Depuis 1995, la Conférence interministérielle pour l'intégration sociale (CIMIS) constitue la structure principale de négociation politique en matière de lutte contre la pauvreté. L'ordre du jour des réunions est établit comme suit: trois collaborateurs du Secrétaire d'Etat à l'intégration sociale établissent une liste des thèmes à traiter. Ceux-ci sont discutés dans un petit groupe de travail (Centre pour l'égalité des chances et Union des villes et communes, section CPAS). Suit alors une réunion intercabinets, qui réunit les représentants de tous les membres concernés du gouvernement et dans laquelle il est décidé, par consensus, si le point est inscrit à l'ordre du jour de la CIMIS.

2. Politique menée par le gouvernement fédéral

La description et l'analyse ci-après de la politique fédérale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale couvre la période de début 1992 à juin 1998. Dans la figure 47ci-dessous, sont repris 11 décisions ou événements importants ayant fondamentalement influencé cette politique. Le but est de présenter un aperçu synthétique de la politique menée sous la compétence spécifique du Ministre puis du Secrétaire d'Etat responsable de la lutte contre la pauvreté. Il va de soi que de nombreuses autres mesures ont été prises en matière de lutte contre la pauvreté, en plus de celles reprises dans cette figure[1].

FIGURE 47 - Principales étapes de la politique fédérale de la lutte contre la pauvreté et de l'exclusion sociale



a. Intentions générales du gouvernement

i. Gouvernement de 1992-1995

La déclaration gouvernementale fédérale du 9 mars 1992 a repris l'idée d'un *contrat avec le citoyen*, couvrant cinq domaines: sécurité, justice, intégration, environnement et solidarité. La compétence fédérale en matière de lutte contre la pauvreté incombe au Ministre des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement. Dans sa déclaration gouvernementale, le gouvernement souligne, dans le point Société solidaire, que le renforcement et le développement de l'aide sociale et de la sécurité sociale constituent une première barrière contre la pauvreté et l'exclusion sociale[2]. Un Rapport général sur la pauvreté (RGP), rédigé en collaboration avec des associations défendant les intérêts des pauvres et avec l'Union des villes et communes, est envisagé. Ce RGP servira de cadre de référence à l'élaboration des politiques.

1. Pour un aperçu complet de la mise en place de toutes les mesures, prises par le Ministre puis le Secrétaire d'Etat responsable pour la lutte contre la pauvreté, voir notamment les rapports d'activités de la Cellule pauvreté du Centre pour l'égalité des chances et de lutte contre le racisme.
2. En outre, un certain nombre de mesures générales et spécifiques sont annoncées. Parmi celles-ci, l'introduction d'une formule prévoyant, sur base contractuelle, un trajet d'insertion entre le bénéficiaire, le CPAS et d'éventuels tiers, la simplification de procédures législatives de sécurité sociale, l'amélioration du fonctionnement des administrations concernées, le développement continu de tous les régimes garantissant un revenu minimum digne et stable, et le renforcement des obligations des institutions fiscales en ce qui concerne la vitesse et le traitement de dossiers.

ii. Gouvernement de 1995-1999

Déclaration gouvernementale

La déclaration gouvernementale de 1995 définit, elle aussi, la lutte contre la pauvreté comme une mission essentielle et souligne l'importance d'une sécurité sociale modernisée et efficace. Un Secrétaire d'Etat (adjoint au Ministre de la santé publique) est compétent pour l'intégration sociale[1]. Le RGP, publié entre-temps, est le point de départ de la politique gouvernementale. Les mesures à prendre doivent s'inspirer des recommandations concrètes du RGP et, à cette fin, une coopération intensive est organisée dans le cadre des Conférences interministérielles. Le dialogue avec le Centre pour l'égalité des chances et de lutte contre le racisme et avec les organisations défendant les intérêts des pauvres prend une place centrale dans ce processus. La Conférence interministérielle pour l'intégration sociale (CIMIS) est présidée par le Premier Ministre et préparée par le Secrétaire d'Etat. Tous les ministres fédéraux, communautaires et régionaux compétents y participent.

Des mesures sont envisagées dans les domaines suivants:

- la substitution de la notion de bénéficiaire à celle de client et le renforcement du rôle médiateur des CPAS lors d'expulsions de locataires;
- la généralisation progressive du droit à la sécurité sociale et aux allocations familiales;
- un meilleur accès des pauvres aux soins de santé, notamment sur le plan financier;
- le renforcement et la diffusion d'une aide judiciaire de première ligne, en accord avec les CPAS, les barreaux et les institutions existantes;
- la poursuite de la politique visant à éviter ou à régler le surendettement et des frais de justice trop importants.

Un autre point important, outre la concrétisation du RGP, est la rénovation urbaine. Pour lutter contre des problèmes urbains, le gouvernement a proposé des contrats de société, qui développaient le principe des contrats de sécurité. La déclaration gouvernementale spécifie qu'il faut éliminer les zones à problèmes dans les centres urbains, responsabiliser la famille et revaloriser la vie sociale.

Note de politique générale

La note de politique générale (1995) du Secrétaire d'Etat met l'accent sur les points suivants.

- Politique de prévention de la pauvreté: *L'adaptation de la sécurité sociale aux nouveaux défis, tout en maintenant ses objectifs initiaux qui sont l'assurance des travailleurs et de leurs familles contre des risques essentiels comme le chômage, la maladie et les accidents, l'invalidité et la vieillesse, est cruciale dans la perspective de la prévention et de lutte contre la pauvreté.* (...) *En fait, ce que les pauvres veulent vraiment, ce n'est pas un revenu de remplacement mais un emploi. Refouler le chômage et créer des emplois, notamment par la redistribution du travail existant, doivent rester des priorités pour le pouvoir politique*[2].

1. Le Secrétaire d'Etat est également responsable pour l'environnement et la sécurité.
2. Ministère des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement (1995). p.77.

- La pauvreté n'est pas seulement un problème de revenus. La définition de pauvreté est reprise ici, tel qu'elle avait été présentée dans la Partie 1: *la pauvreté est un vaste réseau d'exclusions qui s'étend à plusieurs domaines de la vie individuelle et collective. Elle exclut les pauvres des modes de vie généralement acceptés dans et par la société. Ils ne pourront surmonter ces obstacles par leurs propres moyens.*
- *Compte tenu de la définition qui précède et de la structure fédérale de l'Etat, il ne fait aucun doute que la lutte contre la pauvreté concerne tant l'Etat fédéral que les communautés et les régions*[1].
- La mise au point d'un programme d'action concret: *Il y a lieu de veiller à ce que les droits de bases qui sont inscrits dans la Constitution depuis 1994 deviennent également une réalité pour les pauvres et les personnes en situation précaire dans notre société*[2].

Accord de coopération entre l'état fédéral, les communautés et les régions

Le 5 mai 1998, le gouvernement fédéral a signé un accord de coopération avec les communautés et les régions. Par cet accord, les différents gouvernements ont décidé de maintenir la politique de lutte contre la pauvreté et de l'ancrer dans la pratique.

b. Mesures prises

Cette section traite des principales mesures prises par les gouvernements de 1992-1995 et de 1995-1999. D'abord, le Programme d'urgence est décrit, puis le rapport général sur la pauvreté (RGP) et les différentes Conférences interministérielles pour l'intégration sociale (CIMIS). Une description de l'accord de coopération entre l'état fédéral, les communautés et les régions termine cette section.

i. Programme d'urgence

Le gouvernement de 1992-1995 définit ses options de politique dans la loi sur le Programme d'urgence[3]. Cette loi souligne l'importance de l'intégration des différents domaines et niveaux de politique en matière de lutte contre la pauvreté[4]. Dans l'exposé des motifs, la loi est inscrite dans le droit fil de l'accord gouvernemental et prévoit les mesures suivantes:

- l'obligation de signer un contrat d'intégration pour les bénéficiaires du minimum de moyens d'existence âgés de moins de 25 ans, prévoyant les modalités d'une intégration sociale progressive, le contenu de la guidance et les modalités d'une éventuelle formation et mise au travail[5];
- l'abrogation de la loi *relative à la répression du vagabondage et de la mendicité* et l'obligation pour les CPAS de garantir une aide sociale aux personnes sans abri qui sont inscrites à titre de résidence principale dans la commune. En même temps, le bourgmestre a le droit de réquisitionner des immeubles abandonnés et de les mettre à la disposition de personnes sans abri;
- la prise en charge par le pouvoir fédéral d'une plus grande partie du minimex dans les villes ayant une concentration exceptionnellement élevée de bénéficiaires du minimex;

1. Idem. p.78.
2. Idem. p.79.
3. Loi du 12 / 01 / 1993 *contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire* (MB 4 / 02 / 1993).
4. L'exposé des motifs parle même d'une *éthique d'intégration*.
5. Sous peine, dans certaines conditions, d'une suspension temporaire du régime du minimum de moyens d'existence.

- l'instauration du droit de se faire représenter par un délégué d'une organisation sociale qui défend les intérêts des personnes impliquées dans les décisions du CPAS et la modification d'un certain nombre de dispositions du code judiciaire concernant les possibilités d'appel contre des décisions du CPAS.

ii. Rapport général sur la pauvreté (RGP)

La Fondation Roi Baudouin, en collaboration avec la section CPAS de l'Union des villes et communes belges et avec ATD quart monde, est responsable de la rédaction du RGP. Pendant deux ans (1993 et 1994) ces organisations, en collaboration avec les organisations représentant les pauvres, les assistants sociaux et d'autres experts, ont rassemblé leurs expériences et formulé un certain nombre de propositions de politique. Le RGP a été présenté au gouvernement à la fin de l'année 1994. Les organisations représentant les pauvres et qui ont collaboré au RGP, ont choisi, suite à la présentation du RGP, de se regrouper sous le nom d'Associations partenaires du RGP.

Outre *un rapport*, le RGP est surtout *le reflet d'un processus de mobilisation et de dialogue qui s'est établi entre ceux qui vivent la pauvreté comme une réalité journalière, et les citoyens qui, par leur position (professionnelle), ont à faire avec la pauvreté et l'exclusion sociale*[1]. La première partie du rapport couvre quatre grands domaines de la pauvreté (1. Famille, bien-être, santé, 2. Travail et protection sociale, 3. Logement et 4. Connaissance, culture et enseignement). La deuxième partie: Perspectives d'avenir, présente un certain nombre de leviers: il ne s'agit pas de propositions de politiques complètement élaborées, mais d'impulsions données à un nouveau débat social, qui se regroupent autour des 4 thèmes suivants:

- la pauvreté est une négation de la citoyenneté et un danger pour la démocratie;
- la lutte contre la pauvreté est la lutte pour les droits de l'homme;
- la nécessité de réglementer;
- la nécessité de contact avec les associations.

En juin 1995, le dialogue mené par la Cellule pauvreté du Centre pour l'égalité des chances et de lutte contre le racisme avec les Associations partenaires du RGP recevait une confirmation officielle et un soutien financier. Cette Cellule pauvreté tente de *faire écho à la voix des pauvres*, comme l'annonce la page de garde de son rapport d'activités 1994-1997. Concrètement, le travail de la Cellule pauvreté s'appuie sur trois principes:

- recueillir l'expérience de vie des pauvres pour compléter le RGP;
- poursuivre le dialogue qui a été expérimenté lors de la rédaction du RGP en lui donnant une structure;
- construire un partenariat qui porte sur l'entièreté du chemin à parcourir, afin de discuter des mesures concrètes avec les Associations partenaires du RGP.

En ce qui concerne la politique de lutte contre la pauvreté, le RGP constitue le fil rouge qui relie le gouvernement de 1992-1995 avec celui de 1995-1999. La différence entre ces deux gouvernements est que celui de 1995-1999 dispose d'un rapport bien ancré, contenant toute une série de recommandations politiques et d'idées provenant des pauvres eux-mêmes. Ce rapport fut le point de départ de la politique du second gouvernement.

1. Rapport général sur la pauvreté (1994). p.5.

iii. Conférences interministérielles pour l'intégration sociale et Conseil fédéral thématique des ministres sur la pauvreté

La répartition des compétences rend nécessaire la définition d'actions communes par le biais de Conférences interministérielles. A travers les Conférences interministérielles pour l'intégration sociale (CIMIS), un grand nombre de recommandations du RGP ont été mises en pratique. Au total, quatre CIMIS se sont tenues entre mai 1995 et juin 1998. En outre, un conseil des ministres spécial a été consacré à la pauvreté et l'exclusion sociale. Les points ci-dessous présentent un aperçu chronologique des thèmes qui y ont été traités.

CIMIS du 30 novembre 1995

La première CIMIS proposait un programme en huit points:

- des mesures concernant la médiation judiciaire des dettes;
- l'extension du régime préférentiel en matière de remboursement des soins médicaux majoré aux bénéficiaires du minimex;
- la fourniture minimale garantie d'eau, de gaz et d'électricité;
- l'encouragement de la mise au travail de travailleurs peu qualifiés dans des projets d'économie sociale;
- l'amélioration de la coopération des administrations publiques avec les CPAS;
- des programmes de relogement pour les résidents permanents des campings et des terrains de récréation;
- des mesures en matière de conséquences du placement des enfants;
- un enseignement fondamental gratuit pour tous.

CIMIS du 26 mars 1996

Les mesures mentionnées ci-dessous sont principalement en relation avec une amélioration des décisions et mesures existantes concernant l'exécution de la loi sur le programme d'urgence:

- la reconnaissance des associations représentant les pauvres;
- un meilleur accès à la culture;
- la simplification de documents administratifs;
- la fourniture minimale garantie en gaz, eau et électricité;
- un meilleur accès aux soins de santé;
- des mesures pour les personnes sans abri;
- des initiatives en matière de création d'emplois pour les personnes démunies.

CMIS du 9 octobre 1996

Cette CIMIS portait spécifiquement sur le droit au logement. Les mesures suivantes ont été traitées: des mesures en matière d'allocations de loyer, de cautions, de location de chambres et de petites unités de logement, d'expulsions, de fourniture minimale d'eau, de gaz et d'électricité, de l'habitat permanent en camping et des personnes sans abri. Outre ces thèmes, des mesures portant sur le montant du minimum de moyens d'existence et sur la simplification des documents administratifs ont été rediscutées.

Conseil des ministres du 30 avril 1997

Le Conseil des ministres sur la pauvreté du 30 avril 1997 a fait le bilan provisoire des CIMIS. Pour le reste de la législature, une exécution accélérée des mesures sur lesquelles les CIMIS avaient obtenu un accord a été proposée. En outre, le Conseil des ministres a adopté la note de politique du Secrétaire d'Etat: Vers une intégration sociale complète, où se retrouvaient notamment les priorités suivantes:

- une nouvelle activation de l'aide aux minimexés par la promotion de l'accès aux programmes spéciaux de mise au travail et par l'incitation à l'emploi de ce groupe-cible par le secteur privé;
- une modification de la loi sur le crédit à la consommation et une élaboration de mesures visant à un meilleur accès au droit par le biais des Maisons de justice;
- l'annonce d'une initiative législative *Suivi de la lutte contre la pauvreté*, visant à:
  - contribuer à un suivi permanent de la politique de lutte contre la pauvreté en Belgique sur base d'un accord de coopération entre les différents pouvoirs publics;
  - formuler périodiquement des propositions en matière de lutte contre la pauvreté;
  - associer les partenaires sociaux à la politique, pour les thèmes qui les concernent.

CIMIS du 6 mai 1998

Le Rapport d'avancement sur la mise en oeuvre du RGP a été présenté lors de cette dernière CIMIS en date. Ce document fait le point sur l'état d'avancement de la mise en oeuvre des décisions prises lors des CIMIS précédentes par les différents autorités. Les points suivants étaient également à l'ordre du jour:

- élaboration de programmes d'emploi régionaux pour les minimexés et les bénéficiaires de l'aide financière;
- formation professionnelle individuelle à rendre accessible aux bénéficiaires des CPAS (avec maintien de tous les droits);
- suppression des seuils financiers pour les examens publics;
- production d'une brochure d'information sur le risque accru de pauvreté pour des indépendants en faillite;
- placement des enfants: suppression de la déclaration d'abandon et prise de mesures sur le maintien du statut de chef de famille en cas de placement des enfants;
- problématique des huissiers: abrogation de l'affichage au logement de la personne concernée et prise de mesures en matière de documents des huissiers;
- adresses pour les sans-abri: mesures à améliorer;
- suivi de l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions sur la politique de lutte contre la pauvreté.

iv.Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions

L'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions du 5 mai 1998 vise à maintenir la politique de lutte contre la pauvreté et à l'ancrer de façon structurelle dans la pratique. Au niveau fédéral un Point d'appui pour la lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale est instauré[1]. Ce service est logé au sein du Centre pour l'égalité des chances et de lutte contre le racisme et doit publier un rapport biennal sur l'évolution de la pauvreté et de l'exclusion sociale. En outre, le Point d'appui associe les Associations partenaires du RGP à ses travaux par une méthode de dialogue qui a été développée lors de l'élaboration du RGP. Le Point d'appui est financé par toutes les parties ayant signé l'accord.

3. Analyse de la politique menée

L'analyse de la politique de lutte contre la pauvreté porte sur les actions menées par les pouvoirs fédéraux en cette matière pendant la période 1992-1998. La politique est analysée en fonction des cinq principes de développement durable présentés dans la Partie 1.

a. Conscience planétaire

La Déclaration de Rio considère la lutte contre la pauvreté comme une condition essentielle d'un développement durable. Le pouvoir fédéral a, pendant la période 1992-1998, pris des mesures importantes concernant la lutte contre la pauvreté en Belgique. Les expériences positives tirées de la réalisation de cette politique peuvent être une source d'inspiration pour la lutte contre la pauvreté dans d'autres pays. Mais aucune réflexion n'a été menée sur le lien entre l'évolution de cette pauvreté dans le reste du monde, les impacts de cette évolution sur la situation interne de la pauvreté en Belgique et les réponses politiques à y apporter.

b. Vision à long terme

Globalement, dans sa politique de lutte contre la pauvreté, le pouvoir fédéral semble avoir eu une vision à long terme. Il souligne dans ses options politiques l'importance de l'aspect préventif de la sécurité sociale en matière de lutte contre la pauvreté.

Afin de prolonger les efforts fournis en matière de lutte contre la pauvreté, un accord de coopération entre tous les pouvoirs publics belges a été conclu. Cet accord se situe dans la ligne de l'évolution politique et institutionnelle de la Belgique entre 1992 et 1998. Après la réforme de l'Etat, une attention spéciale a été prêtée au travail préparatoire à la politique (rédaction du RGP) et à la concrétisation des recommandations du RGP dans le cadre du contexte institutionnel existant. Cette période peut être considérée comme une période d'apprentissage, dont le résultat est l'accord de coopération qui peut être interprété comme une tentative de concrétiser un certain nombre de principes d'une politique durable de lutte contre la pauvreté.

1. Ce Point d'appui remplace la Cellule pauvreté.

Selon les principes de l'accord de coopération, la lutte contre la pauvreté devrait devenir une option de politique permanente, ce qui correspond aux principes d'Action 21. Cependant, il ne suffit pas de concrétiser cette attention permanente dans des actions ponctuelles curatives. L'option de politique considérée devrait viser à instaurer des dispositifs de prévention dans la société pour que des situations de pauvreté et d'exclusion ne puissent plus se produire.

c. Intégration des composantes

La mise en route du RGP en 1992 peut être considérée comme un tournant dans la politique de lutte contre la pauvreté. Le RGP définit les différents domaines de politique impliqués par la problématique en matière de pauvreté et d'exclusion sociale. Il souligne le lien entre les différents aspects de la pauvreté. Ce rapport veut en effet alimenter le débat social sur les solutions fondamentales à proposer pour combattre tous les aspects de la pauvreté et de l'exclusion sociale, sur base des expériences du groupe-cible lui-même, afin d'en faire le point de départ des politiques.

Pendant la première période gouvernementale analysée, il n'était pas encore possible de faire aboutir une politique de lutte contre la pauvreté fondée sur le lien entre les différents aspects de la pauvreté. En effet, c'est quelques mois après la finalisation du RGP que se terminait le mandat du gouvernement de 1992-1995.

Par contre, la loi sur le programme d'urgence a été adoptée. Cette loi souscrit à des objectifs importants: l'intégration des différents niveaux de pouvoir et l'importance d'une société solidaire. Jusqu'à présent, la loi n'a pas répondu aux attentes d'intégration des politiques: la concrétisation de ces intentions très honorables s'est limitée aux mesures mentionnées ci-dessus. Un certain nombre de mesures, toutefois, constituent des innovations importantes. L'intervention fédérale accrue dans le financement du minimex dans les villes présentant une concentration élevée de bénéficiaires du minimex reconnaît la fonction de centre des villes. Les bénéficiaires ont aussi davantage de possibilités d'appel contre des décisions du CPAS. L'abolition de la loi relative à la répression du vagabondage et de la mendicité peut être considérée comme l'abandon d'une politique de lutte contre la pauvreté basée sur la culpabilité individuelle et la répression. Il est par contre difficile de déterminer si l'amélioration des services sociaux aux sans abri par les CPAS indique une approche plus structurelle du problème des sans-logis.

En général, il semble que le gouvernement de 1992-1995 a réalisé un travail conceptuel important (mise en route du rapport général sur la pauvreté, le RGP), permettant au gouvernement suivant de mettre en oeuvre le RGP. Les CIMIS ont été la réponse politique, formulée pendant la période 1995-1998 à la complexité du problème de la pauvreté et à ses liens avec les différents domaines de la vie et de la politique. Compte tenu des points inscrits à l'ordre du jour des CIMIS, tous les pouvoirs et ministères concernés ont été en mesure d'indiquer la façon dont ils pouvaient contribuer à une politique globale de lutte contre la pauvreté, basée sur les propositions du RGP.

La mise en pratique de cette démarche d'intégration n'a toutefois pas été simple pour les responsables de la politique et pour les Associations partenaires du RGP. Les problèmes se situent à deux niveaux:

- d'abord, l'initiative législative a pris beaucoup de temps (réalisation d'études d'évaluation, consultation en groupes de travail, rédaction de projets de loi et avis du Conseil d'Etat), de telle sorte qu'il n'a pas encore été possible de mesurer l'impact des mesures prises;

- ensuite, les restrictions institutionnelles propres au fonctionnement des CIMIS sont apparues. La marge de manoeuvre politique pour la mise en pratique des décisions des CIMIS dépend en effet d'une part, de la coopération entre les ministres fédéraux et, d'autre part, de l'harmonisation entre les mesures fédérales et les décisions des communautés et des régions.

Néanmoins, les décisions des CIMIS et la façon dont elles ont été mises en oeuvre peuvent être considérées comme un pas important vers une politique intégrée de lutte contre la pauvreté. L'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions permet de continuer dans la direction choisie de manière plus structurée. Il peut être considéré comme une tentative d'assurer désormais une approche commune du problème de la pauvreté dans l'avenir. Il confirme que la lutte contre la pauvreté est de facto une mission de tous les ministères et départements, tant aux niveaux des communautés et des régions qu'au niveau fédéral. Ceci pourrait se concrétiser par l'intégration de la politique de lutte contre la pauvreté dans l'ensemble des politiques à tous les niveaux et dans tous les domaines, comme par exemple, dans l'emploi et l'enseignement. A cet égard, le Point d'appui pour la lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale peut jouer un rôle important.

d. Reconnaissance des incertitudes scientifiques

En ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, le pouvoir fédéral a tenté, pendant la période 1992-1998, de prendre en compte le principe d'incertitude. La mise en route du RGP peut être interprétée comme une reconnaissance de l'incertitude de l'impact et de l'efficacité de la politique de lutte contre la pauvreté. Afin de réduire cette incertitude, la participation des Associations partenaires du RGP (qui représentent les pauvres) est considérée comme essentielle. Ainsi, les pouvoirs publics ont été confrontés à des aspects de la pauvreté auxquels ils auraient prêté beaucoup moins d'attention sans la participation des groupes-cibles. La façon de choisir et de traduire les propositions du RGP dans les décisions politiques (via les CIMIS) indique que les autorités ont agi prudemment.

Plus globalement, la question de savoir jusqu'où les mesures de lutte contre la pauvreté peuvent aller reste par contre posée. A titre d'illustration, deux mesures sont brièvement traitées, l'une portant sur l'intégration des minimexés, l'autre, sur l'activation des prestations de sécurité sociale et d'assistance. L'activation des prestations de sécurité et d'assistance sociale signifie que pour certains emplois ces allocations sont considérées comme une part du salaire, diminuant ainsi les coûts salariaux des employeurs, ce qui devrait favoriser l'embauche. Le but est de réinsérer dans le marché du travail les personnes en âge de travailler. Dans certains cas, ces personnes reçoivent une assistance adéquate et individuelle et une rémunération complémentaire.

La mesure introduisant des contrats d'intégration ouvre un débat sur l'opportunité d'établir une liaison entre le droit au minimum de moyens d'existence et l'obligation d'intégration. Une telle obligation n'affecte-t-elle pas le droit au minimex, dernier filet de sécurité légal sur le plan de la lutte contre la pauvreté? Quoi qu'il en soit, les contrats d'intégration n'ont pas réussi à arrêter la forte croissance du nombre de minimexés jeunes, liée à la diminution de la majorité de 21 à 18 ans en 1990[1]. De plus, la pratique montre que le recours aux contrats d'intégration n'est pas généralisé dans les CPAS[2] et que, dans le cas où les contrats d'intégration sont utilisés, ils servent seulement d'instrument de sanction.

1. Pour cent de minimexés, âgés de moins de 25 ans, par rapport au total des minimexés: 1993: 20,9%; 1994: 23,0%; 1995: 24,9%; 1996: 26,1%; 1997: 26,6%; 1998: 26,8%.
2. Fondation Roi Baudouin (1996).

Pendant la période considérée, le gouvernement a favorisé une démarche d'activation des prestations de sécurité sociale et d'aide. Dans un contexte où la fonction d'intégration du travail salarié gagne en importance, où les emplois dans le circuit normal du travail deviennent un bien rare et où les diverses mesures d'activation mènent à de nouveaux emplois, parfois permanents et le plus souvent subsidiés, différents défis se présentent.

- Les mesures d'activation augmentent la pression sur les CPAS et sur les autres organisations concernées, dont les employeurs. Elles exigent en effet une assistance adéquate et individuelle de la personne concernée.
- Diverses mesures d'activation, axées sur les minimexés et les chômeurs, se situent à la fois au niveau fédéral et au niveau des communautés et des régions. Pour que ces mesures aient un effet réel, une coordination effective s'impose, en particulier au niveau local. Il faut noter à cet égard que la formation est une compétence communautaire. Or elle constitue précisément un des éléments les plus importants d'un contrat d'intégration ou d'une démarche d'activation et elle est un facteur déterminant du risque de pauvreté ou de précarité.
- Le gouvernement de 1992-1995 a choisi d'introduire la notion de "bénéficiaire" ou "ayant droit" au lieu de celle de "client". Pourtant, les mesures d'activation risquent de conduire à une contractualisation de l'aide et, en cas de non-observation du "contrat" par le bénéficiaire, à une exclusion accrue de la personne concernée.

En résumé, ces deux exemples soulèvent une double question: "jusqu'où peut-on aller dans l'obligation d'intégration et dans l'activation des prestations de sécurité sociale et d'assistance?" La recherche scientifique et un dialogue permanent avec tous les segments de la société peuvent réduire les incertitudes autour de ces questions.

e. Approche participative et responsable

En rédigeant le RGP et en amorçant la concrétisation de ses recommandations (gouvernement 1995-1999), les pouvoirs publics reconnaissent que l'implication des pauvres (et des associations qui les représentent) fait partie intégrante d'une politique de lutte contre la pauvreté. L'association du groupe-cible à la préparation et à l'exécution des politiques fédérales permet de mettre à l'agenda des points que les pauvres considèrent comme essentiels.

Pendant la période 1992-1998, les organisations représentant les pauvres (les futures Associations partenaires du RGP) ont ainsi été associées à la préparation de la politique fédérale, conformément au principe de participation d'Action 21. Ceci ne signifie pas qu'il n'y a pas eu de problèmes. Pour ces associations, il n'a pas toujours été facile de suivre les dossiers, souvent techniques, des CIMIS.

L'accord de coopération s'inscrit également dans une approche participative. Il stipule que les Associations partenaires du RGP seront associées à la politique par le biais du Point d'appui pour la lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale du Centre pour l'égalité des chances et de lutte contre le racisme. Ceci est une garantie pour que les points prioritaires, comme ils ont été ressentis et formulés par les pauvres et les exclus, restent au centre des débats. C'est ainsi que depuis fin 1996, l'accent a progressivement été mis sur les mesures déjà prises dans les CIMIS au lieu de convoquer de nouvelles CIMIS pour discuter de nouvelles mesures.

C. Protection de l'atmosphère

L'action du gouvernement fédéral en ce qui concerne la protection de l'atmosphère est strictement délimitée par son contexte international, européen et national. D'une part, la plupart des tentatives pour contrôler les émissions des différents polluants de l'air proviennent d'initiatives internationales ou européennes, puisque ces polluants traversent en général les frontières nationales. D'autre part, au niveau national, la protection de l'atmosphère relève d'une compétence régionale.

L'autorité fédérale peut néanmoins jouer un rôle important de coordination entre ces différents niveaux de pouvoir et dispose d'autre part encore d'un certain nombre de leviers pour influencer l'évolution des émissions de polluants atmosphériques. C'est en particulier le cas pour l'ozone troposphérique et les changements climatiques, qui sont les deux seuls problèmes de pollution atmosphérique à être étudiés dans le cadre de ce rapport.

1. Cadre de l'action fédérale

a. Contexte international

En matière d'ozone troposphérique, les engagements internationaux se situent à l'échelle du continent européen, tandis qu'en matière de changements climatiques, les engagements sont définis à l'échelle de la planète[1]. Pour ces deux problématiques, les accords actuels sont transitoires en ce qu'ils ne constituent que le début d'un processus de négociation international qui se poursuivra dans les années et décennies à venir.

i. Ozone troposphérique

Dans le cas de l'ozone troposphérique, la communauté internationale dispose de valeurs de référence pour la protection de la santé et de l'environnement. En effet, l'Organisation mondiale de la santé a fixé différentes valeurs-limites de concentration d'ozone en dessous desquelles devraient rester les valeurs moyennes mesurées dans l'atmosphère:

- pour la protection de la santé, la valeur moyenne ne devrait pas dépasser 150-200 mg/m^3, quand elle est calculée sur une heure, et 100-120 mg/m^3, quand elle est calculée sur 8 heures consécutives;
- pour la protection de la végétation, la valeur moyenne ne devrait pas dépasser 65 mg/m^3 quand elle est calculée sur 24 heures consécutives (cette valeur tombe à 60 mg/m^3 pendant la période de croissance de la végétation).

1. L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et l'Agence internationale de l'énergie (AIE) sont également très actives au niveau international sur la question des changements climatiques. Mais ces organisations agissent davantage en soutien des décisions internationales et nationales. Dans le cadre de l'OCDE et de l'AIE les pays industrialisés coopèrent également sur des questions spécifiques au sein de groupes ad hoc, tels que le *groupe d'expert des pays de l'annexe 1*.

Ces valeurs-limites sont indicatives, mais ont servi d'inspiration aux législations nationale et européenne (voir “Contexte européen” page 197). Pour respecter ces valeurs-limites (et celles, plus précises, fixées au niveau de l’Union européenne), les pays européens ont négocié différents protocoles dans le cadre de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (Convention de Genève, 1979)[1]. Ces protocoles fixent des objectifs de réduction d'émissions de précurseurs d'ozone pour l'Europe:

- le protocole NO_X de Sofia (1988) prévoit une stabilisation des émissions d’oxydes d’azote (NO_X) en 1994 par rapport à 1987;
- le protocole COV d'Oslo (1991) vise la réduction des émissions de composés organiques volatils (COV) de 30% en 1999 par rapport à 1988 (ou une autre année de référence entre 1984 et 1990)[2].

Ces deux protocoles ont été signés par la Belgique. La procédure de ratification est en cours. Ces objectifs ne constituent qu'un premier pas. Ils sont en soi insuffisants pour éviter l'occurrence d'épisodes d'ozone. Un nouveau protocole intégré est en préparation associant divers polluants (NO_X, COV, ammoniaque NH_3), en vue de limiter différentes atteintes à l'environnement, dont celles à l'ozone troposphérique.

Il faut également mentionner que, lors de la Conférence ministérielle sur l'ozone troposphérique de Londres (20-21 mai 1996), les ministres des 8 pays du Nord-Ouest européen, dont fait partie la Belgique, se sont engagés à prendre les mesures nécessaires afin d'éliminer les épisodes d'ozone d'ici 2005 dans la région.

ii. Changements climatiques

En matière de changements climatiques, la Communauté internationale ne dispose pas encore de valeurs de référence, exprimées en termes de niveau de concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère, à ne pas dépasser. Comme la concentration de ces gaz est en augmentation constante, l'action internationale vise précisément à stabiliser ces concentrations à un certain niveau *considéré comme non dangereux pour le système climatique*[3]. C'est l'objectif ultime de la Convention-cadre sur les changements climatiques adoptée en mai 1992, entrée en vigueur le 21 mars 1994 et ratifiée à ce jour par plus de 180 Etats[4].

Quel que soit le niveau de référence des concentrations de gaz à effet de serre, une réduction très significative des émissions sera nécessaire pour obtenir une stabilisation des concentrations. Une stabilisation de la concentration du CO_2 à son niveau actuel exigerait une réduction immédiate de 50 à 70% des émissions de CO_2. Plus on tarde à réduire les émissions dans de telles proportions, plus les concentrations continuent à croître, aboutissant ainsi à un réchauffement plus important. L'action internationale vise donc à réduire progressivement les émissions de gaz à effet de serre tout au long du siècle prochain. La Convention-cadre sur les changements climatiques et le Protocole de Kyoto en sont les deux premières étapes.

---

1. Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (1979).
2. L'année de référence pour la Belgique est 1990.
3. Article 2 de la Convention-cadre sur les changements climatiques (1992). A un certain niveau de concentration correspond un certain niveau de réchauffement. Il n'y a cependant pas encore d'accord international sur les niveaux de réchauffement et de concentration considérés comme acceptables. L'UE a proposé que la limite de réchauffement à ne pas dépasser soit de 2°C et que la limite d'augmentation des concentrations de CO_2 soit de 550 ppmv.
4. Convention-cadre sur les changements climatiques et Protocole de Kyoto (1992).

La Convention-cadre sur les changements climatiques définit des engagements généraux qui concernent surtout l'établissement et la mise à jour périodique de programmes nationaux incluant des politiques et mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre, ainsi que la communication d'informations sous forme d'inventaires et de communications nationales. En vertu du principe de *responsabilité commune, mais différenciée*, les pays industrialisés doivent faire la preuve qu'ils prennent l'initiative dans la lutte contre les changements climatiques, notamment en ramenant leurs émissions de gaz à effet de serre en 2000 à leur niveau de 1990.

Le Protocole de Kyoto, adopté le 11 décembre 1997 par 158 pays ainsi que par la Communauté européenne, définit de nouveaux engagements pour les pays industrialisés à l'horizon 2010[1]. Il inclut un ensemble d'objectifs quantifiés à caractère juridiquement contraignant. L'Union européenne s'est ainsi engagée à réduire ses émissions pour la période entre 2008 et 2012 de 8% par rapport à 1990. Ces objectifs sont définis pour l'ensemble des gaz à effet de serre non réglementés par le Protocole de Montréal, à savoir le dioxyde de carbone (CO_2), le méthane (CH_4), l'hémioxyde d'azote (N_20), les hydrofluorocarbones (HFC), les perfluorocarbones (PFC) et l'hexafluorure de soufre (SF_6)[2]. Les Etats peuvent non seulement limiter leurs émissions, mais également augmenter la capacité d'absorption de carbone de leurs forêts (notamment par la reforestation).

Si une entrée en vigueur rapide n'est pas à l'ordre du jour, ce protocole constitue toutefois un nouveau cadre pour les politiques nationales en matière de climat, auquel les Etats doivent se préparer.

b. Contexte européen

L'Union européenne (EU) a également cherché à jouer un rôle important dans les politiques nationales, à la fois dans la définition des objectifs, et dans l'adoption de politiques et mesures.

i. Ozone troposphérique

Objectifs de qualité de l'air

En ce qui concerne l'ozone troposphérique, les normes de qualité de l'air de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ont été adaptées au niveau européen. La directive 92/72/CEE[3] a pour objet d'établir une procédure harmonisée de surveillance, d'échange d'informations et d'alerte de la population en ce qui concerne la pollution de l'air par l'ozone[4]. Le tableau suivant présente les seuils d'information et d'alerte définis dans cette directive.

1. Convention-cadre sur les changements climatiques et Protocole de Kyoto (1992).
2. Le Protocole de Montréal réglemente la production et la consommation de halocarbures pour leur contribution à l'appauvrissement de la couche d'ozone. Ces gaz à effet de serre font donc déjà l'objet de dispositions internationales. Les HPC, PPC et SF_6 sont des halocarbures non réglementés par le Protocole de Montréal, car ils ne contribuent pas à l'appauvrissement de la couche d'ozone.
3. Directive 92/72/CEE *concernant la pollution de l'air par l'ozone.*
4. Directive 85/203/CEE *concernant les normes de qualité de l'air pour le dioxyde d'azote.*

TABLEAU 24 - Seuils d'information et d'alerte en matière d'ozone troposphérique

Valeur (g/m3)	1h	8h	24h
Protection de la santé:			
- information à la population	180	110*	
- alerte à la population	360		
Protection de la végétation	200		65

*calculée 4 fois par jour.

Une nouvelle directive-cadre[1] a été adoptée en 1996. Elle concerne l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant. Des directives filles sont en préparation pour l'ozone et les oxydes d'azote, fixant des valeurs-limites obligatoires et des niveaux d'alerte de la population. En outre, la Commission élabore une stratégie de lutte contre l'ozone. Cette stratégie a pour objectif de fixer des plafonds nationaux progressifs d'émissions des précurseurs d'ozone, afin de respecter à terme les valeurs guides de l'OMS. La stratégie vise également à identifier des mesures communautaires éventuellement nécessaires ou appropriées.

Politiques et mesures de réduction de la pollution atmosphérique

La politique environnementale de la Communauté a permis d'adopter de nombreuses directives pour limiter la pollution atmosphérique (en ce compris les NO_X et les COV) provenant des secteurs des transports et de l'industrie:

- renforcement régulier de la limitation de la pollution par les gaz d'échappement, tant des véhicules à essence que diesel, tant neufs qu'en service (inspection technique), et amélioration de la qualité des carburants[2];
- limitation des émanations de COV lors du stockage de l'essence et de sa distribution des terminaux aux stations services[3];

1. Directive 96 / 62 / CE *concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant.*
2. Directives: 70 / 220 / CEE *concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux mesures à prendre contre la pollution de l'air par les gaz provenant des moteurs équipant les véhicules à moteur*; 88 / 77 / CEE *concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux mesures à prendre contre les émissions de gaz polluants et de particules polluantes provenant des moteurs Diesel destinés à la propulsion des véhicules*; 91 / 441 / CEE *modifiant la directive 70/220/CEE concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux mesures à prendre contre la pollution de l'air par les émissions des véhicules à moteur*; 92 / 55 / CEE *modifiant la directive 77/143/CEE concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au contrôle technique des véhicules à moteur et de leurs remorques (émissions d'échappement)*, 93 / 76 / CEE *visant à limiter les émissions de dioxyde de carbone par une amélioration de l'efficacité énergétique (SAVE)*, 94 / 12 / CE *relative aux mesures à prendre contre la pollution de l'air par les émissions des véhicules à moteur et modifiant la directive 70/220/CEE*; 94 / 76 / CE *modifiant la directive 77/388/CEE par l'introduction de mesures de transition applicables, dans le cadre de l'élargissement de l'Union européenne au 1er janvier 1995, en matière de taxe sur la valeur ajoutée*; 96 / 20 / CE *portant adaptation au progrès technique de la directive 70/157/CEE relative au niveau sonore admissible et au dispositif d'échappement des véhicules à moteur;* 96 / 96 / CE *concernant le rapprochement des législations des États le rapprochement des législations des États membres relatives au contrôle technique des véhicules à moteur et de membres relatives au contrôle technique des véhicules à moteur et de leurs remorques leurs remorques* qui abroge les directives 77 / 143 / CEE et 92 / 55 / CEE. Le programme européen Auto-oil a pour but de rechercher les mesures les plus efficaces pour renforcer après 2000 ces directives, en tenant compte des possibilités techniques des carburants et des véhicules.
3. Directive 94 / 63 / CE *relative à la lutte contre les émissions de composés organiques volatils (COV) résultant du stockage de l'essence et de sa distribution des terminaux aux stations-service* (directive qui doit être transposée en deux phases: Stage 1 porte sur le stockage et Stage 2 sur la distribution.

- limitation des émissions des grandes installations industrielles, des grandes installations de combustion, des installations nouvelles et existantes d'incinération des déchets municipaux[1].

Ces directives ont permis de réduire les émissions de NO_X et COV, en appliquant les meilleures technologies de dépollution disponibles. La Communauté européenne a en outre développé une politique plus structurelle dans les domaines de l'énergie et des transports: l'amélioration de l'efficacité énergétique ainsi que le recours à des sources d'énergie et des modes de transport moins polluants permettent également de limiter les émissions de NO_X et COV. Ces politiques sont décrites dans la section suivante, car elles constituent le fondement de l'approche communautaire dans le domaine des changements climatiques.

ii. Changements climatiques

Objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre

Dans le domaine des changements climatiques, il n'existe pas encore de normes de concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère acceptées au niveau international (voir “Contexte international” page 195). Cependant, l'Union européenne a, depuis 1990, cherché à définir des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre:

- en octobre 1990, elle s'est engagée à stabiliser les émissions de CO_2 dans la Communauté en 2000 par rapport à 1990. Dans ce contexte, les Etats membres ont été invités à préciser leurs propres objectifs nationaux, de manière à atteindre cet objectif communautaire (principe du *partage des efforts*). La Belgique s'est ainsi engagée à réduire ses émissions de 5% en l'an 2000 par rapport à 1990;
- en juin 1998, elle a adopté une clé de répartition entre Etats membres de l'objectif de réduction adopté à Kyoto pour l'UE[2]. La Belgique s'est ainsi engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 7,5% entre 2008-2012 par rapport à 1990.

Politiques et mesures communautaires

La Commission européenne et le Conseil des Ministres ont à plusieurs reprises depuis 1992 proposé des stratégies de réduction des émissions de gaz à effet de serre:

- la Commission européenne a proposé un ensemble de mesures en juin 1992 au moment de la Conférence de Rio pour atteindre, en complément des mesures nationales, l'objectif de stabilisation des émissions de CO_2 pour l'an 2000: une directive en matière d'efficacité énergétique, un programme en matière d'énergie renouvelables (ALTENER), une taxe sur l'énergie et les émissions de CO_2, ainsi qu'un mécanisme de surveillance des émissions des Etats-membres. Ces mesures ont été adoptées, sauf la taxe énergie / CO_2;
- à l'occasion de l'accord de juin 1998 sur les objectifs à l'horizon 2010, les Etats membres se sont engagés à renforcer les mesures communautaires existantes dans les différents secteurs d'activités et à orienter les politiques dans ces secteurs pour tenir compte des objectifs climatiques (conclusions du Conseil de juin 1998). Certains Etats membres, dont la Belgique, ont insisté sur le fait que des progrès substantiels

1. Directives 84 / 360 / CEE *relative à la lutte contre la pollution atmosphérique en provenance des installations industrielles;* 88 / 609 / CEE *relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des grandes installations de combustion*.
2. Conseil environnement du 16-17 / 06 / 1998.

devront être réalisés dans ce domaine avant de pouvoir ratifier le protocole de Kyoto.

La stratégie communautaire consiste donc surtout à réorienter les politiques communautaires en fonction des objectifs climatiques. Ces politiques ont en général leurs dynamiques propres, car elles poursuivent également d'autres objectifs que les objectifs climatiques. Elles peuvent néanmoins avoir une grande influence sur les émissions de gaz à effet de serre. Outre la politique environnementale, les principales politiques de l'UE qui influencent l'évolution des émissions de CO_2 d'origine énergétique (plus de 75% des émissions en Belgique) sont la politique de l'énergie, la politique des transports, la politique fiscale et la politique de recherche. Les deux principales politiques qui influencent l'évolution des autres émissions (CO_2 d'origine non énergétique, méthane, hémioxyde d'azote, halocarbures) sont la politique environnementale et la politique agricole et forestière.

Les principales actions entreprises par l'Union européenne dans ce domaine sont présentées dans le volet 2 consacrée aux politiques de soutien.

c. Contexte national

Le contexte national relatif à la protection de l'atmosphère est caractérisé par une forte fragmentation des compétences, d'une part, entre l'Etat fédéral, les régions, les communautés, les provinces et les communes, et, d'autre part, entre les différentes politiques de soutien ayant une influence sur les émissions atmosphériques. Dans ce contexte, la coordination de la politique relative à l'atmosphère est particulièrement importante. Elle est rendue possible par l'existence de structures de concertation.

i. Répartition des compétences

Les régions sont compétentes pour la protection de l'environnement. L'action des régions relative à la protection de l'atmosphère constitue donc un axe important de leurs politiques d'environnement, en particulier celles développées dans leurs plans d'environnement respectifs (voir Partie 1, chapitre Cadre institutionnel).

La seule compétence fédérale dans le domaine de l'environnement pertinente pour la protection de l'atmosphère est celle relative aux normes de produits (et labels écologiques). Outre l'élaboration des normes de produits, l'action de l'autorité fédérale au titre de protection de l'atmosphère concerne principalement la coordination de la politique fédérale, et le cas échéant, nationale en cette matière, en particulier pour respecter les engagements internationaux. Cette action est décrite dans les pages suivantes.

D'autres politiques ont une influence sur l'évolution des émissions atmosphériques. Les compétences régionales principales concernent principalement la politique énergétique (utilisation rationnelle de l'énergie, énergies renouvelables), les politiques des transports et de l'aménagement du territoire, la politique forestière (puits à carbone), la politique agricole, la politique de recherche, la politique fiscale[1]. Dans ces matières, il reste également un certain nombre de compétences à l'échelon fédéral. Les actions relatives à ces compétences sont décrites dans les chapitres du volet 2 consacrés aux politiques de soutien, en particulier les chapitres Energie, Transports et Fiscalité.

1. En particulier la taxation des déchets qui peut indirectement limiter les émissions de méthane.

Enfin, il faut également mentionner que les politiques d'éducation des communautés ont également influencé la prise de conscience de la population dans ces domaines. Sous la tutelle des régions, les provinces et les communes (éventuellement organisées en intercommunales) contribuent également à une politique de protection de l'atmosphère (octroi de permis, planification, gestion du réseau routier, utilisation rationnelle de l'énergie).

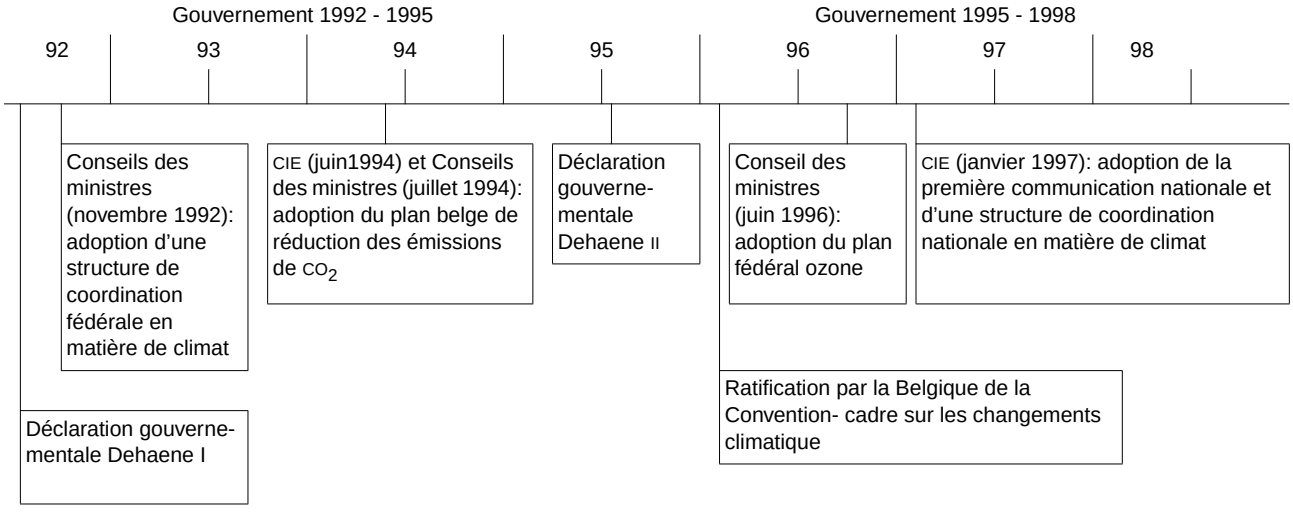
ii. Structures de concertation

Les compétences dans le domaine de l'atmosphère étant réparties entre départements fédéraux et régionaux, les décisions nationales sont prises lors des Conférences interministérielles de l'environnement (CIE), associant les ministres régionaux et fédéral de l'environnement et élargies, si besoin est, aux autres départements concernés. Il existe également des Conférences interministérielles relatives à d'autres politiques, qui ont un impact sur l'atmosphère. Un certain nombre de Conférences interministérielles ont eu pour objet la protection de l'atmosphère depuis 1992. Leurs décisions sont décrites dans les pages suivantes dans la mesure où elles engagent les autorités fédérales.

Outre ces structures de concertation au niveau ministériel, il existe également de nombreuses structures de concertation interdépartementales, impliquant un ou plusieurs niveaux de pouvoir. La mise en place de ces structures est également décrite ci-dessous dans la mesure où elle fait partie de la politique fédérale en cette matière.

2. Politique menée par le gouvernement fédéral

FIGURE 48 - Principales étapes de la politique fédérale relative à la protection de l'atmosphère



a. Intentions générales du gouvernement

La politique fédérale relative à la protection de l'atmosphère s'inscrit dans le cadre de la politique fédérale en matière d'environnement. C'est le Ministre, puis le Secrétaire d'Etat, fédéral à l'environnement qui est en charge de cette politique. Pour l'ozone troposphérique, le Ministre de la santé publique est également responsable.

i. Politique fédérale de 1992 à 1995

Dans la déclaration gouvernementale de 1992, le gouvernement ne définit pas de programme explicite en ce qui concerne la protection de l'atmosphère, mais il insiste en premier lieu sur le renforcement de la coordination des actions des différents niveaux de pouvoir concernés. Cette coordination et / ou collaboration est notamment nécessaire pour respecter les engagements internationaux, comme la transposition des directives européennes et l'application des Conventions internationales.

En ce qui concerne l'atmosphère, cet effort de coordination s'est concentré sur la politique en matière de climat, de manière à respecter l'objectif de réduire les émissions nationales de 5% en 2000 par rapport à 1990. Cet objectif a été adopté au niveau fédéral dès 1991 et confirmé en Conférence interministérielle de l'environnement (CIE) en juin 1994 par l'ensemble des entités fédérées. Un Programme national de réduction des émissions de CO_2 a été adopté à cette fin par cette même CIE et par le Conseil des ministres (juin-juillet 1994).

ii. Politique fédérale de 1995 à 1998

La déclaration gouvernementale de 1995 contient quant à elle des engagements spécifiques relatifs à l'atmosphère. Dans le cadre d'une collaboration accrue entre les autorités fédérales et les régions en vue de l'exécution des conventions internationales, le gouvernement s'y engage à:

- *concrétiser d'une part les mesures en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre contenues dans le plan qu'il a élaboré avec les régions*;
- *d'autre part, en étroite collaboration avec les partenaires européens les plus concernés, préparer l'introduction d'une taxe CO_2 qui doit contribuer à réduire les émissions de gaz à effet de serre pour l'an 2000.*

Bien que la problématique de l'ozone troposphérique ne figure pas dans la déclaration gouvernementale, l'Etat fédéral a néanmoins complété les efforts déjà entrepris par les Régions par un plan fédéral relatif à l'ozone troposphérique (juin 1996), plan actualisé en 1997 et 1998. Ce plan a pour objectif de réduire à long terme les risques de dépassement des normes de qualité de l'air.

b. Mesures prises

Les principales actions entreprises par l'Etat fédéral depuis 1992 sont les suivantes.

i. Création d'une structure de coordination

Une structure de coordination des politiques fédérales et régionales relatives à l'environnement s'est progressivement élaborée au cours de la période considérée, sous l'égide du Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement (CCPIE) (voir volet 2, chapitre Environnement). Dans le domaine de la protection de l'atmosphère, un certain nombre de groupe de travail se sont constitués, dont le groupe directeur Atmosphère, chargé notamment des questions relatives à l'ozone troposphérique.

Une structure spécifique a été mise sur pied pour la problématique du climat. En novembre 1992, divers groupes de travail ont été constitués, auxquels ont été associés les régions:

- un groupe de coordination Effet de serre, réunissant les représentants fédéral et régionaux de l'environnement, ainsi que les représentants de départements sectoriels et transsectoriels (énergie, transports, fiscalité, recherche). Une structure révisée du groupe de coordination effet de serre a été adoptée en janvier 1997 par la CIE;
- des groupes sectoriels énergie, transports, biomasse et déchets, fiscalité et politique scientifique.

Parmi ces différents groupes de travail, le groupe énergie se distingue en ce qu'il s'appuie sur une structure de coopération préexistante en matière d'énergie: il se réunit régulièrement sous la dénomination CONCERE-LEGES[1]. Les autres groupes de travail ont été progressivement intégrés dans la structure de coordination mise en place sous l'égide du CCPIE, sauf en ce qui concerne la fiscalité.

ii. Mesures fédérales prises dans le cadre des plans relatifs au CO_2 et à l'ozone

Mise en oeuvre du programme national de réduction des émissions de CO_2

Le Programme national de réduction des émissions, adopté en juin 1994, comprend 14 séries de mesures, regroupées par "fiches", à mettre en oeuvre par l'Etat fédéral et les régions. Le tableau suivant fournit un aperçu de l'état de mise en oeuvre de ce programme. Les mesures de compétence fédérale concernent principalement la promotion des énergies renouvelables et de la cogénération (fiches 12 et 14), la promotion du transport combiné, la promotion des transports en commun en milieu urbain et la limitation de la vitesse de circulation.

1. Concertation Etat-régions sur l'énergie - limitation des gaz à effet de serre.

TABLEAU 25 - Les 14 séries de mesures du programme national de réduction des émissions de CO_2

Fiches techniques	Mesures à prendre par l'Etat fédéral	Réalisation
Energie: secteur résidentiel et tertiaire		
1. Amélioration de l'isolation thermique des bâtiments neufs	• (compétence régionale uniquement)	
2. Utilisation accrue du gaz naturel, amélioration des performances des installations de chauffage et de production d'eau chaude	• Négociations avec les sociétés distributrices de gaz naturel pour rendre les primes permanentes • Négociations dans le cadre de l'UE en faveur d'une réglementation européenne sur les chauffe-eau	non en cours
3. Promotion de l'emploi d'appareils électro-ménagers et d'éclairage à haut rendement	• Négociations dans le cadre de l'UE en faveur d'une labellisation généralisée à l'ensemble des appareils électroménagers • Négociation d'un accord de branche pour la distribution des lampes à haut rendement	en cours non
4. Décourager les systèmes de chauffage électrique direct	• Négociation d'un accord de branche incluant l'interdiction éventuelle de la publicité et la promotion du chauffage électrique	non
Transports		
5. Plans de transport du personnel dans les entreprises	• Mise en place d'une base légale nécessaire à l'obligation des plans de transport • Organisation d'une table ronde	en cours non
6. Réduction de l'accès au centre-ville des véhicules privés et des transports	• Intensification de la lutte contre les stationnements illicites, dont possibilité de ristourne des montants perçus pour les contraventions aux autorités locales	non
7. Autres mesures de promotion des transports en commun en milieu urbain	• Attention particulière à la promotion des transports en commun en milieu urbain	en cours
8. Réduction du transport des marchandises par route	• Organisation des concertations nécessaires à la promotion du transport combiné • Négociations au niveau de l'UE en vue de l'harmonisation de la fiscalité des transports routiers	en cours en cours
9. Politique tarifaire et fiscale des moyens de transport	• Révision du système de fixation des taxes de mise en circulation et de circulation afin de les rendre plus proportionnelles à la consommation du véhicule	non
10. Surveillance accrue du respect des limites de vitesse	• Mise en place d'une politique de modulation des règles de vitesse • Renforcement des contrôles effectués, notamment sur le transport routier de marchandises	en cours en cours
Energie: industrie		
11. Possibilités de sous-secteurs, audits et comptabilité énergétique	• (compétence régionale sauf pour la production d'électricité – voir fiche 13)	
Energie: électricité		
12. Promotion des énergies renouvelables	• Engagement de privilégier les énergies renouvelables	en cours
13. Plan d'équipement électrique	• Négociation d'un accord de branche avec les producteurs d'électricité	non
14. Promotion de la cogénération	• Mise en place des conditions nécessaires à la promotion de la cogénération: - mise en place d'un organisme indépendant de promotion de la cogénération - définition des normes techniques, économiques et financières et des coûts de raccordement au réseau	 non[a] en cours

a. Des organismes équivalents ont été mis en place par les régions.

Sources: Programme national de réduction des émissions de CO_2 (1994), Première communication nationale (1997), Ministère des affaires économiques (1998), Ministère des communications et de l'infrastructure (1998).

Mise en oeuvre du programme fédéral relatif à l'ozone

Le plan fédéral relatif à l'ozone troposphérique a été adopté par le Conseil des ministres en juin 1996. Ce plan a été revu chaque année par le Conseil des ministres (mars 1997 et juin 1998). Il comporte 14 séries de mesures, dont 8 concernent le secteur des transports, principal responsable des émissions de COV et de NO_X. Bien qu'il s'agisse d'un plan fédéral, certaines mesures du plan relèvent partiellement de la compétence des régions. La concertation avec les régions a lieu dans le cadre de Conférences interministérielles mixtes santé-environnement.

L'objectif de ce plan est de mettre en place une stratégie globale et à long terme visant la réduction drastique des émissions de précurseurs d'ozone, en particulier les COV et NO_X. A côté de cette stratégie à long terme, des mesures saisonnières sont également prévues pour diminuer les émissions pendant les mois d'été. Par contre, des mesures ponctuelles prises au moment des épisodes d'ozone sont considérées comme inefficaces et ne font donc pas partie du plan fédéral.

Parmi les mesures déjà réalisées, il faut citer: la mise en place de projets de recherche, la définition d'une norme pour la tension de vapeur de l'essence, la réduction du prix des billets de train pendant l'été, le respect du calendrier de fermetures des centrales prévu par le plan d'équipement et la négociation de diverses mesures au niveau européen.

Outre les 14 mesures précitées, le plan ozone prévoit des procédures de suivi régulier comprenant une évaluation des mesures proposées (1996-1997), la rédaction d'un rapport d'avancement et la discussion des décisions prises à la Conférence interministérielle de l'environnement. Ces dispositions ont été appliquées, même si des évaluations quantitatives de l'effet des mesures prises ne sont pas disponibles.

TABLEAU 26 - Les 14 séries de mesures du plan fédéral relatif à l'ozone troposphérique
(1996 – revu en 1997 et 1998)

Fiches techniques	Mesures à prendre par l'Etat fédéral	Réalisation
Mesures d'ordre général		
1. Modèles de prédiction et de contrôle de l'ozone troposphérique	• Approbation de projets de recherche concernant les modèles de prédiction et les stratégies de contrôle de l'ozone troposphérique (1996) • Suivi et valorisation des projets de recherche entamés (1997-1998)	oui en cours
2. Suivi du programme national de réduction des émissions de CO_2	• Prise en compte des effets sur l'ozone du programme national de réduction des émissions de CO_2	oui
3. Ratification du protocole COV et du protocole NO_X	• Ratification par la Belgique du Protocole COV (1996) • Finalisation des procédures de ratification du protocole COV et NO_X (1997-1998)	non en cours
Transports		
4. Mesures de réduction de la tension de vapeur de l'essence	• Etablissement d'une norme pour la tension de vapeur de l'essence (1996) • Négociations en vue d'une norme européenne (1998)	oui oui
5. Mesures de limitation des émanations d'essence	• Transposition rapide de la directive ("Stage II") attendue (approvisionnement aux stations-services) (1996-1997-1998)[a] • Transposition de la directive ("Stage I") pour ce qui est des aspects fédéraux (réservoirs mobiles) (1998)	- en cours
6. Promotion des transports en commun	• Application par la SNCB d'une réduction de 25% sur les billets plein tarif et création de la "carte ozone 10 voyages" (1996-1997) • Proposition aux régions d'un accord de coopération pour la promotion des transports en commun (1997)[b] • Stimulation des possibilités existantes visant à soutenir fiscalement la circulation non motorisée sur le trajet domicile-travail (1998) • Développement de mesures plus structurelles (1998)	oui non oui non
7. Renforcement du contrôle technique	• Transposition de la directive 92/55 sur le contrôle des gaz d'échappement (1996-1997-1998)	en cours
8. Réduction des émissions des véhicules diesel	• Négociations au niveau européen pour des mesures additionnelles de réduction des émissions des voitures diesel	oui
9. Usage de véhicules "low emission"	• Examen des possibilités pour favoriser l'usage de véhicules "low emission" (1997) • Elaboration d'une proposition concernant la stimulation financière des véhicules "low emission" (1997-1998)	oui non
10. Mesures en matière d'excès de vitesse	• Contrôle renforcé des excès de vitesse, pendant les mois de juin, juillet et août, pour des raisons environnementales (1996-1997-1998)	non
11. Programme Auto-oil	• Suivi du programme européen Auto-oil (1996) • Transposition rapide des mesures attendues au niveau national (1996)	oui -
Energie		
12. Plan d'équipement électricité (et gaz)	• Respect du calendrier de fermeture des centrales à charbon - Concertation avec le secteur pour mettre hors service les centrales à charbon pendant les périodes estivales sujettes aux charges en ozone - Contrôle des pertes du réseau de distribution de gaz	oui non oui
13. Programme visant les grandes installations de combustion	• Examen des possibilités de remplacement des brûleurs des centrales existantes	non
Industrie		
14. Limitation de l'usage des produits contenant des solvants	• Approbation de l'avant-projet de loi "normes de produits" (1996) • Approbation du projet de loi "normes de produits" (1997) • Dépôt au Parlement du projet de loi après avis du Conseil d'Etat (1998) • Demande d'avis à la Commission écotaxes sur une proposition de taxation	oui oui oui non

a. L'adoption d'une telle directive n'est plus attendue.

b. Une action conjointe de promotion des transports en commun a néanmoins été entreprise entre les régions et l'Etat fédéral.

Sources: Notes au Conseil des ministres (1996-1996-1998); Ministère des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement (1998).

NB: l'ordre original des mesures a été modifié pour tenir compte de leur répartition sectorielle.

iii.Autres mesures prises par le gouvernement fédéral

Mesures sectorielles et transsectorielles

Un certain nombre de mesures, potentiellement très importantes pour la réduction des émissions, ont été décidées en dehors du contexte du programme national CO_2 et du plan relatif à l'ozone. Les principales mesures prises entre 1992 et 1998 sont:

- dans le domaine de l'énergie, le plan d'équipement électrique et la transposition des directives communautaires sur les appareils de chauffage et appareils électroménagers;
- dans le domaine des transports, le contrat de gestion avec la SNCB et la transposition des directives communautaires relatives aux pots catalytiques;
- dans le domaine de la fiscalité, les réformes successives de la fiscalité directe (impôts sur le revenu) et indirecte (fiscalité de l'énergie et des transports).

Ces mesures sont décrites et analysées plus en détail dans le volet 2 de cette partie (politiques relatives à l'énergie, aux transports et à la fiscalité).

Ratification des Conventions et protocoles internationaux

La Belgique a ratifié la Convention-cadre sur les changements climatiques en janvier 1996, soit environ deux ans après la ratification de cette Convention par l'Union européenne et ses (autres) Etats membres. En ce qui concerne l'ozone troposphérique, la Belgique n'a pas encore ratifié les protocoles NO_X de Sofia (1988) et COV de Genève (1991), protocoles à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (voir “Contexte international” page 195).

Monitorage et rapportage

En matière d'ozone troposphérique, le plan ozone prévoit lui-même une procédure de suivi, dans le cadre de l'actualisation annuelle du plan ozone (voir section précédente).

Dans le cadre du suivi du programme national de réduction des émissions de CO_2, la Conférence interministérielle de l’environnement (CIE) de juin 1996 a décidé d'effectuer une évaluation annuelle de l'état d'avancement de la mise en oeuvre du programme national. Ce monitorage est effectué au sein du groupe de coordination Effet de serre.

Un monitorage plus élaboré a été entrepris pour répondre aux obligations internationales de rapportage: une Communication nationale, requise en vertu de la législation européenne et de la Convention-cadre sur les changements climatiques, a été adoptée en janvier 1997 par le Conseil des Ministres et en CIE. Une révision de cette Communication nationale, également requise en vertu de la Convention climat, a également été transmise aux autorités internationales en août 1997.

3. Analyse de la politique menée

a. Conscience planétaire

Du fait du caractère transfrontière de la problématique de l'ozone troposphérique et des changements climatiques, le succès de ces politiques est dépendant d'une action internationale concertée. D'où l'importance pour la Belgique du respect des engagements internationaux de manière à assurer une confiance mutuelle dans cette coopération internationale.

Tant pour l'ozone troposphérique que pour les changements climatiques, le bilan du respect des engagements internationaux est relativement limité. Un tel bilan n'est pas de la seule responsabilité de l'autorité fédérale. Il peut d'ailleurs être expliqué, du moins en partie, par l'importance des changements institutionnels intervenus au cours de la période considérée (voir Partie 1, chapitre Cadre institutionnel). En particulier, les procédures de ratification des traités internationaux ont été modifiées (obligation de ratification par toutes les assemblées fédérales et régionales), ce qui a retardé leur ratification par la Belgique.

i. Ozone troposphérique

La Belgique n'a pas encore ratifié les protocoles de Sofia et de Genève relatifs aux NO_X et COV. Les procédures de ratification sont en cours. Elle pourra néanmoins respecter certains objectifs de réduction fixés par ces deux protocoles, notamment en raison des mesures prises dans le secteur de la production d'électricité. La stabilisation des émissions de NO_X entre 1987 et 1994 a été respectée avec un an de retard (1995 au lieu de 1994). Il est moins sûr que la réduction de 30% des émissions de COV entre 1990 et 1999 puisse être respectée. Par ailleurs, la Belgique s'est engagée à éliminer les épisodes d'ozone d'ici 2005, dans le cadre d'une action concertée avec les autres pays d'Europe du Nord-Ouest.

Pour respecter ces engagements, la contribution de l'autorité fédérale devrait être davantage précisée. Il n'y a en effet pas d'évaluation quantitative de l'effet attendu des mesures du plan fédéral sur l'ozone. Quant à la mise en oeuvre de ce plan, celle-ci est loin d'être finalisée. Si certaines mesures ont déjà été réalisées, ce n'est pas le cas d'un certain nombre de mesures importantes, en particulier dans le domaine des transports: transposition des directives 92/55[1] et STAGE I, stimulation fiscale des véhicules peu polluants, contrôle renforcé des excès de vitesse lors des mois d'été, mesures structurelles de promotion des transports en commun, adoption d'un arrêté royal relatif aux solvants dans le cadre de la nouvelle loi relative aux normes de produits.

ii. Changements climatiques

En matière de changements climatiques, certains engagements concernent la mise en place de nouvelles procédures institutionnelles: élaboration d'un programme national, rédaction d'une communication nationale. D'autres engagements sont d'ordre quantitatif: objectif de réduction des émissions de CO_2 de 5% entre 1990 et 2000, objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 7,5% entre 1990 et 2008-2012.

1. Directive 92/55/CEE, remplacée par la directive 96/96/CE *concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au contrôle technique des véhicules à moteur et de leurs remorques.*

Les engagements d'ordre procédural ont globalement été respectés, même si la Belgique a transmis sa communication nationale avec un retard d'environ deux années par rapport aux autres pays industrialisés. Ceci est dû à la ratification tardive de la Convention par la Belgique, mais également au non-respect du délai prescrit dans la Convention. Ceci a quelque peu entamé la crédibilité internationale de la Belgique, dans la mesure où la communication nationale a été jusqu'à présent l'élément le plus tangible de la mise en oeuvre de la Convention climat.

Le programme national a quant à lui été rédigé dans les délais définis par la législation européenne, mais il n'a jusqu'à présent pas été complété par des mesures concernant les autres gaz à effet de serre. Un programme concernant l'ensemble des gaz à effet de serre devrait être élaboré pour la fin de 1999, selon l'engagement pris par les Ministres de l'environnement lors de la Conférence interministérielle de juin 1996. Un tel programme devrait être élaboré en liaison avec le futur plan fédéral de développement durable (voir Partie 1, chapitre Cadre institutionnel).

Quant à l'objectif de réduction des émissions de CO_2 entre 1990 et 2000, il ne pourra pas être respecté. Comme le montre la figure "Evolution des émissions de CO_2" (Partie 2, chapitre Situation nationale), les émissions de CO_2 devraient en effet s'élever en 2000 à environ 10% au-dessus du niveau de 1990.

Un certain nombre de raisons peuvent être avancées pour expliquer l'échec de la politique menée jusqu'à présent, raisons qui ne dépendent pas uniquement de la responsabilité de l'autorité fédérale.

L'absence d'une stratégie communautaire ambitieuse: la stratégie de la Commission européenne de juin 1992 prévoyait la mise en oeuvre d'une fiscalité européenne sur l'énergie et le CO_2. Selon les estimations du Bureau fédéral du plan, une telle fiscalité, proposée par la Commission, devait contribuer environ pour moitié à la réduction des émissions nécessaire pour atteindre l'objectif de –5%[1]. Elle n'a jamais été adoptée au niveau européen, même si une version modifiée est toujours en discussion. Sans relèvement de la fiscalité, la baisse mondiale des prix de l'énergie ne peut qu'encourager la consommation énergétique et par conséquent l'augmentation des émissions de CO_2. Plus généralement, l'adoption au niveau européen d'une série de mesures ambitieuses (qui ne se limitent pas aux mesures fiscales) s'avère nécessaire (mais non suffisante) pour atteindre les réductions d'émissions auxquelles s'est engagée la Belgique.

Le retard dans la mise en oeuvre du programme national de juin 1994 est également une des raisons de cet échec. Comme le suggère le tableau 25 sur la page 204, qui se limite aux engagements du gouvernement fédéral, peu de mesures prévues par le programme national ont été mises en oeuvre. Parmi les mesures non (encore) réalisées par l'autorité fédérale, on peut citer: la négociation d'un accord de branche avec les producteurs et distributeurs d'électricité, la mise en place d'une base légale pour les plans de transport d'entreprises, la lutte contre les stationnements illicites. Un certain nombre de raisons peuvent être invoquées pour expliquer ce retard:

- l'absence de moyens humains et budgétaires suffisants, spécifiquement alloués à la mise en oeuvre des mesures décidées;

1. Bossier e.a. (1996).

- l'absence d'une évaluation et d'une actualisation annuelle du programme en Conseil des ministres et en Conférence interministérielle, contrairement à ce qui se fait pour l'ozone troposphérique, ce qui ne permet pas de faire remonter la problématique des changements climatiques parmi les priorités politiques.

b. Vision à long terme

Les engagements actuels de la Belgique ne sont qu'une étape vers une réduction plus significative des émissions à plus long terme. Autant pour l'ozone que pour les changements climatiques, des réductions d'émissions très importantes seront en effet nécessaires. Un nouveau protocole est d'ailleurs en préparation pour ce qui est de l'ozone troposphérique. Quant aux changements climatiques, le protocole de Kyoto (non encore entré en vigueur) constitue la deuxième étape d'un processus continuel de renforcement des engagements internationaux.

Il est donc important que la Belgique se prépare à des réductions ambitieuses à long terme. Une telle stratégie à long terme n'a pas encore été élaborée en Belgique. Pour ce qui est de l'ozone troposphérique, un plan national devrait pouvoir être préparé dans un cadre européen. Ce plan devrait inclure des objectifs de long terme, ainsi que des mesures tant régionales que fédérales. En ce qui concerne les changements climatiques, le nouveau plan national prévu pour la fin 1999 devra contenir les politiques et mesures permettant de respecter les nouveaux engagements pris à Kyoto.

Il est dès lors urgent d'accorder une priorité politique plus importante à de tels objectifs de long terme, même si les bénéfices d'une telle politique ne peuvent être attendus qu'ultérieurement. C'est particulièrement le cas des changements climatiques. La Belgique n'est pas seule à ne pas avoir respecté ses engagements actuels: la plupart des pays industrialisés "riches" ont en effet vu leurs émissions augmenter depuis 1990. A l'avenir, les émissions de gaz à effet de serre risquent néanmoins d'évoluer de manière plus contrastée selon les pays. Certains pays, en particulier les pays du Nord de l'Europe, ont investi des moyens financiers et humains importants dans la politique climatique. De tels investissements n'ont pas d'effets immédiats, mais il est probable qu'ils permettront à ces pays de réduire leurs émissions à long terme.

c. Reconnaissance des incertitudes scientifiques

Les changements climatiques et l'ozone troposphérique sont également deux thématiques où l'incertitude scientifique reste importante. Pour ce qui est des changements climatiques, cette gestion de l'incertitude est principalement prise en charge au niveau international. Les engagements internationaux tiennent compte de l'évaluation scientifique des risques liés au changements climatiques effectuée par le Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) (voir Partie 2). Les objectifs nationaux de réduction, en particulier ceux de la Belgique, tiennent ainsi compte du principe de précaution, même s'ils sont encore insuffisants pour protéger le climat mondial.

Pour ce qui est de l'ozone troposphérique, le niveau précis des réductions à atteindre est encore indéterminé, la chimie de l'ozone troposphérique étant d'une rare complexité. Les études en cours devraient néanmoins améliorer les capacités scientifiques en la matière, de manière à pouvoir définir les niveaux de réduction nécessaires en Belgique, dans le cadre d'une coopération européenne.

d. Intégration des composantes

Le plan fédéral relatif à l'ozone et le plan national de réduction des émissions de CO_2 constituent un premier effort de coordination de ces politiques. Cet effort mérite d'être souligné. Un certain nombre de difficultés doivent néanmoins être mentionnées.

i. Difficultés de la coordination

Ce rôle de coordination est particulièrement difficile, puisque le Secrétaire d'Etat à l'environnement - et le Ministre de la santé publique pour ce qui est de l'ozone troposphérique - ne disposent à peu près d'aucune compétence spécifique pour influencer directement les émissions de gaz à effet de serre et de précurseurs d'ozone. Leur rôle se borne à fournir l'appui logistique pour organiser la concertation entre départements ministériels, élaborer un plan et en effectuer le suivi. Or, ces moyens logistiques sont trop faibles pour leur permettre de jouer un rôle moteur dans cette politique. En outre, ils ne disposent d'aucun moyen de pression pour faire respecter les engagements de chacun des départements concernés. Le processus institutionnel mis en place par la loi de coordination de la politique de développement durable pourrait permettre d'améliorer cette coordination fédérale (voir Partie 1, chapitre Cadre institutionnel).

L'élaboration d'un programme national, incluant les actions de l'autorité fédérale et des régions, rend la coordination encore plus complexe. Un tel effort de coordination n'a jusqu'à présent été effectué que pour la politique climatique. Néanmoins, les moyens de contrôle pour vérifier si chaque niveau de pouvoir a rempli ses engagements ne sont pas disponibles, car la contribution de chaque autorité publique à la réduction des émissions n'a pas été précisée de manière quantitative. La définition d'objectifs de réduction à atteindre par les différents pouvoirs, ainsi qu'une évaluation quantitative de l'effet des mesures prises pourraient faciliter la coordination en vue d'une réalisation des objectifs nationaux.

ii. Difficultés de l'intégration

Si l'élaboration d'un plan coordonné entre différents départements et niveaux de pouvoir est une étape nécessaire dans l'intégration des politiques, elle n'est pas suffisante. La réalisation des objectifs de réduction des émissions nécessite une véritable réorientation des politiques départementales en fonction de ces objectifs.

Or, autant pour l'ozone troposphérique que pour les changements climatiques, on peut remarquer l'absence d'infléchissement significatif dans cette direction des politiques de soutien, en particulier les politiques relatives à l'énergie, aux transports et à la fiscalité, qui sont analysées plus en profondeur dans les chapitres consacrées à ces politiques. C'est en particulier le cas des transports, vu l'importance de ce secteur pour la réduction des émissions de précurseurs d'ozone, mais également de CO_2. Sans le soutien d'un plan fédéral relatif à la mobilité, prévu par le gouvernement actuel (voir volet 2, chapitre Transports), ni le plan fédéral relatif à l'ozone, ni le plan de réduction des émissions de CO_2 ne pourront infléchir les tendances à long terme dans ce secteur. C'est précisément l'objectif de la loi *relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable*, et en particulier de la Commission interdépartementale de développement durable (CIDD, voir Partie 1, chapitre Cadre institutionnel), d'intégrer davantage les objectifs de développement durable dans les politiques départementales.

e. Approche participative et responsable

L'ozone troposphérique et les changements climatiques sont deux problématiques pour lesquelles, vu leur complexité, un large débat de société est nécessaire, tant pour obtenir un consensus large sur les mesures à prendre, forcément difficiles, que pour déterminer les responsabilités de chacun, entreprises, consommateurs, pouvoirs publics. Or, jusqu'à présent, un tel débat de société sur ces problématiques est relativement limité. On peut néanmoins souligner la part active qu'a joué le Conseil national - puis fédéral - du développement durable en matière de changements climatiques qui a élaboré plusieurs avis sur la politique climatique[1].

D. Protection du milieu marin

La protection du milieu marin est par essence une problématique internationale. Grand nombre de polluants aquatiques ignorent les frontières et peuvent parcourir de longues distances avant de causer des effets néfastes. C'est pourquoi la plupart des tentatives faites pour contrôler les émissions de ces différents polluants proviennent d'initiatives internationales. La politique belge relative au milieu marin est donc largement conditionnée par un cadre juridique international (résolutions et traités internationaux, directives et règlements européens).

Si la protection du milieu marin est une compétence fédérale, la protection de l'atmosphère et des eaux douces sont des compétences essentiellement régionales. L'atmosphère et l'eau douce agissant comme agents de transport vers le milieu marin des pollutions provenant de la terre ferme, une bonne articulation des politiques régionales et fédérales est donc essentielle à une protection efficace du milieu marin.

1. Cadre de l'action fédérale

Le droit international relatif à la protection et à la gestion des océans trouve son origine dans les traités internationaux sur la navigation, rendus nécessaires suite à l'expansion du commerce international dès le XVIII^{e} siècle. Ce droit, originellement centré sur des aspects économiques a été complété dès le milieu du XX^{e} siècle par des traités visant à protéger le milieu marin contre les pollutions. Ce droit évolue actuellement de manière à refléter l'intégration croissante des préoccupations environnementales et économiques.

Dans cette section, le niveau international proprement dit, qu'il soit global ou ciblé sur la mer du Nord, est distingué de celui de l'Union européenne (UE). Seuls les développements récents les plus importants de ce cadre légal, très riche et toujours en évolution, seront évoqués.

a. Contexte international

Depuis la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) et Action 21, peu d'autres thèmes ont connu autant de développements internationaux. La mise en oeuvre du chapitre 17 d'Action 21 consacré au milieu marin et aux zones côtières a donné une impulsion supplémentaire à toutes les négociations sur les océans depuis 1992, dans le prolongement des accords internationaux antérieurs. Le Programme 21 adopté en 1997 insiste sur la nécessité et l'urgence de poursuivre l'amé-

1. CNACED (1992), CNDD (1994), CNDD (1996), CFDD (1998).

lioration des prises de décisions dans ce domaine avec une attention particulière pour leur mise en oeuvre.

i. Organisations des Nations unies

La Convention sur le droit de la mer[1] réglemente presque tous les aspects de l'utilisation des océans par les parties contractantes. Elle constitue une avancée majeure car elle fourni le contexte juridique dans lequel s'inscriront toutes les négociations ultérieures. Cette convention a souvent été comparée à une "Constitution des océans".

La Conférence de Washington sur les sources terrestres de pollution marine a permis à 110 gouvernements d'adopter le Programme d'action pour la protection de l'environnement marin par les activités terrestres en novembre 1995. Ce programme servira de base pour les actions nationales et internationales visant à réduire la pollution marine en provenance de sources terrestres. Lors de cette conférence, les gouvernements ont aussi décidé de lancer des négociations pour obtenir un accord juridiquement contraignant visant à l'interdiction de dizaines de polluants organiques persistants (POP).

L'Organisation maritime internationale (OMI) est compétente pour tous les traités d'application globale concernant la navigation maritime et en particulier la lutte contre les pollutions par des navires[2]. Depuis la CNUED, et dans le cadre de l'OMI, une série de protocoles et d'amendements aux conventions existantes pour réduire la pollution ont été adoptés. Parmi, ceux-ci figurent la résolution de 1993 interdisant l'incinération et le dumping de déchets industriels et nucléaires et le protocole de 1996 interdisant tout dumping (à l'exception des matériaux repris dans une annexe). Ceux-ci complètent la Convention de la prévention de la pollution marine par le dumping de déchets et d'autres matières (Convention de Londres, 1972).

La Convention sur le droit de la mer définit les droits et les devoirs des Etats côtiers relatifs à la conservation et à la gestion des ressources ainsi qu'à la pollution marine pour les 200 premiers miles marins. Grâce à cette définition, les Etats côtiers ont été incités à négocier des régimes de protection et de gestion plus restrictifs pour les zones situées en dehors de leurs juridictions nationales tel que l'Accord sur les stocks chevauchants[3],[4] signé en août 1995.

Le Code de conduite pour une pêche responsable de l'Organisation pour l'agriculture et l'alimentation (FAO), adopté en 1995, a pour but de fixer des dispositions d'ordre plus général afin de mettre fin à la surpêche au niveau mondial. Les premières de ces dispositions sont contenues dans l'Accord visant à favoriser le respect, par les navires de pêche en haute mer, des mesures internationales de conservation et de gestion. Celui-ci vise à régler le problème des changements de pavillon pour échapper aux réglementations de pêche.

1. Entrée le 16 / 11 / 1994 et ratifiée par la Belgique le 13 / 11 / 1998.
2. Ce qui représente à ce jour plus de 40 traités, protocoles, amendements et accords ainsi que plus de 20 codes et 883 résolutions.
3. Cet accord établit les prises totales admissibles (TAC) sur base de travaux scientifiques et convient des mesures de contrôle. Il entrera en vigueur dès qu'il sera ratifié par au moins 30 pays.
4. Stocks chevauchants: stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives.

La Convention sur la conservation de la biodiversité a été conclue lors de la CNUED et a, entre autres, permis des développements relatifs à la conservation de la biodiversité marine. D'autres traités relatifs à la protection des espèces, y compris marines, avaient déjà été signées: la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) adoptée par 143 parties dont la Belgique, la Convention de Bonn sur la protection des espèces migratrices qui est entrée en vigueur le 1er octobre 1990. La Belgique a en outre ratifié un accord connexe, l'Accord sur la conservation des petits cétacés de la mer Baltique et de la mer du Nord de 1991.

ii. Commission OSPAR

La Commission OSPAR administre la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est[1] (Convention OSPAR) depuis son entrée en vigueur, le 25 mars 1998. Cette convention, dont la zone d'application régionale inclut la mer du Nord, remplace et complète deux conventions antérieures, qui étaient gérées respectivement par les Commissions d'Oslo et de Paris:

- la Convention pour la prévention de la pollution marine provenant de rejets en mer (bateaux et avions) signée à Oslo en 1972 et qui avait pour tâche de régler et de contrôler les rejets de déchets industriels, de boues d'épuration et de boues de dragage et l'incinération en mer des effluents industriels. Elle a permis de mettre fin à l'incinération en mer en 1991, aux rejets en mer de déchets industriels en 1995 et aux rejets en mer de boues d'épuration à partir de décembre 1998;
- la Convention sur la prévention de la pollution marine par des rejets d'origine tellurique signée à Paris en 1974 et qui avait pour tâche de réguler et de contrôler les apports à la mer via l'atmosphère, les rivières et les fleuves, les canalisations, les décharges directes et les plates-formes offshore. Dans ce contexte, une revue exhaustive d'un grand nombre de secteurs a été entreprise afin de déterminer les meilleures technologies disponibles pour éviter la pollution. Elle a aussi mené à une série de mesures de protection les zones marines affectées par l'eutrophisation[2].

Les décisions, les recommandations et tous les autres accords adoptés sous les deux conventions précédentes continueront à être d'application.

iii.Conférences sur la mer du Nord

Les Conférences sur la mer du Nord réunissent, depuis 1984 et environ tous les trois ans, les Ministres de l'environnement et, dans certains cas, leurs collègues de l'agriculture (1993) ou des pêches (1997) des pays riverains de la mer du Nord. Les décisions des Ministres, consignées dans les Déclarations ministérielles, sont des engagements politiques. Ces engagements ont eu une influence importante sur la prise de décisions juridiquement contraignantes en matière de gestion environnementale tant au niveau national que dans le cadre des organismes internationaux compétents. Une de leurs retombées fut la décision de faire dresser par les Commissions d'Oslo et de Paris, sur une base régulière (*par exemple tous les 5 ans*), un bilan de santé de l'Atlantique du Nord-Est, y compris la mer du Nord (North Sea Quality status report). Le prochain rapport est attendu en 2000.

1. Signée en 1992 et ratifiée depuis par la Belgique, le Danemark, la Commission des communautés européennes, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Islande, l'Irlande, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Suède, le Royaume-Uni, le Luxembourg et la Suisse.
2. Voir Partie 1, chapitre Cadre conceptuel, point 2.c.i.

Une autre décision prise fut d'*engager des actions pour réduire avant l'an 2000 les rejets de toutes les substances qui sont persistantes, toxiques et susceptibles de bioaccumulation*. A cette fin, une liste de 36 substances prioritaires a été dressée et des objectifs de réduction intermédiaires ont été arrêtés pour les émissions dans l'air et dans l'eau (de 50 à 70% de réduction selon les substances)[1]. Ces objectifs intermédiaires devant être atteints de 1985 à 1995. Lors de la dernière Conférence, ces engagements ont été poussés plus loin: il est à présent envisagé d'atteindre des *émissions zéro*[2] des substances dangereuses pour l'année 2020. De plus, une liste de nouvelles substances dangereuses a été arrêtée. Ces nouveaux engagements ont été repris en juillet 1998 dans les stratégies de la Commission OSPAR.

iv.Conseil international pour l'exploration des mers (CIEM)

Le CIEM[3] a pour but de développer la recherche scientifique marine relative à l'Atlantique Nord. Il peut encourager et mettre sur pied des recherches sur les ressources vivantes, coordonner des recherches et en publier les résultats. Le CIEM ne peut pas prendre de décisions politiques mais exerce un rôle important en renforçant les avis scientifiques qui sont donnés à d'autres instances internationales (UE, OSPAR…) détenant un pouvoir de décision politique. Les questions relatives à la pêche y sont dominantes.

b. Contexte européen

L'Union européenne dispose de larges compétences dans les domaines de la pêche et de l'environnement. En ce qui concerne l'environnement, la majeure partie des dispositions communautaires relatives à la diminution des sources de pollution vers les eaux douces et l'atmosphère ont un impact, direct ou indirect, sur la qualité du milieu marin. Les dispositions relatives à l'atmosphère sont traitées dans le chapitre relatif à la protection de l'atmosphère (voir "Contexte européen" page 197).

i. Accumulation de substances dangereuses, pression accrue sur la zone côtière et eutrophisation

Depuis les années 70, l'Union européenne a développé des règles communes pour la protection des milieux aquatiques[4] et la prévention de leurs pollutions. Ces règles suivent deux approches[5]:

- une approche basée sur des objectifs minimaux de qualité des eaux afin que leur état et leur usage ne soient pas néfastes pour l'environnement ou pour la santé humaine. Cette approche a été suivie pour les premières directives sur l'eau (1970-1980) telles que celles sur les eaux de surface (1975), sur la qualité des eaux de baignade[6], sur l'eau potable[7];

1. Pour les substances considérées comme les plus menaçantes pour le milieu marin (dioxines, mercure, cadmium et plomb), un objectif intermédiaire de 70% a été choisi et ce *pourvu que l'usage de meilleure technologie environnementale […] permette une telle réduction.*
2. Par *émission zéro,* il faut entendre la suppression totale des apports de substances dangereuses artificielles et la diminution des concentrations de substances dangereuses naturelles à leur concentration naturelle.
3. Fondé en 1902, il a fait l'objet d'un traité le 12 / 09 / 1964 dont la Belgique est signataire.
4. Eaux marines, de surface et souterraines.
5. Plus récemment, la Commission européenne a proposé une directive cadre pour l'eau qui combine ces deux approches.
6. Directive 76 / 160 / CEE *concernant la qualité des eaux de baignade.*
7. Entre autre la directive 80 / 778 / CEE *relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.*

- une approche basée sur les émissions maximales admises dans le milieu aquatique de polluants en provenance d'une source particulière. Cette approche de bout de chaîne (traitement des eaux, décharges de l'industrie, effets de l'agriculture) a été utilisée dans les législations telles que celles relatives au traitement des eaux urbaines résiduaires[1], aux nitrates en provenance de l'agriculture[2], à la prévention et au contrôle intégré de la pollution[3]. Cette dernière aborde toutes les émissions des industries qu'elles se fassent dans l'air, dans l'eau ou sous forme de déchets.

Plusieurs directives concernent spécifiquement, les substances dangereuses pour l'environnent aquatique[4], l'élimination des PCB et PCT[5] et les déchets dangereux[6].

Certaines directives de la deuxième approche connaissent des difficultés d'application et des retards importants dans de nombreux Etats membres. Ceci est notamment le cas de la directive sur les nitrates d'origine agricole et de la directive sur le traitement des eaux urbaines résiduaires. La Commission européenne a d'ailleurs introduit un recours[7] contre la Belgique pour manquement dans l'application de la directive 76/464 *concernant la pollution par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique*. Par ailleurs, un avis motivé relatif au non-respect de la directive nitrates (91/676) *concernant la pollution par les nitrates d'origine agricole* a également été notifié.

ii. Pêche

La Politique commune de la pêche (PCP) a pris forme dans les années 70 lorsque, pressés par l'évidence de la baisse des stocks de poissons, les États côtiers ont étendu leurs zones de pêche, au sens du droit international, à 200 miles nautiques. Depuis 1983, des quotas de pêche ont été instaurés pour les Etats membres dans le but de préserver les stocks de la surexploitation. Ces quotas ont été accompagnés d'une politique globale de restructuration de la flotte de pêche de l'UE visant à réduire le grave déséquilibre entre le nombre de bateaux et les quantités de poisson disponibles.

En outre, cette surcapacité et les menaces pesant sur les stocks des eaux européennes ont incité l'Union européenne à conclure des accords de pêche avec les pays en développement. Ces accords de pêche posent des problèmes pour l'économie de ces pays (compétition avec la pêche artisanale locale) et menacent leurs propres stocks de poissons[8].

---

1. Directive 91/271/CEE *relative au traitement des eaux urbaines résiduaires.*
2. Directive 91/676/CEE *concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.*
3. Directive 96/61/CEE *relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution.*
4. Directives 76/464/CEE *concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté*; 86/280/CEE *concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets de certaines substances dangereuses relevant de la liste I de l'annexe de la directive 76/464/CEE; 90/415/CEE modifiant l'annexe II de la directive 86/280/CEE concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets de certaines substances dangereuses relevant de la liste I de l'annexe de la directive 76/464/CEE*; 88/347/CEE *modifiant l'annexe II de la directive 86/280/CEE concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets de certaines substances dangereuses relevant de la liste I de l'annexe de la directive 76/464/CEE; 82/176/CEE concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets de mercure du secteur de l'électrolyse des chlorures alcalins*; 83/513/CEE *concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets de cadmium*; 84/156/CEE *concernant valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets de mercure des secteurs autres que celui de l'électrolyse des chlorures alcalins*; 84/491/CEE *concernant valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets d'hexachlorocyclohexane.*
5. Directive 96/59/CEE *concernant l'élimination des polychlorobiphényles et des polychloroterphényles (PCB et PCT).*
6. Directive 91/689/CEE *relative aux déchets dangereux,* modifiée par la directive 94/31/CE *modifiant la directive 91/689/CEE relative aux déchets dangereux*.
7. Affaire C-207/97 de la Cour de justice européenne.
8. Le financement de ces accords, conclus notamment avec les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) absorbe environ 40% de toutes les dépenses liées à la PCP.

Depuis 1991, le Conseil international pour l'exploration des mers (CIEM) recommande une réduction significative des prises de cabillaud en mer du Nord. En dépit de cela, les quotas sont restés fixés à 100.000 tonnes de 1991 à 1994 et ont été portés à 120.000 tonnes en 1995. Le CIEM recommande une réduction des prises de plies de 40% pour permettre de reconstituer leurs stocks. L'état des stocks de soles et de lançons est considéré comme satisfaisant, contrairement aux stocks de harengs dont l'état est jugé catastrophique par la FAO et le CIEM. Pour les harengs, comme pour les cabillauds, les recommandations du CIEM n'ont pas été suivies par une adaptation des quotas. De plus, les prises estimées, supérieures aux prises officielles, dépassent souvent les quotas pour ces poissons[1].

Même si les dispositions régulant l'accès des bateaux aux zones de pêches (licences et permis de pêches, zones fermées…) et les mesures de contrôle de la PCP (maillage des filets, quantités débarquées…) se renforcent progressivement, le problème de la surcapacité des flottes de pêche n'a pas fait l'objet de mesures structurelles suffisantes[2]. Les difficultés rencontrées par les Etats membres et la Commission européenne pour le contrôle de la PCP et la (non) réduction de la capacité de pêche furent les causes principales de la surexploitation. La Commission européenne envisage à présent de réduire la capacité de certaines filières de pêche de l'ordre de 40% dans le cadre des mesures structurelles prévues par le quatrième Programme multi-annuel de guidance qui couvre la période de 1997 à 2002.

En outre, les orientations de la PCP sont principalement déterminées par le souci de la gestion des ressources et ne prennent pas en compte les conséquences de la pêche sur l'état du milieu marin dans son ensemble (fonctionnement de l'écosystème, captures d'espèces non-visées…). Même s'il y a une intégration insuffisante entre les politiques de pêche et les politiques environnementales, des progrès ont été enregistrés dans le cadre des Conférences sur la mer du Nord en 1997 avec la reconnaissance d'une approche relative à la gestion des pêches basées sur l'écosystème.

c. Contexte national

La politique en matière de protection de l'atmosphère et du milieu marin est caractérisée par un grand nombre d'initiatives diverses, provenant, d'une part, de l'Etat fédéral, des régions et des pouvoirs locaux et, d'autre part, des différents départements ministériels fédéraux. Néanmoins, une concertation entre les différents pouvoirs a été progressivement mise en place pour améliorer la coordination générale de ces politiques.

i. Répartition des compétences

Depuis la réforme de l'Etat, la protection de l'environnement est de compétence régionale, sauf pour certains domaines réservés à l'Etat fédéral (voir Partie 1, chapitre Cadre institutionnel). L'Etat fédéral est compétent pour la protection du milieu marin, en vertu de l'autorité fédérale sur la mer territoriale et les autres zones de la mer sur lesquelles des compétences peuvent être exercées[3]. Cette compétence inclut la protection du milieu marin, la surveillance et le contrôle de la pollution de la mer et la gestion intégrée de la partie marine de la zone côtière. Il est à ce titre notamment responsable des rejets de polluants par des sources en mer, de la politique de la pêche en mer et de la conservation de la nature en milieu marin.

1. FAO fisheries circular n° 920 FIRM / C920 et North Sea Conference Progress Report (1995).
2. FAO fisheries circular n° 920 FIRM / C920.
3. A savoir le plateau continental, la zone économique exclusive et partout ailleurs pour les navires battant pavillon belge.

Cependant, les plus grandes sources de pollution du milieu marin sont les pollutions d'origine terrestre (de l'air, de l'eau et des sols). Le contrôle de ces pollutions est une compétence des régions (sauf en ce qui concerne les normes de produits - voir volet 2, chapitre Environnement). De plus, la Région flamande, outre ses compétences en matière d'environnement, exerce un certain nombre de compétences en mer en rapport avec l'exercice de ses compétences propres telles que celles relatives aux installations portuaires: guidage de bateaux, services de secours, brise-lames…

Les plans, les rapports régionaux et les conseils d'avis relatifs à l'environnement et au développement durable ont été décrits dans le cadre institutionnel de la Partie 1. Les plans régionaux contiennent un certain nombre d'actions à mener en vue de la protection de l'atmosphère et des eaux douces susceptibles d'avoir un effet important sur la protection du milieu marin.

ii. Politique menée en concertation

Les compétences dont l'exercice est susceptible d'avoir une incidence sur le milieu marin étant réparties entre départements fédéraux et régionaux, les décisions nationales sont prises lors des Conférences interministérielles de l'environnement (CIE), associant les ministres fédéral et régionaux de l'environnement, et élargies, si besoin est, aux autres départements concernés. Il existe également des Conférences interministérielles pour les matières relevant d'autres politiques (voir volet 2) ayant un impact sur la protection du milieu marin. Par ailleurs, certains pouvoirs fédéraux ou régionaux peuvent se concerter en dehors des Conférences interministérielles. C'est le cas quand les trois régions créent une structure de coopération commune.

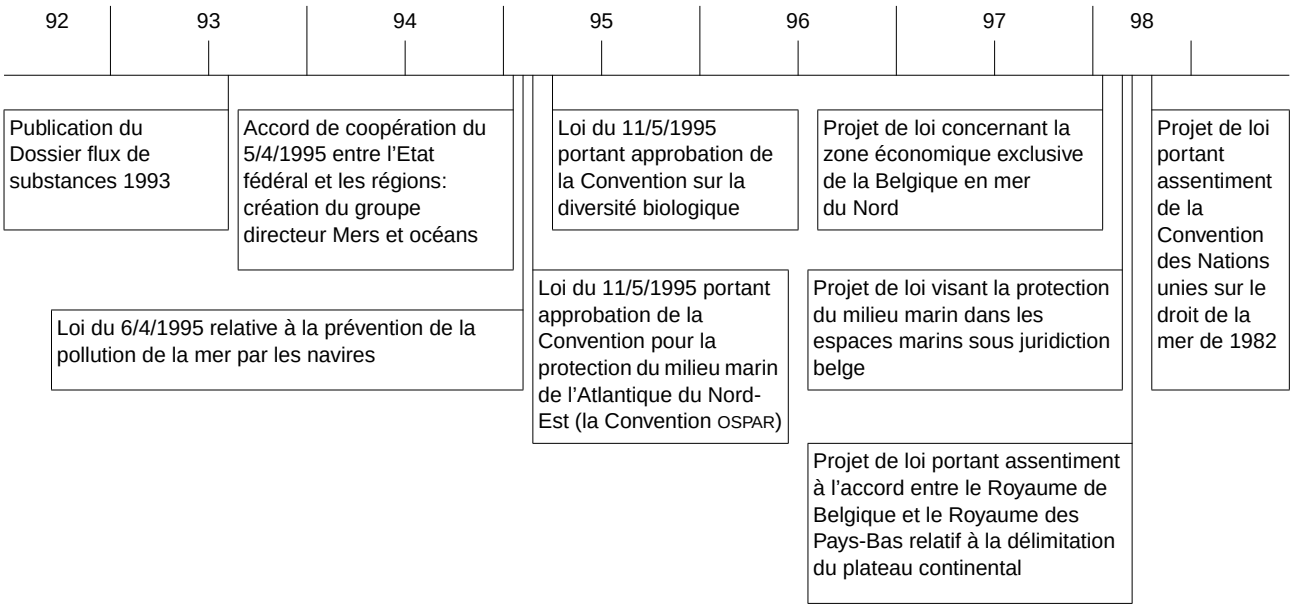
Sur base d'un projet d'accord antérieur[1], la CIE du 22 novembre 1990 a institué la Commission technique mer du Nord (MNZ) qui forme une structure de concertation entre l'Etat fédéral et les régions, pour la préparation et l'implémentation des décisions prises dans le cadre de la Commission de Paris et des Conférences sur la mer du Nord. En son sein sont préparées les positions belges pour les réunions internationales. Celles-ci sont soumises à la CIE pour approbation par les Ministres. Une fois les décisions prises au niveau international, celles-ci doivent encore être exécutées par les différentes autorités concernées. L'efficacité de la Commission est donc intensifiée, d'une part, par la préparation des politiques et, d'autre part, par l'exécution concrète des points d'action et des obligations qui découlent de la Convention de Paris et des Conférences de la mer du Nord. L'Unité de gestion du modèle mathématique (UGMM) en exerce la présidence et le secrétariat de la MNZ.

2. Politique menée par le gouvernement fédéral

La description et l'analyse de la politique fédérale relative à la protection du milieu marin couvre la période de juin 1992 à juillet 1998. La description et l'analyse des autres politiques ayant une incidence sur le milieu marin, la mer du Nord en particulier, se retrouvent dans les chapitres relatifs à ces politiques (voir volet 2).

1. Le projet d'accord du 20/5/1989 (*déclaration solennelle relative au projet d'accord de coopération entre l'Etat fédéral et les régions ayant pour but une protection accrue de la mer du Nord contre la pollution*), qui n'a jamais eu de confirmation formelle, se limitait aux aspects de pollution. Du fait des décisions successives prises dans le cadre des Conférences de la mer du Nord (mesures de conservation de la nature, clauses sur les pêches et dispositions pour la protection des espèces et des habitats), ce projet est devenu trop limité.

FIGURE 49 - Principales étapes de la politique fédérale relative à la protection du milieu marin



a. Intentions générales du gouvernement

La politique fédérale relative à la protection du milieu marin s'inscrit dans le contexte de la politique fédérale en matière d'environnement dont les axes généraux sont décrits dans le chapitre relatif à la politique de l'environnement (voir volet 2). Le Secrétaire d'Etat fédéral à l'environnement est en charge de cette politique.

Dans la déclaration gouvernementale de 1992, le gouvernement ne définit pas de programme explicite en ce qui concerne la protection du milieu marin, mais il insiste en premier lieu sur le renforcement de la *coordination des actions* des différents niveaux de pouvoir concernés. Cette coordination et/ou collaboration est notamment nécessaire pour respecter les engagements internationaux, comme la transposition des directives européennes et l'application des Conventions internationales.

La déclaration gouvernementale de 1995 contient des engagements spécifiques relatifs au milieu marin. Dans le cadre d'une *collaboration optimisée* entre les autorités fédérales et les régions *en vue de l'exécution des conventions internationales en matière d'environnement,* le gouvernement s'y engage à *[promouvoir] la protection du milieu marin en prenant les mesures de prévention, de contrôle ainsi que d'intervention nécessaires à cette fin et en se concertant avec les autorités responsables en vue d'une gestion intégrée de la zone côtière.*

b. Mesures prises

Il convient de distinguer les mesures d'ordre général de celles qui sont spécifiques à une des problématiques retenues: accumulation de substances dangereuses, pression accrue sur la zone côtière et surpêche.

Les principales mesure d'ordre général prises par l'Etat fédéral depuis 1992 sont:

- la création d'une structure de coordination;
- la ratification de la Convention OSPAR;

- la ratification de la Convention sur la conservation de la biodiversité;
- la mise en place d'un cadre légal pour la protection du milieu marin.

L'effort de coordination, annoncé dans la déclaration gouvernementale de 1992, s'est traduit, lors de la création du Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement (CCPIE), par la mise sur pied d'une *structure de coordination spécifique* pour la protection du milieu marin: le groupe directeur Mers et océans[1]. Ce groupe forme une structure de concertation entre l'Etat fédéral et les régions pour la préparation et l'implémentation des décisions prises lors des réunions internationales relatives à la protection du milieu marin. Les positions préparées par le CCPIE doivent être approuvées par la Conférence interministérielle de l'environnement (CIE).

La Convention OSPAR sur la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est[2] a été ratifiée par la loi du 11 mai 1995[3]. Selon les termes de la nouvelle Convention, qui remplace les Conventions de Paris et d'Oslo, les décisions OSPAR auront un caractère contraignant.

La mise en place d'un cadre légal pour la protection du milieu marin est actuellement en cours et comprend plusieurs projets de loi:

- un projet de loi[4] portant assentiment de la Convention du droit de la mer de 1982;
- un projet de loi portant assentiment des traités de 1996 entre la Belgique et les Pays-Bas sur les délimitations latérales de la mer territoriale et du plateau continental[5];
- la définition par la Belgique de sa zone économique exclusive[6] (ZEE) en mer du Nord qui sera permise dès la ratification de la Convention sur le droit de la mer et la délimitation de la frontière marine avec les Pays-Bas. Dans sa ZEE, la Belgique disposera de droits exclusifs en ce qui concerne l'exploitation des ressources naturelles vivantes et non-vivantes ainsi que le maintien du milieu marin. Elle pourra prendre des mesures de protection et contrôler les infractions dans ce domaine. Le cas échéant, la Belgique pourra prendre des dispositions pénales et appliquer des sanctions, par la voie d'un tribunal belge, à l'encontre d'infractions commises par des bateaux de pêche étrangers. Le texte de loi facilite également l'application d'un certain nombre d'articles de la loi d'exécution du 6 avril 1995[7] relative à la prévention de la pollution de la mer par les navires[8] (voir ci-dessous);
- un projet de loi visant la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction belge, y compris sa ZEE, a été transmis par le Parlement au Sénat[9]. Il prévoit que des réserves naturelles pourront être instaurées dans les espaces marins belges. Dans ces zones protégées, des activités peuvent être interdites afin d'assurer la protection totale de la faune et de la flore. En outre, la loi assurera la protection de certaines espèces animales et végétales. C'est ainsi que la chasse de tous les oiseaux

1. Ce groupe, créé par l'accord de coopération du 5/04/1995 remplace la Commission technique mer du Nord (MNZ), existant depuis 1990.
2. Entrée en vigueur en mars 1998.
3. MB 31/01/1998.
4. Approuvé par le Parlement le 24/8/1998 et soumis à la sanction royale.
5. Adopté par le Parlement le 16/07/1998 et soumis à la sanction royale.
6. Approuvé par le gouvernement en deuxième lecture le 16/10/1998, approuvé par le Parlement le 5/02/1999 et transmis au Sénat.
7. MB 27/06/1995.
8. Loi d'exécution de la Convention internationale de 1973 *pour la prévention de la pollution de la mer par les navires* et annexe faite à Londres le 17/02/1978 (Convention MARPOL).
9. Adopté par le gouvernement en seconde lecture le 26/06/1998, approuvé par le Parlement le 10/12/1998 et transmis au Sénat. Devenu depuis la loi du 20/01/1999 *visant la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique* (MB 12/03/1999).

et mammifères marins sera interdite. Elle permettra également de prendre des mesures afin d'éviter et de limiter la pollution et les perturbations du milieu marin dans les espaces marins. Certaines activités dans les espaces marins pourront être soumises à la délivrance d'un permis ou d'une autorisation, ce qui ira de pair avec un système d'évaluation des incidences sur l'environnement. Les autorités pourront également intervenir en cas de risques de dégradation du milieu marin.

Les principales mesures spécifiques prises concernent essentiellement la lutte contre l'accumulation de substances dangereuses dans le milieu marin:

- la Convention MARPOL a été appliquée en droit belge par la loi du 6 avril 1995 *relative à la prévention de la pollution en mer par les navires*;
- une quantification des *émissions belges pour les substances prioritaires* dans l'air et dans l'eau a été coordonnée par la MNZ[1]et a fait l'objet d'une publication: le dossier Flux vers la mer du Nord;
- en matière de réduction de l'utilisation de pesticides, la CIE s'est engagée en juin 1996 à suivre les recommandations du CCPIE et à demander aux ministères suivants de préparer des mesures visant à *arrêter ou à réduire l'utilisation de certains pesticides*[2] menaçant le milieu marin:
  - pour le Ministère des classes moyennes et de l'agriculture: instauration d'une taxe pour les utilisations agricoles, campagnes d'information, révision des agréations pour le lindane et dans certains cas interdiction de son utilisation, promotion d'alternatives écologiques et extension des systèmes d'avertissement;
  - pour le Ministère des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement: inventarisation de l'utilisation du dichlorvos, examen de la possibilité de soumettre ces pesticides à une taxe pour leurs utilisations non-agricoles[3].

Par ailleurs, il fut demandé à la MNZ de préparer un programme de limitation pour d'autres pesticides menaçant le milieu marin[4].

3. Analyse de la politique menée

a. Analyse des mesures prises

i. Structure de coordination et engagements internationaux

La politique fédérale ciblée sur le milieu marin est limitée par nature parce que, d'une part, les pollutions marines ne connaissent pas de frontières et parce que, d'autre part, une partie importante des sources de pollution du milieu marin sont d'origines sectorielles (industrie, agriculture…) et proviennent du continent. La conclusion d'accords internationaux pour la protection et la gestion du milieu marin est donc indispensable. Mais la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les régions[5] implique un niveau de coordination élevé. Cette coordination est nécessaire tant pour la préparation des négociations internationales que pour l'application des engagements contractés.

1. Le futur groupe directeur Mers et océans du CCPIE.
2. Lindane, dichlorvos, atrazine, simazine, endosulfan, triphényl-étain.
3. La Commission de suivi des écotaxes a rendu un avis favorable à l'application d'une écotaxe au dichlorvos.
4. Chloridazon, cyanazine, 1, 3 dichloropropène, dichlorvos, diuron, diméthoate, hexazinone, méthabenzthiazuron, métazachlor, métolachlor, métoxuron, mevinphos, pesticides organostanniques et propachlor.
5. Les régions détiennent des compétences importantes en matière environnementale et pour certaines politiques sectorielles.

Globalement, l'Etat fédéral a été très actif dans les enceintes de négociation internationales. L'Etat fédéral a donc adopté une approche planétaire et cherché à prendre en considération l'interdépendance des dimensions du développement en promouvant l'intégration des aspects économiques et environnementaux.

Cependant, la Belgique n'a pas pu rencontrer certains de ses engagements internationaux notamment en matière de réduction des émissions de substances dangereuses jugées prioritaires comme le mercure, les dioxines et certains pesticides nocifs pour le milieu marin. De même, les engagements de réduction concernant l'azote n'ont pas été tenus. L'Etat fédéral ne peut être tenu pour seul responsable de cette carence par rapport à ces engagements internationaux. En outre, la perspective de nouveaux engagements de réduction plus sévères contractés par la Belgique, conforte l'idée qu'il faut renforcer les mécanismes de coordination entre l'Etat fédéral et les régions. Cette coordination renforcée devrait aussi permettre une meilleure préparation des positions défendues par la Belgique lors des négociations futures, de manière à prévoir les stratégies d'application liées aux engagements éventuels. Un mécanisme de coordination entre les départements fédéraux compléterait utilement le mécanisme de coordination existant entre l'Etat fédéral et les régions.

La volonté du gouvernement de mettre sur pied une gestion intégrée de la zone côtière, en collaboration avec la Région flamande, implique la prise en compte de l'interdépendance des dimensions du développement et de sa dimension participative. Cette volonté n'a pas encore été concrétisée.

ii. Ratification de la convention OSPAR

La ratification de la Convention OSPAR est une étape importante pour la politique fédérale de protection du milieu marin. Le caractère contraignant des décisions OSPAR et les principes sur base desquels elles sont prises (reconnaissance de l'incertitude, approche globale et vision à long terme) font qu'elles constitueront des outils importants pour la promotion d'une meilleure intégration des aspects économiques, sociaux et environnementaux.

iii. Définition d'un cadre légal

Les étapes nécessaires à la *mise en place d'un cadre légal pour la protection du milieu marin* (assentiment de la Convention du droit de la mer, définition de la frontière marine avec les Pays-Bas, définition de la ZEE et loi pour la protection du milieu marin) sont à présent bien avancées. L'aboutissement attendu de ce processus, une loi visant à la protection du milieu marin, constituait un des points de programme de l'accord du gouvernement. Cette loi constituera le cadre légal nécessaire pour la protection du milieu marin en exécution des obligations internationales et européennes. Cette loi devrait permettre à la Belgique de prendre une série de mesures importantes telles que la création de milieux marins protégés, la prévention et la limitation de la pollution par les navires, l'application de systèmes de permis et d'évaluation des incidences sur l'environnement, l'instauration de mesures de surveillance et de contrôle et la fixation de sanctions spécifiques.

Les différentes dispositions qui pourront être prises grâce à ce nouveau cadre légal permettront de mieux appliquer dans le droit belge un certain nombre de dispositions internationales[1] et permettront donc de renforcer l'approche planétaire de la politique de protection du milieu marin. En outre, ce cadre juridique pourra, en fonction des précisions ultérieures qui lui seront apportées (arrêtés d'exécution), permettre de prendre en compte une vision à long terme, une dimension participative, une reconnaissance de l'incertitude et l'interdépendance des dimensions du développement.

iv. Application de la Convention MARPOL

La loi *relative à la prévention de la pollution en mer par les navires*[2] donne à la Belgique un cadre légal lui permettant de contrôler et de pénaliser (qu'ils soient sous pavillon belge ou étranger) les navires responsables de déversements de substances nuisibles dans les eaux sous juridiction belge. Cette loi prévoit, en outre, que le produit des amendes sert à alimenter le fonds environnement du fonds budgétaire organique[3].

La pénalisation financière de ces pollutions, conforme au principe du pollueur-payeur, prend en considération l'interdépendance des dimensions économiques et environnementales du développement. Cependant, l'application des sanctions prévues par cette loi pose des difficultés. Peuvent être cités notamment, le besoin d'exercer des contrôles suffisants (surveillance aérienne…) et les difficultés de faire des constatations opposables devant les tribunaux.

v. Flux de substances

Le dossier Flux vers la mer du Nord de 1993 est une réalisation importante qui donne une estimation des réductions d'émissions déjà réalisées dans le cadre des engagements internationaux. La quantification des sources sectorielles pour les différentes substances prioritaires, en illustrant de manière quantitative l'interdépendance des aspects économiques et environnementaux, pourrait constituer un outil d'aide à la décision politique pour l'Etat fédéral et les régions afin de réduire les émissions pour les substances prioritaires. De même, cette quantification peut servir de base à une responsabilisation des différents acteurs sectoriels (industrie, ménages, agriculture...). Cependant, d'une part, cet outil a été peu utilisé et d'autre part, de nouveaux engagements de réduction (plus sévères) ont été pris. De plus, de nouvelles substances vont être inscrites sur la liste des substances prioritaires. Il importe donc, dans une optique de long terme, de procéder à une actualisation régulière de ces données d'émissions et de mieux utiliser ces données comme aide à la décision.

---

1. Il s'agit, entre autres, de la loi du 20 / 02 / 1979 *portant approbation de la Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale* (1971); de la loi du 20 / 04 / 1989 *portant approbation de la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe* (1979); de la loi du 27 / 04 / 1990 *portant approbation de la Convention de Bonn sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage* (1979); de la loi du 11 / 05 / 1995 *portant approbation de la Convention OSPAR* (1992); de la loi du 11 / 05 / 1995 *portant approbation de la Convention sur la diversité biologique* (1992). En outre, le champ d'application d'autres lois peut être élargi à la ZEE. C'est le cas, par exemple, de la loi du 17 / 01 / 1984 *portant approbation de la Convention MARPOL* ainsi que de ses annexes et la loi d'exécution du 6 / 04 / 1995 *relative à la prévention de la pollution de la mer par les navires*; la loi du 11 / 04 / 1989 *portant approbation et exécution de divers Actes internationaux en matière de navigation*. De plus, le projet de loi donne par ailleurs exécution à d'importantes directives européennes telles la Directive 79 / 409 / CEE *concernant la conservation des oiseaux sauvages*; la Directive 85 / 337 / CEE *concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement de certains projets publics et privés* et la Directive 92 / 43 / CEE *concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.*
2. Loi du 6 / 04 / 1995 (MB 27 / 06 / 1995).
3. Trois millions de francs belges (74.360 euro) de recettes sont attendues pour l'année 1999.

vi.Mesures relatives aux pesticides

En ce qui concerne les mesures envisagées pour les pesticides, les faits suivants peuvent être mis en évidence:

- un certain nombre de pesticides dont l'utilisation fait l'objet de négociations internationales (LRTAP, POP[1]) soit sont déjà interdits en Belgique[2], soit n'ont jamais été agréés ni autorisées (que ce soit pour un usage agricole ou non);
- les mesures envisagées par la CIE permettent d'espérer une diminution importante de l'utilisation de certains pesticides dangereux pour le milieu marin;
- d'autre part, la préparation de nouvelles mesures concernant d'autres pesticides dangereux a été confiée au groupe directeur Mers et océans du CCPIE.

b. L'analyse globale

La déclaration gouvernementale de 1995 contenait deux engagements concernant le milieu marin. Un de ceux-ci, la concertation *avec les autorités responsables en vue d'une gestion intégrée de la zone côtière*, n'a pas connu de concrétisation. L'autre a été partiellement rencontré par la mise en place d'un cadre législatif pour la protection et la gestion durable du milieu marin. En effet, les arrêtés d'exécution de la loi sur la protection du milieu marin devraient permettre, à l'avenir, de promouvoir la *protection du milieu marin en prenant les mesures de prévention, de contrôle ainsi que d'intervention nécessaires à cette fin*. La politique fédérale en matière de protection du milieu marin est analysée ci-dessous selon les cinq dimensions du développement durable décrites dans la Partie 1 de ce rapport.

i. Conscience planétaire

Le chapitre d'Action 21 consacré aux mers et aux océans débute par le constat suivant: *le milieu marin forme un tout et constitue un élément essentiel du système permettant la vie sur terre. Les efforts à mettre en oeuvre pour protéger et mettre en valeur de façon durable le milieu marin, les zones côtières et leurs ressources supposent l'adoption de nouvelles stratégies aux niveaux national, régional et mondial* (A21; 17.1). Le gouvernement fédéral a souscrit à des accords internationaux visant à la protection et à une gestion durable du milieu marin, tant au niveau mondial avec la Convention sur le droit de la mer, la Convention MARPOL et la ratification de la Convention sur la conservation de la biodiversité; qu'au niveau régional, avec la ratification de la Convention OSPAR[3].

ii. Vision à long terme

Compte tenu de l'importance mondiale du milieu marin, une vision à long terme est nécessaire. L'augmentation prévue de la part de l'activité économique tributaire de l'accès et de l'utilisation des espaces marins[4] risque d'engendrer de nouvelles menaces pour le milieu marin. Il importe d'anticiper ces changements. Les stratégies adoptées dans le cadre de la Convention OSPAR (réduction des apports de substances dangereuses, lutte contre l'eutrophisation, conservation de la diversité biologique…) vont dans ce sens. La poursuite des mesures de suivi telles que la quantification des émissions belges de subs-

1. Long range transboundary air pollution (pollution de l'air transfrontière à longue distance) et polluants organiques persistants.
2. Aldrine, chlordane, DDT, dieldrine, endrine, mirex, toxaphène, hexachlorobenzène et heptachlore.
3. Les arrêtés d'exécution de la loi sur la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction belge permettront, en particulier, de mettre en oeuvre ou d'améliorer la mise en oeuvre de ces nouveaux engagements ainsi que des engagements antérieurs.
4. La part du PIB dépendant du milieu marin représente de 2 à 5% du PIB des pays membres de l'OCDE. Papon P. (1998).

tances dangereuses prioritaires ou la surveillance de l'état du milieu marin devraient permettre de renforcer la perception de l'importance d'une approche basée sur le long terme et, partant, de fonder une meilleure intégration des politiques sur cette base.

iii. Intégration des composantes

Le chapitre d'Action 21 consacré aux océans et aux mers souligne qu'en ce qui concerne la *gestion intégrée et le développement durable des zones côtières et marines, y compris de la zone économique exclusive*, il importe *d'intégrer la protection du milieu marin aux politiques pertinentes touchant l'environnement en général et le développement socio-économique* (A21; 17.22.c). Si l'intention du gouvernement de mettre en place une concertation en vue de la gestion intégrée des zones côtières n'a pas connu de concrétisation, plusieurs développements allant dans le sens d'une intégration accrue ont cependant eu lieu. La mise sur pied d'une structure de concertation spécifique pour la protection du milieu marin entre l'Etat fédéral et les régions favorise une telle intégration dans le cadre de la politique internationale de l'environnement. L'adoption de la loi sur la protection du milieu marin permettra de promouvoir une intégration de manière à améliorer la compatibilité et l'équilibre des différentes activités ayant lieu en mer. A cet égard, l'application du *principe du pollueur-payeur*, tel que prévu dans cette loi, pourra aussi jouer un rôle dans l'intégration des politiques. La mise sur pied d'un mécanisme de concertation entre les différents départements fédéraux serait une opportunité supplémentaire pour l'intégration de l'ensemble des politiques ayant une incidence sur l'état du milieu marin.

iv. Reconnaissance des incertitudes scientifiques

Action 21 souligne que pour *déterminer le rôle des océans et de toutes les mers dans l'évolution des systèmes globaux et pour prévoir les changements naturels et les changements provoqués par l'homme dans les environnements marins et côtiers, il faut restructurer et renforcer considérablement les mécanismes de collecte, de synthèse et de diffusion de l'information émanant des activités de recherche et d'observation systématique*. En effet, *la grande incertitude portant sur les informations actuellement disponibles empêche de gérer efficacement les ressources et de prévoir et évaluer l'évolution de l'environnement* et *une collecte systématique de données sur les paramètres du milieu marin sera nécessaire pour appliquer des méthodes de gestion intégrée* (A21; 17.96). Le gouvernement fédéral a développé, dans le cadre du Plan d'appui scientifique à une politique de développement durable, un programme de recherche ciblé sur la gestion durable de la mer du Nord (voir volet 2, chapitre Recherche scientifique). Cependant, même un investissement élevé dans des activités de recherche et de surveillance scientifiques ne permettra pas d'éliminer totalement le contexte d'incertitude dans lequel le processus de prise de décision politique s'inscrit.

v. Approche participative et responsable

Une participation responsable des différents acteurs concernés peut permettre une meilleure prise en compte et une meilleure gestion de l'incertitude dans les processus de prise de décision. En outre, la promotion d'une participation responsable des différents acteurs concernés est un élément important du succès de la conception et de la mise en oeuvre de politiques intégrées, que ce soit pour une politique de gestion intégrée de la zone côtière, pour une politique de gestion durable des différentes activités prenant place en mer ou encore pour une intégration de la protection du milieu marin aux politiques pertinentes touchant à l'environnement et au développement socio-économique. Quelques éléments de la politique menée vont dans ce sens. L'identification et la quantification des apports sectoriels de substances dangereuses peut servir de base à une responsabilisation des différents acteurs sectoriels (industrie, ménages, agriculteurs…). Le futur cadre légal sur la protection du milieu marin prévoit la mise sur pied

d'un système d'évaluation des impacts environnementaux des projets futurs de développement en milieu marin. Un tel système est susceptible de promouvoir une plus grande participation des différents acteurs concernés par l'utilisation du milieu marin et de ses ressources.

E. Changement des modes de consommation

La prise en compte des impacts sociaux et environnementaux des modes actuels de consommation et la volonté de réduire ces impacts lorsqu'ils sont négatifs sont assez récentes. Cette caractéristique a des conséquences sur le degré d'élaboration de la politique internationale et nationale en la matière.

Au niveau international, la nouveauté de cette politique explique en partie qu'il n'existe ni traité ni convention spécifique au changement des modes de consommation. Néanmoins, plusieurs initiatives ont été prises depuis 1992 par des organes internationaux pour aider et soutenir les pays, principalement les pays industrialisés, à mettre en place des modes de consommation plus soutenables (engagements internationaux, divers programmes de travail, etc.). A côté de ce rôle d'appui joué par les organisations internationales, ces dernières délimitent aussi la politique des gouvernements nationaux. Une série de réglementations contraignantes liées aux modes de consommation est en effet élaborée et définie au niveau international, comme par exemple, les règles du commerce international (Organisation mondiale du commerce, OMC) ou les règles de fonctionnement du marché intérieur européen.

Au niveau national, la prise en considération récente de cette problématique explique qu'elle n'a pas encore fait l'objet d'une politique claire. Les compétences (à la fois d'ordre social, économique et environnemental) dans ce domaine sont partagées entre l'Etat fédéral, les régions, les communautés et les communes, sans que des lignes précises de partage n'existent.

L'action fédérale en matière de consommation soutenable s'inscrit donc dans ce contexte politique international et national. La répartition de pouvoirs qui s'ensuit laisse néanmoins un certain nombre de leviers au pouvoir fédéral belge pour favoriser la mise en place de modes de consommation soutenables. Le titre 2 (page 231) de ce chapitre rassemble uniquement les mesures qui mentionnent clairement l'objectif de rendre les modes de consommation soutenables et qui cherchent à influencer directement le comportement. Les mesures qui contribuent indirectement à ce changement des modes de consommation (notamment celles ciblées sur les modes de production) sont, quant à elles, traitées dans le volet 2, principalement dans les politiques de l'économie, de la santé, des finances, des transports, de l'énergie et de l'environnement.

1. Cadre de l'action fédérale

a. Contexte international

Sont ici évoqués le travail réalisé par la Commission du développement durable (CDD) au niveau des Nations unies ainsi que les engagements pris par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et les travaux qui y sont effectués. La politique de l'Union européenne (UE) est traitée au point suivant (voir "Contexte européen" page 228).

i. Au niveau des Nations unies

Lors de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) de Rio de Janeiro ou Conférence de Rio, les gouvernements se sont engagés à mettre en place des modes de consommation soutenables. Le document qu'ils ont signé, le Plan d'Action 21, y consacre un chapitre (le chapitre 4). La CDD, ayant la charge d'assurer le suivi de ces engagements, a adopté un programme de travail sur le thème des modes de consommation et de production, qui vise à mieux cerner ce concept et à identifier les "bonnes" mesures à prendre pour y parvenir. Dans ce contexte, le Conseil économique et social (ECOSOC) a adopté deux résolutions[1] dans lesquelles il demande que les lignes de conduite ("guidelines") pour la protection du consommateur, adoptées par les Nations unies en 1985, soient adaptées pour prendre en compte les enjeux liés à la mise en place de modes de consommation soutenables. Ce travail de révision est actuellement mené par le secrétariat de la CDD[2]. Le thème du changement des modes de consommation a également reçu une place prioritaire dans le second Programme de travail de la CDD (1998-2002), lors des négociations du Programme 21 en juillet 1997[3].

Aucune autre recommandation et / ou obligation internationale ne traite spécifiquement du sujet des modes de consommation. Néanmoins, la plupart des grands engagements signés à la suite de la CNUED font référence à l'importance de tendre vers des modes de consommation et de production plus soutenables. Par exemple, le préambule de l'accord sur l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui vise à libéraliser les échanges, fait directement référence à l'objectif d'un développement durable et à la nécessité de préserver l'environnement. Le respect de ces objectifs[4] dans les échanges internationaux devrait directement influencer les modes de consommation et de production. De même, plusieurs départements des Nations unies ont développé des programmes visant à atteindre des modes de consommation et de production plus soutenables (exemple: UNEP 1998).

ii. Au niveau de l'OCDE

L'OCDE s'est attelée au sujet, sous l'impulsion des ministres de l'environnement des pays membres. Elle a notamment lancé en 1995 un *Programme de travail sur les modes de consommation et de production écologiquement viables* pour contribuer au débat international et appuyer les efforts de ses pays membres pour mettre en place de tels modes de production et de consommation[5].

Les gouvernements des pays membres de l'OCDE ont pris des engagements en matière de consommation publique depuis 1995. Suite à une initiative prise par les Ministres de l'environnement du Groupe des sept (G7) en mai 1995, la réunion du Comité des politiques d'environnement de l'OCDE au niveau ministériel a donné lieu en février 1996 à une Recommandation du Conseil de l'OCDE[6] sur *l'amélioration des performances environnemen-*

1. ECOSOC, résolutions 1995 / 53 et 1997 / 53.
2. Un projet de directives adaptées a été depuis lors accepté par la CDD et envoyé à ECOSOC pour adoption définitive.
3. Il chapeaute, avec le thème de la pauvreté, chaque année l'ensemble des autres thèmes abordés (voir Gouzée N. e.a. (1999)).
4. Un projet de clause sociale dans les rapports commerciaux -très contesté par les pays pauvres-, qui permettrait de sanctionner les pays qui font du dumping au niveau des salaires et des conditions de travail pour conquérir un marché, fut aussi envisagé à l'OMC et à l'Organisation internationale du travail.
5. *Le rapport sur les modes de consommation et de production écologiquement viables* de l'OCDE fait un examen biennal de ce Programme (OCDE 1977).
6. Une Recommandation du Conseil de l'OCDE n'est pas un engagement juridiquement contraignant, mais représente un engagement politique de la part des gouvernements des pays membres. Dans la pratique, cet engagement a une grande force morale car il représente la volonté politique des pays membres. OCDE (1997).

tales des pouvoirs publics. Elle va de pair avec une Résolution sur *l'amélioration des performances environnementales de l'OCDE*. Cette résolution vise à inciter *les pouvoirs publics à réduire les effets écologiques de leurs propres activités et à prendre les décisions de façon plus satisfaisante*[1].

Plus récemment, en avril 1998, les Ministres de l'environnement ont fait la déclaration suivante: *Les Ministres approuvent l'objectif de promouvoir une stratégie intégrée qui encourage la cohérence entre les politiques économiques, environnementales et sociales, en s'attachant* (entre autres) *à favoriser des modes de consommation et de production écologiquement viables par le biais d'instruments réglementaires, économiques et sociaux, en particulier de l'éducation et de l'information, tout en prêtant une attention spéciale aux dimensions planétaires; (…)*[2]. Leur volonté de rendre les modes de consommation plus soutenables est donc bien présente et d'actualité.

b. Contexte européen

Dans le Traité de Maastricht, les gouvernements européens ont pris l'engagement de mettre en oeuvre un mode de développement durable, au sens où il avait été défini à la Conférence de Rio en 1992. Le changement des modes de consommation fait donc partie des leviers potentiels permettant de répondre à cet engagement. La mise en place de modes de consommation soutenables n'a cependant pas encore fait l'objet d'une politique européenne à part entière ou d'un engagement européen formel. Il n'empêche que plusieurs pans de la politique européenne touchent de près aux modes de consommation, et peuvent les influencer dans une optique plus soutenable. Il s'agit, entre autres, de:

- la réalisation du marché intérieur. Dans cet but, les pratiques commerciales ainsi que de nombreuses caractéristiques des biens et services mis sur le marché sont définies au niveau de l'Union européenne;
- la protection des consommateurs. Pour garantir dans le marché unique un niveau commun de protection des consommateurs, l'Acte unique[3] puis le Traité de Maastricht ont donné une base juridique à la protection du consommateur[4]. C'est la Direction générale XXIV[5] qui est chargée de la Politique des consommateurs et de la protection de la santé des consommateurs. Cette politique comprend trois grands axes: amélioration de l'information du consommateur (systèmes d'information communautaire, réglementations en matière d'emballages, de labellisation, et réglementation des prix et de la publicité), renforcement des exigences des consommateurs en matière de sécurité des produits et de qualité des biens et services[6] et renforcement de la protection des intérêts économiques et légaux des consommateurs. Le Plan d'action pour la politique des consommateurs 1999-2001 fait référence à l'objectif de rendre les modes de consommation plus soutenables[7];

1. OCDE (1997).
2. OCDE (1998a).
3. L'Acte unique avait déjà introduit en 1987 la notion de consommateur dans le Traité (art. 100a) en appelant la Commission à assurer un *haut niveau de protection* des consommateurs.
4. *Afin de promouvoir les intérêts des consommateurs et d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, la Communauté contribue à la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs ainsi qu'à la promotion de leur droit à l'information, à l'éducation et à s'organiser afin de préserver leurs intérêts. (...) La Communauté* y *contribue (...) par des mesures qui appuient et complètent la politique menée par les Etats membres, et en assurent le suivi* (art. 129A du Traité de Maastricht).
5. En 1989 avait été créé un service autonome chargé de la politique des consommateurs, mais ce n'est qu'en 1995 que ce service a été transformé en Direction générale.
6. L'EU s'attelle surtout à définir des exigences minimales pour les produits cosmétiques, pour les aliments et pour la qualité de l'eau et à contrôler le respect de ces normes.
7. Commission des communautés européennes (1998).

- des activités liées au V^{e} Programme européen d'action environnementale. Ce programme vise à améliorer les performances environnementales dans 5 grands secteurs économiques: industrie, énergie, transports, agriculture et tourisme. Le changement des modes de production et de consommation y est perçu comme un levier essentiel pour améliorer ces performances environnementales.

Ainsi, l'Union européenne dispose de leviers importants pour rendre les modes de consommation plus soutenables, et certaines mesures ont déjà été prises dans ce cadre pour changer les modes de consommation.

Il faut rappeler que ce sont toujours les Etats membres qui décident des mesures à prendre pour actionner ces leviers. En effet, la législation européenne ne tombe pas du ciel. Par le biais de sa participation proactive à la concrétisation des directives européennes, le pouvoir fédéral peut influencer la forme et le contenu ultime de la réglementation européenne[1]. De plus, les directives européennes ne sont contraignantes que dans leurs objectifs; les pays membres disposent d'une certaine flexibilité dans le choix de la façon de réaliser les objectifs.

c. Contexte national

La consommation durable est un thème économique important au service de la protection des ressources naturelles et humaines. Il se situe à la croisée de plusieurs domaines de compétences, dispersés sur les différents niveaux de pouvoir (fédéraux, régionaux et communautaires). La notion de consommation durable couvre plus d'un domaine politique, et la législation ne prévoit aucune répartition formelle des compétences en la matière. Malgré ce manque de clarté, les grandes lignes d'une répartition des compétences entre les différents pouvoirs publics belges peuvent être tracées sur la base du cadre légal existant[2], de la définition de consommation durable esquissée dans ce rapport (voir Partie 1, chapitre Cadre conceptuel) et des mesures considérées.

Depuis les différentes phases de la réforme institutionnelle, l'essentiel de la politique environnementale incombe aux régions. Elles disposent des compétences-clé dans le domaine de l'environnement pour concrétiser une politique de consommation soutenable (gestion des déchets, des eaux, de la qualité de l'air, des ressources naturelles...). Dans le cadre de leurs compétences, les régions ont déjà fait de multiples efforts pour rendre la consommation plus soutenable. Seules les grandes lignes de ces politiques régionales sont reprises ici. Les Régions wallonne et flamande ont élaboré leur propre plan général de politique environnementale, respectivement le Plan wallon d'environnement pour un développement durable pour la Région wallonne et le *Milieu- en Natuurplan* pour la Région flamande. Certains aspects de ces plans concernent la consommation durable. A travers son Plan de développement régional, la Région de Bruxelles-capitale dispose d'un outil relativement intégré pour le développement régional de Bruxelles, tenant compte de considérations économiques, sociales, culturelles, et environnementales. Ce plan prête notamment une attention spéciale à la consommation d'énergie, à la gestion des déchets et à la mobilité. Les trois régions ont également élaboré des plans déchets. En ce qui concerne la mobilité, la Région de Bruxelles-capitale dispose du plan de mobilité IRIS.

1. Ceci est illustré par la réalisation de la directive européenne 94/62/CE *pour la gestion des emballages et des déchets d'emballages*, où le pouvoir fédéral belge a insisté pour que les dispositions de la directive ne soient pas en contradiction avec celles de la législation belge en matière d'écotaxes.
2. La Constitution et la loi spéciale du 8/08/1980 *de réformes institutionnelles* constituent la base de la répartition des compétences (voir Partie 1, chapitre Cadre institutionnel).

La Région wallonne possède un plan de transport et de mobilité et la Région flamande agit sur base d'accords volontaires avec les communes et la société de transport De Lijn[1]. Enfin, en ce qui concerne la sensibilisation, le Réseau éco-consommation en Wallonie, la création du service Eco-comportement et Eco-management dans la Région de Bruxelles-capitale et le développement d'un réseau éducatif pour la nature et l'environnement en Flandre sont à mentionner.

Les Communautés sont, quant à elles, compétentes pour les matières personnalisables, culturelles, éducatives et linguistiques. L'éducation et l'information relatives à l'environnement sont primordiales dans une politique de consommation soutenable. Quant aux communes, elles sont entre autres responsables du fonctionnement des CPAS, ce qui leur donne un rôle social important à jouer dans la satisfaction des besoins de consommation de base pour les pauvres.

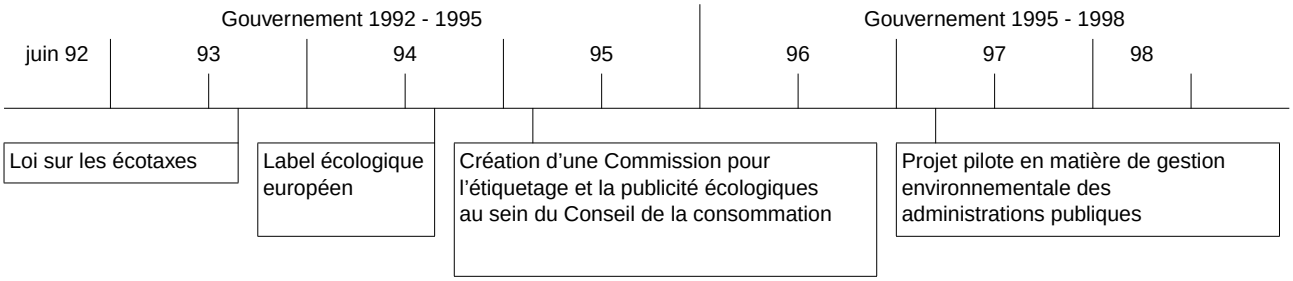
Un certain nombre de compétences importantes en matière de consommation durable sont du ressort du pouvoir fédéral. Au niveau macroéconomique, il peut, par le biais de sa politique monétaire, fiscale et de sécurité sociale, influencer l'ampleur et la distribution des revenus des ménages, et donc indirectement leur consommation. Il peut aussi réguler la part de la consommation publique dans la consommation totale. Au niveau microéconomique, la définition des tarifs de l'énergie, de certaines taxes et l'octroi d'éco-labels relèvent de la compétence fédérale. Il en est de même pour la réglementation des normes de produits, des pratiques commerciales, de la protection des consommateurs et de l'élaboration des règles générales concernant les marchés publics visant à protéger l'environnement. Toutes ces compétences permettent d'influencer directement ou indirectement un changement des modes des consommation. Au niveau fédéral, c'est le Ministère de l'environnement, qui s'est spécialement attelé à la problématique de la consommation soutenable depuis 1992.

Des structures de concertation politique assurent la coordination et l'harmonisation de la politique de consommation durable entre les différents départements et niveaux de pouvoir. Ces structures coordonnent aussi la transposition de la politique européenne et des accords internationaux. A cet égard, la Commission interdépartementale du développement durable (CIDD) peut jouer un rôle important au niveau fédéral. Les Conférences interministérielles traitent des points pour lesquels une coordination entre les niveaux fédéral et régional est nécessaire. En 1995, la Conférence interministérielle sur l'environnement a notamment mené à la création du Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement (CCPIE). Des réunions de coordination hebdomadaires entre des fonctionnaires régionaux et fédéraux et des membres des cabinets assurent l'échange d'informations et la coordination entre le pouvoir fédéral et les régions. La coordination peut aussi prendre la forme d'accords de coopération[2, 3].

1. La Région wallonne développe également des accords volontaires, mais il s'agit ici surtout d'accords de concertation entre les différents acteurs.
2. Article 92 de la loi spéciale du 8/08/1980.
3. Quelques exemples dans le domaine de la consommation durable sont notamment: l'accord de coopération du 26/10/1994 entre l'Etat belge, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-capitale *portant coordination de la politique d'importation, d'exportation et de transit des déchets*; l'accord de coopération du 30/03/1995 entre l'Etat belge, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-capitale *concernant la mise en oeuvre du Règlement 1836/96/CE du Conseil du 29/06/1993 permettant la participation volontaire des entreprises du secteur industriel à un système communautaire de management environnemental et d'audit*, et l'accord de coopération du 24/10/1997 entre l'Etat et les Régions *relatif au Plan d'appui scientifique à une politique de développement durable.*

2. Politique menée par le gouvernement fédéral

FIGURE 50 - Principales étapes de la politique fédérale de changement des modes de consommation



a. Intentions générales du gouvernement

Dès 1992, le gouvernement entendait élaborer *une politique de produit écologiquement justifiée*[1]. Dans sa Déclaration gouvernementale de 1995, le gouvernement confirme son engagement de rendre les modes de consommation plus soutenables, pour répondre à ses obligations internationales: le gouvernement *mènera une politique environnementale active en faveur des modes de production et de consommation durables.* Cet objectif se situe dans une perspective de protection de l'environnement; les composantes économiques et sociales de modes de consommation soutenables ne sont pas mentionnées. Le gouvernement fait référence à des mesures précises pour y arriver: législation environnementale sur les normes de produits, éco-labels, bilans environnementaux, fiscalité attentive à la protection de l'environnement. Il ne se limite pas à la consommation des ménages, il exprime aussi l'intention d'instaurer dans les administrations et services publics un système intégré de préoccupations de l'environnement qui servirait d'exemple au niveau fédéral. Cela concorde avec ses engagements pris au niveau de l'OCDE en matière d'*amélioration des performances environnementales des pouvoirs publics* (voir "Contexte international" page 226).

b. Mesures prises

Il n'y a pas au niveau fédéral de département ou de structure spécifiquement chargée de coordonner la mise en place de modes de consommation soutenables. Ce sont donc les différents départements existants, qui, en accord avec leurs compétences respectives, ont pris certaines mesures pour changer les modes de consommation.

Mais quelles sont ces mesures prises par le gouvernement? Il est très difficile de délimiter une politique de consommation durable, car elle touche tant aux aspects sectoriels que transsectoriels du développement et peut être implicite ou indirecte dans certaines mesures. De plus, elles sont très interdépendantes avec les mesures visant un changement des modes de production. Pour se limiter, seules les mesures à caractère transversal qui cherchent directement à modifier le comportement (au niveau des choix, de l'utilisation et du rejet des biens et services) des consommateurs sont décrites dans cette politique thématique. Il s'agit des mesures suivantes:

- l'introduction en 1993 d'une législation sur les écotaxes applicables à une série de produits, dans les lois spéciale et ordinaire du 16 juillet 1993 *visant à achever la structure fédérale de l'Etat* (Service du Premier Ministre);

1. Déclaration gouvernementale de 1992.

- la transposition en 1994 en droit belge du Règlement européen de 1992 s*ur le label écologique européen* et sa mise en oeuvre effective en 1998 (Ministère de l'environnement);
- la création en 1995 d'une Commission pour l'étiquetage et la publicité écologiques au sein du Conseil de la consommation (Ministère des affaires économiques);
- l'action pilote pour l'introduction d'un système de gestion environnementale dans les administrations publiques (Ministère de l'environnement).

A côté de ces mesures à caractère transversal visant précisément un changement des modes de consommation, une série de mesures sectorielles ou des mesures davantage orientées vers un changement des modes de production (et de comportement des producteurs) ont également contribué plus ou moins effectivement au développement des modes de consommation soutenables. En sont des exemples, l'adoption récente de la loi sur les normes de produits[1] (voir volet 2, chapitre Environnement), la promotion de l'agriculture biologique (voir volet 2, chapitre Agriculture), l'augmentation de la fiscalité sur l'énergie (voir volet 2, chapitre Energie), la promotion des transports en commun (voir volet 2, chapitre Transports).

i. Ecotaxes

Fruits d'un compromis pour obtenir une majorité politique lors de la réforme de l'Etat, les écotaxes ont été introduites dans la législation de 1993, visant à achever la structure fédérale de l'Etat (accords dits de la St Michel)[2]. L'application de cette loi a été placée sous la compétence du Premier Ministre. Néanmoins, dans les faits, c'est le Ministère des finances qui s'est chargé de son application. La loi définit les écotaxes comme des taxes *frappant un produit mis à la consommation en raison des nuisances écologiques qu'il est réputé générer.* Selon, cette définition, l'écotaxe est un instrument fiscal au service de l'environnement, accroissant le prix[3] des produits pour lesquels des substituts économiquement acceptables jugés plus écologiques existent sur le marché[4]. Leur objectif est d'inciter les consommateurs à choisir des produits recyclables ou réutilisables, moins polluants.

Pour la plupart des catégories de produits visées par la loi (récipients pour boissons, les objets jetables, les piles, les récipients contenant certains produits industriels, les pesticides et produits pharmaceutiques, le papier et carton), à l'exception des pesticides, des taux de réutilisation et de recyclage, accompagnés de systèmes de consigne sont fixés. Si ces taux sont atteints ou ces systèmes de consigne sont mis en place par les entreprises commercialisant les produits en question, l'écotaxe n'est pas d'application. D'autres exemptions ont été accordées par la loi (exemple: les agriculteurs sont exemptés de l'écotaxe sur les pesticides). La loi prévoit aussi des sanctions en cas d'infraction à ses dispositions.

---

1. Cette loi-cadre n'est pas analysée dans cette politique thématique car son application devrait principalement avoir pour effet d'influencer le comportement des producteurs, et seulement dans une bien moindre mesure celui des consommateurs.
2. La loi spéciale du 16/07/1993 *visant à achever la structure fédérale de l'Etat* (MB 20/07/1993) a introduit les écotaxes, et la loi ordinaire du 16/07/1993 *visant à achever la structure fédérale de l'Etat* (MB 20/07/1993) a introduit la Commission de suivi des écotaxes.
3. En théorie économique, l'écofiscalité est un instrument d'incitation au changement de consommation intermédiaire ou finale par voie d'internalisation des coûts externes, dans le cas de politiques de précaution. Il s'agit d'un rôle positif de la fiscalité qui envoie une information au consommateur sous la forme d'un signal de prix dans le contexte d'une stratégie générale.
4. Pour des raisons de concurrence, la taxe est uniquement prélevée sur les produits consommés en Belgique (les importations y sont soumises mais pas les exportations). Depuis la loi du 7/03/1996 *venant modifier la loi de 1993 sur les écotaxes* (MB 30/03/1996), la taxe est prélevée au niveau le plus bas de la chaîne de distribution, sans toutefois aboutir à une taxation au niveau du commerce de détail.

TABLEAU 27 - Tableau récapitulatif des écotaxes

Produits	Ecotaxes: taux plein au 30 janvier 1999	Date d'entrée en vigueur prévue par la loi ordinaire de 1993	Date d'entrée en vigueur effective
Récipients contenant des eaux pétillantes, bières, colas et autres limonades	15 BEF/emballage	01/04/1994	01/04/1994
Récipients contenant d'autres boissons	15 BEF/emballage	01/01/1996	01/01/1996
Rasoirs jetables	10 BEF/rasoir	31/01/1994	Entrée en vigueur le 31/01/1994 et abrogée le 02/12/1997
Appareils photos jetables	300 BEF/appareil	31/01/1994	01/07/1994
Piles	20 BEF /pile	01/01/1994	01/01/1996
Récipients contenant certains produits industriels	25 BEF par unité de volume d'emballage, avec un maximum de 500 BEF par récipient	01/01/1994	01/01/1996
Pesticides et produits pharmaceutiques	De 2 ou 10 BEF/gramme de substance active selon la toxicité ou la nocivité du produit	31/01/1994	01/07/1996
Papier et carton	10 BEF/kg Taux réduit à 5 BEF/kg pour les papiers et/ou cartons produits à base d'une pâte blanchie au chlore gazeux	Entre le 01/01/1994 et le 01/01/1996	Date d'entrée en vigueur effective le 01/01/1997, mais loi de confirmation non encore parue

Source: Synthèse réalisée par le Bureau fédéral du plan sur base de la législation de 1993 sur les écotaxes, des différents arrêtés d'exécution qui l'ont suivie et des informations fournies par l'Administration fédérale des accises et des douanes.

Une Commission de suivi a été mise sur pied, conformément à la loi. Composée principalement d'experts dans diverses disciplines et de fonctionnaires, elle est chargée d'étudier les modalités d'application des écotaxes, de proposer les modifications qu'elle juge nécessaire, et de proposer de nouvelles écotaxes. Depuis sa création, elle s'est attelée d'une part à écouter les différents acteurs, notamment grâce à une série d'auditions (hearings) des grands groupes sociaux, pour concrétiser la mise en oeuvre de la loi. Elle a fait, d'autre part, la synthèse des données existantes sur les impacts environnementaux, économiques et sociaux des écotaxes, pour déterminer au mieux leurs modalités de mise en oeuvre. La loi a ainsi connu une série de modifications et l'entrée en vigueur des différentes écotaxes a été plusieurs fois postposée.

ii. Commission pour l'étiquetage et la publicité écologiques

Des arguments écologiques trompeurs sont souvent utilisés pour séduire les consommateurs. La véracité de ces arguments est difficilement vérifiable et elle est souvent controversée. Le gouvernement a donc voulu créer, au sein du Conseil de la consommation, *une commission chargée d'émettre des avis et des recommandations au sujet de la publicité et de l'étiquetage relatifs aux effets sur l'environnement et au sujet de l'élaboration d'un code de la publicité écologique*[1]. *C*ette Commission pour l'étiquetage et la publicité écologiques a été créée en 1995. Il s'agit d'un organe de concertation, composé de représentants de la société civile et de représentants des départements ministériels, mais seuls les représentants de la société civile ont le droit de vote[2].

1. Conseil de la consommation (1997). p.255.
2. AR du 13/01/1995 *portant création de la Commission pour l'étiquetage et la publicité écologiques* (MB 10/02/1995).

iii.Education et sensibilisation du public: le label écologique européen

Une information correcte des consommateurs, pour que leurs comportements et ceux des producteurs deviennent plus soutenables, est l'objectif du règlement européen[1] sur le label écologique européen. Ce label écologique vise à protéger l'environnement, sans compromettre la sécurité du produit ou des travailleurs ni la santé des consommateurs.

Selon ce règlement européen de 1992, chaque Etat membre devait créer, dans un délai de 6 mois, un organisme compétent chargé de l'attribution du label. En Belgique, c'est en 1994 qu'une loi[2] a été adoptée pour créer un Comité belge d'attribution du label écologique européen. Ce Comité est composé de représentants des grands groupes sociaux concernés et de membres de l'administration. Mais les arrêtés royaux et ministériels permettant de rendre opérationnel ce Comité n'ont été adoptés que mi-1998[3] et début 1999[4], sous la pression de l'avis motivé du 6 août 1998 de la Commission européenne pour exécution incomplète du Règlement précité[5].

iv.Consommation des administrations publiques: les systèmes de gestion environnementale des administrations publiques ou "greening"

En signant la Recommandation de l'OCDE sur *l'amélioration des performances environnementales des gouvernements* en février 1996, le gouvernement s'était engagé d'une part, à mesurer l'impact environnemental de l'activité de ses administrations, et d'autre part, à mettre au point un système de gestion environnementale dans ses administrations.

En 1998, le premier engagement n'avait pas encore été satisfait: lorsque l'OCDE a demandé l'information au gouvernement fédéral belge, la collecte des données n'avait pas encore commencé. Quant au second engagement, il a été partiellement mis en oeuvre, avec le démarrage d'un projet pilote de gestion environnementale dans une administration publique.

A côté de ce projet pilote et indépendamment de la volonté gouvernementale, beaucoup d'administrations ont aussi initié quelques actions en vue de réduire leurs impacts environnementaux: collecte partielle de papier, recyclage partiel des cartouches d'encre des machines, utilisation partielle de papier blanchi sans chlore ou recyclé, sensibilisation à la consommation d'énergie. Quelques autres administrations, confrontées au respect de règles environnementales régionales (gendarmerie, Ministère de la défense…), ont initié des plans plus stratégiques de bonne gestion environnementale. Il en est de même pour certaines sociétés publiques (exemple: la SNCB). D'autres parastataux gèrent l'environnement au travers d'une gestion globale de la qualité (exemple: l'ONEm).

1. Règlement CEE n°880/92.
2. AR du 14/07/1994 (MB 1/12/1994).
3. AM du 12/06/1998 *portant désignation du vice-président du Comité d'attribution du label écologique européen* et du 17/07/1998 *portant nomination du Président et des membres du Comité d'attribution du label écologique européen*.
4. AR du 13/01/1999 *fixant le montant et les modalités de paiement des frais et redevances associés au label écologique européen* (MB 23/01/1999).
5. Dans cet avis, la Belgique a été mise en demeure de prendre les mesures nécessaires pour exécuter cet avis dans les 2 mois à compter de la notification de ce dernier.

3. Analyse de la politique menée

a. Analyse des mesures

i. Ecotaxes

La législation sur les écotaxes répondait à un choix a priori favorable à l'instrument. La mise en oeuvre de cette loi a été confrontée à plusieurs difficultés techniques et institutionnelles, qui avaient été sous-estimées lors de l'élaboration de la loi. La première difficulté fut liée au fait que cette mesure introduisait une taxe sur un produit[1] sur un territoire limité du marché intérieur européen. Cette mesure était donc susceptible d'entraver la concurrence entre producteurs belges et étrangers, et d'enfreindre le principe de la libre circulation des biens et services sur ce marché[2]. Les autres difficultés rencontrées dans l'application de cette législation furent liées au manque de préparation scientifique et technique, à la multiplicité des secteurs et des niveaux de compétences impliqués, au manque de participation[3] des acteurs concernés (entreprises, administrations, consommateurs) à l'élaboration de la loi dans des structures formelles, au travail intensif des groupes de pression après l'adoption de la loi (exemple: les industriels, les groupes environnementaux) et au manque de collaboration des régions. La définition des objectifs (réutilisation versus recyclage, etc.) et des niveaux des écotaxes a dû être renégociée et révisée suite aux diverses revendications (portant davantage sur les objectifs que sur les instruments).

Ces difficultés dans la loi initiale de 1993 ont rendu impossible le respect des dates d'entrée en vigueur des écotaxes. Néanmoins, la Commission de suivi a progressivement et en partie remédié à ces problèmes et les écotaxes sont petit à petit entrées en vigueur. Les écotaxes sur le papier et le carton ne sont pas appliquées car la loi[4] nécessaire à leur entrée en vigueur n'a pas encore été adoptée.

Depuis que le système de contrôle est pleinement effectif (1997), de nombreuses infractions ont été constatées. Cela explique que le montant des écotaxes perçu a fortement augmenté en 1997: les recettes ont atteint 8,0 millions de BEF en 1995, 4,6 millions de BEF en 1996 et 14,9 millions de BEF en 1997[5].

1. La fiscalité indirecte est régie principalement au niveau de l'Union européenne.
2. En conséquence, la loi prévoit une série de clauses définissant les régimes d'importation et d'exportation des biens visés par la loi. Cette difficulté a aussi amené à supprimer l'écotaxe sur les rasoirs jetables et à redéfinir le concept de *mise à la consommation* (la loi ordinaire du 7/03/1996, MB 30/03/1996), pour concilier les critères d'applicabilité administrative et de non discrimination des entreprises belges.
3. Un effort de consultation des acteurs concernés par cette loi se justifiait d'autant plus que celle-ci est caractérisée par un éclatement considérable des compétences institutionnelles et techniques. En effet, tant l'autorité fédérale (compétence fiscale), que les régions (compétence environnementale) et la Commission européenne (compétence en matière de fiscalité indirecte) sont impliquées au niveau institutionnel et sur le plan technique, plusieurs secteurs sont concernés. Il en est de même pour la plupart des enjeux environnementaux.
4. Cette loi est nécessaire pour que l'AR du 10/11/1997 *relatif aux produits en papier et/ou carton mis à la consommation et passibles de l'écotaxe* soit applicable (MB 22/11/1997).
5. Ces quelques millions de recettes générées par les écotaxes sont loin de compenser les coûts administratifs générés par l'application de cette mesure. Ministère des Finances, Service des douanes et accises, communication personnelle.

Suite aux modifications que la Commission a progressivement apportées, le système d'exemption a été étendu. En conséquence, la loi sur les écotaxes s'apparente à une loi fixant des normes assorties de pénalités en matière de recyclage et de réutilisation de la plupart des produits visés mis sur le marché[1]. Ces écotaxes sont ainsi devenues de simples sanctions pour le non-respect de normes. Il en découle que cette loi, initialement destinée à modifier le comportement des consommateurs, a surtout eu des effets sur les producteurs. En effet, de nombreuses entreprises, même avant l'entrée en vigueur effective des écotaxes, ont mis en place des systèmes de consigne et ont développé des systèmes de collecte, de recyclage et de reprise, via des organismes privés, tels que Bebat et Fost Plus. La loi sur les écotaxes a ainsi agit sur les producteurs comme un catalyseur à l'anticipation et à l'adoption des normes réglementaires complémentaires.

Au vu du petit nombre de produits finalement concernés par ces normes, cette expérience a donc manqué l'occasion de développer la réflexion sur l'internalisation des coûts sociaux et environnementaux de la plupart des produits consommés. La mise en oeuvre de cette mesure a montré à quel point un projet visant simultanément des objectifs écologiques et économiques tout en se référent explicitement au développement durable[2] peut être paralysé lorsque les contradictions entre ses aspects économiques, sociaux et environnementaux n'ont pas été préalablement soumis aux 5 exigences d'une approche de développement durable (voir Partie 1, chapitre Cadre conceptuel). En l'occurrence, une telle approche aurait tenu compte non seulement des problèmes de consommation à long terme mais aussi des aspects internationaux, intégrateurs, liés aux incertitudes scientifiques et relatifs à la participation des acteurs. Cette expérience a néanmoins apporté de nombreux enseignements, notamment sur l'organisation de la participation à un tel exercice et sur la nécessité de préparer ce type de mesure complexe sur la base des connaissances scientifiques, techniques et administratives. Elle s'inscrit ainsi dans un processus d'apprentissage vers un développement durable.

ii. Commission pour l'étiquetage et la publicité écologiques

La première mission de cette Commission était de préparer un code de la publicité écologique. Ce code a été élaboré en 1997, et est entré en vigueur en janvier 1998. Il s'agit d'un instrument volontaire, à caractère auto-disciplinaire, c'est-à-dire non contraignant. L'efficacité de ce code sera évaluée par la Commission, sur base des plaintes émises par les consommateurs qui auront été traitées par le Jury d'éthique publicitaire[3]. Il est spécifié dans le préambule du code que si ce dernier *n'est pas respecté, la Commission examinera les possibilités de lui donner un caractère plus contraignant*.

iii. Education et sensibilisation du public: le label écologique européen

En regard de l'engagement pris par le gouvernement dans sa déclaration de politique gouvernementale de 1995 de mener *une politique environnementale active en faveur des modes de production et de consommation durables*[4], la transposition tardive du règlement européen relatif aux éco-labels n'a pas donné de signal clair aux entreprises et aux consommateurs. L'absence, jusqu'à présent, de campagne d'information sur ce label n'a pas permis de compenser ce retard. Les entreprises belges, qui auparavant avaient souhaité recevoir pour certains de leurs produits le label écologique européen, ont dû s'adresser aux institutions ad hoc étrangères.

1. Bien que les taux de recyclage et de réutilisation soient fixés à des niveaux très élevés par la loi, cette mesure implique que, dès que les entreprises ont atteints ces taux, elles n'ont plus d'incitants à poursuivre leurs innovations pour dépasser ces taux.
2. Article 388 de la loi ordinaire du 16/07/1993 *visant à achever la structure fédérale de l'Etat*.
3. Le Jury d'éthique publicitaire est un organe de contrôle auto-disciplinaire qui a notamment en charge le contrôle de l'application des codes publicitaires de la Chambre de commerce internationale en Belgique.
4. Déclaration gouvernementale de 1995.

iv.Consommation des administrations publiques: les systèmes de gestion environnementale des administrations publiques ou "greening"

Le projet pilote en matière de gestion environnementale constitue un bon pas vers une gestion plus durable des administrations publiques et contribue à la fonction d'exemple qu'elles peuvent jouer vis à vis du grand public. Mais ce projet n'est pas complet et n'a pas été pensé dès le départ pour répondre aux exigences d'un système internationalement reconnu. Aucune administration fédérale ne satisfait donc actuellement à l'engagement pris par le gouvernement à l'OCDE.

Quant aux actions ponctuelles et diverses qui ont été menées dans les différentes administrations publiques, plusieurs considérations peuvent en être tirées:

- les actions sont indépendantes les unes des autres et ne s'inscrivent pas dans une stratégie globale;
- les personnes qui sont chargées de mettre en oeuvre ce type d'actions n'ont en général pas reçu d'informations et de formation minimale ad hoc sur le contenu et la manière d'opérer les modifications;
- le manque d'analyse globale implique que les mesures ne sont pas prises de façon optimale;
- les résultats des actions font rarement l'objet d'une évaluation; par conséquent, une série de mesures sont entreprises qui ne sont dans les faits que très partiellement réalisées.

Ces actions démontrent néanmoins la volonté d'agir des administrations ou de certains de leurs fonctionnaires dans le cadre de leurs missions. Mais certaines tendances, notamment d'ordre budgétaire, ont limité la possibilité de gérer de façon plus durable les administrations publiques. Par exemple, à la Régie des bâtiments, le service de l'énergie est passé de 16 personnes en 1991 à 2 personnes en 1997. En conséquence, moins de données sur les consommations d'énergie ont pu être collectées. Or, l'analyse de ces données permettrait une gestion plus durable de l'énergie consommée, en même temps qu'une économie financière.

Quant aux achats de produits soutenables (sur les plans environnemental et social), ils n'ont pas été augmentés dans les administrations publiques. Pourtant, le changement de législation des marchés publics de 1993 et sa mise en œuvre en 1996 permet d'intégrer des critères environnementaux et sociaux dans les cahiers des charges. Une étude de l'OCDE[1] a même montré qu'une telle politique est possible par rapport aux règles du commerce international, à condition que l'on objective les critères de choix des produits. Jusqu'à présent, les fonctionnaires responsables des achats n'ont pas reçu de directives pour opérer un changement en faveur des produits soutenables. De plus, ils n'ont pas reçu la formation leur permettant de maîtriser la procédure pour modifier les cahiers des charges en ce sens, et ont rarement les compétences pour en rédiger les clauses techniques.

1. OCDE (1998b).

b. Analyse globale

Il n'existe dans le domaine des modes de consommation encore aucun engagement international juridiquement contraignant. Néanmoins, au travers d'Action 21 et de la Déclaration de Rio, de nombreux pays, parmi lesquels la Belgique, se sont engagés (de façon non contraignante) à mettre en place des modes de consommation soutenables. Le gouvernement fédéral belge a d'ailleurs repris cet engagement dans sa Déclaration de politique gouvernementale de 1995 (voir "Intentions générales du gouvernement" page 231). Mais d'une part, cet engagement ne porte que sur la dimension environnementale d'une politique de consommation durable. D'autre part, la politique qu'il a menée depuis lors n'a pas été aussi "active" qu'il le promettait dans cette Déclaration. La plupart des mesures prises ou considérées par le gouvernement étaient déjà à son agenda avant 1995, et n'ont été que lentement opérationnalisées. De plus, elles n'ont pas été coordonnées. Nous analysons ci-dessous la politique fédérale en matière de consommation soutenable, selon les 5 dimensions d'un développement durable, décrites dans la Partie 1 de ce rapport.

i. Conscience planétaire

Les effets des modes de consommation des pays industrialisés se répercutent mondialement. C'est pourquoi une approche planétaire de cette problématique se justifie. Action 21 appelle d'ailleurs tous les gouvernements à mettre en place des modes de consommation soutenables, mais demande aux pays industrialisés d'être les premiers, étant donné leur responsabilité dans l'émergence de certains problèmes environnementaux dus à leurs modes de vie (principe de responsabilités communes mais différenciées). En prenant quelques mesures pour rendre les modes de consommation plus soutenables, le gouvernement a commencé à répondre à cet engagement international[1].

ii. Intégration des composantes et vision à long terme

Comme le montre la description et l'analyse ci-dessus, les mesures ont été prises de façon disparate par le gouvernement. Tantôt pour atteindre une majorité politique (exemple: les écotaxes), tantôt pour être en ordre avec la législation européenne (exemple: le label écologique européen), mais rarement sur une initiative propre du Gouvernement. Une structure ad hoc (comme celle mise en place dans le domaine du climat, par exemple) chargée d'élaborer une véritable politique de changement des modes de consommation et de coordonner les différents ministères et niveaux de pouvoir impliqués par cette politique aurait donc été souhaitable pour tracer une ligne directrice. Cette structure est d'autant plus nécessaire qu'une stratégie visant à rendre les modes de consommation plus soutenables a des implications tant économiques que sociales et environnementales, et fait donc appel à plusieurs secteurs et niveaux de compétences (fédérales, régionales, locales mais aussi européennes).

1. La politique internationale du gouvernement fédéral, notamment en matière de commerce, met davantage en jeu cette dimension planétaire. Mais comme cette politique n'est pas traitée dans ce rapport, elle n'est pas non plus abordée ici.

Cette absence de ligne directrice et d'objectifs définis n'a pas donné jusqu'à présent de signaux clairs aux consommateurs, ainsi qu'aux producteurs, de la volonté du gouvernement de mettre en place des alternatives plus soutenables. Les effets négatifs d'une telle politique se situent tant sur le plan environnemental que sur le plan économique. Sur le plan de l'environnement, car cela retarde de véritables efforts de protection de l'environnement au travers des comportements économiques. Sur le plan économique car, d'une part, cela n'incite pas les entreprises à innover, développant ainsi un avantage comparatif d'ordre technologique qui pourrait être très profitable dans une petite économie ouverte comme la Belgique. D'autre part, dans les administrations publiques, des économies dans l'utilisation des matières premières pourraient être réalisées qui, dans le contexte des restrictions budgétaires, seraient les bienvenues. Cet élément est également valable pour les ménages.

iii.Reconnaissance des incertitudes scientifiques

Au manque général de volonté politique dans ce domaine (malgré les intentions officielles du gouvernement), s'est ajouté un autre obstacle: le climat économique peu favorable. Croissance modérée et chômage élevé ont rendu plus difficile l'adoption et l'application de mesures visant un changement des modes de consommation, sous prétexte que ces mesures nuiraient à la compétitivité des entreprises, ce qui se répercuterait ensuite négativement sur l'emploi. Le fait qu'il existait généralement peu d'études sur les impacts sociaux, économiques, et environnementaux probables de telles mesures, favorisait les controverses à leur sujet. Les craintes de conséquences socio-économiques négatives (comme celle citée ci-dessus) ont donc joué en défaveur de ces mesures. C'est une illustration des difficultés de la prise de décision en situation d'incertitude, caractéristique d'une approche de développement durable. Ceci montre à quel point il est nécessaire d'une part de pouvoir disposer, et donc de développer, des études scientifiques sur les différents impacts des mesures envisagées (tels que des écobilans ou des analyses coût / efficacité), pour pouvoir prendre des décisions sur base de toutes les connaissances actuelles, même si celles-ci restent caractérisées par des zones d'incertitude. Ces études devraient aussi pouvoir se pencher sur le choix de l'instrument le plus adéquat pour atteindre les objectifs fixés. Cette mission pourrait également être confiée à une structure ad hoc.

iv.Approche participative et responsable

La nécessité d'adopter une approche participative si l'on veut mettre en place des mesures visant un changement des modes de consommation est clairement apparue dans le cas de la législation sur les écotaxes, étant donné que ce type de mesure implique un grand nombre d'acteurs et d'intérêts différents. Des efforts ont été entrepris pour accroître cette participation depuis 1992, comme le travail accompli par la Commission de suivi sur les écotaxes et la création de la Commission pour l'étiquetage et la publicité écologiques. Le projet pilote en matière de greening favorise également la participation des administrations publiques à l'effort général de mise en place de modes de consommation soutenables. La participation organisée des acteurs concernés à l'élaboration et au suivi des mesures visant un changement des modes de consommation constitue un des facteurs de succès d'une politique de développement durable. Encore faut-il que ces acteurs, disposant souvent des connaissances nécessaires à la bonne mise en oeuvre des mesures, contribuent positivement au processus de participation.

Volet 2: Politiques de soutien

F. Cadre méthodologique

Les politiques de soutien décrites dans ce rapport sont des politiques fédérales menées dans des départements ayant d'autres compétences que les thèmes du rapport mais qui contribuent néanmoins à la réalisation des politiques ciblées sur ces thèmes. Il ne s'agit donc pas d'une description complète – ni d'une analyse globale - des politiques menées dans ces départements. L'objectif est uniquement d'identifier dans quelle mesure elles contribuent à la réalisation des objectifs relatifs aux thèmes de développement durable de ce rapport.

C'est pourquoi la description porte sur des intentions et mesures gouvernementales qui, sans être explicitement – ou du moins, exclusivement - orientées sur les thèmes considérés dans ce rapport, ont une influence clairement identifiable sur ceux-ci. Quant à l'analyse, elle vise à déterminer la contribution des différentes mesures prises - soit positive, soit négative - à la réalisation des objectifs des différentes politiques ciblées. En d'autres termes, elle vise à déterminer le degré d'intégration de la politique de soutien considérée dans des politiques ou stratégies ciblées sur un développement durable.

Les politiques de soutien ont été regroupées en dix catégories. Cette structure ne se réfère ni strictement aux départements ministériels existants, ni aux répartitions des portefeuilles ministériels. En effet, d'une part, la division des matières en départements ministériels ne correspond pas toujours à des secteurs ou fonctions uniques. La santé par exemple, recouvre plusieurs administrations. Par contre, l'administration des affaires économiques est ici ventilée en politique de changement des modes de consommation, politique de l'énergie et politique économique. D'autre part, les portefeuilles ministériels ne sont pas les mêmes d'une législature à l'autre et comme la période étudiée couvre deux législatures, une logique basée sur les responsabilités ministérielles aurait été source de difficultés. Les politiques prises en compte sont:

- l'emploi et les pensions;
- la santé;
- l'environnement;
- l'agriculture;
- l'énergie;
- les transports;
- l'économie;
- les finances;
- la justice et la sécurité;
- la recherche scientifique.

Comme dans le cas des politiques ciblées, l'approche comporte trois étapes.

Intentions générales du gouvernement

Les documents utilisés pour décrire les intentions générales du gouvernement sont les déclarations gouvernementales de 1992 et de 1995, les notes annuelles de politique générale des ministres et secrétaires d'Etat, les intentions générales formulées par le Conseil des ministres ou les plans et programmes du gouvernement. Pour plus de détails sur ces documents, se reporter au début de cette Partie 3.

Mesures prises par le gouvernement

Pour présenter la concrétisation des intentions générales du gouvernement, une description est faite des principales mesures fédérales telles que des lois, des arrêtés, des circulaires ou d'autres actions concrètes ayant lieu durant la période considérée.

Analyse de la politique menée

Tout en reprenant les précautions signalées au début de cette Partie, attirant l'attention sur les différences entre l'analyse et évaluation d'une politique, il faut aussi rappeler que l'analyse faite ne porte que sur les mesures qui sont en liaison avec les politiques ciblées et non sur l'ensemble de la politique considérée.

G. Emploi et pensions

Ce chapitre donne un aperçu de la politique fédérale en matière d'emploi et de pensions ainsi que du lien de ces politiques avec la pauvreté[1]. Au cours de l'après-guerre, les interlocuteurs sociaux (les organisations représentant les employeurs et les travailleurs) ont coopéré à la concrétisation de l'objectif de plein emploi au niveau professionnel, sectoriel et interprofessionnel dans le cadre établi par les pouvoirs publics. Au cours des années 90 un cadre d'orientation provenant du niveau européen y a été ajouté. A l'heure actuelle, la politique fédérale de l'emploi s'élabore entre d'une part, la tradition belge de concertation avec notamment les interlocuteurs sociaux et d'autre part, l'application du cadre européen qui prend une importance accrue.

Ce chapitre propose donc une description des politiques en matière d'emploi et de pensions qui sont liées à la lutte contre la pauvreté. En ce qui concerne les thèmes du changement des modes de consommation et de la protection de l'atmosphère et du milieu marin, leur lien avec les politiques d'emploi et de sécurité sociale n'a pas encore été suffisamment concrétisé pour faire l'objet de ce chapitre.

Au niveau fédéral, les politiques d'emploi sont administrées par le Ministère de l'emploi et du travail qui dépend du Ministre de l'emploi et du travail. Le secteur des pensions est administré par le Ministère des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement (MASSPE) qui dépend du Ministre de la santé publique et des pensions.

1. Les aspects de sécurité sociale de la politique de santé sont traités dans le chapitre "Santé" page 254.

1. Intentions générales du gouvernement

a. Intentions générales relatives à l'emploi

La déclaration gouvernementale fédérale de 1992 présente comme mission prioritaire l'intégration de la Belgique dans l'Union monétaire européenne et l'assainissement des finances publiques. Quant à la politique pour l'emploi, le gouvernement souligne l'importance d'un climat économique favorable et d'une politique spécifique en faveur des groupes défavorisés et des chômeurs. Le maintien de la compétitivité est posé comme condition de la croissance économique et de l'emploi.

La déclaration gouvernementale de 1995 prévoit un plan pluriannuel pour l'emploi tel qu'il a été défini par les chefs de gouvernement de l'Union européenne lors du Sommet de Essen en décembre 1994. En plus, elle annonce que les allocations de chômage seront liées, plus que ce ne fut le cas jusqu'alors, aux efforts de formation et de réintégration des bénéficiaires et que des anomalies dans la réglementation du chômage qui entravent ces efforts seront supprimées.

b. Intentions générales relatives à la sécurité sociale

Dans sa déclaration gouvernementale de 1992-1995, le gouvernement formule ses intentions concernant la Sécurité sociale[1]:

- une sauvegarde de la sécurité sociale basée sur le principe de la solidarité et l'assurance entre tous les citoyens;
- un financement plus transparent du régime;
- une stabilisation de l'intervention de l'Etat;
- une invitation aux organes de gestion paritaires à éliminer les mécanismes de fraude, à aborder efficacement le problème des cotisations impayées, à lutter contre toute forme d'usage impropre et à appliquer de façon uniforme le système de sécurité sociale.

La déclaration gouvernementale de 1995 met l'accent sur une sécurité sociale modernisée et prospective. Le gouvernement estime que la réduction progressive de la dette publique constitue la meilleure garantie pour le payement des pensions à l'avenir. Le régime des pensions sera modernisé en fonction des nouveaux types de ménages, des évolutions du marché et de l'objectif de réduction des conséquences financières du vieillissement de la population.

1. Un aperçu des risques couverts par la sécurité sociale est donné dans la Partie 2.

2. Mesures prises par le gouvernement

a. Mesures générales en faveur de l'emploi

Dans le contexte d'un chômage accru et conformément à la déclaration gouvernementale, le Ministre de l'emploi et du travail ouvre en 1993 la Table ronde pour l'emploi avec les interlocuteurs sociaux[1]. Cette Table ronde aboutit aux décisions suivantes:

- un plan d'embauche des jeunes (réduction des cotisations patronales de sécurité sociale lors de l'embauche de jeunes chômeurs);
- la rédaction, par le Conseil national du travail, d'un cadre juridique pour la prépension;
- l'introduction du droit à l'interruption de carrière à temps partiel;
- des mesures pour la redistribution du temps de travail dans les entreprises en difficulté.

Au cours de l'été 1993, le gouvernement lance un appel aux interlocuteurs sociaux pour conclure un pacte social concernant la sauvegarde de la compétitivité des entreprises, la promotion de l'emploi et la pérennité de la sécurité sociale. Quand, en automne 1993, il s'avère qu'un tel pacte n'est pas réalisable, le gouvernement prend lui-même l'initiative de promulguer le Plan global. Ce plan prévoit les mesures suivantes:

- la réduction du coût du travail pour les bas salaires;
- des contrats de travail plus flexibles pour les jeunes;
- l'adaptation du droit du travail en faveur d'une insertion plus flexible des travailleurs;
- l'encouragement de plans d'entreprise pour la répartition du temps de travail;
- des mesures pour la création d'emplois dans des secteurs qui ne sont pas ou peu pris en compte dans l'économie de marché;
- un blocage des salaires (en termes réels) pour la période 1995-96;
- l'application de l'indice santé[2] lors des indexations des salaires.

Au cours de la présidence belge de l'Union européenne, un Livre blanc sur la concurrence, la croissance et l'emploi est publié par la Commission européenne[3]. Ce document constitue le premier cadre de référence européen important en matière d'emploi. Le Livre blanc souligne que la politique d'emploi des états-membres de l'Union devra être orientée principalement sur:

- la formation continue répartie sur la carrière entière;
- la flexibilité en matière d'emploi;

1. Les interlocuteurs sociaux se sont mis d'accord sur les principes suivants: le plein emploi (en soulignant qu'il est impossible de l'atteindre moyennant des emplois à temps plein), l'accompagnement et la formation des chômeurs, les actions préventives contre le chômage de longue durée et des mesures en faveur d'une meilleure combinaison de la famille et du travail.
2. Le chiffre de l'indice santé est un indice de consommation qui ne comprend plus les produits suivants: tabac, alcool, fuel et diesel. Ces produits sont caractérisés par la part importante prise par les taxes dans leur prix de vente au détail.
3. Décembre 1993.

- la réduction des coûts salariaux pour les travailleurs ayant un faible niveau de formation;
- la rénovation fondamentale de la politique de l'emploi et la volonté de tenir compte des nouveaux besoins.

Au Sommet de Essen en décembre 1994, les chefs de gouvernement de l'Union européenne ont exprimé ces principes dans les cinq lignes directrices suivantes:

- l'encouragement de l'investissement dans la formation professionnelle;
- l'augmentation de l'intensité en emploi de la croissance par une organisation plus flexible du travail, l'encouragement d'initiatives qui tiennent compte de nouveaux besoins et une politique salariale qui stimule des investissements créateurs d'emploi;
- la réduction substantielle du coût salarial indirect (avec comme objectif premier, l'embauche de travailleurs);
- le passage d'une politique de l'emploi passive à une politique active[1] et la réduction des pratiques exerçant une influence négative sur la volonté de travailler;
- le renforcement des mesures en faveur des groupes gravement affectés par le chômage.

Les chefs de gouvernement de chaque Etat membre sont tenus de traduire les priorités définies à Essen dans un plan pluriannuel national pour l'emploi et ceci au sein du cadre de référence défini dans le Livre blanc.

Début octobre 1995, le plan pluriannuel belge est adopté par le Parlement. Il est centré sur les points suivants:

- réduction des coûts salariaux: les mesures existantes sont confirmées et la limite barémique pour l'application des réductions de cotisations patronales pour les bas salaires est relevée de sorte qu'à partir du 1er janvier 1996 un tiers des salariés appartiennent à cette catégorie;
- redistribution du temps de travail: renforcement des plans d'entreprises existants pour redistribuer le travail, extension de la possibilité d'interruption de carrière à temps partiel, réduction de la cotisation patronale lors du remplacement d'un travailleur optant pour une interruption de carrière (à temps partiel ou complet), amélioration du statut du travailleur à temps partiel, série de mesures dans le secteur public:
  - la redistribution du temps de travail;
  - l'introduction du droit au travail à temps partiel (pour ceux ayant épuisé leurs possibilités légales quant à l'interruption de carrière à temps partiel);
- amélioration de la politique de groupes-cibles axée sur les jeunes chômeurs, les minimexés, les chômeurs de longue durée et les chômeurs âgés;
- développement de nouveaux marchés du travail: amélioration du statut des chômeurs travaillant dans les services de proximité;
- accroissement des efforts en faveur de la formation des chômeurs et amélioration des régimes existants.

1. Les allocations de chômage sont utilisées comme une contribution au salaire, ce qui a un effet sur l'employeur et devrait stimuler l'emploi.

Début 1996 le gouvernement prend l'initiative de négocier un Contrat d'avenir avec les interlocuteurs sociaux. Ce contrat d'avenir vise à élaborer les mesures du Plan global et du Plan pluriannuel. Les discussions ne mènent pas à un accord de sorte que le gouvernement a pris lui-même l'initiative. La loi cadre du 26 juillet 1996[1] *relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité* résulte de cette initiative gouvernementale. Cette loi vise la maîtrise du coût salarial et de son évolution, qui doit aller de pair avec le maintien de l'emploi et avec l'adaptation automatique des salaires à l'index et aux hausses barémiques. La répartition du travail, les possibilités de réduction du temps de travail et la régulation du temps de travail doivent aller de pair avec une organisation flexible du travail. Concrètement, les interlocuteurs sociaux ont eu jusqu'au mois d'octobre 1996 pour fixer une marge salariale pour les deux années suivantes sur base de l'évolution des salaires attendue dans les trois pays voisins et principaux partenaires commerciaux (France, Pays-Bas, Allemagne). Comme aucun accord interprofessionnel n'a été établi, le gouvernement a fixé la marge salariale pour 1997-1998 à 6,1%.

Le Conseil européen d'Amsterdam fit un pas important pour mieux faire correspondre la politique de l'emploi dans les Etats-membres de l'Union européenne. Il y fut décidé que le Conseil européen lancerait des orientations annuelles, dont la politique de l'emploi des Etats membres devrait tenir compte. La mise en oeuvre de ces orientations sera évaluée chaque année au cours du Conseil européen auquel les Etats membres présentent leur rapport. Le Sommet européen de Luxembourg (novembre 1997) a lancé 19 orientations pour 1998. Ces orientations se situent dans quatre domaines: l'amélioration de la possibilité de faire appel à de la main d'oeuvre, le développement de l'esprit d'entreprise, la stimulation de la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs travailleurs et le renforcement de la politique de l'égalité des chances entre hommes et femmes.

A la fin d'avril 1998 le plan d'action belge pour l'emploi a été transmis aux instances européennes. Ce plan d'action résulte d'un processus de négociation entre les pouvoirs fédéraux, les régions et les partenaires sociaux.

b. Mesures en faveur de l'emploi liées à la politique de lutte contre la pauvreté

Comme le montre le point précédent, de nombreuses mesures en faveur de l'emploi ont été prises au niveau fédéral. Dans les rapports d'évaluation de la politique fédérale de l'emploi, dans les notes de politiques générale du Ministre de l'emploi et du Secrétaire d'Etat responsable de la politique de lutte contre la pauvreté, un certain nombre de mesures pour l'emploi liées directement à la politique de la lutte contre la pauvreté sont traitées[2]. Elles sont groupées autour de trois types de mesures, décrites ci-dessous.

1. MB 1/08/1996.
2. Seuls les principes généraux de ces mesures sont traités. Les données détaillées peuvent être trouvées dans les publications du Ministre de l'emploi et du travail. Un aperçu des mesures présentées dans ce rapport peut être trouvé par exemple dans le rapport d'évaluation de la politique fédérale de l'emploi, repris dans la bibliographie.

i. Mesures visant à accroître la demande de travail

Agences locales pour l'emploi

Des Agences locales pour l'emploi (ALE) peuvent être créées au niveau d'une ou de plusieurs communes. Seules certaines activités qui ne peuvent pas être exécutées dans le circuit de travail régulier et qui n'entrent pas en concurrence avec ce dernier peuvent être exécutées par les ALE (exemple: les tâches ménagères comme le repassage ou l'entretien du jardin). Ces tâches sont réalisées par des chômeurs de longue durée et des ayants droit au minimum de moyens d'existence (les minimexés). Cette mesure a été introduite en 1987. En 1994 un certain nombre de modifications ont été apportées:

- les ALE obtiennent le statut d'ASBL;
- en plus de leur allocation de chômage et compte tenu de certaines conditions la personne reçoit une allocation par heure de travail;
- les autorités locales peuvent faire appel aux ALE pour le soutien de leur politique de sécurité (gardes de villes);
- des sanctions temporaires sont introduites pour les chômeurs de longue durée qui refuseraient de travailler pour l'ALE.

Cette dernière mesure a été révisée par une circulaire ministérielle, insistant sur la participation volontaire du chômeur au système.

Emplois de service ou projets de réinsertion pour chômeurs de longue durée

Fin janvier 1998 une mesure concernant les projets de réinsertion pour les chômeurs de longue durée est entrée en vigueur. Par l'activation des allocations de chômage et l'exemption de cotisations sociales patronales, cette mesure vise à créer de nouveaux emplois pour les chômeurs de longue durée. Il s'agit de tâches qui ne sont pas ou plus exécutées, qui améliorent les conditions de travail ou l'environnement de l'entreprise. Les aides à l'emploi ne peuvent jamais être utilisées pour remplacer un emploi existant, mais pour créer un emploi supplémentaire. Des exemples sont les gardiens de parking, les pompistes ou les emballeurs dans une grande surface. Tous les employeurs peuvent bénéficier de cette mesure, à l'exclusion de l'Etat, des communautés, des régions (et des organismes publics y afférents) et des bureaux d'intérim.

Le travailleur est embauché sur base d'un contrat de travail fixé par arrêté ministériel. Un employeur peut introduire une demande d'un projet de réinsertion auprès de l'ALE de sa commune. L'avis de la représentation syndicale de l'entreprise doit être joint. Le directeur du bureau de chômage compétent de l'Office national de l'emploi (ONEm[1]) et le directeur du service d'emploi sous-régional compétent prennent une décision sur base du dossier et de l'avis de l'ALE. Afin de permettre au chômeur de quitter ce statut pour obtenir un véritable contrat de travail, un préavis plus court est prévu.

1. En Flandre: le Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (VDAB), en Wallonie: l'Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l'emploi (FOREm) et à Bruxelles: l'Office régional bruxellois pour l'emploi (ORBEm).

Prise en compte de l'économie sociale dans les marchés publics

Les entreprises d'"économie sociale" créent des emplois pour les personnes ayant des difficultés à entrer dans le marché du travail. Depuis le 1er juillet 1996 il est possible de créer des sociétés à but social[1]. Ainsi les entreprises d'économie sociale obtiennent une forme juridique plus stable.

Le 24 février 1997 la commission pour les marchés publics a élaboré des recommandations concernant l'intégration de clauses sociales dans les marchés publics. Ces recommandations sont surtout d'application pour des projets réalisés par les communautés et les régions. Elles ont été diffusées auprès des communes et des CPAS intéressés par cette problématique[2].

ii. Mesures influençant l'offre de travail

Le pouvoir fédéral dispose de plusieurs instruments qui ont un impact sur l'offre d'emploi. Il s'agit notamment de l'interruption de carrière à temps partiel ou du retrait définitif du marché du travail (prépension). Les places libérées doivent être occupées par des chômeurs, de sorte que ces derniers sont réinsérés dans le marché du travail.

Les mesures de suspension, de sanction et d'exclusion de la réglementation du chômage sont également considérées comme des mesures influençant l'offre de travail et ont une incidence sur la pauvreté. En effet, l'assurance chômage est en principe illimitée dans le temps en Belgique. Mais, il existe une réglementation de suspension des chômeurs de longue durée dont la volonté de travailler est mise en doute[3]. Une telle suspension ne s'applique qu'au chômeur qui, le jour où il reçoit l'avertissement:

- a moins de 50 ans;
- n'a pas repris le travail au cours d'au moins 6 mois sans interruption en tant que travailleur à temps plein, ne prouve pas un passé professionnel de 20 ans comme travailleur, ne bénéficie pas d'une exemption sur base d'activités pour une ALE;
- a droit à l'allocation forfaitaire comme cohabitant ou à l'allocation d'attente comme cohabitant.

Le bureau de chômage de l'ONEm détermine la durée moyenne de chômage, par sexe, par catégorie d'âge et par zone géographique. Si la durée de chômage d'un cohabitant est supérieure à 1,5 fois le chômage moyen de sa catégorie, il / elle recevra un avertissement (3 mois avant la fin de cette période). Normalement cet avertissement sera suivi d'une suspension, sauf si le chômeur peut démontrer qu'il sort du champ d'application de cette mesure. Le chômeur suspendu peut aller en appel d'une suspension pour les causes administratives suivantes: il ne pas remplit les conditions ci-dessus ou il fournit la preuve que le revenu du ménage net imposable se situe en dessous d'un certain minimum. Il peut également invoquer les causes de fond suivantes: il a fourni des efforts extraordinaires et ininterrompus pour trouver du travail, ou il présente une aptitude de travail très limitée ou partielle (ayant une influence significative sur ses chances de trouver un emploi dans une profession déterminée).

1. Loi du 13 / 04 / 1995 (MB 2 / 06 / 1995).
2. Les recommandations peuvent être obtenues auprès du secrétariat de la Commission interministérielle pour l'intégration sociale.
3. Un chômeur suspendu pour durée excessive du chômage peut de nouveau bénéficier d'une allocation de chômage si son revenu de ménage se situe sous un certain niveau, lors d'une modification de sa situation familiale ou en prestant le nombre nécessaire de jours de travail.

A côté de cette suspension pour cause de durée excessive du chômage, les chômeurs peuvent également être exclus temporairement ou définitivement pour d'autres raisons. D'une part, il y a des sanctions administratives résultant d'une faute ou d'une infraction du chômeur, par exemple le travail au noir ou la déclaration incorrecte de la situation familiale. D'autre part, un chômeur peut être exclu en raison de son comportement. Il s'agit en particulier du refus d'un emploi approprié, le fait de ne pas se présenter auprès d'un employeur ou du service de placement compétent lors d'une convocation, le licenciement, après avoir trouvé un emploi approprié, pour cause d'une attitude non coopérative sur le lieu de travail et enfin le refus ou l'arrêt d'un plan d'accompagnement.

Le tableau suivant donne, en fonction des motifs d'exclusion, un certain nombre de décisions d'exclusion de l'assurance chômage au cours de la période 1995-1998.

TABLEAU 28 - Nombre de décisions de suspension du chômage en fonction des motifs

	Suspensions pour cause de chômage de longue durée	Sanctions administratives pour cause de faute ou d'infraction par le chômeur	Exclusions en raison du comportement du chômeur
1995	22.274	14.370	19.319
1996	32.044	15.221	16.560
1997	19.918	15.691	16.413
1998	15.872	14.680	14.950

Source: *Rapport annuel de l'ONEm 1996-1998*

iii.Mesures en faveur de l'insertion des demandeurs d'emploi

Même si les communautés sont compétentes en ce qui concerne la formation professionnelle, le pouvoir fédéral reste un acteur important de l'accroissement des chances d'intégration des chômeurs.

Plan d'accompagnement

Le plan d'accompagnement pour les chômeurs poursuit un double objectif: d'une part, un accompagnement plus intensif des chômeurs de longue durée par les services régionaux de placement, d'autre part, un contrôle plus rigoureux par l'ONEm de la volonté de travailler des chômeurs indemnisés.

Cette mesure, entrée en vigueur en 1993[1] est surtout orientée vers les chômeurs de longue durée. A partir de 1999 cette mesure fédérale sera surtout axée sur la situation des jeunes chômeurs à faible taux de scolarité, en exécution de la directive européenne en cette matière.

Le plan d'accompagnement vise une meilleure intégration du chômeur demandeur d'emploi sur le marché du travail. Un contrat entre le chômeur et l'instance d'accompagnement fixe les droits et les devoirs des deux parties. L'instance d'accompagnement suit les démarches du chômeur pour trouver du travail et renseigne les initiatives (formation, apprentissages sociaux) qui pourraient l'aider dans sa recherche de travail. Ceux dont la coopération est insuffisante risquent une sanction, notamment la perte temporaire ou définitive de leur droit aux allocations de chômage.

1. Accord de coopération du 22 / 09 / 1992 *entre l'Etat, les communautés et les régions concernant le plan d'accompagnement* (MB 21 / 11 / 1992).

Création de programmes d'emploi pour les "ayants droit" au minimum de moyens d'existence

La loi du 13 février 1998[1] *portant diverses dispositions en faveur de l'emploi* stipulait que certains programmes d'emploi fédéraux[2] étaient ouverts aux bénéficiaires d'aide sociale qui sont inscrits dans le registre de la population mais qui, sur base de leur nationalité, n'ont pas droit au minimum de moyens d'existence[3].

La loi du 22 février 1998[4] prévoit l'activation du minimum de moyens d'existence par analogie avec l'activation des allocations de chômage dans plusieurs programmes d'emploi[5]. Les mesures d'application sont en préparation.

Instruments en faveur de l'emploi gérés par les CPAS

Si une personne doit prouver une période d'emploi afin d'obtenir la totalité de l'allocation sociale, le CPAS peut agir en tant qu'employeur pour cette même période[6]. Depuis le 1er janvier 1996 les possibilités de cet instrument d'emploi ont été élargies: sous certaines conditions les CPAS obtiennent une exemption complète de cotisations patronales pour l'occupation temporaire d'allocataires autres que les minimexés dans leurs propres services, dans des services de la commune ou dans une association à but social. Le plus souvent cet emploi comprend une formation adaptée sur le lieu de travail ainsi qu'un accompagnement intensif.

c. Réforme des pensions

La loi cadre du 26 juillet 1996[7] règle la réforme des pensions dans le régime des salariés. Elle s'applique au pensions qui prennent cours le 1er juillet 1997. Cette réforme résulte d'importants travaux préparatoires du gouvernement de 1992-1995, qui ont permis au gouvernement de 1995-1999 de donner à la réforme une base légale. La réforme des pensions est basée sur quatre lignes de force:

- la réduction de la croissance future des dépenses par le relèvement de l'âge de la pension de la femme au niveau de celui de l'homme et la fraction de calcul égale de la pension (45 années de carrière pour une carrière complète);
- l'introduction d'un *droit minimum par année de carrière* visant à répercuter le moins possible l'impact des inégalités entre hommes et femmes sur les pensions au niveau du droit du travail;
- l'assouplissement de l'accès à la pension minimale et l'octroi d'années de boni afin de répondre à la flexibilisation du marché du travail;
- le renforcement de la légitimation de la pension légale par:
  - le relèvement bisannuel du plafond salarial lors du calcul de la pension de retraite, conformément à la marge pour les hausses salariales réelles;
  - la liaison du droit minimal par année de carrière au salaire minimal;
  - la possibilité d'attribuer des hausses de bien-être sélectives.

1. MB 19/02/1998.
2. Il s'agit des Agences locales pour l'emploi, de l'embauche de personnel de maison, des Plan plus un, Plan plus deux et Plan plus trois.
3. C'est le cas s'ils ne sont pas apatrides ou réfugiés reconnus ou s'ils ne sont pas ressortissants d'un pays de l'UE, ayant exercé une activité en tant que travailleur salarié en Belgique.
4. MB 3/03/1998.
5. Loi du 22/11/1995 (MB 8/12/1995), AR du 28/05/1996 (MB 16/07/1996) et loi du 29/04/1996 (MB 30/04/1996).
6. Article 60§7 de la législation sur les CPAS (loi du 8/07/1976, MB 5/08/1976).
7. MB 1/08/1996.

3. Analyse des mesures

a. Mesures en faveur de l'emploi liées à la politique de lutte contre la pauvreté

i. Mesures visant à accroître la demande de travail

Les mesures prises pour augmenter la demande de travail s'inscrivent entièrement dans l'approche proposée par le pouvoir fédéral sous le nom d'activation.

Dans les Agences locales pour l'emploi, les allocataires du chômage et les minimexés sont utilisés pour répondre à une demande de travail qui n'est pas spontanément créée par le circuit de travail normal. Les projets de réinsertion des chômeurs de longue durée visent à augmenter la demande pour (re)créer des emplois qui, spontanément, ne sont pas ou ne sont plus créés par le marché. L'extension prévue aux "ayants droit" au minimum d'existence constitue un dernier pas dans cette évolution.

Les deux dernières mesures sont de date récente et l'analyse de leurs effets est donc impossible. Les ALE par contre sont actives depuis plus longtemps. Quantitativement, le système ALE est indiscutablement un succès: en 1995, 10.752 personnes étaient actives dans le système ALE. En 1998, il concernait 35.093 personnes. Les personnes exerçant un emploi ALE (le plus souvent des personnes avec un faible niveau de formation) reçoivent un salaire horaire, appelé chèque ALE. Sur le plan de la lutte contre la pauvreté et de la garantie d'un revenu suffisamment élevé pour des personnes vivant à la marge du marché du travail normal, ce supplément de revenu est jugé comme positif. Néanmoins, il y a lieu de poser plusieurs questions.

Le statut juridique du travailleur ALE reste vague car le chômeur travaillant en ALE bénéficie de prestations sociales (droits de pension, maladies professionnelles), tandis que le minimexé travaillant en ALE n'y a pas droit. La loi concernant les contrats de travail n'est pas d'application pour un travailleur ALE. Pour ce dernier aspect, le gouvernement prévoit de créer un contrat de travail spécifique.

Il n'est pas encore possible de se faire une opinion claire de l'efficacité de la réintégration des travailleurs ALE chômeurs ou minimexés dans le marché du travail. D'une part, les emplois ALE temporaires permettent-ils à la personne concernée d'acquérir suffisamment d'expérience de travail et de formation pour trouver un emploi "normal". D'autre part, le piège du chômage peut également jouer un rôle. Si pour certains types de ménages ou de catégories de chômeurs l'incitation financière est insuffisante pour accepter un emploi (à temps plein ou partiel) dans le circuit normal de travail, la réinsertion à partir du système ALE, peut être hypothéquée.

ii. Mesures influençant l'offre de travail

La politique de suspension de l'ONEm fait l'objet de plusieurs controverses. Certains se demandent si la politique de suspension de l'assurance chômage n'est pas une politique de transfert vers le système de minimum de moyens d'existence. Il est en effet supposé que les personnes suspendues font appel au minimum de moyens d'existence. Est-ce le cas?

Pour objectiver cette discussion sur base de résultats d'analyse, une étude a été réalisée en 1998[1]. L'extrapolation à la population entière des ayants droit au minimum de moyens d'existence de 1996 donne les chiffres suivants:

Sur 55.237 nouvelles demandes d'un minimum de moyens d'existence; 17.654 demandes étaient liées à la réglementation du chômage, dont:

- 6.843 chômeurs faisant appel au CPAS pour un supplément;
- 6.013 chômeurs faisant appel au CPAS pour une avance;
- 4.798 demandes de chômeurs suspendus dont:
  - 1.863 demandes pour cause de refus ou arrêt de travail;
  - 1.787 demandes pour cause d'une sanction administrative suite à une faute du chômeur;
  - 374 demandes pour cause d'une suspension suite à un chômage de longue durée;
  - 774 demandes dont la raison pour la suspension est inconnue.

Ces chiffres démontrent que presqu'un tiers des nouvelles demandes pour le minimum de moyens d'existence est lié à la réglementation de chômage. Les raisons sont diverses. Ainsi certaines allocations de chômage se situent en dessous du minimum de moyens d'existence. Ces chômeurs peuvent demander un minimum de moyens d'existence partiel. Souvent les chômeurs doivent attendre le payement de leur allocation de chômage (le temps nécessaire pour le traitement du dossier et celui pour le payement). Ces chômeurs peuvent demander une avance auprès du CPAS. Une troisième entrée importante dans le régime du minimum vital résulte d'une sanction par l'ONEm. Il s'agit de presque 4.800 chômeurs (moins de 10% des nouvelles demandes). Dans 38,8% des cas, il s'agit d'une suspension pour cause de refus ou arrêt de travail, dans 37,2% des cas d'une sanction administrative et dans 7,8% des cas d'une suspension pour cause de durée de chômage anormalement longue. La raison de suspension des autres 16,1% d'ex-chômeurs faisant appel au CPAS est inconnue.

Le nombre de chômeurs suspendus faisant appel à l'assistance sociale peut également être comparé au nombre total de personnes suspendues reprises dans les données de l'ONEm (voir tableau 28). De l'ensemble des chômeurs suspendus pour cause de refus ou d'abandon de travail et pour cause d'une sanction administrative respectivement 11,2 et 11,7% font appel (temporairement) à l'assistance sociale. Seule une partie marginale, soit 1,2% de l'ensemble des chômeurs suspendus pour cause de chômage anormalement longue demande l'assistance du CPAS.

Sur base de ces résultats d'analyse, s'il n'y a pas lieu de parler d'une politique de transfert de l'assurance chômage vers l'assistance sociale, il y a une série de problèmes à résoudre:

- au niveau administratif, un traitement suffisamment rapide du dossier de chômage reste prioritaire. Cela permet d'éviter qu'au cours du traitement de son dossier, le

1. Cette étude est basée sur une analyse des nouvelles demandes approuvées pour un minimum de moyens d'existence ou un équivalent (avances, etc.) au cours des neuf premiers mois de 1996 dans les dix plus grands CPAS et une enquête dans les petits CPAS. La comparaison des ces données avec les fichiers de l'ONEm permet une extrapolation qui a pour résultat les chiffres cités dans le texte. Des informations complémentaires peuvent être trouvées dans la publication de J. Wets e.a. (1998). p. 47-48.

demandeur d'une allocation de chômage soit obligé de faire appel au minimum de moyens d'existence comme avance de son allocation de chômage. A ce sujet il faut signaler que si cette personne est effectivement reconnue comme chômeur, l'ONEm remboursera ces montants.

- quant aux chômeurs qui demandent un minimum de moyens d'existence temporaire comme supplément de leur allocation de chômage, il s'agit souvent de jeunes qui reçoivent une allocation d'attente. Jusqu'à présent, l'augmentation de l'allocation d'attente au niveau du minimum vital n'est pas envisagée.
- enfin, il s'avère que la procédure de suspension concerne principalement le refus et l'abandon de travail et les sanctions administratives pour cause d'infraction (exemple: le travail en noir) du chômeur et non la suspension pour cause de chômage anormalement long. Cependant, il est permis de s'étonner du fait que des centaines de chômeurs cohabitants se retrouvent à l'assistance sociale. Un revenu de ménage suffisamment élevé (beaucoup plus élevé que le minimum de moyens d'existence) est en effet nécessaire pour remplir les conditions faisant d'eux des cas susceptibles d'être l'objet d'une telle suspension.

iii.Mesures en faveur de l'insertion des demandeurs d'emploi

L'approche du plan d'accompagnement et l'ouverture de divers programmes d'emploi pour les ayants droit au minimum de moyens d'existence présentent des aspects institutionnels importants. Les régions sont responsables du placement des chômeurs et les communautés sont responsables de la formation et de l'accompagnement des chômeurs tandis que le pouvoir fédéral marque en grande partie les limites financières de la politique. L'analyse de la politique ciblée a déjà montré que la politique de lutte contre la pauvreté se situe au point de rencontre de plusieurs compétences (du niveau communal jusqu'au niveau fédéral).

Il en va de même pour les mesures en faveur de l'insertion des demandeurs d'emploi. Elles exigent une vigilance particulière pour éviter que la distribution des compétences ne mène à un enchevêtrement de mesures dont l'objectif initial serait perdu de vue.

b. Réforme des pensions

Il faut d'abord souligner que le régime de pensions actuel s'inscrit dans le modèle belge de sécurité sociale. Ce modèle assure la population contre un certain nombre de risques sociaux qui augmenteraient le risque de pauvreté s'il n'y avait pas de sécurité sociale[1]. La préservation des pensions des salariés dans l'avenir peut donc être considérée comme une contribution importante à la politique de lutte contre la pauvreté. Compte tenu de l'évolution de la pyramide des âges, cette préservation passait sans nul doute par une réforme des pensions.

La façon dont la réforme des pensions prévoit la liaison entre le calcul égal de la pension pour hommes et femmes et l'égalité de droits des hommes et des femmes - par l'installation d'un droit minimum par année de carrière - constitue aussi un pas important dans la politique de lutte contre la pauvreté. En outre, grâce à ce *droit minimal par année de carrière* l'inégalité de rémunération du passé entre hommes et femmes n'est pas poursuivie dans leur pension. Un salaire minimum est garanti pour les années de carrière du passé (à condition d'un minimum de 15 années civiles d'emploi d'au moins un tiers de temps plein). Ce régime minimum corrige les inégalités entre d'une part les bas salaires et les carrières incomplètes (pour la plupart des femmes) et d'autre part les pensions

1. Voir à ce sujet la Partie 2.

plus élevées (pour la plupart des hommes). Cette correction se fait en finançant les pensions accrues des premières par une réduction des pensions des seconds. Sans cette mesure, les femmes bénéficieraient encore plus systématiquement d'une pension moins élevée que la pension des hommes, et dans beaucoup de cas, d'une pension inférieure à la pension minimale. Le lien avec la politique de lutte contre la pauvreté est évident: garantir aux pensionnés un revenu suffisant sans qu'ils soient obligés de faire appel aux dispositions de l'assistance sociale.

H. Santé

Ce chapitre donne un aperçu des politiques fédérales en matière de santé. Celles-ci sont constituées:

- de l'ensemble des mécanismes de solidarité qui font peser de façon équitable le prix des soins de santé sur l'ensemble de la population: il s'agit d'un secteur de la sécurité sociale[1];
- de toutes les mesures prises pour préserver ou rétablir la santé: il s'agit de la santé publique.

Les matières relevant de la sécurité sociale ont surtout des effets dans la lutte contre la pauvreté. Le système de soins de santé belge comporte un système d'assurance maladie publique et obligatoire faisant partie du système de sécurité sociale[2]. Il est associé à une organisation des soins basée sur une médecine libérale et il est principalement placé sous la responsabilité de l'Etat fédéral qui décide des réglementations, y compris sur les sources de financement. La cotisation à l'assurance maladie obligatoire est proportionnelle aux revenus salariaux. Pour certains types de soins (particulièrement les soins de première ligne et les médicaments), les patients ne paient qu'un certain pourcentage des frais encourus. Un pourcentage plus faible est d'application pour certaines catégories sociales à revenus très bas. Ce système veut ainsi préserver les principes fondamentaux de solidarité, d'équité, de liberté et de qualité des soins, tout en maintenant le coût du système belge, par rapport au PIB, dans la moyenne de l'OCDE[3].

Les mesures de santé publique sont plutôt en relation avec la protection de l'environnement (protection contre les produits nocifs) et le changement des modes de consommation (surveillance de la qualité des denrées alimentaires notamment). Les actions ciblées sur des pôles thématiques et protégeant également la santé sont traitées dans les chapitres consacrés à ces politiques (par exemple les mesures relatives à l'ozone sont traitées dans le chapitre consacré à la politique de protection de l'atmosphère). Une brève incursion dans le domaine de l'emploi et du travail traitera des informations pertinentes relatives à la protection de la santé dans le cadre du travail, considérant que ces mesures accroissent la "qualité" des produits consommés du point de vue social. La répartition des compétences en matière de santé publique entre l'état fédéral, les régions et les communautés est exposée dans la Partie 1, chapitre Cadre institutionnel.

1. Les aspects d'assurance chômage et de réforme des pensions sont traités dans le chapitre précédent.
2. Chargée des allocations familiales, de l'assurance chômage, des pensions...
3. Les dépenses totales de santé ont représenté 7,6% du PIB en 1997, c'est-à-dire exactement la moyenne (non pondérée) des pays de l'OCDE (OCDE 1999).

Au niveau fédéral, les politiques de santé sont administrées par le Ministère des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement (MASSPE) et plus précisément par l'administration de la sécurité sociale qui dépend du Ministre des affaires sociales, l'administration de la santé publique qui dépend du Ministre de la santé publique et des pensions et par le service des affaires environnementales qui dépend du Ministre de l'environnement (pour les labels écologiques).

1. Intentions générales du gouvernement

En matière de santé, les objectifs généraux du gouvernement fédéral sont:

- *la simplification de la législation sur la sécurité sociale et la meilleure transparence du fonctionnement et des structures des régimes* (Accord de gouvernement du 9 mars 1992);
- *la modernisation de la sécurité sociale dans le but de l'adapter aux nouvelles données économiques et sociales et de continuer à garantir, pour l'avenir, une protection sociale à part entière pour la population. La maîtrise des dépenses sera réalisée sur la base de la norme légale existante par le biais de la responsabilisation de tous les acteurs. Cette maîtrise permettra de garantir l'accès aux soins de santé, également pour l'avenir, et en particulier pour les groupes socialement fragiles. Elle garantira également que les soins de santé soient à la fois de haute qualité et financièrement abordables.* (déclaration gouvernementale et accord de gouvernement du 28 juin 1995).

En ce qui concerne la sécurité sociale, les lignes directrices relevées dans les notes de politique générale sont:

- *une meilleure maîtrise de la croissance des dépenses en matière de soins de santé* qui doit être atteinte *entre autre par une plus grande responsabilisation de tous les partenaires concernés. Cet objectif est lié au développement des instruments nécessaires pour la maîtrise des dépenses à chaque niveau*. L'utilisation des profils médicaux (données sur les habitudes de prescription) et du système des enveloppes budgétaires (budgets fixes par secteur) sera élargi, tout en conservant à la sécurité sociale son rôle de pilier de la cohésion sociale dans la société (Accord de gouvernement 1992);
- dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, la généralisation progressive du droit à l'assurance maladie et les mesures améliorant l'accessibilité aux soins de santé pour des groupes défavorisés de la population (Accord de gouvernement 1995).

Du côté de la Santé publique, les priorités sont orientées vers[1]:

- le concept de santé publique tel que défini par l'Organisation mondiale de la santé (OMS): l*a santé est un état général de bien-être physique, mental et social et pas seulement l'absence de maladie ou d'infirmité*;
- une organisation efficace et accessible des soins de santé, au sein de laquelle le patient occupe une place centrale;
- une politique efficace des denrées alimentaires: tant l'offre de denrées alimentaires saines que la fourniture d'information au sujet d'habitudes alimentaires saines;
- une interaction constante entre la politique de santé publique et la politique menée dans d'autres domaines et une revalorisation de la dimension santé au sein de la politique globale.

1. Notes de politique générale du Ministère des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement (1996). pp.1 et 8.

Traditionnellement, le secteur de la santé publique est divisé entre la médecine curative, la médecine préventive et le secteur des denrées alimentaires. Ce sont les deux derniers secteurs qui sont plus particulièrement liés aux thèmes choisis pour ce rapport.

2. Mesures prises par le gouvernement

a. Mesures prises liées à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Les problèmes de santé spécifiques aux personnes appartenant aux groupes sociaux défavorisés sont de deux types: d'une part, des problèmes financiers pour entrer ou pour rester dans le système de l'assurance soins de santé et pour payer les frais médicaux, d'autre part, un moins bon état de santé général, lié à leurs conditions de vie (nourriture, logement, stress…).

i. Dans le cadre de la sécurité sociale

Des mesures ont été prises pour permettre aux personnes dont la situation financière est difficile de bénéficier d'une couverture correcte de leurs soins de santé. Elles sont résumées ci-dessous[1]. Ces mesures sont centrées sur l'accès au système de sécurité sociale, sur le montant du ticket modérateur (part non remboursée des frais de santé) et sur les catégories qui ont droit à un remboursement plus élevé.

Augmentation du nombre de catégories bénéficiant de remboursements plus élevés

Les frais médicaux sont partiellement remboursés aux patients. Les veuves, orphelins, invalides et pensionnés (VIPO) avaient droit à des remboursements plus élevés. L'arrêté royal du 16 avril 1997[2] leur a adjoint:

- les bénéficiaires du minimex;
- les personnes à qui un CPAS accorde des secours;
- les personnes âgées qui bénéficient d'un revenu garanti;
- les handicapés;
- les bénéficiaires d'allocations familiales majorées (accordées pour certains types de difficultés financières);
- ceux qui sont à la charge de toutes ces personnes.

Ce remboursement plus élevé n'est accordé que si le montant des revenus annuels ne dépasse pas[3] 465.211 BEF pour le titulaire, majoré de 86.123 BEF par personne à charge.

Instauration d'une franchise sociale et fiscale

Pour limiter l'impact négatif des tickets modérateurs (part non remboursée des frais de santé) sur l'accessibilité aux soins, des franchises sociales et fiscales ont été instaurées. Au-delà d'un certain montant annuel de tickets modérateurs payés par le patient, l'inté-

1. Informations provenant de l'*Aperçu de la sécurité sociale en Belgique* (1998).
2. AR du 16/04/1997 *portant des mesures visant à étendre le droit à une intervention majorée de l'assurance soins de santé à d'autres catégories d'ayant droits en application des articles 11, 1° et 49, de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions* (MB 30/04/1997, troisième édition).
3. Au 01/01/1998.

gralité des frais médicaux est remboursée. Ce montant est fonction des caractéristiques sociales et de revenu du patient.

Amélioration de l'accessibilité à la sécurité sociale

De trop nombreuses personnes étaient exclues du système de sécurité sociale (en 1997, environ 100.000 personnes vivant en Belgique[1]). L'arrêté royal du 25 avril 1997 *portant des mesures visant à généraliser et assouplir l'accès au régime de l'assurance soins de santé en particulier pour les groupes socio-économiques défavorisés*[2] a été pris pour remédier à cette situation.

Cette réforme appliquée depuis le 1er janvier 1998 modifie notamment les dispositions relatives à l'inscription, à la réinscription et au paiement de la cotisation mensuelle personnelle, ce qui permet à des personnes exclues de l'accès aux soins de santé, comme les personnes sans domicile fixe, d'intégrer ou réintégrer le système de soins.

Une autre mesure[3] supprime le stage au moment de l'inscription, la condition de résidence préalable à l'inscription et la première cotisation majorée. Il procède aussi à d'autres aménagements techniques permettant aux personnes les plus pauvres d'entrer plus facilement dans le système de la sécurité sociale.

Ces mesures ont pour effet de diminuer drastiquement le nombre de personnes n'ayant pas droit à l'assurance soins de santé. Il ne reste en fait qu'une seule condition restrictive: être inscrit au registre de la population en Belgique (ce qui exclu donc les candidats réfugiés et les réfugiés clandestins).

Une autre mesure prise est l'introduction de la carte d'identité sociale[4], qui parce qu'elle fera office de carte d'assurance-maladie informatisée simplifiera les formalités administratives.

Montant des remboursements selon le statut social du malade lors de l'hospitalisation

Les frais d'hospitalisation, surtout de longue durée, pèsent lourd dans un budget familial. Une nouvelle réglementation[5] permet de réduire le montant dû après 90 jours pour:

- les bénéficiaires d'allocations majorées et aux chômeurs de longue durée;
- les titulaires qui ont des personnes à charge;
- les titulaires tenus de payer une pension alimentaire par une décision judiciaire ou acte notarié;
- ceux qui sont à la charge de toutes ces personnes.

Les réductions sont fonction du temps d'hospitalisation.

1. Rapport d'avancement (1998). p.20.
2. MB 19/06/1997.
3. AR du 29/12/1997 *modifiant l'AR du 3/07/1996 en exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14/07/1994* (MB 31/12/1997, deuxième édition).
4. AR du 18/12/1996 (MB 7/02/1997).
5. L'AR 15/10/1997 *modifiant l'AR du 5/03/1997 fixant le montant de la réduction de l'intervention de l'assurance en cas d'hospitalisation ou de séjour dans un centre de rééducation* (MB 17/10/1997).

ii. Dans le cadre de la santé publique

Les problèmes de santé publique spécifiques aux couches les plus pauvres de la population (état de santé moins bon, mortalité plus élevée, tuberculose et autres affections pulmonaires chroniques, diabète[1]…) ne dépendent pas seulement de la politique fédérale de santé publique. Des mesures[2], comme le renforcement de la prévention dans les quartiers les plus défavorisés, l'amélioration de la prévention et de la détection des maladies sociales, sont en effet principalement du ressort des communautés.

Une vaste enquête sur la santé des belges a été menée en 1997[3]. Les résultats de cette enquête ont actuellement été analysés en fonction du sexe, de l'âge, du niveau de diplôme et de revenu, de la santé subjective et de la consommation de tabac. Les données seront accessibles à d'autres centres de recherches. De telles données permettent notamment de mieux définir les problèmes de santé spécifiques aux populations les plus défavorisées.

b. Mesures prises liées à la protection de l'atmosphère, des océans et du milieu marin

Les produits qui ont des effets néfastes sur l'environnement (dioxines, pesticides, PCB…, voir Partie 2) ont généralement aussi des effets négatifs sur la santé humaine. Une synergie doit donc être établie entre les mesures prises pour préserver la santé humaine et pour protéger les écosystèmes.

i. Plan santé-environnement

La Belgique s'est engagée à préparer un plan de santé-environnement pour 1997, dans le cadre de la préparation de la conférence "Environnement et santé: le partenariat du 21ème siècle – mise en œuvre pratique", organisée par le Comité européen de l'environnement et de la santé et par le comité mixte OMS / Commission économique qui aura lieu à Londres en 1999. En 1995, un groupe technique a fait un bilan des pathologies liées aux nuisances environnementales, afin de dégager les problèmes les plus urgents. En résumé, leurs conclusions sont que les cancers et les allergies sont fortement liés aux problèmes d'environnement et qu'il est d'autant plus difficile de mesurer les effets de l'environnement que plusieurs produits peuvent agir en synergie. La pollution de l'air à l'extérieur (pollution automobile…) comme à l'intérieur ("indoor pollution") et la présence de pesticides et de nitrates dans l'eau et l'alimentation sont citées parmi les sources principales de dangers pour la santé humaine. Des programmes visant à appréhender l'exposition totale des citoyens aux nuisances de l'environnement sont préconisés, ainsi que la promotion de nouvelles formations pour les médecins, le développement de nouveaux services d'assistance à la population, l'extension de canaux d'information à travers le corps médical… Un groupe de travail a été instauré en 1998 pour la préparation de la conférence de Londres. Il se basera spécifiquement sur les compétences fédérales en matière de normes de produits, qui ont une influence sur la qualité de l'environnement.

1. Rapport d'avancement (1997), p.21 et Rapport d'avancement (1998), p.20.
2. Ces mesures sont proposées dans le Rapport d'avancement (1997). p.23.
3. Réalisée par l'Institut scientifique de santé publique – Louis Pasteur en collaboration avec l'INS et le Centre Universitaire de Limbourg. Plus de 10.000 personnes ont été interrogées dans tout le pays. L'enquête visait principalement à répondre aux questions suivantes: 1) comment les personnes interrogées perçoivent-elles leur propre état de santé? 2) dans quelle mesure utilisent-elles les services de soins de santé (visites chez le généraliste, le spécialiste, consommation de médicaments…)? 3) prennent-elles des mesures pour protéger leur santé (style de vie: consommation de tabac, habitudes alimentaires, excès de poids, etc.) et pour prévenir les maladies (services préventifs: dépistage du cancer par exemple).

ii. Protection des travailleurs dans l'exécution de leur travail

Le Ministère de l'emploi et du travail a une compétence commune avec le Ministère des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement: la mise sur le marché des produits dangereux. Il est aussi responsable du bien-être des travailleurs, défini comme "sécurité du travail, protection de la santé du travailleur au travail, charge psychosociale occasionnée par le travail, ergonomie, hygiène du travail, embellissement des lieux de travail, mesures prises par l'entreprise en matière d'environnement pour ce qui concerne leur influence sur les points précédents et synergies entre ces points[1]."

Le projet de loi relatif aux garanties que doivent présenter les produits utilisés dans les entreprises en matière de sécurité et de santé des travailleurs en vue de leur bien-être est coordonné à celui sur les normes de produits. Il est basé sur la directive européenne concernant la mise en œuvre des mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail[2]. Ce projet de loi vise à instaurer un contrôle sur la mise sur le marché des produits dangereux, allant de règles spécifiques pour l'étiquetage à l'interdiction d'utilisation.

iii. Produits particuliers ayant fait l'objet de réglementations spécifiques

Dioxines

C'est un groupe de substances produites indirectement dans plusieurs procédés chimiques (fabrication de papier blanchi au chlore, incinération des déchets contenant du chlore…). En 1994, une étude de l'OMS[3] montrait que de toutes les villes examinées dans le monde, Liège était une de celles où le taux de dioxines dans le lait maternel était le plus haut. La toxicité des dioxines à haute dose est bien connue (dommages à la peau, cancers, cf. l'accident de Seveso), mais leurs effets par une action répétée à de très faibles doses sont moins connues. En 1998, l'OMS a fait passer la limite acceptable de 10 picogrammes / kg de poids corporel / jour pour la dioxine la plus toxique à 4 picogramme / kg / jour, vu les effets sur le développement neurologique et le système immunitaire. En Belgique un groupe de travail composé de représentants des administrations (des régions et du fédéral) et de scientifiques suit la quantité de dioxines dans le lait, principalement aux abords des incinérateurs. On a pu observer une diminution de la quantité de dioxines dans le lait de vache suite à la diminution de la pollution provenant des incinérateurs de déchets et un arrêté a été pris le 23 avril 1998[4] sur les quantités maximales de dioxines que peut contenir le lait pour pouvoir être vendu.

Dérégulateurs du système hormonal

Il s'agit de divers produits chimiques, dont l'origine peut être naturelle mais qui proviennent principalement des activités humaines. Ils ont des effets à très petites doses sur le système hormonal de l'homme et des animaux, notamment sur le système reproducteur (observation de malformations, de dysfonctionnements, principalement dans la descendance des personnes qui ont été en contact avec le produit). Des pesticides et les PCB (polychlorobiphényles) sont les produits les plus souvent cités comme responsables des ces effets. Un inventaire des sources et des effets constatés sur la santé est prévu.

---

1. Loi du 4 / 08 / 1996 *relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail* (MB 18 / 09 / 1996) et AR du 27 / 0319 / 98 (MB 31 / 03 / 1998).
2. Directive 89 / 391 *concernant la mise en oeuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail*. Le projet de loi a été voté le 28 / 01 / 1999 (MB 14 / 04 / 1999).
3. WHO (1995).
4. MB 12 / 06 / 1998.

Autres produits

L'institut scientifique de santé publique – Louis Pasteur procède actuellement à des études épidémiologiques sur des sujets spécifiques tels l'ozone ou les risques liés au plomb et au cadmium.

c. Mesures prises liées au changement des modes de consommation

Ces mesures sont principalement liées à la sécurité des denrées alimentaires et à la maîtrise de la consommation de soins et de médicaments. Elles s'attellent principalement aux aspects économiques et sociaux des modes de consommation pour garantir la pérennité du système de santé publique belge. Elles cherchent aussi à lutter contre certaines formes de pollution.

i. Denrées alimentaires et produits dits de consommation

La qualité des denrées alimentaires, ainsi que l'équilibre alimentaire sont essentiels à la santé, et donc au bien-être de la population. Les autorités prennent depuis longtemps des mesures pour contrôler la qualité des aliments et protéger la santé des consommateurs. Mais ces activités ont pris ces dernières années une importance particulière. La première raison est la réalisation du marché unique européen, qui impose des standards de qualité équivalents dans tous les pays membres. La seconde raison est liée aux problèmes croissants posés par des substances toxiques, qui sont utilisées ou rejetées dans le cadre d'activités économiques et qui se retrouvent dans les denrées alimentaires (par exemple les pesticides).

Qualité des denrées alimentaires

L'Inspection générale des denrées alimentaires (IGDA) localisée au sein du Ministère des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement s'est principalement attelée à négocier et transposer une série de directives européennes garantissant la qualité des denrées alimentaires et des produits dits de consommation[1] (c'est-à-dire les produits que le consommateur ingère, inhale ou qui entrent en contact avec sa peau à l'exception des médicaments). Citons comme réglementations horizontales importantes, l'AR du 7 février 1997 *relatif à l'hygiène générale des denrées alimentaires*[2], l'AR du 17 février 1997 *concernant les édulcorants destinés à être employés dans les denrées alimentaires*[3], l'AR du 9 octobre 1996 *concernant les colorants destinés à être employés dans les denrées alimentaires*[4], l'AR du 21 avril 1994 f*ixant les teneurs maximales pour les résidus de pesticides autorisées sur et dans les denrées alimentaires*[5], et l'AR du 22 mai 1997 *interdisant le commerce de denrées alimentaires qui sont mélangées avec des objets dans le même emballage*[6]. Pour un inventaire complet et une analyse des réglementations dans le domaine des denrées alimentaires, l'étude du VITO sur les possibilités d'intégration des aspects santé et environnement dans la normalisation des denrées alimentaires[7] peut être consultée.

1. Sur base de la loi du 24 / 01 / 1977 *relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits* (MB 8 / 04 / 1977).
2. MB 25 / 04 / 1997.
3. MB 10 / 04 / 1997.
4. MB 01 / 02 / 1997.
5. MB 08 / 07 / 1994.
6. MB 31 / 05 / 1997.
7. VITO (1998).

Plusieurs actions préventives ont été prises dans le cadre du suivi de l'action "Consom Alert"[1]. Une série de mesures ont également été prises dans le secteur de la viande, qui a fait l'objet d'une attention croissante ces dernières années. Le gouvernement a renforcé la prévention en matière d'hygiène pour éviter des cas d'encéphalopathies spongiformes bovines transmissibles (ESB, "maladie de la vache folle")[2]. Cependant, il faut remarquer qu'une série d'aliments ne fait encore l'objet d'aucune réglementation, comme par exemple les produits de la mer, les chips et les snacks, les plats préparés, etc.

Etiquetage, labels et publicité

En matière d'étiquetage, plusieurs arrêtés royaux sont venus compléter l'AR du 13 novembre 1986 *relatif à l'étiquetage des denrées alimentaires pré-emballées*[3]. Quant à l'étiquetage nutritionnel réglementé par l'AR du 8 janvier 1992[4], il reste facultatif.

En matière de labels de qualité et de labels "bio", seul un petit nombre est reconnu et réglementé par les autorités (fédérale ou régionales). Or, plusieurs problèmes se posent qui induisent les consommateurs en erreur et rendent leurs choix plus difficiles, comme par exemple, la prolifération de labels dans certains secteurs (exemple: 13 labels dans le secteur de la viande) ou l'absence de justification valable de labels (exemple: le label viande sans hormones est parfois utilisé, alors que la présence d'hormones dans la viande est interdite).

En matière de publicité dans le secteur du tabac, le gouvernement a voté une loi[5] interdisant la publicité pour les produits du tabac (dans un objectif de santé publique), avant même qu'un accord sur ce sujet ait pu être trouvé au niveau européen[6]. Cette mesure a suscité de vives réactions de la part des groupes dont une partie des activités étaient financées par les revenus de la publicité du tabac.

L'information disponible sur les denrées alimentaires et sa diffusion ont été améliorées. Les banques de données Nubel comprenant des données sur la valeur nutritionnelle des aliments et EFID comprenant des données sur les aliments qui peuvent provoquer des allergies ou des intolérances ont été développés. Des brochures spécifiques sur certains sujets, comme le tabac, ont été réalisées. Dans le domaine de la viande, le gouvernement a voulu mieux informer la population sur son alimentation (conférences, brochures d'information, etc.). Il a aussi informé les personnes professionnellement concernées des nouvelles exigences légales sur les comportements à adopter pour éviter des cas d'ESB et de transmission à l'homme. Ceci a été fait par des circulaires ministérielles et des campagnes de prévention.

1. Système européen d'échange rapide d'information sur les dangers découlant de l'utilisation des produits de consommation.
2. AR du 22/12/1997 *déclarant nuisibles certains produits d'origine animale présentant des risques au regard des encéphalopathies spongiformes bovines transmissibles* (MB 13/01/1998), et AR du 04/07/1996 (MB 3/09/1996), modifié par l'AR du 22/12/1997 (MB 13/01/1998) *relatif aux conditions générales et spéciales d'exploitation des abattoirs et autres établissements*.
3. MB 02/12/1986.
4. MB 21/02/1992.
5. Loi du 10/12/97 *interdisant la publicité pour les produits du tabac* (MB 11/02/1998).
6. Une directive a été adoptée le 13/05/1998 interdisant progressivement toute publicité pour le tabac.

Renforcement des contrôles et des capacités

Pour renforcer les contrôles de qualité des denrées alimentaires, le gouvernement a réglementé le contrôle officiel des denrées alimentaires et des autres produits[1]. Il a aussi instauré une autorisation préalable[2] que doivent obtenir pour exercer leurs activités tous les établissements de fabrication ou de traitement des denrées alimentaires en vue de leur exportation, de même que le commerce de gros et de détail et le secteur horeca. Quant aux capacités humaines, alors que les notes de politiques générales prévoyaient depuis 1992 une augmentation des capacités humaines de l'IGDA pour renforcer les contrôles, ce n'est qu'en 1997 que 40 nouveaux contrôleurs ont été engagés.

Dans le secteur de la viande, suite aux problèmes liés aux stimulateurs de croissance (hormones) et aux encéphalopathies spongiformes bovines transmissibles, les principaux objectifs du gouvernement ont été de rétablir la crédibilité de la chaîne de production de viande bovine (lutte contre l'utilisation des hormones et contre la maladie de l'ESB) et de renforcer l'Institut d'expertise vétérinaire (IEV) pour rendre plus efficace la détection des fraudes et l'application des sanctions. Il a répondu à ces objectifs:

- en renforçant la réglementation, les contrôles et les sanctions (exemple: la loi du 11 juillet 1994[3] est venue renforcer la loi du 15 juillet 1985[4] pour lutter contre l'utilisation illégale d'hormones dans l'engraissement des animaux, voir aussi chapitre Justice et sécurité);
- en accroissant les capacités humaines de l'IEV et ses pouvoirs de contrôle;
- en améliorant la coordination entre les actions des départements concernés notamment entre l'Agriculture et la Santé publique pour pouvoir contrôler l'ensemble de la chaîne alimentaire. Une Task force interdépartementale et une cellule multidisciplinaire contre la fraude dans le secteur de la viande composée de représentants de la Santé publique, de l'Agriculture, de la Justice, des Affaires économiques, des Affaires sociales, des Finances et de l'Intérieur a également été mise en place.

ii. Santé publique

Conseil supérieur de l'hygiène (CSH)

Le CSH est un organe d'avis sur toutes les questions relevant de la santé publique; il est composé d'experts. Le champ d'action du CSH s'est petit à petit élargi ces dernières années étant donné que les domaines couverts par la santé publique se sont eux-mêmes étendus. Par conséquent, la composition du CSH et sa structure ont été modifiées pour prendre en compte les nouvelles disciplines concernées par les problèmes de santé publique et pour adapter les groupes de travail aux nouvelles tendances[5]. Le CSH fait ainsi appel à des disciplines très variées, et s'occupe tant des aspects purement médicaux des maladies, que de l'hygiène du milieu, de l'alimentation et de la nutrition.

1. AR du 9/01/1992 (MB 21/02/1992) modifié par l'AR du 14/09/1995 (MB 27/10/1995).
2. AR du 04/08/96 (MB 13/08/1996).
3. MB 4/10/1994.
4. MB 4/09/1985.
5. AR du 31/05/1996 *relatif à la réorganisation du Conseil supérieur d'hygiène* (MB 8/10/1996), et MB du 15/12/1995 *approuvant le règlement d'ordre intérieur du Conseil supérieur d'hygiène* (MB 27/01/1996).

Médicaments

Du point de vue de la qualité, l'Inspection de la pharmacie a pour mission essentielle de veiller à ce que le malade puisse disposer de médicaments présentant les garanties requises d'efficacité, d'innocuité, de qualité, qu'il s'agisse de médicaments immunologiques, radiopharmaceutiques, homéopathiques, de dérivés du sang humain ou d'autres médicaments. Les contrôles portent sur tous les échelons de la distribution, du producteur au pharmacien d'officine ou d'hôpital.

Du point de vue de la quantité de médicaments consommés en Belgique, le rapport de l'OCDE[1] relève que les dépenses en produits pharmaceutiques par habitant sont parmi les plus hautes des pays membres de l'organisation. Mais il montre qu'en même temps, le nombre de prescriptions par habitant est inférieur à la moyenne de ces mêmes pays. La différence peut être due à plus d'achats de médicaments hors prescription et / ou à un prix plus élevé des médicaments prescrits. Ceci peut être à relier au fait que très peu de médicaments génériques (qui ne sont plus sous licence et donc moins chers) sont autorisés à la vente en Belgique.

Les Ministres des affaires sociales et de la santé publique coopèrent pour la maîtrise des dépenses dans le secteur de la consommation de médicaments. Des mesures sont prévues pour la promotion de l'usage efficace des médicaments[2] en informant objectivement médecins, pharmaciens et patients dans leurs comportements respectifs de prescription, délivrance et consommation de médicaments. Ce projet comprend une base de données intégrée, consultable électroniquement (Pharma-Net), des projets pilotes vers les médecins généralistes… La maîtrise structurelle des dépenses en matière de médicaments peut en effet se faire par la collecte et l'utilisation des données relatives au profil prescripteur et par une évaluation qualitative détaillée du comportement de prescription. L'évaluation du profil prescripteur des médecins se poursuivra dans le futur.

Soins

Un des problèmes pour la maîtrise des coûts des soins de santé peut être le comportement des prescripteurs. En effet, le financement à l'acte mène à une inflation des coûts de la pratique médicale. De plus, les moyens sont alloués aux différents secteurs de production de soins en se basant sur une projection dans le futur de l'évolution récente des dépenses pour chaque catégorie de prestation et par catégorie de titulaire. Il y a peut-être ici confusion entre "besoins" et "production de soins".

De façon à maîtriser les dépenses en soins de santé, la responsabilisation de l'ensemble des acteurs est donc nécessaire. Le recours au système d'enveloppes (budget fixes par secteur) est élargi progressivement à l'ensemble des activités de la sécurité sociale liées aux soins de santé. L'offre médicale et paramédicale doit bien sûr être adaptée tant à l'évolution des besoins des malades qu'à celle de la technique. La programmation des services médico-techniques et des appareils médicaux lourds doit donc être élaborée en tenant compte des besoins réels, ce qui explique l'importance de la récolte d'informations (voir point suivant).

L'objectif de l'introduction d'un dossier médical généralisé est de diminuer la répétition inutile d'actes médicaux par des médecins qui ignorent ceux qui ont déjà été faits. C'est une condition indispensable à la maîtrise des dépenses et au changement des modes de consommation en matière de soins de santé.

1. OCDE (1999).
2. En exécution de l'article 179 de la loi du 26 / 04 / 1996 *portant des dispositions sociales* (MB 30 / 04 / 1996).

Banques de données

Une base de données médicales fiable et complète est nécessaire pour déterminer les meilleurs traitements en fonction des besoins et pour les relier à leur coût, sans pour autant limiter l'autorité du médecin traitant. Dans le domaine hospitalier un système d'information regroupant les "résumé clinique minimum", "résumé infirmier minimum" et "résumé financier minimum"[1] permet de suivre les besoins des consommateurs de soins de santé par type de pathologie, les soins médicaux qui leur ont été donnés, de les mettre en relation avec leur âge, sexe, statut social et lieu d'habitation.

En plus de l'enquête de l'Institut Louis Pasteur (voir “Dans le cadre de la santé publique” page 258), qui mesure les effets de certaines consommations sur l'état de santé objectif et subjectif, des études ont aussi été lancées sur la pratique de l'allaitement, l'alimentation des personnes âgées, les critères microbiologiques pour les denrées alimentaires et la consommation de tabac.

3. Analyse de la politique menée

Les liens entre santé, consommation (alimentation, médicaments, tabac, etc.), pauvreté et qualité de l’environnement sont particulièrement importants. Ils sont apparus et se sont manifestés progressivement de façon plus claire. Par conséquent, le gouvernement s’y est davantage intéressé, comme l’indique la description des mesures faites ci-dessus.

a. Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Les mesures énumérées ci-dessus ont été prises dans le cadre des suites du rapport général sur la pauvreté de 1994 (voir volet 1, chapitre Cadre institutionnel). Même si les politiques décrites dans ce chapitre consacré aux politiques de santé ne sont pas exclusivement destinées aux citoyens en situation de pauvreté, elles leur donnent un meilleur accès aux soins de santé. En effet, en 1997, plusieurs mesures nouvelles ont étendu le système de sécurité sociale à des catégories qui en étaient exclues et ont réduit les tickets modérateurs de titulaires financièrement défavorisés. De plus, les principes de la sécurité sociale restent, malgré les restrictions budgétaires, de maintenir la solidarité et d'offrir à tous dans les mêmes conditions des soins médicaux de qualité. L'intégration des politiques de santé avec les priorités en matière de lutte contre la pauvreté est donc présente et les intentions du gouvernement sont bien rencontrées.

1. Enregistrement de données générales concernant la personne, ses caractéristiques médicales et démographiques et les soins qu'elle a reçus.

b. Changement des modes de consommation

Dans le domaine des denrées alimentaires, le cadre légal a été renforcé ces 5 dernières années. Davantage d'attention a été portée à la protection de la santé et à l'hygiène alimentaire, particulièrement dans le secteur de la viande. Cela amène les auteurs de l'étude du VITO (voir "Denrées alimentaires et produits dits de consommation" page 260) à conclure que la législation belge relative aux aspects santé liés aux denrées alimentaires semble être en général efficace et offrir des garanties suffisantes à la protection de la santé du consommateur[1]. Cependant, les auteurs de cette étude constatent aussi plusieurs lacunes:

- insuffisance de la normalisation relative aux exigences microbiologiques des denrées alimentaires et aux impacts environnementaux liés à la consommation de denrées alimentaires;
- manque de réglementation et de contrôle dans le domaine des labels de qualité et des labels "bio";
- insuffisance du caractère contraignant de l'étiquetage nutritionnel et manque d'information claire fournie par les pouvoirs publics pour aider la population à s'intéresser et à comprendre le contenu des étiquettes.

Les auteurs de l'étude invitent les pouvoirs publics à combler ces lacunes.

Bien que principalement justifiées par des motifs financiers, les mesures relatives à la consommation de médicaments et de soins cherchent également à réduire les gaspillages et à garantir aux générations futures un système de soins de santé au moins équivalent à celui que nous connaissons. Ces mesures sont basées sur la responsabilisation des acteurs. Cette dernière se fonde sur l'analyse de leurs comportements (de prescription, de choix de thérapie). Un des buts est de remplacer la notion de demande de soins par celle de besoin, ce qui est un des aspects fondamentaux de la définition du développement durable.

c. Protection des océans et de l'atmosphère

La santé humaine et celle des écosystèmes sont interdépendantes et peuvent être mises en danger par les mêmes produits. Certains produits dangereux font maintenant l'objet d'études ou de mesures. Le plan santé-environnement, par exemple, se développe très lentement, malgré les indications de problèmes grandissant du côté des maladies des voies respiratoires liées aux pollutions. Il a fallu un millier de morts liées à un épisode d'ozone élevé pour lancer des politiques de réduction de celui-ci; il a fallu que le taux de dioxines dans le lait soit montré du doigt au niveau international pour que des mesures soient prises… Les études épidémiologiques sont d'autant plus difficiles à utiliser que la plupart des problèmes sont dus à des synergies entre différents facteurs. Le système de santé actuel est-il fait pour prendre en compte ce type de problèmes complexes?

1. (…) *het blijkt dat de Belgische Wetgeving op het vlak van gezondheidsaspecten over het algemeen efficiënt te zijn en voldoende waarborgen te bieden ter bescherming van de gezondheid van de consument*.

d. Analyse générale

Certaines remarques générales peuvent être faites quant à l'intégration des politiques et à l'importance relative des médecines curative et préventive.

La séparation des compétences entre le niveau fédéral (médecine curative) et les communautés (médecine préventive) ne favorise pas l'intégration. Plusieurs initiatives ont néanmoins favorisé une intégration des diverses disciplines concernées par les problèmes de santé. Des exemples sont la réorganisation du Conseil supérieur de l'hygiène, la Task force interdépartementale et la cellule multidisciplinaire dans le domaine des denrées alimentaires.

Le gouvernement a également été confronté et s'est intéressé à plusieurs problèmes, qui intègrent des aspects sociaux, économiques et environnementaux du développement (exemples: les dioxines, la publicité sur le tabac). De tels cas illustrent toute la difficulté de prendre en compte ces trois dimensions dans la prise de décision. Cependant, en ce qui concerne les liens entre la santé et l'environnement que le gouvernement comptait développer, celui-ci n'a que très peu tenu ses engagements.

D'importants efforts ont été consentis par le gouvernement pour améliorer la qualité de l'information, sa disponibilité et sa diffusion. Les méthodes employées vont de la base de données pour les spécialistes à la brochure pour le grand public. Cette évolution est favorable à une politique de prévention et à la prise de décision.

I. Environnement

Ce chapitre donne un aperçu de la politique fédérale en matière d'environnement. Outre la protection du milieu marin traitée dans un autre chapitre (volet 1, chapitre D), les compétences fédérales relatives à l'environnement sont: la coordination générale en la matière, le contrôle des risques, la politique de produits, et la protection contre les rayonnements ionisants. Les trois premiers points sont importants pour les thèmes retenus (essentiellement en ce qui concerne la protection de l'atmosphère et du milieu marin et les changements des modes de consommation).

Au niveau fédéral, les politiques en matière d'environnement sont administrées par le Ministère des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement (MASSPE), et plus précisément par le service des affaires environnementales qui dépend du Ministre de l'environnement.

1. Intentions générales du gouvernement

Le *droit à un environnement sain* figure dans la constitution (art.23). Dans la déclaration gouvernementale de 1992, il est dit qu'*en matière d'environnement, la notion d'un développement durable est primordiale. Intégrer les critères écologiques à tous les aspects de la politique* fut un des engagements du gouvernement. L'intention de défendre l'établissement du droit fondamental à un environnement sain au niveau international, et plus particulièrement au niveau européen se trouve dans la déclaration gouvernementale de 1995.

La plupart des législations à caractère environnemental étant d'essence européenne ou internationale, et leur application relevant, de manière importante, des régions, le gouvernement fédéral s'est engagé à *poursuivre une coordination optimale*. Dans cet esprit, fut

prévue, entre autres, la création d'une cellule permanente de coordination des actions des différents niveaux de pouvoir concernés, notamment pour l'*élaboration et la transposition des directives européennes et l'application des conventions internationales*. Il a aussi été prévu d'étudier *un mécanisme de transposition accélérée* en cas de défaillance nationale ou régionale.

2. Mesures prises par le gouvernement

a. Mesures de coordination et accords internationaux

Depuis 1992, des accords de coopération ont été adoptés entre l'Etat fédéral et les régions en ce qui concerne la politique de l'environnement. Ces accords poursuivent deux grands objectifs: parvenir à une meilleure préparation et une meilleure coordination des positions défendues par la Belgique lors de négociations internationales et atteindre une meilleure coordination lors de l'application d'engagements internationaux par l'Etat fédéral et les régions.

L'accord de coopération du 5 avril 1995 relatif à la politique internationale en matière d'environnement institue un Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement (CCPIE).

L'Etat fédéral et les trois régions ont, par ailleurs, conclu des accords de coopération portant sur la coordination de la politique d'importation, d'exportation et de transit des déchets (1994), la structuration des données environnementales destinées à l'Agence européenne de l'environnement (1995), la mise en oeuvre du Règlement européen sur la participation volontaire des entreprises du secteur industriel à un système communautaire de management environnemental et d'audit (1995) et sur la coordination en matière de biosécurité (1997).

De nombreux domaines de politique environnementale relevant de compétences partagées entre les autorités fédérales et régionales, l'application des engagements internationaux fait souvent l'objet de délais inévitables. Depuis 1993, le gouvernement fédéral peut se substituer temporairement aux régions pour garantir le respect d'une obligation internationale ou pour recouvrer auprès de la région concernée le coût de ce manquement.

Outre les accords internationaux décrits plus bas, la Belgique a signé le 25 juin 1998 la Convention ONU-ECE (Commission économique pour l'Europe de l'ONU) relative à l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

b. Contrôle des risques

i. Pour les substances dangereuses

Le règlement européen 93/793 *relatif à l'évaluation des risques et au contrôle des substances dangereuses existantes* a été transposée dans la législation belge en 1994. Dans ce cadre, la Belgique assure les fonctions de rapporteur pour l'évaluation des risques de trois substances prioritaires[1].

1. Le cadmium, l'oxyde de cadmium et l'isocyanate de diphénylméthane.

Dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), la Belgique a mis en application la déclaration ministérielle sur la réduction des risques attachés au plomb et a approuvé l'accord volontaire sur la réduction des risques provenant de substances ignifuges bromées. Les experts belges participent aux activités du programme de l'OCDE sur l'hygiène et la sécurité de l'environnement, comprenant l'évaluation des risques des produits chimiques existants (dossier portant sur six substances) et l'harmonisation des systèmes de classement (critères de toxicité chronique, conjointement avec l'Agence de protection de l'environnement aux Etats-Unis).

En outre, la Belgique souscrit aux procédures d'information et de consentement préalable (PIC), dont le règlement européen et les activités connexes du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), applicables à l'exportation de produits chimiques interdits ou sévèrement réglementés. En 1996, le gouvernement fédéral en collaboration avec le PNUE et la FAO a organisé une réunion en vue de mettre en place un instrument qui rende obligatoire de telle procédures dans le monde entier[1].

La Belgique participe également aux nouvelles négociations entamées en juillet 1998 à Montréal, également sous les auspices du PNUE, en vue d'une convention mondiale visant le bannissement d'une série de polluants organiques persistants (POP).

ii. Pour les pesticides à usage non agricole

Le contrôle des pesticides à usage non agricole et l'inspection des négociants et des utilisateurs autorisés est assuré par 5 inspecteurs du MASSPE. En 1995, 65 cas ont été déférés à la justice: il s'agissait surtout de la fourniture de pesticides dangereux à des utilisateurs non agrées et de la vente de pesticides non autorisés pour des usages non agricoles (voir volet 1, chapitre Protection du milieu marin).

c. Politique de produits

La politique de produits menée par le gouvernement fédéral repose sur la définition d'un cadre légal pour les normes de produits, sur le label écologique européen et sur l'amélioration des performances environnementales des administrations publiques. Ces deux derniers points sont traités dans le chapitre relatif à la politique fédérale en matière de changement des modes de consommation (voir volet 1).

En ce qui concerne les normes de produits, le législateur national a pris, depuis plusieurs décennies, des mesures pour déterminer les caractéristiques auxquelles doivent répondre certains produits pouvant être dangereux pour l'homme et l'environnement[2]. La protection de la santé publique a, en général, été le souci principal du législateur, la protection de l'environnement étant peu prise en compte.

1. La convention qui mettra en oeuvre le principe du PIC a été adoptée le 11/09/1998 et signée par 61 Etats dont la Belgique.
2. La Belgique a adopté en 1969 une législation sur les pesticides, et était ainsi précurseur dans le domaine.

En Belgique, les compétences relatives à la réglementation des normes pour la protection de l'environnement sont réparties entre les niveaux fédéral et régional. Depuis la loi spéciale de 1993[1], les autorités fédérales sont responsables des caractéristiques des produits pour leur mise sur le marché, notamment de l'établissement des "normes de produits"[2] dans le domaine de la protection de l'environnement. Les autorités régionales sont responsables pour les normes de rejets et d'émission lors de la production et pour ce qui concerne le devenir des produits après leur mise sur le marché (recyclage, traitement des déchets). Les autorités fédérales disposent donc d'un levier important, complémentaire aux compétences régionales, pour rendre les modes de consommation plus durables.

Suite à la loi spéciale de 1993[3], un projet de loi sur les normes de produits ayant pour but la protection de l'environnement et de la santé est à l'étude au Cabinet du secrétaire d'Etat à l'environnement. En 1996 et 1997, plusieurs consultations des grands groupes sociaux sont organisées: le Conseil national du développement durable, le Conseil de la consommation et le Conseil central de l'économie remettent des avis formels et mènent des concertations informelles avec les représentants de l'industrie et avec des organisations de défense de l'environnement, de consommateurs et les syndicats. En juin 1998, ce projet est approuvé par le Conseil des ministres et envoyé au Parlement[4].

Pourquoi ce projet de loi relatif *aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de consommation et de production durables et la protection de l'environnement et de la santé*? L'environnement devenant une préoccupation croissante, la Communauté européenne a, dans le cadre de l'harmonisation européenne, progressivement adopté des normes pour les produits susceptibles de nuire à l'environnement[5]. La Belgique a en général transposé les directives en la matière, mais la base légale qu'elle a utilisé pour le faire reste faible[6]. Comme le montre le panorama de la législation actuelle (voir encadré ci-dessous), aucun cadre légal n'existe actuellement qui permette de réglementer les caractéristiques des produits en vue de protéger l'environnement. Le gouvernement fédéral a donc déposé un projet de loi visant à créer une assise juridique solide *pour une politique de produits intégrée et durable en vue de la protection de l'environnement et de la santé publique* (exposé des motifs du projet de loi). Ce projet de loi vise les *biens meubles corporels, y compris les substances et préparations, les biocides et les emballages à l'exclusion des déchets*. Ce cadre permettrait d'une part, de faciliter la transcription des directives européennes

1. Loi spéciale du 16/07/1993 *visant à achever la structure fédérale de l'Etat* (MB 20/07/1993).
2. La Cour d'Arbitrage définit la notion de normes de produits comme suit: *les normes de produits sont des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire lors de la mise sur le marché, entre autres en vue de la protection de l'environnement. Elles fixent notamment des limites en ce qui concerne les niveaux de pollution ou de nuisance à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit et peuvent contenir des spécifications quant aux propriétés, aux méthodes d'essai, à l'emballage, au marquage, et à l'étiquetage des produits.* (Cour d'Arbitrage, 2/02/1995, n°4/95). Sur le plan législatif, le terme normes de produits fait donc référence aux normes auxquelles doivent répondre les produits en vue de protéger l'environnement.
3. En 1990, un premier avant-projet de loi sur les normes de produits relatives à la protection de l'environnement et de la santé avait fait l'objet d'un avis du Conseil d'Etat qui précisait que l'autorité fédérale n'était pas compétente en la matière. La loi spéciale du 16/07/1993 *sur la réforme des institutions* a établi que les autorités fédérales sont responsables des caractéristiques des produits mis sur le marché, notamment de l'établissement des normes de produits dans le domaine de la protection de l'environnement. Cette décision, qui répondait en fait aux exigences du marché unique, a permis la reprise des travaux politiques pour préparer une loi sur les normes de produits.
4. Depuis, la loi du 21/12/1998 *relative aux normes de produits ayant pour but la promotion des modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé* a été votée (MB 11/02/1999).
5. En vertu de la réalisation du marché unique, les normes auxquelles doivent répondre les produits sont de plus en plus souvent réglementées au niveau européen. Les Etats membres peuvent néanmoins proposer à la Commission européenne des normes plus exigeantes pour renforcer la réglementation européenne.
6. La transposition des directives européennes visant la protection de l'environnement, notamment pour réglementer les substances dangereuses, s'est souvent référée à la loi de février 1921 *sur le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques.*

concernant les normes de produits telle que, par exemple, celle relative aux biocides (les pesticides non agricoles) et d'autre part, d'avoir une politique plus active en la matière. Ce cadre est particulièrement attendu pour tout ce qui concerne les substances dangereuses et les produits chimiques. Ce projet de loi permettrait également de renforcer les sanctions en cas de non respect de la loi et de donner une base légale à la conclusion d'accords volontaires avec l'industrie chimique[1].

Panorama de la législation actuelle permettant d'adopter des normes de produits

La législation actuelle relative aux normes de produits au sens large peut se répartir en:

1. des lois transsectorielles comme, par exemple celle relative à la sécurité des consommateurs[a] celles relatives à la protection des travailleurs[b] ou celle relative aux substances vénéneuses et toxiques[c].

Des arrêtés ont été pris en exécution de ces lois pour définir à quelles exigences doivent répondre certaines catégories de produits telles que, par exemple:

- la classification, l'emballage, l'étiquetage des substances et préparations dangereuses en vue de leur mise sur le marché ou de leur utilisation[d];
- les critères de mise sur le marché des substances pouvant être dangereuses pour l'homme et son environnement[e].

2. des lois sectorielles:

- pour des catégories de produits: médicaments, denrées alimentaires, produits agricoles[f], etc. Ces lois sont généralement prises dans l'objectif de protéger la santé de la population;
- pour des pollutions spécifiques (sonore, de l'air…).

Différents arrêtés d'exécution existent comme par exemple pour le niveau de puissance acoustique admissible des tondeuses a gazon, des motocompresseurs, des grues à tour, etc. [g], pour la fixation des teneurs maximales en dioxines dans les denrées alimentaires[h], pour la suspension temporaire de la délivrance des médicaments qui contiennent de la mélatonine[i].

3. des accords sectoriels volontaires entre une fédération d'entreprises et le gouvernement. Il s'agit de normes de produits négociées, acceptées par les entreprises, en échange de quoi le gouvernement s'engage à ne pas prendre de législation plus contraignante[j].

a. Loi du 9/02/1994 (MB 11/04/1994).

b. Règlement général pour la protection du travail (RGPT), loi du 4/08/1996 *relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail* (MB 18/09/1996) et loi du 11/07/1961 *relative aux garanties de sécurité et de salubrité que doivent présenter les machines, les parties de machines, le matériel, les outils, les appareils, les récipients et les équipements de protection* (MB 24/07/1961).

c. Loi du 24/02/1921 *concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques* (MB 6/03/1921).

d. AR du 19/03/1981 *relatif à la classification, l'emballage, l'étiquetage des substances et préparations dangereuses en vue de leur mise sur le marché ou de leur utilisation* (MB 26/03/1981) et l'AR du 11/01/1993 *réglementant la classification, l'emballage et l'étiquetage de préparations dangereuses en vue de leur mise sur le marché ou de leur utilisation* (MB 15/05/1993).

e. AR du 24/05/1982 *réglementant la mise sur le marché des substances pouvant être dangereuses pour l'homme et son environnement* (MB 2/07/1982) ou l'AR du 9/07/1986 *réglementant les substances et préparations contenant des polychlorobiphényles et polychloroterphényles* (MB 31/07/1986).

f. Comme, par exemple, la loi du 11/07/1969 *relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage* (MB 17/07/1969).

g. AR du 1/07/1986 *concernant le niveau de puissance acoustique admissible des grues à tour*; AR *concernant le niveau de puissance acoustique admissible des brise-béton et des marteaux-piqueurs utilisés à la main*; AR *concernant le niveau de puissance acoustique admissible des groupes électrogènes de puissance*; AR *concernant le niveau de puissance acoustique admissible des groupes électrogènes de soudage*; AR *concernant le niveau de puissance acoustique admissible des tondeuses à gazon* (MB 26/07/1986).

h. AR du 23/04/1998 *fixant les teneurs maximales en dioxines dans les denrées alimentaires* (MB 12/06/1998).

i. AM du 4/02/1998 *portant suspension temporaire de la délivrance des médicaments qui contiennent de la mélatonine* (MB 17/03/1998).

j. Par exemple, l'accord du 12/09/1988 *concernant l'utilisation de phosphates dans les poudres à lessiver*, l'accord du 4/10/1991 *concernant les exportations de pesticides soumis à une procédure d'information et de consentement préalable (PIC).*

1. De 1988 à 1991, des accords ont été signés sur l'utilisation des CFC dans les aérosols, l'utilisation des phosphates dans les détergents et l'exportation de pesticides. Au niveau fédéral, il n'y a plus eu d'accord signé depuis 1991.

3. Analyse de la politique menée

a. Contribution à la protection de l'atmosphère et à la protection du milieu marin

La Belgique, du fait de sa situation géographique et de son économie très ouverte, attache probablement plus d'importance que d'autres pays à une coopération internationale en matière de protection de l'environnement.

Depuis 1992, des impulsions fortes ont été données à diverses conventions et programmes internationaux en matière d'environnement. Le gouvernement a proposé de soutenir cette accélération et de jouer un rôle actif dans les négociations internationales en matière d'environnement afin de parvenir à des engagements contraignants. L'existence de mécanismes renforcés de définition des positions internationales de la Belgique est nécessaire pour un grand nombre de problématiques environnementales dont la protection de l'atmosphère et la protection du milieu marin. La mise en place du CCPIE a pour but une définition claire des positions à défendre par la Belgique dans les instances des organisations internationales.

La meilleure concertation dans la préparation de ces positions internationales laisse, par ailleurs, espérer une application plus coordonnée et plus aisée des décisions prises au niveau international. L'application des engagements internationaux en matière de protection de l'environnement est, en effet, souvent difficile. La Belgique en tant qu'Etat peut se trouver en situation de manquement à une obligation internationale si le niveau fédéral ou l'une des Régions n'a pas respecté cette obligation. Un certain nombre d'actions ont été engagées par la Commission européenne à l'encontre de la Belgique pour non-transposition ou transposition incomplète de législations européennes. A titre d'exemple, des procédures sont en cours pour non respect de la directive (91/676) *concernant la protection des eaux contre les nitrates d'origine agricole* ou pour manquement au sujet de la mise en oeuvre de la directive de 1976 (76/464) *concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté.*

La procédure permettant au gouvernement fédéral de se substituer temporairement à une Région pour garantir le respect d'une obligation internationale ou pour recouvrer auprès de la Région concernée le coût de ce manquement n'a pas encore été utilisée jusqu'ici, car elle ne peut être appliquée que si la Belgique a été jugée coupable par un tribunal international et ces procédures judiciaires sont elles mêmes lentes[1]. De plus cette procédure de substitution n'élimine pas la source des retards, à savoir, la lourdeur des procédures de consultation entre les divers autorités et ministères compétents[2].

1. L'accord de coopération sur la coordination en matière de biosécurité visait à mettre un terme aux procédures engagées à l'encontre de la Belgique par la commission européenne pour non-transposition des directives relatives aux organismes génétiquement modifiés.
2. OCDE (1998). L'OCDE souligne que l'élaboration d'une loi-cadre dans ce domaine pourrait aider à rationaliser le procédé de transposition.

La politique relative aux substances dangereuses est élaborée par le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux. De nombreux départements sont impliqués. La définition d'une politique intégrée en matière de substances dangereuses n'est pas facilitée par un tel partage des compétences. Dans sa récente analyse, l'OCDE souligne qu'il y aurait lieu de prendre de nouvelles mesures afin de coordonner plus efficacement les activités des nombreuses autorités concernées, en particulier afin d'éviter le chevauchement inutile des activités et des délais[1]. En ce qui concerne le contrôle de ces substances dangereuses, les services fédéraux compétents sont confrontés à des problèmes majeurs résultant de la pénurie de personnel et de moyens financiers. Cette situation résulte d'une prise en compte insuffisante des besoins de ces services lors de la dernière réforme de l'Etat[2]. En ce qui concerne la mise en application des dispositions existantes relatives aux substances et aux préparations dangereuses, il n'existe aucun service d'inspection chargé d'en vérifier le respect. Des mesures sont en voie d'adoption afin de combler cette lacune.

La mise en oeuvre effective d'un droit d'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, prévu par la Convention du même nom implique de disposer de *données relatives à l'état de l'environnement et aux pressions exercées* sur celui-ci par les différentes activités humaines. Le fait de disposer de telles données est aussi un élément fondamental de la mise en oeuvre et du suivi d'une politique environnementale. Il importe donc, comme le souligne l'OCDE, de *continuer à suivre l'évolution de l'état de l'environnement et à recueillir des données sur l'environnement, de sources gouvernementales et privées, dans des cadres harmonisés assurant la comparabilité dans l'ensemble du pays, y compris les données sur les dépenses*[3].

b. Contribution aux changements des modes de consommation

L'approbation du projet de loi *relatif aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de consommation et de production durables et la protection de l'environnement et de la santé* fournira un cadre légal pour la mise en oeuvre d'une politique de changement des modes de consommation et de production. Il constituerait un élément essentiel d'une politique cohérente en matière de consommation et de production soutenables et viendrait utilement compléter les différentes initiatives régionales pour la protection de l'environnement.

Fin juin 1998, il ne s'agissait toujours que d'un projet de loi, mais l'espoir que l'outil soit adopté et correctement utilisé est important. On peut même imaginer à terme que des aspects sociaux et économiques soient intégrés à cette législation pour pouvoir introduire des normes sociales et éthiques sur les produits (conditions de travail décentes, droits sociaux respectés, rémunération suffisante…)[4].

1. Dans son rapport de 1995, la fédération des industries chimiques de Belgique a mis en évidence, comme facteur d'entrave au développement, la complexité globale de l'organisation institutionnelle belge et du cadre administratif, ainsi que le manque de clarté qui en résulte quant aux compétences des différentes autorités. OCDE (1998).
2. OCDE (1998). L'OCDE souligne, par ailleurs, qu'il y aurait lieu de mieux d'attribuer des moyens plus importants à ces services afin de leur permettre de mener à bien leurs tâches.
3. OCDE (1998).
4. La loi a été votée le 21 / 12 / 1998 (MB 11 / 02 / 1999).

c. Analyse globale

L'intégration, mise en avant par le gouvernement, des aspects écologiques à tous les aspects de la politique doit, pour être effective, recouvrir les domaines d'activités suivants:

- intégration lors de l'élaboration des politiques, de la planification et de la gestion;
- mise en place d'un cadre juridique et réglementaire efficace;
- utilisation efficace d'instruments économiques et d'incitations, entre autres les incitations de marché et la mise en place de systèmes de comptabilité écologique et économique intégrée.

Les activités des principaux secteurs économiques (énergie, transports, agriculture) ont une influence importante sur l'état de l'environnement. Les changements de ces activités peuvent soit renforcer, soit contrecarrer les effets positifs d'une politique en matière d'environnement. L'intégration de dimensions environnementales dans la totalité des autres politiques départementales et dans les diverses pratiques sectorielles (agriculture, industrie, transports…) est donc une condition nécessaire à l'établissement d'une véritable politique environnementale.

Comme cette intégration ne peut reposer sur le seul département ayant en charge la politique de l'environnement, il importe d'ancrer la prise en compte des dimensions environnementales de manière structurelle dans les départements "forts" et de les faire figurer en permanence à l'agenda politique. Cependant, de l'avis de l'OCDE, *l'intégration sectorielle demeure faible et la priorité semble être accordée à la croissance économique au sens le plus traditionnel, avec d'importants effets nocifs sur l'environnement*[1]. A ce titre, la mise en place de structures de concertation et de coordination entre le département responsable de la politique de l'environnement (MASSPE) et les autres départements sont des mesures importantes. Il convient, par ailleurs, d'utiliser l'ensemble des instruments (économiques, juridiques…) qui ressortent des compétences des autres départements.

En outre, une telle intégration nécessite, dans un premier temps, de mobiliser des moyens financiers et humains en ce sens. Or le niveau des dépenses environnementales reste faible en Belgique (dépenses des entités fédérées incluses). Les dépenses de lutte contre la pollution représentent environ 1,1% du PNB. *La Belgique se trouve dans l'obligation d'accroître ses dépenses d'environnement si elle souhaite atteindre ses objectifs nationaux et remplir ses engagements européens et internationaux en la matière*[2].

1. OCDE (1998). p.29.
2. OCDE (1998). p.29.

J. Agriculture

Ce chapitre donne un aperçu de la politique fédérale en matière d'agriculture qui comprend la politique du marché et des prix, la politique des produits et la politique sanitaire. Le Ministère des classes moyennes et de l'agriculture participe à l'élaboration et l'administration de la politique agricole commune (PAC) au niveau européen. En outre, il s'occupe de la gestion de la production, de la qualité des produits végétaux et animaux et des matières premières utilisées en agriculture. Ces domaines sont importants vis-à-vis de la lutte contre la pauvreté (mesures pour les petits producteurs, distribution gratuite d'aliments, etc.), de la protection de l'atmosphère et du milieu marin (engrais, pesticides, etc.) et du changement des modes de consommation (extensification, agriculture biologique, etc.).

La PAC détermine largement la politique agricole fédérale. Elle-même s'insère dans un contexte d'accords relatifs au commerce international. Depuis 1992, tant la PAC que le contexte dans lequel elle s'inscrit ont été profondément modifiés (réforme en profondeur de la PAC en 1992, le marché unique en 1993 et les accords du GATT[1] de 1994).

La réforme de la PAC, instaurée progressivement de 1993 à 1996, concernait les grandes productions[2]. Elle visait à promouvoir des méthodes de production extensives via un démantèlement partiel des soutiens aux prix et marchés. Ce démantèlement partiel fut compensé par des aides directes à l'hectare, partiellement découplées de la production.

En outre, la réforme comprenait des mesures d'accompagnement telles que des actions encourageant des méthodes de production compatibles avec les exigences de protection de l'environnement et de conservation de la nature[3], des mesures de boisement de terres agricoles[4] et enfin, un régime de cessation anticipée de l'activité agricole[5].

1. Intentions générales du gouvernement

Les objectifs annoncés par le Gouvernement ont été: le maintien des éléments essentiels de la PAC; le *renforcement de l'assise économique avec reconnaissance de l'importance économique et sociale* de l'agriculture tant en matière de *production de produits de haute qualité* qu'en matière d'*utilisation et de préservation de l'espace ouvert*. En outre, le gouvernement a proclamé son intention d'*améliorer la position concurrentielle* des différents secteurs agricoles. Sur le plan social, la protection des petits producteurs, en particulier lors de la réforme de la PAC, fut une des intentions générales.

1. General agreement on tariffs and trade: accord général sur les tarifs et le commerce.
2. Céréales, graines oléagineuses, protéagineux et le secteur de la viande bovine.
3. Règlement 2078 / 92 / CEE *concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel.*
4. Règlement 2080 / 92 / CEE *instituant un régime communautaire d'aides aux mesures forestières en agriculture.*
5. Règlement 2079 / 92 / CEE *instituant un régime communautaire d'aides à la préretraite en agriculture.*

2. Mesures prises par le gouvernement

a. Mesures pour les petits producteurs

Une série de mesures à caractère social pour les petits producteurs a été mise en oeuvre de manière à ce qu'ils ne soient pas soumis aux mesures restrictives de production de la même manière que les autres.

Des aides aux services d'entraide et de remplacement agricole dont l'objectif est de fournir une main d'oeuvre temporaire de remplacement de l'exploitant ou des personnes travaillant dans l'exploitation rendus indisponibles pour des raisons diverses (maladie, décès, accident…) sont accordées[1].

Des aides transitoires au revenu agricole sont prévues depuis 1991 en vertu du règlement européen 768 / 89. Leur but est de venir en aide aux agriculteurs en difficulté par une assistance intensive à la gestion de l'exploitation.

Parallèlement, le renforcement de la position concurrentielle des exploitations agricoles familiales a été recherché, avec une attention particulière pour les jeunes qui s'installent dans le secteur agricole, en insistant notamment sur la promotion de mesures visant à résoudre le problème de la succession dans les exploitations agricoles et la continuité garantie par la loi sur le bail à ferme.

b. Aides à la préretraite

Le régime communautaire d'aides à la préretraite en agriculture incite les agriculteurs plus âgés à céder leurs terres aux jeunes agriculteurs. Cette cession est censée améliorer la viabilité de ces exploitations.

c. Distribution gratuite d'aliments

La mise à disposition gratuite ou à frais réduits d'aliments retirés du marché pour des institutions et des organisations à but caritatif ou à fonction sociale[2] est prévue dans le cadre de plusieurs organisations communes de marché[3].

d. Engrais

La réduction des émissions de phosphates par l'intermédiaire des effluents d'élevage est visée par l'autorisation[4] de l'ajout de phytase dans les aliments pour animaux et par une convention[5] avec l'industrie de l'alimentation des animaux par laquelle celle-ci s'engage à ne mettre sur le marché, pour les porcs à l'engrais, que des aliments avec une faible teneur en phosphore. Les producteurs d'engrais phosphorés se sont, par ailleurs, engagés[6] à limiter la teneur maximale en cadmium de ces engrais.

1. Sur base du règlement européen 950 / 97 / CE *concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture.*
2. Banques alimentaires, CPAS, hôpitaux, services de repas gratuits, prisons…
3. Règlement européen 2200 / 96 / CE *portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes.*
4. AM du 9 / 6 / 94 (MB 28 / 09 / 1994).
5. Signée le 1 / 08 / 1995.
6. Sur une base volontaire, par un accord conclu le 25 / 11 / 1993.

e. Pesticides

L'autorisation des pesticides agricoles est gérée par le Ministère des classes moyennes et de l'agriculture. Outre une procédure d'approbation concernant les produits eux-mêmes, il existe également des règles portant sur la commercialisation et l'utilisation de ces produits. Depuis juillet 1993, les matières actives de ces pesticides sont autorisées au niveau européen sur base de l'évaluation effectuée par un des états membres[1].

Le cadre légal belge de l'agréation et de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques agricoles[2], a été modifié à plusieurs reprises et un contrôle obligatoire des pulvérisateurs a été instauré[3]. L'acceptation est valable pour une durée maximale de trois ans. Les pulvérisateurs refusés doivent être mis en conformité avant toute nouvelle utilisation. Sinon, ils doivent être définitivement mis hors d'usage.

De plus, l'encouragement à utiliser des techniques de production compatibles avec l'environnement et préservant et/ou encourageant la biodiversité fut un des points importants de la réforme du secteur des fruits et légumes[4] qui s'est concrétisée en 1998. Une mesure visant à encourager une utilisation correcte et rationnelle des pesticides dans le secteur des légumes à feuilles sous verre, fut d'instaurer un contrôle obligatoire avant récolte[5].

S'il a été décidé que les produits phytopharmaceutiques et les pesticides agricoles seraient exonérés du paiement d'écotaxe[6], une redevance est cependant prévue pour cinq pesticides[7] nocifs pour les milieux aquatiques. En outre, différentes mesures ont également été prises en vue de la limitation des applications d'endosulfan[8] et de lindane[9].

f. Changement des modes de production

Le mode de production biologique et sa présentation sur les produits issus de l'agriculture et les denrées alimentaires ont reçu un cadre légal[10]. Une aide aux producteurs et une aide aux projets de démonstration en agriculture biologique ainsi que pour les projets visant à une diminution de l'utilisation d'engrais et de produits phytopharmaceutiques ont été prévues[11].

---

1. Directive européenne 91/414/CEE *concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques*.
2. Prévu par l'AR du 28/02/1994 (MB 11/05/1995).
3. AM du 9/06/1995 (MB 12/08/1995) modifié par les AM du 22/12/1995 et du 18/6/1996 (MB 6/02/1996 et 15/08/1996).
4. Règlement 2200/96/CE appliqué par les AR des 16/01/1998, 27/3/1998 et 18/06/1998 (MB 21/03/1998, 7/05/1998 et 23/07/1998) et les AM des 18/03/1998, 9/06/1998 et 22/06/1998 (MB 7/05/1998, 12/08/1998 et 25/07/1998).
5. AR du 16/01/1998 (MB 21/03/1998) et AM du 18/03/1998 (MB 7/05/1998).
6. AR du 23/12/1993 (MB 29/12/1993).
7. Redevance de 100 BEF/kg de matière active pour l'atrazine, la simazine, le diuron, l'isoproturon et le lindane. Une redevance similaire est déjà en vigueur pour deux pesticides non–agricoles (de 2.000 à 10.000 BEF/kg de matière active).
8. Maximum une application par saison pour les pommes, poires, baies, fraises, mûres, oignons, asperges, champignons en pépinières.
9. Limitation de l'application pour le maïs, les betteraves et les pépinières (AR du 6/06/1997, MB 16/12/1997).
10. AR 17/04/1992 (MB 20/05/1992) en application du Règlement européen 2092/91/CEE *concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires*.
11. AM des 14/03/1995 (MB 11/04/1995) et 30/03/1995 (MB 3/05/1995), en application du règlement européen 2078/92.

La méthode de production intégrée pour fruits à pépins et les producteurs qui la pratiquent, bénéficient aussi, depuis 1996, d'un cadre légal[1] qui vise à encourager une production fruitière plus respectueuse de l'environnement.

Une prime à l'extensification est prévue dans le cadre du règlement européen 2066/92[2] qui prévoit que les producteurs bénéficiant de la prime aux bovins mâles et/ou de la prime à la vache allaitante peuvent bénéficier d'un montant complémentaire à condition que le facteur de densité constaté pour leurs exploitation au cours de l'année civile soit inférieur à 1,4 UGB par hectare[3].

g. Renforcement de la qualité

Une approche verticale des productions agricole et horticole belges, de la matière première au produit de consommation, par une gestion intégrée des filières est en cours d'élaboration. Elle a été encouragée par la nécessité d'offrir une garantie absolue en matière de santé animale ou végétale d'une part et de santé publique d'autre part. Ces préoccupations de santé publique peuvent indirectement avoir une incidence sur la protection du l'environnement. En effet, des mesures ont été prises concernant les teneurs maximales de contaminants sur et dans les produits alimentaires tel que les teneurs maximales pour les nitrates et les résidus de pesticides autorisées sur et dans certaines espèces maraîchères et fruitières[4].

3. Analyse de la politique menée

a. Contribution à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Les mesures prises pour les petits producteurs vont dans le sens de leur protection face à la modification du cadre international dans lequel s'inscrit l'agriculture actuelle. Cependant, malgré ces mesures, la taille moyenne des exploitations continue à augmenter en Belgique et le nombre d'agriculteurs à diminuer. Cette évolution est contraire à la défense d'un modèle d'agriculture familiale prônée dans les notes de politique générale du ministère.

En ce qui concerne les aides aux services d'entraide et de remplacement agricole, 2,79 millions de francs belges ont été octroyés, en 1997, à une fédération de services de remplacement à l'exploitation (2.179 membres). Pour cette même année 150 demandes d'aide transitoire au revenu agricole ont été déclarées recevables et ont fait l'objet de plans de gestion[5].

Pour les aides à la préretraite, fin 1997, 984 demandes avaient reçu un accueil favorable et le montant des suppléments de retraite versés aux bénéficiaires s'est élevé à 196 millions de francs.

---

1. AR du 22/01/1996 (MB 15/02/1996) et les AM du 1/03/1996 et du 26/03/1997 (MB 12/04/1996 et 24/04/1997).
2. Règlement 2066/92/CEE *modifiant le règlement 805/68/CEE, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine et abrogeant le règlement 468/87/CEE établissant les règles générales du régime de prime spéciale en faveur des producteurs de viande bovine ainsi que le règlement 1357/80/CEE instaurant un régime de prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes.*
3. UGB = unité de gros bétail. A partir de 1997, une prime plus élevée a été prévue pour des densités inférieures à 1,0 UGB/ha.
4. AR 21/04/1994 (MB 8/07/1994) et AM 17/04/1997 (MB 17/07/1997).
5. En 1997: 2,03 millions de francs d'aides ont été payées.

Pour l'enlèvement gratuit de fruits et légumes retirés du marché, 151 institutions et organisations caritatives disposaient, fin 1997, d'une autorisation.

b. Contribution à la protection de l'atmosphère et du milieu marin

L'agriculture est à l'origine d'une partie des sources diffuses de pollutions. Son impact sur la mer du Nord est non négligeable en ce qui concerne le phosphore, l'azote et certains pesticides. L'émission de cadmium lors de la production des engrais phosphorés ou lors de leur utilisation pose également problème. Par ailleurs, l'agriculture a un impact sur l'atmosphère via l'émission de gaz à effet de serre ou de substances dégradant la couche d'ozone (par exemple le méthylbromide).

i. Engrais

Le choix et la qualité des matières premières utilisées peuvent, en partie, diminuer les rejets par l'agriculture de substances néfastes pour l'environnement. Des mesures permettant la diminution de certains sources de pollution diffuse comme les phosphates (autorisation de l'ajout de phytase dans les aliments pour animaux et convention avec l'industrie de l'alimentation des animaux) et le cadmium (accord avec les producteurs d'engrais phosphoré) ont été prises. Ce type de mesures, qui se focalisent en amont de la production proprement dite, constitue un des moyens d'action possibles pour lutter contre la pollution par des sources diffuses d'origine agricole.

Deux cent soixante et un fabricants d'aliments composés pour porcs, qui produisent la quasi-totalité de ces aliments, ont signé la convention visant à ne mettre sur le marché que des aliments pour les porcs à l'engrais avec une faible teneur en phosphore. Sur les 764 échantillons prélevés à des fins de contrôle, moins de 3% étaient hors normes.

Les résultats des analyses conduites en 1996 dans le cadre de l'accord volontaire relatif au cadmium dans les engrais phosphatés ont été satisfaisants[1].

ii. Pesticides

Lors de l'agréation de nouveau produits, on attache de plus en plus d'importance aux propriétés écotoxicologiques de ceux-ci. En outre l'agréation peut être retirée totalement ou partiellement lorsque ceux-ci représentent des risques pour l'environnement. Pour l'année 1997, le budget consacré par le fonds des matières premières s'est élevé à 2,6 millions de francs pour l'étude de la toxicité des pesticides à usage agricole et à 8,8 millions de francs pour l'étude de leur écotoxicité en vue d'en diminuer l'impact[2] ce qui représente une somme faible pour des études complexes.

Une meilleure efficacité de l'application de produits phytosanitaires par le biais de la lutte intégrée, de la lutte biologique, de la réduction des doses appliquées et de nouvelles techniques d'application et de pulvérisation a également été encouragée dans des secteurs tels que la production intégrée de fruits à pépins.

1. Rapport 1996 du Ministère fédéral des classes moyennes et de l'agriculture.
2. Rapport 1997 du Ministère fédéral des classes moyennes et de l'agriculture.

En outre, l'utilisation rationnelle des pesticides à usage agricole est favorisée par le contrôle obligatoire des pulvérisateurs. En 1997, 8.369 appareils ont été contrôlés et 18,7% furent refusés lors du premier contrôle. Fin 1997, 17.764 appareils avaient été contrôlés et acceptés depuis septembre 1995. L'ensemble de l'opération a visiblement entraîné la mise hors service d'appareils défectueux et a permis de sensibiliser les agriculteurs. Le contrôle des 22.500 pulvérisateurs existants devrait être terminé fin 1998. Un projet d'agrément des nouveaux pulvérisateurs existe et il devrait compléter cette mesure.

Une analyse du cadre législatif relatif aux pesticides se doit d'aborder les mesures de contrôle de sa bonne application. En 1997, l'utilisation illégale de certains produits et la détention de pesticides non agrées ont fait l'objet de 51 procès-verbaux communiqués aux parquets. Il convient de noter qu'il existe très peu d'inspecteurs chargés de vérifier les lois sur les produits dangereux.

Par ailleurs, 647 échantillons de fruits et légumes ont été contrôlés pour la présence de résidus. La plupart des infractions concernaient les légumes feuillus de serre (18%). Au total, 33 procès-verbaux ont été dressés, cinq lots furent saisis provisoirement et trois lots détruits. Suite au dépassement de résidus de bromures, 15 autorisations ont été retirées pour l'emploi de méthyl-bromure comme produit désinfectant du sol.

Cependant, en dépit des contrôles et des mesures visant à une meilleure efficacité et à une application réduite, les quantités totales de pesticides vendues en Belgique restent très élevées en comparaison des pays voisins et de la moyenne des pays OCDE (voir tableau 20 de la Partie 2). Ramenées à l'hectare, les quantités totales de pesticides vendues en Belgique sont supérieures de 17,7%, de 128% et de 216% à celles vendues respectivement aux Pays-Bas, en France et en Allemagne. De plus, sur la période 1980-1995, la Belgique a connu la plus forte croissance en terme de consommation de pesticides (+37%) des pays de l'OCDE[1].

c. Contribution aux changements des modes de consommation

Les méthodes de production respectueuses de l'environnement, telle l'agriculture biologique, entraînent généralement des coûts de production comparativement plus élevés. Parmi les facteurs expliquant ces coûts comparativement plus élevés il y a l'absence d'une généralisation de l'internalisation des coûts de la production agricole et la plus grande utilisation de main d'oeuvre en agriculture biologique.

Ces coûts comparativement plus élevés, tout comme les coûts inhérents à des productions de meilleure qualité, peuvent en partie être compensés par la plus-value accordée par le consommateur à ces produits. Une protection légale de ces méthodes de production, en augmentant la confiance du consommateur, renforce la position concurrentielle de ces produits.

Le cadre légal donné à l'agriculture biologique, les mesures prises concernant les teneurs maximales de contaminants sur et dans les produits alimentaires, le contrôle obligatoire des légumes sous verre avant récolte et la définition d'un cahier de charges pour la production intégrée des fruits à pépins vont dans ce sens. La nouvelle organisation commune de marché pour les fruits et légumes exprime également le souci d'accorder à l'environnement une place plus importante.

1. OCDE (1998).

Pour l'année 1996, 160 demandes d'aides pour l'agriculture biologique ont été demandées. Les 131 demandes acceptées ont représenté des aides pour un montant de 33,4 millions de francs[1]. En ce qui concerne les projets de démonstration, sur les 26 projets entamés depuis leur début en 1995, seul deux sont consacrés à l'agriculture biologique.

En 1997, la superficie agricole contrôlée en Wallonie quant au respect du cahier des charges européen relatif au mode de production biologique représentait 5.835 ha sur une superficie agricole totale de 730.000 ha dont 82% constitués de prairies, pour un total de 182 fermes en agriculture biologique. En Flandre, 820 ha sur une superficie agricole totale de 575.000 ha y étaient consacrés dont plus de 170 ha au maraîchage de pleine terre, pour un total de 107 fermes en agriculture biologique. En 1997, la superficie fruitière contrôlée sous le régime de la production intégrée représentait 2.920 ha et 210 producteurs.

En ce qui concerne les primes à l'extensification en élevage, environ 210 millions de francs ont été payés en 1996[2]. A partir de 1997, une prime plus élevée a été prévue pour des densités inférieures à 1,0 UGB / ha.

La volonté d'établir une approche verticale des productions agricole et horticole de la matière première au produit de consommation par la mise en place d'une gestion intégrée des filières devrait offrir de meilleures garanties en matière de santé animale ou végétale, d'une part et de santé publique, d'autre part. Cependant, la mise en place de cette gestion intégrée par filières tarde. Si des conseils consultatifs, dans lesquels seraient représentés les consommateurs, sont prévus pour chacune des grandes filières (lait, viande, grandes cultures et horticulture), il n'est pas prévu que la composition de ces conseils reflète le rôle important que joue l'agriculture en terme d'utilisation et de maintien de l'espace ouvert.

d. Analyse globale

Les intentions du gouvernement et la PAC réformée ont essentiellement visé à conserver un potentiel de production élevé en dépit des problèmes structurels de surproduction[3] ayant rendu nécessaire la réforme de la PAC en 1992. En ce qui concerne les grandes productions végétales visées par la réforme, les mesures orientées vers un meilleure prise en compte de l'environnement ont essentiellement consisté en des mesures d'accompagnement dont le champ d'application fut limité à une partie de la superficie utilisée par l'agriculture.

Si un certain nombre de mesures ont été prises conformément aux intentions annoncées par le gouvernement, il demeure une discordance manifeste entre ces intentions et les moyens qui leur ont été alloués. L'agriculture biologique, par exemple, ne bénéficie pas, avec 34 millions de francs d'aides complémentaires, soit 0,22% des 15 milliards de francs d'aides[4] allant à l'agriculture, d'une aide permettant de compenser les coûts com-

1. Pour 1997, 206 demandes ont été reçues. Pour 1995, 130 demandes, 109 agrées, 24,86 millions de francs. Pour 1994, 102 demandes, 95 agrées, 19,98 millions de francs.
2. Soit pour moins de 5% des bovins (143.000 sur 3.200.000).
3. Le contrôle de la production étant atteint par un retrait temporaire de la production d'un pourcentage des terres et non par le passage à un mode de production moins intensif. Les superficies cultivées continuant à l'être selon un mode intensif. Ce système a permis de diminuer les excédents entre 1992 et 1996.
4. En 1997, le montant total des primes consacrées aux aides pour le lait (95.000 demandes), les cultures arables et le secteur animal (100.000 demandes pour les deux) et les mesures d'accompagnement s'est élevé à 15 milliards de francs. 90% de ce montant provient du budget européen, mais c'est à l'Etat belge qu'incombe le suivi en la matière.

parativement plus élevés de ce type de production. Les primes à l'extensification ne représentent elles que 1,4% de l'aide totale. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que l'agriculture biologique ne représente que 0,3% des superficies agricoles et que seul 5% des bovins soit en régime extensif.

Le fait que la Belgique soit un exportateur net de produits agricoles et horticoles qui, dans certains secteurs atteignent un taux d'auto-approvisionnement de près de 200%, a rendu impératif la poursuite d'objectifs de qualité élevés pour les produits agricoles et une politique de promotion des débouchés. Si la réforme de la PAC de 1992 a constitué un tournant important, d'autres modifications du cadre international (tant au niveau de l'Union européenne avec les perspectives d'élargissement de l'Union qu'au niveau mondial avec le nouveau cycle de négociations dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce) sont annoncées.

Ces perspectives rendent nécessaire une réflexion de fond sur le rôle de l'agriculture et la relation qu'elle a avec la société. Cette réflexion qui s'amorce doit envisager des aspects tels que le coût de la non-agriculture en matière de maintien et d'entretien de l'espace ouvert, la perception et les attentes de la société vis-à-vis de "son agriculture" et des produits issus de celles-ci.

L'agriculture belge (et européenne), dans la perspective d'un éventuel démantèlement des systèmes de soutien des prix et des marchés, doit faire un choix entre deux modèles très différents:

- le modèle rural qui privilégie la multifonctionnalité de l'agriculture en incluant des fins environnementales ou d'entretien des paysages;
- le modèle d'une agriculture à deux vitesses avec une production très peu aidée dans les meilleures régions et avec des compensations totalement découplées de la production dans les zones les plus défavorisées.

Cette réflexion de fond n'a été qu'abordée lors de la réforme de 1992 et reste plus que jamais d'actualité.

K. Energie

Ce chapitre donne un aperçu de la politique fédérale en matière d'énergie, domaine qui se situe à l'interface entre les composantes économique, sociale et environnementale du développement. Elément moteur du développement économique de la société industrielle depuis le siècle dernier, l'énergie est également un bien de première nécessité[1]. La production, la distribution et la consommation d'énergie sont aussi la cause principale de pollution atmosphérique, ainsi qu'une source importante de pollution du milieu marin[2]. Une politique durable en matière d'énergie nécessite de trouver une complémentarité entre ces différents aspects.

1. Voir volet 1, chapitres Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et Changement des modes de consommation.
2. Voir volet 1, chapitres Protection de l'atmosphère et Protection du milieu marin.

La politique énergétique nationale est partagée entre l'autorité fédérale et les régions:

- en matière de production d'énergie, l'autorité fédérale est compétente pour le plan national d'équipement du secteur électrique et pour le cycle du combustible nucléaire. Les régions sont compétentes pour les sources d'énergie nouvelles et renouvelables et la valorisation énergétique des déchets;
- en matière de stockage, transport et distribution d'énergie, l'autorité fédérale est compétente pour les grandes infrastructures tandis que les régions sont compétentes pour la distribution et le transport local d'électricité de maximum 70 kV ainsi que pour la distribution publique de gaz naturel;
- les régions sont compétentes pour l'utilisation rationnelle de l'énergie (gestion de la demande);
- l'autorité fédérale est compétente en ce qui concerne la réglementation et la tarification des produits énergétiques. La réglementation concerne principalement la transposition des normes européennes sur les produits énergétiques ainsi que sur les appareils consommant de l'énergie (voir ci-dessous).

Sans disposer de compétence directe dans le domaine de la politique énergétique, l'Union européenne (UE) a néanmoins développé un certain nombre d'actions spécifiques:

- certains programmes européens concernent la recherche et le développement technologique ainsi que la dissémination des technologies et de l'information en matière d'énergie (Joule, Thermie, Save, Altener)[1];
- un certain nombre de directives définissent des normes en matière de sécurité, d'environnement et d'efficacité énergétique pour les produits énergétiques et les appareils consommant de l'énergie.

Enfin, en vertu de sa compétence relative au marché intérieur, l'UE a également entamé un processus de libéralisation progressive du marché de l'électricité et du gaz au sein de l'Union européenne[2]. Cette libéralisation devrait amener l'autorité fédérale, en concertation avec les régions, à modifier de manière substantielle le cadre réglementaire national relatif à l'électricité avant le 20 février 1999 et celui relatif au gaz naturel avant 10 août 2000. Cet aspect de la politique énergétique, quoique déterminant pour l'avenir du secteur de l'énergie en Belgique, ne sera pas abordé dans ce chapitre, limité aux actions entreprises par l'Etat fédéral jusqu'en juillet 1998[3].

Au niveau fédéral, les politiques énergétiques sont administrées par le Ministère de l'économie qui dépend du Ministre de l'économie.

1. Depuis lors, le Conseil des ministres européens de l'énergie a décidé d'intégrer plusieurs de ces mesures au sein du *Programme-cadre pour des actions dans le secteur de l'énergie* (1998-2002).
2. Directive 96/92/CE *concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité* et directive 98/30/CE *concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel*.
3. Il convient néanmoins de mentionner qu'un projet de loi relatif à l'organisation du marché de l'électricité a été voté le 22/04/1999.

1. Intentions générales du gouvernement

Les objectifs généraux du gouvernement fédéral en matière de politique énergétique, tels qu'ils apparaissent dans les déclarations gouvernementales et les notes de politique générale depuis 1992, sont multiples. Sont à distinguer principalement des objectifs économiques, sociaux et environnementaux suivants:

- outre l'objectif traditionnel de sécurité d'approvisionnement, apparaît à partir de 1995, l'objectif de réduction des coûts de production. Il vise, d'une part à préserver la capacité concurrentielle des entreprises dans le contexte de la libération des marchés et, d'autre part, à protéger les intérêts du consommateur;
- la garantie d'un service universel et minimal pour tous, sans distinction géographique ou sociale est également un objectif du gouvernement depuis 1995;
- la protection de l'environnement et en particulier le respect des contraintes environnementales, fixées notamment en matière de CO_2 (voir volet 1, chapitre C), est également un des objectifs de la politique énergétique depuis 1992.

L'utilisation rationnelle de l'énergie, la promotion des sources d'énergie renouvelables, le maintien du moratoire nucléaire sont également mentionnés comme objectifs du gouvernement, dans le cadre d'une politique énergétique durable ainsi que le contrôle de la qualité et de la sécurité pour les utilisateurs des équipements et des produits énergétiques, au sein des différents secteurs énergétiques.

2. Mesures prises par le gouvernement

La description des mesures prises par le gouvernement fédéral concerne principalement trois options prioritaires d'une politique de développement durable axée sur les thèmes de ce rapport: l'utilisation rationnelle de l'énergie (y compris la cogénération[1]), les énergies renouvelables et la politique sociale. Ces politiques sont essentiellement régionales, mais un certain nombre de mesures ont été prises au niveau fédéral, principalement dans le secteur de l'électricité. Les autres aspects de la politique énergétique, relatifs au gaz naturel, aux produits pétroliers et à la filière nucléaire, ne sont que très partiellement abordés[2].

a. Plan d'équipement électrique

Le plan d'équipement électrique programme entre autres les investissements en nouvelles centrales électriques. C'est un outil de planification permettant d'orienter à la fois l'offre et la demande d'électricité. Le 26 janvier 1996, le gouvernement a arrêté sa position relative au plan d'équipement 1995-2005. Ci-dessous sont présentées les décisions principales relatives à la demande d'électricité, la production décentralisée et la production centralisée.

1. Récupération de la chaleur, habituellement perdue, des centrales électriques pour le chauffage de serres, de bâtiments industriels...
2. La complexité du débat sur le caractère durable de vecteurs énergétiques tels que le gaz naturel et le nucléaire rend difficile sa discussion dans le cadre de ce rapport. Quant aux décisions relatives aux produits pétroliers, elles concernent principalement les politiques en matière de transports et de fiscalité.

i. Pilotage de la demande d'électricité

Dans sa décision, le gouvernement considère comme prioritaire l'objectif de réduction de la demande d'électricité de 8 TWh[1], tel qu'il est proposé par le Comité de gestion des entreprises d'électricité (CGEE). Il s'engage à utiliser les compétences tarifaires dont il dispose pour contribuer à réaliser cet objectif. Ces intentions furent réalisées dans la mesure où une partie des gains de productivité n'ont pas été affectés à une réduction des tarifs, mais ont été réservés aux programmes d'utilisation rationnelle d'énergie (voir "Recommandations du Comité de contrôle de l'électricité et du gaz" page 285).

ii. Production décentralisée

En ce qui concerne la cogénération, le gouvernement estime que l'objectif de 1.000 MW[2] présenté par le CGEE doit être substantiellement augmenté, compte tenu des avantages économiques et environnementaux de cette technologie. Il s'engage à adapter les tarifs dans le but d'encourager la production décentralisée, en particulier la cogénération. Ces intentions furent réalisées via le Comité de contrôle (voir "Recommandations du Comité de contrôle de l'électricité et du gaz" page 285)

iii.Production centralisée

Le gouvernement autorise la construction de trois centrales TGV[3]. La construction d'une quatrième centrale prévue pour 2001 est également autorisée, mais son type (centrale TGV ou polyvalente au charbon) sera déterminé sur base d'un rapport du CGEE qui doit être remis au gouvernement au plus tard fin 1997. Ce rapport a été remis début 1998.

Le gouvernement se réserve également le droit, en cas de délais dans la fermeture de centrales, d'exiger l'installation de dispositifs antipollution. Le calendrier de fermetures ayant jusqu'à présent été respecté, une telle solution n'a pas dû être envisagée.

Le gouvernement s'engage enfin à déterminer au début de 1998 la proportion optimale de centrales TGV et de centrales polyvalentes au charbon, compte tenu des objectifs d'emploi, de sécurité d'approvisionnement, de limitation des émissions de CO_2 et de minimisation du coût de l'électricité. Au 1er février 1999, le gouvernement n'avait pas encore pris position.

iv.Procédures d'évaluation du plan d'équipement

Dans sa décision, le gouvernement prévoit de déposer avant le 1er juin 1996 un avant-projet de loi visant à modifier la procédure de préparation et d'évaluation du plan d'équipement. Il prévoit également de réexaminer, début 1998, un plan d'équipement 1998-2008, selon cette nouvelle procédure. Ces mesures furent reportées.

1. Cet objectif correspond grosso modo à 10% de la demande actuelle d'électricité. 1TW (térawatt)= 1.000 milliards de watt.
2. 1 mégawatt = 1 million de watts.
3. Turbine gaz-vapeur.

b. Recommandations du Comité de contrôle de l'électricité et du gaz

Les recommandations du Comité de contrôle (CC) concernent principalement l'utilisation rationnelle de l'énergie (URE), les énergies renouvelables et les mesures sociales.

i. Plan d'action URE/ CO_2 des producteurs

Sur la base de la décision relative au plan d'équipement, un plan d'action pour les producteurs d'électricité a été élaboré en 1996 pour la période 1995-2005[1]. Les montants budgétaires globaux dégagés pour les actions en faveur de l'utilisation rationnelle de l'énergie, de la cogénération, de la récupération d'énergie et des énergies renouvelables sont les suivants: 200 millions de BEF en 1996, 250 millions de BEF en 1997, 300 millions de BEF en 1998 (450 millions de BEF en fin de période).

ii. Plan d'action URE pour la distribution

La recommandation nommée Plan d'action URE[2] comporte également un catalogue d'actions URE pour les distributeurs d'électricité et prévoit la mise à disposition de 310 millions en 1996 et de 1 centime / kWh vendu pour les années suivantes[3].

iii. Mesures tarifaires en faveur de la cogénération

Une série de recommandations favorables à la cogénération ont été adoptées par le Comité de contrôle depuis 1995:

- une proposition de décision[4] a été adoptée concernant le prix du gaz naturel pour les installations de cogénération (réduction extra-tarifaire de 20 BEF / GJ[5] pour les petites installations et réduction tarifaire de 7,6 BEF / GJ pour les grosses installations). Ces mesures seront réévaluées fin 1998;
- les tarifs de rachat de l'électricité autoproduite ont été adaptés[6];
- une recommandation a été adoptée (le 27 janvier 1997) réduisant la durée d'amortissement des installations de cogénération de 20 ans à 10 ans.

iv. Mesures tarifaires en faveur des énergies renouvelables

En ce qui concerne les énergies renouvelables, une recommandation[7] prévoit l'octroi d'un soutien extra-tarifaire de 1 BEF / kWh pour l'électricité produite à partir d'énergie renouvelable et livrée au réseau. En juillet 1998, ce montant a été porté à 2 BEF / kWh pour les installations de production électrique de 10 MW maximum[8] à partir de sources d'énergie hydraulique et éolienne Cette mesure, en vigueur à partir du 1er juillet 1998, est valable jusqu'à la date de transposition de la directive relative à la libéralisation du marché intérieur. En outre, une compensation entre l'achat et la livraison de l'électricité a été accordée aux installations d'autoproduction d'électricité produite à partir de cellules photovoltaïques.

---

1. Recommandation CC(e) 96 / 15 du 27 / 03 / 1996 *Utilisation rationnelle de l'énergie et contrôle des émissions de CO_2 concernant l'activité Production d'électricité.*
2. Recommandation 96 / 57 du 23 / 10 / 1996 *Plan d'action URE pour la distribution.*
3. Calculés sur base du montant de 415 millions BEF mis en réserve dans la recommandation du 27 / 03 / 1996 relative aux mesures tarifaires entrant en vigueur au 1 / 04 / 1996.
4. Recommandation du 23 / 04 / 1997.
5. GJ: giga joule. 1 GJ = 1 milliard de joules.
6. Recommandations CC (e) 95 / 13 et CC (e) 98 / 21 du 8 / 07 / 1998.
7. Recommandation cc (e) 95 / 14 du 25 / 01 / 1995.
8. Recommandation CC (e) 98 / 19 du 8 / 07 / 1998.

v. Mesures à caractère social

Entre l992 et 1998, le Comité de contrôle a émis un certain nombre de recommandations, qui font suite à la politique menée depuis 1985, en collaboration avec les régions, les communes, les CPAS et les distributeurs:

- reconduction des Conventions tripartites (communes-Centres publics d'aide sociale-distributeurs) et du Fonds d'entraide (12 juin 1995) la contribution financière des distributeurs s'est élevée pour la campagne 1997 / 1998 à 175,5 millions de BEF pour l'électricité et à 122,1 millions de BEF pour le gaz;
- instauration d'un fonds social, doté par les distributeurs, d'un montant de 100 millions de BEF, en 1994[1];
- mesures sociales exceptionnelles: 80 millions de BEF alloués aux CPAS par les distributeurs de gaz[2] en 1997;
- création d'un tarif *petites fournitures*[3];
- limiteurs de puissance: passage du limiteur de 2 à 4 A (ampères), puis à 6 A[4]; possibilité pour le distributeur de proposer un compteur à pré-paiement comme alternative au limiteur (1992);
- interdiction de couper le gaz ou l'électricité du 15 décembre 1997 au 15 février 1998[5].

c. Rendement des appareils consommant de l'énergie et qualité des produits pétroliers

La réglementation en matière de rendement des appareils consommant de l'énergie est principalement de source européenne. Ces mesures sont progressivement transposées dans la législation belge.

Les normes de qualité des produits pétroliers sont également définies au niveau européen. La réglementation dans ce secteur est régie par les directives 85 / 210, 85 / 536, 93 / 12[6], toutes transposées en droit belge. En outre, la norme européenne EN 590 concernant le diesel a été imposée par AR en Belgique, de même que la norme EN 228 pour l'essence, prévoyant notamment de réduire la tension de vapeur en été de 95 à 80 kPa (kilo Pascal), telle que prévu par le plan ozone de juin 1996. Un nouvel ensemble complet de spécifications pour l'essence et le diesel à partir de l'année 2000 est également prévu dans le cadre du programme Auto-oil.

En ce qui concerne les carburants alternatifs, des normes sur le gaz naturel et le gaz de pétrole liquéfié (GPL), qui émettent moins de CO_2, ont également été homologuées.

1. Recommandation CC(e) (94) / 20.
2. Recommandation CC 97 / 34.
3. Recommandation CC(e) 94 / 20.
4. Recommandation CC 92 / 1992 puis CC(e) 95 / 96.
5. Recommandation CC 97 / 58.
6. Directives 85 / 210 / CEE *concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la teneur en plomb de l'essence*; 85 / 536 / CEE *concernant les économies de pétrole brut réalisables par l'utilisation de composants de carburants de substitution*; 93 / 12 / CEE *concernant la teneur en soufre de certains combustibles liquides*.

Le contrôle de la qualité des produits pétroliers est de compétence fédérale. Un organisme financé par une cotisation à charge du secteur privé a été mis sur pied, le Fonds d'analyse des produits pétroliers[1], afin de vérifier la qualité des produits pétroliers mis en vente sur le marché belge.

d. Efforts de coordination entre l'Etat fédéral et les régions

Enfin, il convient de mentionner l'existence du Groupe CONCERE (Concertation Etat-régions sur l'énergie), mis en place par l'accord de coopération du 18 novembre 1991 (c'est-à-dire avant 1992), dans le but de développer une concertation structurée entre les autorités concernées. Un de ses sous-groupes, le groupe CONCERE-LEGES (Limitation des émissions de gaz à effet de serre), a eu pour objet d'élaborer le volet énergie du programme national de réduction des émissions de CO_2 (voir volet 1, chapitre Protection de l'atmosphère).

3. Analyse de la politique menée

Les différents objectifs de la politique énergétique du gouvernement fédéral illustrent bien les défis actuels d'une telle politique. La compatibilité de la politique énergétique avec un développement durable dépend de la recherche d'une synergie entre les objectifs à caractère économique, social et environnemental:

- l'objectif de sécurité d'approvisionnement est fort compatible ou l'est moins avec la protection de l'environnement, selon qu'une telle sécurité est rencontrée par une meilleure utilisation rationnelle de l'énergie ou par un recours accru au charbon, en particulier dans la production d'électricité;
- l'objectif de réduction des coûts de production n'est compatible avec la protection de l'environnement que si, dans le même temps, les prix à la consommation sont corrigés pour tenir compte des externalités environnementales;
- les objectifs économiques et environnementaux de la politique énergétique ne sont compatibles avec les objectifs sociaux que si la politique des prix suivie va de pair avec des mesures d'accompagnement spécifiques pour les personnes ayant de faibles revenus.

Une telle synergie entre ces différents objectifs n'est donc nullement garantie a priori. Seule une analyse des différentes décisions prises peut permettre de déterminer si un certain équilibre a été atteint dans ce secteur.

La politique de l'énergie est certainement un des domaines de la politique fédérale où le plus grand nombre de mesures ayant un impact sur les thèmes développés dans ce rapport ont été prises, qu'il s'agisse des décisions relatives au plan d'équipement, celles prises par le Comité de contrôle, la transposition des directives européennes relatives à l'efficacité énergétique et à la qualité des produits pétroliers.

1. AR du 8/02/1995 (MB 16/03/1995).

Si ces différentes mesures sont loin d'être négligeables, les tendances observées jusqu'à présent dans le secteur énergétique restent fort préoccupantes:

- la consommation d'énergie est en augmentation constante. La Belgique a l'intensité énergétique la plus élevée dans la Communauté européenne. Elle est le seul pays avec l'Espagne a avoir vu cette intensité énergétique augmenter depuis 1990[1]. Cette évolution est responsable de l'augmentation substantielle des émissions de CO_2;
- en ce qui concerne la production d'électricité, il s'agit du seul secteur où les émissions de CO_2 ont été stabilisées en 1990 et 1997. L'augmentation de la part du gaz naturel et de l'efficacité énergétique dans la production centralisée est responsable de cette tendance. Cependant, la consommation d'électricité a continué d'augmenter fortement, soit une augmentation de près de 15% entre 1992 et 1997 et de près de 5% entre 1995 et 1997. Quant à la pénétration des énergies renouvelables et de la cogénération, elle reste fort basse en comparaison avec les pays voisins[2];
- le nombre de suspensions de fourniture de gaz et d'électricité augmente depuis 1991 (de 21.000 en 1991 à 28.600 en 1996), même si cela constitue une diminution par rapport à 1985.

Il est cependant difficile de déterminer si les mesures prises permettront de modifier progressivement les tendances à long terme, pour les raisons suivantes.

- Mise en œuvre des décisions relatives au plan d'équipement: la plupart des décisions prises dans le cadre du plan d'équipement doivent faire l'objet d'une mise en œuvre dans le cadre du Comité de contrôle du gaz et de l'électricité. Or, la plupart des décisions prises sont trop récentes pour qu'un effet substantiel puisse être déjà observé. De plus, les discussions au sein du Comité ne sont pas encore finalisées, notamment les discussions relatives à la tarification. En effet, si un certain nombre de mesures ponctuelles ont été prises, une réforme plus structurelle en faveur de la production décentralisée et de l'utilisation rationnelle de l'énergie n'a pas encore été menée à son terme.
- Procédures de suivi: le plan d'équipement prévoit une évaluation régulière des différentes décisions, sous la forme de transmission au gouvernement de rapports d'évaluation rédigés par les producteurs d'électricité. Cependant, les échéances prévues dans la décision relative au plan d'équipement n'ont en général pas été respectées, en particulier pour ce qui concerne le pilotage de la demande et la politique d'utilisation rationnelle de l'énergie. En outre, la décision relative au plan d'équipement prévoyait un nouvel examen du plan d'équipement en 1998, dans le cadre d'une nouvelle procédure. Cet examen a été postposé[3].
- Analyse des budgets: les budgets consacrés aux mesures sociales, d'une part, et à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la réduction des émissions de CO_2 (depuis 1996), d'autre part, ne sont pas négligeables. Ils doivent néanmoins être relativisés si on les compare à d'autres dépenses dans le domaine de l'énergie, en particulier la recherche nucléaire.

1. Ministère des affaires économiques (1998). p.A / 48.
2. Ministère des affaires économiques (1998). pp.A / 19 et A / 20.
3. Ce retard s'explique par la proximité de la transposition en droit belge de la directive relative au marché intérieur de l'électricité et la nécessité de réformer dans ce cadre la procédure de planification à long terme. La loi a été votée le 22 / 04 / 1999.

- Nouveau cadre réglementaire: la définition d'un nouveau cadre réglementaire pour le secteur électrique est prévue pour 1999 dans le cadre de la transposition de la directive communautaire relative à la libéralisation du marché de l'électricité. Ce nouveau cadre sera déterminant pour l'évolution future du secteur, en particulier pour la poursuite des efforts d'utilisation rationnelle de l'énergie et de promotion des énergies renouvelables.
- Lien avec les politiques régionales: les mesures considérées (mesures sociales et mesures d'utilisation rationnelle de l'énergie) sont très liées avec les politiques régionales en la matière. Une analyse de ces politiques est dès lors nécessaire pour avoir une vue d'ensemble de l'évolution de ces thématiques.

Le secteur de l'énergie se situe à la croisée des chemins. Un certain nombre de défis importants devront être relevés en même temps au cours des dix prochaines années: réduction des émissions de gaz à effet de serre, libéralisation du secteur de l'électricité et du gaz, avenir de la filière nucléaire, tout en tenant compte des besoins des plus démunis. Un débat global sur l'énergie, tous niveaux de pouvoir confondus, apparaît dès lors comme nécessaire pour jeter les bases d'une vision à long terme et d'une synergie entre les objectifs économiques, sociaux et environnementaux de l'énergie.

L. Transports

Ce chapitre donne un aperçu des politiques fédérales en matière de transports, qui est une activité aux multiples facettes, tant économiques, sociales qu'environnementales. La fourniture de services de qualité à des coûts compétitifs contribue au développement économique ainsi qu'au bien-être général de la population. L'accès aux services de transports pour toutes les catégories sociales est également un facteur d'intégration sociale. Par contre, les nuisances environnementales, les accidents de la route, la dégradation du milieu naturel et urbain, la congestion sont autant de facteurs affectant négativement à la fois la qualité de l'environnement, le développement économique et le bien-être de la population.

Par conséquent, la politique relative aux transports peut contribuer de manière substantielle aux politiques ciblées, telles qu'étudiées dans ce rapport:

- une politique de mobilité durable, intégrant les aspects économiques, sociaux et environnementaux des transports, est un élément clé d'une politique de consommation durable;
- les politiques menées dans le secteur des transports influencent de manière significative la pollution de l'air et celle du milieu marin;
- l'accès de toutes les catégories sociales aux services de transports est un des moyens de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Les transports sont un secteur où les compétences sont particulièrement fragmentées:

- pour promouvoir le marché intérieur des biens et services, l'Union européenne (UE) a donné l'impulsion générale de libéraliser les services de transports. Par ailleurs, la plupart des normes techniques relatives aux véhicules sont également définies au niveau européen;
- au niveau national, ce sont les régions qui sont responsables de la politique des transports, mais le gouvernement fédéral détient encore un certain nombre de compétences dans ce domaine.

Au niveau fédéral, certaines de ces compétences sont administrées par le Ministère des communications et de l'infrastructure: réglementation du marché des transports et normes techniques sur les véhicules (transposition des directives communautaires), tutelle sur la SNCB et l'aéroport de Bruxelles-national. Les autres compétences sont administrées par d'autres départements: Ministère de l'intérieur (sécurité routière), Ministère des finances (fiscalité), Ministère des affaires économiques (normes techniques sur les carburants), Ministère de la justice (répression des infractions), Ministère de l'emploi et du travail (plans de transport d'entreprise), Politique scientifique (recherche).

Seules les mesures relevant directement du Ministère des communications et de l'infrastructure sont décrites en détail dans ce chapitre. Les autres mesures importantes sont décrites dans le cadre des autres politiques fédérales.

1. Intentions générales du gouvernement

La politique des transports du gouvernement fédéral se décline en plusieurs politiques spécifiques. Les priorités, telles qu'elles apparaissent dans les déclarations gouvernementales de 1992 et 1995, sont les suivantes:

- politique de *mobilité efficace et respectueuse de l'environnement* (déclarations gouvernementales de 1992 et 1995). Une telle politique de mobilité poursuit à la fois des objectifs économiques (fluidité du trafic), sociaux (qualité de la vie) et environnementaux. Elle est à ce titre un élément essentiel des plans CO_2 et ozone;
- politique de sécurité routière (déclaration gouvernementale de 1995)[1]. Elle vise la *poursuite des efforts pour réduire le nombre d'accidents de roulage et de victimes de ceux-ci*. Politique dont la première finalité est économique et sociale, elle a également un impact environnemental sous forme de réduction des émissions entraînées par la réduction de la vitesse et a été incluse à ce titre dans les plans CO_2 et ozone;
- politique à finalité économique et sociale (déclaration gouvernementale de 1995) qui vise à renforcer l'assise économique, et donc l'emploi, par le *renforcement des entreprises publiques* telles que la SNCB et par les investissements dans le réseau TGV[2]. Cette politique a également un impact environnemental sous la forme d'une réduction des émissions.

D'autres objectifs du gouvernement fédéral doivent également être mentionnés[3]:

- objectifs à finalité économique: libéralisation des services de transports au niveau international, saine politique de concurrence (fixation des règles de base à respecter dans le cadre d'un marché libre) et défense des intérêts belges dans un tel marché libéralisé;
- objectifs à finalité environnementale: amélioration du cadre de vie et diminution des émissions sonores et de la quantité de gaz nocifs émis par les véhicules routiers et les avions;
- objectif à finalité sociale (*politique au service de tous*): offre d'un service optimal au citoyen.

1. Les mesures concrètes relatives à cette politique sont décrites dans le chapitre justice et sécurité.
2. Train à grande vitesse.
3. Voir notes de politique générale de 1992 à 1997.

2. Mesures prises par le gouvernement

a. Politique économique

La grande majorité des mesures prises dans le secteur des transports ont une finalité principalement économique. L'objectif visé est de garantir à la fois un service de qualité ainsi qu'une bonne assise économique au secteur des transports, en particulier la SNCB, dans un environnement de plus en plus libéralisé, en s'assurant que des conditions de concurrence équitables soient établies dans l'espace économique européen.

i. Libéralisation des marchés

La libéralisation du marché des transports est un processus progressif et complexe, sous l'impulsion de la Commission européenne. Il touche avant tout le trafic international de marchandises, mais également le transport international de voyageurs. Les modes de transport suivants ont été libéralisés dans l'UE ou sont en cours de libéralisation:

- le transport routier de marchandises, ce qui permet notamment d'éviter les trajets à vide. Cette libéralisation est progressivement étendue aux autres pays européens par des négociations bilatérales et multilatérales;
- le transport international par autocar;
- la navigation intérieure et le transport maritime;
- le transport ferroviaire international;
- le transport aérien.

ii. Politique de concurrence et soutien des intérêts belges

Cette libéralisation va de pair avec une harmonisation progressive des conditions de concurrence au sein du marché intérieur européen, également sous l'impulsion de la Commission européenne, en matière de:

- transport routier de marchandises: réglementation en matière de sécurité routière et fiscalité (voir chapitres Justice et Finances);
- transport ferroviaire: interdiction des subsides d'exploitation des compagnies ferroviaires.

Dans ce contexte, l'action du gouvernement s'est surtout concentrée sur le soutien des entreprises belges pour maintenir leur position concurrentielle, en matière de:

- transport routier et fluvial de marchandises: adaptation des barèmes de la taxe de circulation, suppression des redevances liées aux autorisations de transport, réduction de la taxe frappant certaines assurances, etc.;
- soutien financier à la SNCB avec comme objectifs l'équilibre financier et la modernisation des structures de la SNCB d'ici 2005 (Plan objectif 2005) pour les activités non couvertes par les missions de service public (transport international de voyageurs, transport de marchandises et envois de détail);
- restructuration de l'aéroport de Bruxelles-national pour optimaliser son développement.

b. Politique environnementale

La politique environnementale dans le secteur des transports[1] concerne presque exclusivement l'établissement de normes sur les véhicules et les carburants visant la réduction des principaux polluants atmosphériques, dont les précurseurs d'ozone troposphérique (voir volet 1, chapitre Protection de l'atmosphère).

i. Ozone troposphérique

La plupart de normes européennes ayant pour effet la réduction des émissions de précurseurs d'ozone ont été transposées en droit belge. Elles concernent les émissions provenant des véhicules neufs et existants, des infrastructures de stockage, ainsi que la qualité des carburants[2]. Dans le cadre du programme Auto-oil, de nouvelles normes européennes ont été fixées ou sont prévues pour l'an 2000 et 2005.

Emissions des véhicules neufs

La réglementation actuelle sur les émissions des véhicules neufs est basée sur la directive européenne 70 / 220, modifiée en dernier lieu par la directive 96 / 69[3]. La conséquence principale de ces normes a été l'introduction obligatoire du pot catalytique pour les voitures à essence. La réduction des émissions obtenues est de 25% à 50% selon le type de véhicules. De nouvelles normes d'émissions ont été fixées pour l'an 2000 et 2005.

La réglementation européenne ne laisse pas de liberté aux Etats membres en ce qui concerne les valeurs limites des émissions des véhicules neufs. Néanmoins, les Etats membres:

- participent aux négociations dans le cadre de l'élaboration de nouvelles directives. Suivant l'engagement pris dans le cadre du plan ozone, le gouvernement a ainsi soutenu l'adoption de nouvelles valeurs limites pour les véhicules diesel, principaux responsables des émissions d'oxydes d'azote (NO_X);
- peuvent introduire des primes ou incitations fiscales pour les véhicules qui répondent de manière anticipée aux normes d'émissions, primes qui couvent une partie du surcoût des dispositifs techniques et de leur installation. Une telle politique a été mise en œuvre en 1991 et 1992 en Belgique (primes au pot catalytique);
- peuvent adapter leur fiscalité automobile pour favoriser l'achat de véhicules à faible émission. Une telle politique n'a pas été mise en œuvre en Belgique, malgré les engagements figurant dans le plan ozone de juin 1996 (voir volet 1, chapitre Protection de l'atmosphère).

Emissions des véhicules existants

La directive 77 / 143, modifiée en dernier lieu par la directive 92 / 55[4], prévoit une inspection périodique des véhicules en service, y compris le contrôle des gaz d'échappement. La transposition de la directive 92 / 55 n'est pas encore finalisée en Belgique, malgré l'engagement figurant dans le plan ozone de 1996. Un renforcement du contrôle technique est prévu dans le cadre du programme Auto-oil.

---

1. Au sens restreint du terme (i.e. hors politique de mobilité).
2. Les mesures relatives à la qualité des carburants sont décrites dans le chapitre relatif à l'énergie).
3. Directive 96 / 69 / CE *modifiant la directive 70/220/CEE concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux mesures à prendre contre la pollution de l'air par les émissions des véhicules à moteur.*
4. Directive 92 / 55 / CEE *modifiant la directive 77/143/CEE concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au contrôle technique des véhicules à moteur et de leurs remorques (émissions d'échappement).*

Emissions des infrastructures de stockage

Quant aux mesures de limitation des émanations d'essence prévues par le plan fédéral sur l'ozone (voir volet 1, chapitre Protection de l'atmosphère), notamment la transposition de la directive STAGE I, elles ont été prises par les régions. Le volet fédéral de la directive STAGE I (émanations des réservoirs mobiles) n'a pas encore été transposé.

ii. Changements climatiques

Il n'existe pas de réglementation européenne limitant les émissions de CO_2 des véhicules. Un accord entre les constructeurs automobiles et la Commission européenne est néanmoins en négociation, visant la réduction des émissions de CO_2 des véhicules neufs mis en circulation à partir de 2008.

Au niveau national, les Etats membres peuvent adopter des mesures complémentaires pour favoriser l'achat de véhicules émettant moins de CO_2 et consommant moins d'énergie, en particulier des mesures fiscales. La réforme de la taxe de circulation et de la taxe de mise en circulation, afin de les rendre plus proportionnelles à l'effet sur l'environnement du véhicule, est prévue dans le cadre du plan CO_2 de 1994. Aucune mesure n'a été prise en ce sens jusqu'à présent (voir chapitre Finances).

c. Politique de mobilité

La politique de mobilité consiste à agir sur tous les facteurs qui influencent le volume du trafic et le choix des moyens de transport. En maîtrisant le volume du trafic routier et en favorisant les transports peu ou non polluants, la politique de mobilité permet de poursuivre divers objectifs: mobilité durable, élément d'une consommation durable, lutte contre les émissions atmosphériques, lutte contre la pauvreté. La politique de mobilité est une priorité du gouvernement:

- la promotion des transports en commun figure dans les déclarations gouvernementales de 1992 et 1995;
- la complémentarité des moyens de transport (transport combiné) et la problématique des déplacements entre le domicile et le lieu de travail, en particulier, via l'introduction de plans de transport d'entreprise, figurent dans celle de 1995;
- le recours aux mesures fiscales visant à réorienter le trafic est mentionné dans la déclaration de 1992. Cette problématique est analysée dans le cadre de la politique fiscale (voir chapitre Finances);
- la politique de mobilité est également un des éléments essentiels des plans CO_2 (1994) et ozone (1996) (voir volet 1, chapitre Protection de l'atmosphère);
- un plan fédéral sur la mobilité a été annoncé, mais il n'est pas encore finalisé.

i. Promotion des transports en commun de qualité: le transport ferroviaire

L'instrument essentiel à disposition du gouvernement fédéral est le contrat de gestion avec la SNCB, devenue entreprise publique autonome en 1991. Le premier contrat de gestion a été approuvé le 30 septembre 1992 et couvre la période 1992-1996. Le deuxième contrat de gestion a été approuvé le 25 septembre 1997 et couvre la période 1997-2001[1].

1. AR du 25/09/1997 *portant approbation du deuxième contrat de gestion conclu entre la Société nationale des chemins de fer belges et l'Etat* (MB 29/10/1997).

Ces contrats décrivent principalement les missions de service public de la SNCB:

- le transport intérieur de voyageurs, assuré par les trains du service ordinaire;
- l'acquisition, la construction, l'entretien, la gestion et l'exploitation de l'infrastructure et les investissements en matériel roulant;
- les prestations à fournir par la SNCB pour les besoins de la nation, y compris la mise en place d'infrastructures de transport combiné (rail-route).

Ces contrats sont assortis d'un soutien financier que le gouvernement accorde à la SNCB pour effectuer ces missions. Ce montant était de l'ordre de 79 milliards de BEF en 1997. Le 5 juillet 1996, le Conseil des ministres a approuvé définitivement le plan décennal d'investissement 1996-2005. Ce plan porte sur un montant de 370,2 milliards de BEF (aux conditions économiques de 1994).

ii. Promotion du trafic intérieur de voyageurs

Les contrats de gestion stipulent que la SNCB doit promouvoir le trafic intérieur de voyageurs. Le deuxième contrat de gestion stipule également que la SNCB aura pour objectif d'augmenter d'au moins 2% l'offre programmée les jours ouvrables pour les trains ordinaires. Il prévoit également une augmentation de la qualité du service ferroviaire pour les voyageurs et la complémentarité avec les autres modes de transport en commun. Le plan CO_2 prévoit également l'amélioration de la desserte des zones périurbaines. Quant au plan ozone, il prévoit un programme de tarifs promotionnels pendant les mois d'été (billet ozone et carte ozone). L'action de la SNCB, qu'il n'est pas possible de détailler dans ce contexte, se situe dans le cadre de ces grandes orientations.

iii.Promotion du trafic international de voyageurs

Le trafic international de voyageurs ne fait pas partie des missions de service public. L'Etat contribue néanmoins au financement des investissements concernant le TGV, via notamment la Financière TGV.

iv.Promotion du transport ferroviaire de marchandises

Le transport ferroviaire de marchandises ne fait pas partie non plus des missions de service public. L'Etat fédéral s'est néanmoins engagé à soutenir une meilleure intégration des différents modes de transport (multimodalité), notamment dans le cadre du plan CO_2. C'est pour cette raison que le transport combiné (rail-route) a été reconnu comme *besoin de la nation*. A ce titre, le Ministère des communications apporte une aide financière supplémentaire de 10 millions de BEF en faveur d'actions-pilotes dans le cadre de sa participation aux programmes européens de promotion du transport combiné (programme PACT). En vertu du contrat de gestion, un rapport commun Etat-SNCB sera rédigé pour le 31 décembre 1998 en vue de donner une impulsion dans ce domaine.

v. Déplacements entre le domicile et le lieu de travail

Entre 1987 et 1998, certaines mesures fiscales, en particulier la réforme de la fiscalité directe, ont été prises pour limiter les avantages accordés au transport routier au titre de frais professionnels et d'encourager l'utilisation des transports publics et non motorisés (voir chapitre finances). L'utilisation des transports publics est également encouragée par l'obligation échéant à l'employeur de rembourser une partie des frais de déplacement en transports publics.

Les plans de transport des entreprises constituent une autre manière d'encourager des déplacements entre le domicile et le lieu de travail ayant moins recours à la voiture individuelle. Il s'agit d'une priorité du gouvernement. Ils figurent à la fois dans la déclaration gouvernementale et le plan CO_2. Cet engagement n'a pas encore été concrétisé par une réglementation spécifique.

Un projet de loi est soumis au Parlement, portant sur la promotion de l'organisation des déplacements entre le domicile et le lieu de travail par le biais des plans de transport d'entreprise. Ce projet de loi a été introduit en janvier 1996. Depuis, de nombreux amendements ont été introduits. Ce projet de loi intègre la thématique des déplacements entre le domicile et le lieu de travail dans les négociations conventions collectives de travail (CCT). Il prévoit des incitants financiers pour les travailleurs qui, pour leurs déplacements entre domicile et lieu de travail, contribuent à la limitation du trafic routier, ainsi qu'aux entreprises contribuant à cette limitation. Outre l'aspect des déplacements entre le domicile et le lieu de travail, le projet de loi prévoit également une limitation du trafic de distribution en intégrant un incitant financier pour le recrutement d'un coordinateur de transport[1].

vi.Autres mesures de restriction du transport privé

Réduction de l'accès au centre ville des véhicules privés

Cette politique est essentiellement régionale. Dans le plan CO_2, le gouvernement fédéral s'est toutefois engagé à *chercher les moyens d'intensifier la lutte contre les stationnements illicites et à étudier la possibilité de ristourner une partie des montants perçus pour les contraventions aux autorités dans la mesure où ce sont elles qui sont chargées de lutter contre ces stationnements illicites.* Cet engagement n'a pas été concrétisé, mais certaines initiatives des autorités locales ont permis de contourner cette difficulté, notamment par l'instauration de redevances.

Réduction du transport de marchandises par route

De manière générale, la manière dont la réglementation et la tarification intègrent les différents coûts du transport routier (coûts des infrastructures, des accidents, des nuisances environnementales et de la congestion) influence le nombre de tonnes-kilomètres transportés et le choix du moyen de transport.

Ce type de transport étant complètement libéralisé dans l'Union européenne depuis le 1er janvier 1998, la réglementation et la tarification des transporteurs routiers est en principe harmonisée au niveau européen, de manière à assurer des conditions de concurrence équivalentes entre les différents pays. Cette harmonisation est cependant incomplète et ni réglementation ni tarification ne tiennent compte de l'ensemble des coûts du transport routier.

C'est pourquoi, dans le plan CO_2, le gouvernement fédéral s'engage à contribuer *à la poursuite des objectifs d'harmonisation de la fiscalité des transports routiers au niveau européen* (voir volet 1, chapitre Protection de l'atmosphère). Cette harmonisation se poursuit également pour la réglementation en matière de sécurité et d'environnement (voir chapitre Justice et sécurité).

1. Documents parlementaires (1995-1996). N° 374/1 à 374/10.

d. Politique sociale

Le 7 avril 1995, le parlement a déclaré qu'il y a lieu à révision de la Constitution, plus spécifiquement de l'article 23, en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service minimal en matière de mobilité[1].

Le contrat de gestion de la SNCB (1997) stipule qu'elle devra mener une politique contribuant au développement d'une mobilité durable (art. 5, 1er alinéa). Le volet social d'une politique de mobilité durable doit empêcher que la pauvreté mène à une réduction de la mobilité. Dans ce sens, les transports en commun jouent un rôle crucial non seulement en matière de trajets offerts, mais également en ce qui concerne les prix pratiqués. Pour ce qui en est des trajets en chemin de fer, on n'entrera pas dans les détails ici. Les prix ou les catégories de prix, toutefois, sont très particuliers. Les annexes 11 à 13 du contrat de gestion contiennent diverses catégories de personnes bénéficiant de réductions ou pouvant voyager gratuitement en train. Par exemple: des chômeurs, qui répondent à une offre d'emploi ou qui se présentent pour un examen de recrutement, obtiennent une réduction de 75%. Des enfants de moins de 6 ans accompagnés voyagent gratuitement. Les chômeurs ou les minimexés ne bénéficient d'aucune réduction de prix. Par contre, un certain nombre de personnes peuvent voyager gratuitement ou à des prix réduits simplement sur base de leur fonction.

3. Analyse de la politique menée

Au regard des objectifs du gouvernement fédéral en matière de transports, la politique des transports apparaît comme centrale pour un développement durable ciblé sur les trois thèmes considérés dans ce rapport: lutte contre la pauvreté, changements des modes de consommation, protection de l'atmosphère et du milieu marin. Les intentions du gouvernement couvrent en effet les différents aspects économiques, sociaux et environnementaux de la problématique des transports. Une telle politique est donc des plus complexes à élaborer et mettre en œuvre.

A cet égard, l'action du gouvernement fédéral depuis 1992 a été principalement orientée vers les objectifs économiques, en particulier la restructuration des entreprises publiques dans les secteurs du transport ferroviaire, maritime et aérien, dans le contexte d'une libéralisation progressive des marchés. Une telle politique économique n'est pas nécessairement contradictoire avec les objectifs sociaux ou environnementaux. Ainsi, la libéralisation du marché des transports peut, en principe, favoriser la réduction des émissions atmosphériques en rationalisant le transport routier de marchandises (par exemple, la suppression des voyages à vide) et en stimulant le transport ferroviaire.

Par contre, l'harmonisation des conditions de concurrence dans un marché européen à un niveau qui ne permet pas une protection sociale et environnementale suffisante aboutit à une mobilité insoutenable à terme. La libéralisation des marchés requiert une politique d'environnement, de mobilité et de sécurité routière d'autant plus vigoureuse.

- Politique environnementale: la réglementation en la matière est essentiellement européenne, mais l'Etat fédéral dispose de certains leviers importants en matière d'incitation fiscale et de contrôle (contrôle technique des véhicules, contrôle de la qualité des carburants). De tels leviers ont été peu utilisés entre 1992 et 1998. La politique européenne en matière d'environnement a certes permis de réduire légère-

1. MB 12/04/1995.

ment les émissions de précurseurs d'ozone provenant des transports, mais les émissions de CO_2 continuent d'augmenter. Seule une politique de mobilité permettra de réduire de manière significative les émissions de ces différents polluants de l'air.

- Politique de mobilité: en l'absence d'un plan fédéral de mobilité, élaboré en collaboration avec les régions, il manque une réflexion globale sur la place du transport ferroviaire dans le système belge de transports. Il apparaît néanmoins que la politique actuelle, telle que définie dans le contrat de gestion avec la SNCB, ne pourra infléchir les tendances en matière de mobilité, à savoir le recours accru au transport routier. A cet égard, le développement du TGV ne devrait pas retarder les investissements nécessaires dans le réseau ordinaire, en particulier les dessertes périurbaines. Quant aux autres priorités du gouvernement fédéral en matière de mobilité (fiscalité, plans de transport, infrastructures de transport combiné), peu de mesures effectives ont été prises depuis 1992. Seule la politique de sécurité routière, élément important d'une politique de mobilité durable, a été relativement active (voir chapitre justice).

Une approche plus intégrée apparaît dès lors comme nécessaire, ce qui implique, notamment, une réflexion sur l'internalisation des coûts externes des transports. Il n'existe en effet pas de marché où les distorsions dans les signaux de prix sont aussi importantes que dans celui des transports. Sans une politique de prix intégrant ces différents coûts externes, il sera difficile d'infléchir les tendances actuelles en matière de transports. Dans ce contexte, une réflexion globale sur les divers instruments possibles est nécessaire: outre l'adaptation de la fiscalité, des instruments, tels que le "road pricing"[1], pourraient être évalués de manière approfondie.

Une telle approche intégrée devrait également s'étendre aux objectifs sociaux. Le droit à un service minimal en matière de mobilité doit s'envisager dans le cadre d'une réflexion stratégique globale sur l'évolution des transports.

La répartition très fragmentée des compétences entre les différents départements fédéraux, d'une part, et les régions et l'Etat fédéral, d'autre part, est un obstacle majeur à l'élaboration d'une approche plus intégrée. Une telle approche ne pourra voir le jour sans une plus grande coordination des politiques.

M.Economie

Ce chapitre donne un aperçu de la politique fédérale en matière d'économie. Celle-ci est traitée séparément de la politique ciblée sur le changement des modes de consommation. Cette distinction se justifie pour deux raisons: d'une part, le Ministère des affaires économiques est chargé d'une série d'autres aspects de la politique économique que ceux liés à la consommation, et d'autre part, il ne dispose pas de tous les leviers (sociaux et environnementaux) nécessaires pour rendre les modes de consommation soutenables. Néanmoins, au travers de ces compétences, le Ministère des affaires économiques peut influencer la mise en place de modes de consommation soutenables.

Les compétences du Ministère des affaires économiques se répartissent en deux pôles[2]:

- le pôle normatif et réglementaire: administration de l'énergie, administration de la politique commerciale et administration des relations économiques;

1. Forme de péage.
2. Structure actuelle du Ministère des affaires économiques (Ministère des affaires économiques 1997).

- le pôle d'application, de contrôle et d'information: administration de l'information économique, institut national de statistique, administration de la qualité et de la sécurité, administration de l'inspection économique.

La politique énergétique et les relations économiques ne sont pas traitées dans ce chapitre. La politique énergétique fait en effet l'objet d'un chapitre spécifique dans ce rapport. Quant à la politique des relations économiques, comme elle est principalement d'ordre international, elle n'est pas abordée dans ce premier rapport.

1. Intentions générales du gouvernement

Le but du gouvernement en matière de politique économique a été ces cinq dernières années de *garantir la liberté d'entreprise et de commerce et la libre concurrence, tout en protégeant l'intérêt général et les droits des consommateurs, spécialement des plus vulnérables d'entre eux*. La protection du consommateur est en effet un des axes de la déclaration gouvernementale de 1995[1]. Le gouvernement entendait également promouvoir l'esprit d'entreprise et favoriser la pénétration des produits nationaux sur les marchés étrangers.

2. Mesures prises par le gouvernement

Seules sont décrites ci-dessous les mesures qui sont en relation plus ou moins étroite avec les quatre thèmes du rapport. Ces mesures relèvent des domaines suivants:

- la protection des droits des consommateurs (au sein de la politique commerciale), dont les pratiques du commerce et la lutte contre le surendettement;
- la réglementation et le contrôle de la qualité et de la sécurité des biens mis sur le marché.

Dans ces domaines, sauf en matière de surendettement, la politique est largement définie au niveau européen, étant donné l'objectif de créer un marché intérieur européen[2] qui implique, entre autres, la libre circulation des biens et des services.

a. Protection des droits des consommateurs: lutte contre le surendettement

Les problèmes d'endettement et de surendettement sont typiquement liés à la fois aux modes de consommation et aux problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale (voir Partie 2). C'est pourquoi, une attention particulière est accordée aux mesures ou aux aspects des mesures prises par le gouvernement pour lutter contre les phénomènes de surendettement. Ces mesures touchent principalement à la réglementation des techniques de crédit (décrites ci-dessous), mais aussi aux pratiques du commerce (voir point b).

Pour faire face à la diversification de l'offre de crédit et aux risques de surendettement qui y sont liés, le gouvernement a pris ces dernières années plusieurs mesures. Celles-ci visent à améliorer la transparence des offres faites par les prêteurs, à empêcher les abus de la part des professionnels du crédit et à mettre en place de nouveaux mécanismes de prévention et de solution à l'endettement des consommateurs.

1. Cet objectif ne figurait pas dans la déclaration gouvernementale de 1992.
2. Marché unique européen: *un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée* (art. 8A de l'Acte unique européen).

Sur le plan préventif, il s'agit principalement des lois sur le crédit à la consommation et le crédit hypothécaire[1]. Ces lois insistent particulièrement sur la qualité et le contenu de l'information fournie par les prêteurs, de façon à sensibiliser les consommateurs aux implications liées à un contrat de crédit et à les protéger contre d'éventuels abus. Elles comprennent également quelques dispositions curatives: possibilité de demander des facilités de paiement auprès d'un juge de paix, système de médiation. Depuis 1993, en application des lois précédentes, la Centrale des crédits[2] enregistre tous les défauts de paiement sur une ouverture de crédit (par carte ou compte courant) ou sur un crédit hypothécaire. Toujours sur le plan préventif, a aussi été votée la loi du 14 juillet 1998[3] *portant obligation d'information quant aux intérêts débiteurs dus sur les comptes ouverts auprès des établissements de crédit ou d'autres personnes morales*.

Sur le plan curatif, la loi relative *au règlement collectif des dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis* a été adoptée le 5 juillet 1998[4]. Cette loi prévoit que toute personne physique puisse s'adresser au juge des saisies pour obtenir un règlement collectif de ses dettes, c'est-à-dire que tous les créanciers du débiteur se réunissent pour régler ensemble le problème d'endettement. *Le plan de règlement a pour objet de rétablir la situation financière du débiteur, en lui permettant notamment dans la mesure du possible de payer ses dettes et en lui garantissant simultanément ainsi qu'à sa famille, qu'ils pourront mener une vie conforme à la dignité humaine*[5]. Cette loi prévoit aussi la création d'un Fonds de traitement du surendettement, alimenté par les prêteurs et chargé du paiement du solde resté impayé des honoraires, émoluments et frais des médiateurs de dettes. Cette loi entre en application au 1er janvier 1999.

Un ensemble de propositions d'adaptation de la loi sur le crédit à la consommation est à l'étude. Ces propositions visent à remédier aux imperfections de la loi actuelle et aux abus constatés, notamment en renforçant les vertus préventives de la loi. Un projet visant à instituer une centrale positive des crédits (qui centraliserait l'information relative à tous les emprunts des consommateurs) auprès de la Banque Nationale est également à l'étude[6] (voir Partie 5, Conseil de la consommation, l'octroi de crédits et l'endettement).

b. Réglementation des pratiques du commerce

La loi sur les pratiques du commerce[7] réglemente les pratiques commerciales (par exemple les ventes en liquidation, les annonces de réductions et de comparaisons des prix, la publicité) qui ont pour but de promouvoir la vente de produits ou de services auprès des consommateurs[8]. Sont décrits ci-dessous les volets de cette loi relatifs à l'information et à la publicité qui sont les plus pertinents dans l'optique d'un changement des modes de consommation et la lutte contre la pauvreté. En effet, une information (publicité y comprise) complète, claire et fiable permet d'aider et de mieux orienter les consommateurs dans leurs choix. Elle peut ainsi aider à éviter des mécanismes d'endettement dus à l'achat de biens et services coûteux ne répondant pas aux besoins des consommateurs.

1. Loi du 12/06/1991 *relative au crédit à la consommation* (MB 9/07/1991) et loi du 18/04/1992 *relative au crédit hypothécaire* (MB 19/08/1992).
2. Une Centrale des crédits aux particuliers, opérationnelle depuis 1987, enregistre les défauts de paiement des crédits à la consommation.
3. MB 18/09/1998.
4. MB 31/07/1998.
5. Article 1675/3 du Code judiciaire ajouté par la loi du 5/07/1998.
6. La Centrale des crédits aux particuliers actuelle se limite à enregistrer les défauts de paiement.
7. Loi du 14/07/1991 *sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur* (MB 29/08/1991). Cette loi est entrée en vigueur en mars 1992.
8. Un avant-projet de loi existe actuellement qui vise à compléter cette loi pour se mettre en conformité avec les directives européennes et à renforcer la protection des consommateurs.

La loi sur les pratiques du commerce est venue apporter une base légale à caractère horizontal pour tout ce qui concerne l'information et la publicité. Avant, les réglementations en matière d'information et de publicité[1] étaient principalement définies par des arrêtés royaux de nature sectorielle, complétés et modifiés au fil du temps, portant sur des catégories de produits comme les denrées alimentaires, les produits cosmétiques, les pesticides, les jouets, etc.

i. Information du consommateur

La loi sur les pratiques du commerce introduit une obligation générale de renseignement à charge du vendeur. Cette obligation d'information concerne les prix, les quantités, la dénomination, la composition et l'étiquetage des produits et services. Les labels relatifs aux appellations d'origine applicables à des produits belges, autres que les appellations de caractère régional ou local, tombent également sous la loi de 1991.

De façon générale, la réglementation des labels attestant de la qualité et d'autres propriétés des produits et des services fait partie des compétences du gouvernement fédéral. Le label écologique européen se situe dans ce contexte (bien qu'il ne fasse pas partie de la loi sur les pratiques du commerce). Son application dépend du Ministère de l'environnement[2] (voir volet 1, chapitre Changement des modes de consommation).

ii. Publicité

La partie sur la publicité de cette loi vise, sous l'influence des directives européennes en la matière, à protéger le consommateur de toute tromperie ou simple confusion née d'un message publicitaire. Elle interdit plusieurs types de publicité, notamment les publicités trompeuses ou susceptibles d'entraîner une confusion: *est interdite toute publicité qui comporte des affirmations, indications ou représentations susceptibles d'induire en erreur sur l'identité, la nature, la composition, l'origine, la quantité, la disponibilité, le mode et la date de fabrication ou les caractéristiques d'un produit ou les effets sur l'environnement* (art.23, alinéa 1). La Commission sur la publicité et l'étiquetage écologiques (voir volet 1, chapitre Changement des modes de consommation) a par ailleurs été créée en vertu de la loi de 1991 sur les pratiques du commerce[3].

La législation relative à la publicité sur le tabac est, quant à elle, sous la responsabilité du Ministère de la santé publique (voir chapitre Santé).

c. Qualité des produits et services et sécurité des consommateurs

Dans ce domaine très largement défini par la législation européenne, l'objectif est d'assurer un niveau de sécurité comparable entre les Etats membres dans le contexte du marché unique et de réduire le nombre d'accidents, socialement et économiquement très coûteux[4], liés à la consommation de produits et de services. La sécurité des consommateurs repose sur la responsabilité du producteur et apparaît comme une condition nécessaire pour rendre les modes de consommation soutenables.

1. Définie par la loi sur les pratiques du commerce comme *toute communication ayant comme but direct ou indirect de promouvoir la vente de produits ou de services, y compris les biens immeubles, les droits et obligations, quel que soit le lieu ou les moyens de communication mis en oeuvre* (art. 22).
2. Néanmoins, vu les compétences du ministère des affaires économiques en matière de labels, celui-ci a la vice-présidence du Comité d'attribution de l'éco-label.
3. Voir article 29 de la loi de 1991 *sur les pratiques du commerce.*
4. *On estime qu'au niveau de l'Union européenne, le coût de ces accidents pour l'économie européenne se situerait entre 70 et 95 milliards d'*ECU *pour les accidents domestiques et de loisirs. En Belgique 2.000 personnes décèdent par an des suites d'un accident domestique et de loisirs et près de 400.000 personnes sont victimes d'un accident nécessitant un passage par un service d'urgence* (CRIOC 1998b).

Jusqu'en 1994, il n'existait pas de base légale globale permettant d'adopter des mesures relatives à la sécurité des consommateurs mais bien des législations sectorielles et dispersées (par exemple les denrées alimentaires, les médicaments et produits pharmaceutiques, les produits cosmétiques). Sous la pression d'une directive européenne[1], ce domaine a été renforcé en 1994 par une loi sur la sécurité des consommateurs[2]. Cette loi[3] définit le terme de *produits ou de services sûrs*, c'est à dire présentant, *dans les conditions normales d'utilisation ou dans d'autres conditions raisonnablement prévisibles par le producteur, les garanties de sécurité et de protection de la santé des consommateurs auxquelles le consommateur peut légitimement s'attendre* compte tenu de certains éléments comme les caractéristiques et la présentation du produit ou les catégories de consommateurs[4]. Cette loi permet ainsi de réglementer les caractéristiques ou normes auxquelles certains biens et services mis sur le marché doivent répondre pour ne pas présenter de danger pour les consommateurs lors de leur utilisation. Elle fait reposer sur le producteur la responsabilité de la sécurité des biens et des services, ainsi que l'obligation d'information. La loi spécifie qu'elle *ne vise pas la protection des travailleurs* (sur le lieu de travail) *ni celle de l'environnement* (art. 1); ces domaines sont traités dans d'autres législations.

La loi sur la sécurité des consommateurs prévoyait aussi la création de la Commission sur la sécurité des consommateurs au sein du Conseil de la consommation. Cette Commission, qui a un rôle d'avis et de recherche d'information, assure la concertation entre producteurs, distributeurs, consommateurs, administrations et organismes spécialisés[5]. Elle a été mise en place en novembre 1996, et a rendu plusieurs avis depuis lors. Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, trois produits ont été retirés du marché[6].

d. Normalisation et accréditation

Dans ce domaine, l'objectif est de faire circuler librement sur le marché unique des biens et services dont les caractéristiques sont définies de façon identique dans tous les pays européens. La normalisation et l'accréditation participent au développement et à la crédibilité des normes auxquelles doivent répondre les produits. Par exemple dans le cas de normes environnementales, elles peuvent permettre de garantir les caractéristiques soutenables des biens et services consommés.

i. Normalisation

L'activité de normalisation, à savoir la définition et l'élaboration de la méthode de mesure des caractéristiques d'un produit, est assurée en Belgique par l'Institut belge de normalisation (IBN, parastatal dépendant du Ministère des affaires économiques). La normalisation contribue à la pénétration des produits nationaux à l'étranger, à la protection des utilisateurs et à la protection de l'environnement.

1. Directive 92/9/CEE *relative à la sécurité générale des produits*.
2. Loi du 9/02/1994 *relative à la sécurité des consommateurs* (MB 1/04/1994).
3. De même que la directive européenne.
4. Se référer au texte de la loi pour plus de détails sur ces éléments.
5. Elle est composée de 3 représentants des organisations professionnelles et interprofessionnelles, de 3 représentants des organisations de consommateurs et de 6 personnes choisies pour leurs compétences.
6. MB du 03/09/1998 *portant retrait et suspension de la mise sur le marché des pointeurs à laser de classe égale ou supérieure à 3, et des objets comportant ce type de pointeur à laser* (MB 16/09/1998), AM du 23/07/1998 *portant retrait du marché de produits emplis de substances dangereuses et qui peuvent être attractifs pour des enfants* (MB 3/09/1998), AM du 16/06/1998 *portant retrait et suspension de la mise sur le marché des embarcations nautiques gonflables "matelas à pédales Aqualine 11 Monello 220", référence Lec 100 S 545 Import* (MB 2/07/1998).

Etant donné la réalisation du marché unique, la plupart des normes sont définies au niveau européen. Le rôle de l'IBN se limite de plus en plus à suivre les activités européennes de normalisation et à transposer les directives européennes. En 1997, l'IBN comptait plus de 9.700 documents normatifs dans une série de domaines différents[1] et a consacré 3% des semaines de travail de commission à des points portant sur des normes environnementales.

Etant donné la surcharge d'activité auquel est confrontée l'IBN par rapport à ses effectifs, le Conseil des Ministres a décidé le 5 décembre 1997 d'accroître les moyens financiers de l'IBN pour remédier en partie à cette situation.

ii. Accréditation

L'accréditation vise à garantir l'objectivité et la compétence des organismes indépendants certifiant la qualité et la conformité des produits à certaines normes (à savoir les organismes de certification, mais aussi les organismes de contrôle et les laboratoires d'essai et d'étalonnage). Depuis 1992, le gouvernement a pris des arrêtés d'exécution pour mettre en application la loi du 20 juillet 1990 concernant l'accréditation des organismes de certification et de contrôle, ainsi que des laboratoires d'essais[2]. Deux systèmes d'accréditation ont été créés: BELTEST, chargé d'accréditer les organismes de contrôle et les laboratoires d'essais[3] et BELCERT, chargé d'accréditer les organismes de certification[4].

Le Conseil des ministres a donné son accord fin 1997 pour améliorer le système d'accréditation et de certification et pour renforcer les moyens financiers mis à la disposition de l'Administration de la qualité et de la sécurité, chargée du contrôle de la qualité.

Exemples de politiques de normalisation et d'accréditation dans le domaine de l'environnement: EMAS et ISO 14.000

Les entreprises (principalement les industries) ont, sur une base volontaire, la possibilité de gérer leurs impacts environnementaux selon certaines procédures standardisées et internationalement reconnues. La communauté européenne a défini en 1993 une telle procédure, dite norme EMAS (règlement 1836/93[a]) et l'Institut de normalisation international en a produit une autre fort semblable, connue sous le nom de norme ISO 14.000. Les entreprises qui suivent une de ces procédures sur un site particulier peuvent alors disposer d'un label pour ce site. Le règlement européen et la norme ISO prévoient évidemment un contrôle des entreprises candidates au label, contrôle réalisé par des bureaux d'études accrédités. De 1993 à 1996, BELCERT, l'organisme qui délivre les accréditations, a mis au point les procédures pour reconnaître les bureaux d'étude certificateurs. Les premiers bureaux d'études ayant demandé leur accréditation l'ont reçue en 1997. En juin 1998, deux organismes belges étaient accrédités pour la procédure EMAS et trois pour ISO 14.001. Comparé à d'autres pays, peu d'entreprises belges ont demandé un label EMAS pour leur site et celles qui l'ont obtenu ont fait appel, avant 1997, à un vérificateur agréé dans un autre pays de la Communauté européenne.

a. Règlement 1836/93/CEE *permettant la participation volontaire des entreprises du secteur industriel à un système communautaire de management environnemental et d'audit.*

1. Voir le rapport annuel de l'IBN pour plus de détails sur la répartition des normes existantes.
2. En 1991, il a créé le Conseil national d'accréditation et de certification (AR du 24/01/91; MB 2/02/1991), chargé de coordonner l'application cohérente et transparente des principes et procédures en matière d'accréditation et de certification, d'assurer la collecte, la circulation et la publication d'information dans ce domaine et de remettre des avis.
3. AR du 22/12/1992 (MB 5/02/1993).
4. AR du 06/09/1993 (MB 14/10/1993). L'OBE, l'Organisation belge d'étalonnage existait déjà depuis 1986 (AR du 28/11/1986; MB 24/12/1986).

3. Analyse de la politique menée

Depuis 1992, le gouvernement a pris plusieurs mesures pour respecter les intentions et les engagements qu'il avait formulés dans ses déclarations gouvernementales de 1992 et 1995 et dans ses notes de politique générale.

De façon générale, la législation belge relative à la protection des consommateurs était particulièrement lacunaire avant le début des années 90. Les mesures prises par le gouvernement ont donc sensiblement renforcé sur le plan législatif la protection des consommateurs ainsi que la transparence du marché malgré le contexte de déréglementation économique.

En matière d'endettement, les mesures prises dans le domaine des crédits aux particuliers constituent un progrès majeur pour prévenir des situations de surendettement, menant à l'exclusion. La loi de 1998 sur le règlement collectif de dettes vient notamment combler un vide important de la législation actuelle sur le plan curatif des situations d'endettement, mais il est trop tôt pour en analyser les impacts. Ces mesures participent aux efforts du gouvernement pour lutter contre la pauvreté.

Dans le domaine des pratiques du commerce, la loi sur les pratiques du commerce a apporté une réglementation horizontale en matière d'information et de publicité associées aux produits et services mis sur le marché. Elle contribue à la protection des consommateurs contre des choix de consommation insoutenables tant sur le plan environnemental que sur le plan socio-économique.

Quant à la qualité et la sécurité des produits, la loi sur la sécurité des consommateurs couvre désormais un pan important de la législation en matière de protection des consommateurs. Elle devrait permettre de retirer plus facilement du marché des produits dangereux pour les consommateurs. Le développement de la politique d'accréditation, ainsi que les mesures récentes pour accroître les moyens financiers dans ce domaine, montrent également que le gouvernement veut accorder plus d'importance au contrôle de la qualité et de la sécurité des produits mis sur le marché. Ces nouvelles réglementations constituent une étape nécessaire pour rendre les modes de consommation plus soutenables.

Des efforts ont également été faits pour améliorer la participation des grands groupes sociaux. La Commission sur la sécurité des consommateurs est notamment venue renforcer la représentativité des consommateurs, qui jusqu'à présent était très lacunaire dans ce domaine[1].

L'attention portée par ces mesures à la protection des droits des consommateurs, y compris les plus vulnérables, contribue manifestement à lutter contre la pauvreté et à rendre les modes de consommation plus soutenables. Cependant, dans la perspective d'un développement durable, la description de ces mesures et de leur mise en oeuvre amène quelques constats et remarques:

- malgré l'entrée en vigueur des lois de 1991 sur le crédit à la consommation et de 1992 sur le crédit hypothécaire, le nombre de contrats défaillants a continué d'augmenter. Pour les crédits à la consommation, le nombre de crédits défaillants est

1. Par exemple, l'Institut belge de normalisation n'assure dans ses structures aucune représentation des consommateurs.

passé de 148.993 fin décembre 1994 à 165.404 fin décembre 1997 et pour les crédits hypothécaires, le nombre de contrats défaillants est passé de 25.900 fin décembre 1994 à 38.300 fin décembre 1997[1];

- l'objectif de libre circulation des biens et services favorise un système d'information transparent. Les consommateurs sont censés faire leurs choix sur la base de cette information. Cette évolution peut poser problème dans une société qui, bien que largement scolarisée, rencontre des problèmes d'alphabétisation fonctionnelle[2] (voir Partie 2, chapitre Situation nationale, point 2). De plus, l'information ne suffit pas toujours à faire évoluer les comportements, déterminés par d'autres facteurs (voir Partie 2, chapitre Situation nationale, point 1);
- le contenu réglementé de l'information à apposer sur les produits mis sur le marché reste limité dans l'optique d'un changement des modes de consommation. D'une part, pour les services, la réglementation est encore très faible. D'autre part, la loi sur les pratiques du commerce ne fait pas référence aux conditions sociales de fabrication des produits, ni aux impacts environnementaux de ces produits. Il en est de même dans la loi de 1994 sur la sécurité des consommateurs[3]. Le producteur n'a aucune obligation d'information sur les risques sociaux et environnementaux liés à la production ou à la consommation de ces produits. La question est donc de savoir si ce type d'information doit faire l'objet d'une autre réglementation, ou s'il doit, entre autres, être intégré dans ces législations;
- l'ensemble des mesures prises pour renforcer le droit de la consommation n'a pas fait l'objet d'une approche intégrée, comme l'avait préconisé la Commission d'étude pour la réforme du Droit à la consommation[4] dans sa proposition de *loi générale sur la protection du consommateur*;
- l'entrée en vigueur effective de certaines mesures, comme la loi sur la sécurité des consommateurs, a été lente (délai important entre l'adoption de la loi et son application effective);
- plusieurs organismes ont été confrontés à un manque de moyens humains et financiers, nuisant à la qualité de leur travail. Ce fut notamment le cas pour la Commission sur la sécurité des consommateurs. Les activités de l'IBN souffrent également d'un manque de moyens considérable, qui l'empêche de suivre pleinement les travaux relatifs à la normalisation au niveau supra-national, travaux qui se sont fortement amplifiés avec la réalisation du marché unique. En 1997, dans les réunions internationales, on comptait 190 demi-journées de présence de représentants de l'IBN ou d'instituts spécialisés contre 802 demi-journées de présence du secteur privé[5]. La décision du Conseil des ministres du 5 décembre 1997 d'accroître les moyens financiers de l'IBN vient en partie remédier à cette situation;

---

1. L'Observatoire du crédit et de l'endettement (1998). Chiffres arrondis pour le nombre de crédits hypothécaires défaillants.
2. Le terme "alphabétisation" ne doit pas être compris comme le fait de savoir lire ou pas, mais comme la capacité de comprendre et d'utiliser l'information écrite. Dans le rapport du Programme des Nations unies pour le développement 1998, l'alphabétisation est définie comme *a continuum of proficiency levels denoting how well adults use written information to function in society* (un continuum de niveaux de compétence montrant à quel point des adultes savent utiliser l'information écrite pour fonctionner dans la société) (UNDP 1998. p.24).
3. Elle limite l'information exigée des producteurs *aux risques inhérents à un produit lors de son utilisation normale ou raisonnablement prévisible.*
4. En 1987, cette Commission composée uniquement d'experts a été établie par le gouvernement pour remettre une proposition générale en matière de droit à la consommation. Les travaux de cette Commission ont abouti en 1995 à une proposition de *loi générale sur la protection du consommateur* dans l'objectif de mieux coordonner les différents textes existants. Cette proposition adopte en effet une approche intégrée et crée un cadre normatif autonome, homogène et simplifié.
5. Dans les réunions nationales en 1997, on comptait 268 demi-journées de présence de représentants de l'IBN ou d'instituts spécialisés contre 1.249 demi-journées de présence du secteur privé. Des chiffres assez semblables pour les niveaux national et international sont disponibles pour les années antérieures.

Une étude[1] de 1996 sur la normalisation du point de vue des consommateurs a mis en avant plusieurs lacunes dans les activités de l'IBN:

- les normalisateurs adoptent rarement une attitude préventive et intégrée en matière de sécurité des consommateurs et de protection de l'environnement (les normes sont généralement élaborées et modifiées de façon sectorielle et au cas par cas);
- les activités de normalisation répondant aux besoins et à la protection des consommateurs finaux sont peu développées. Les principales causes sont la structure industrielle du pays (exportation de produits semi-finis et importations de produits finis), le manque de volonté politique et la grande fragmentation en matière de politique de protection des consommateurs. Les deux dernières causes expliquent aussi la faible activité en matière de normalisation visant la protection de l'environnement;
- les organisations de consommateurs sont insuffisamment représentées dans les activités de normalisation.

La loi sur la sécurité des consommateurs est venue en partie corriger ces lacunes dans le domaine de la protection des consommateurs. Quant à la protection de l'environnement, l'avant-projet de loi sur les normes de produits (voir chapitre environnement) devrait sensiblement accroître la normalisation dans ce domaine.

Toutes ces remarques soulèvent deux réflexions plus générales, l'une relative à l'intégration de la protection de l'environnement dans ce champ d'action socio-économique du gouvernement fédéral, l'autre sur la confusion entre objectifs et moyens.

Les intentions générales du gouvernement et les mesures qu'il a prises pour y répondre, sont principalement axées sur des objectifs économiques (liberté d'entreprise et de commerce et libre concurrence) et sociaux (protection de l'intérêt général et des droits des consommateurs, plus particulièrement des plus vulnérables). Cependant, pour avoir une réelle approche de développement durable, il serait utile d'intégrer à ces intentions et dans les mesures prises la dimension environnementale absente jusqu'à présent. Cela paraît d'autant plus nécessaire que les objectifs économiques du gouvernement ont des répercussions environnementales non négligeables, et que la protection des consommateurs et celle de l'environnement sont interdépendantes.

Mais la réalisation du marché unique est trop souvent présentée comme un objectif économique en soi plutôt que comme un moyen, ou un objectif intermédiaire, au service de l'objectif plus fondamental qu'est le bien-être de la population. Elle tend même à recevoir la primauté sur certains objectifs sociaux. Or, deux objectifs sociaux comme le marché unique et la protection des consommateurs courent le risque de voir *s'établir entre eux une hiérarchie au détriment de la promotion effective des intérêts des consommateurs*[2]. Cette confusion entre objectifs et moyens (ou entre objectifs ultimes et intermédiaires) et ce glissement apparent de priorités peuvent porter préjudice à la mise en place d'un développement durable. Dans cette optique, il serait utile de redéfinir clairement les objectifs fondamentaux poursuivis par le gouvernement et les moyens (y compris les ressources humaines et financières) mis au service de ces objectifs.

1. SSTC (1996).
2. Bourgoignie T. e.a. (1997).

N. Finances

Ce chapitre donne un aperçu de la politique fédérale en matière de finances (budget et fiscalité). Le Ministère des finances est un des départements clés de l'autorité fédérale. Il est chargé de récolter les recettes de l'Etat et de les redistribuer. Il est composé:

- des différentes administrations fiscales, chargées de collecter les recettes fiscales;
- de l'administration du budget et du contrôle des dépenses, chargée principalement d'élaborer le budget général des dépenses et d'en contrôler la mise en oeuvre;
- de l'administration de la trésorerie, chargée principalement de tenir les comptes de l'Etat et de gérer la dette publique;
- de l'administration des pensions, chargée de gérer la plus grande partie des pensions du secteur public.

Ces administrations sont sous l'autorité du Ministre des finances, sauf l'administration du budget, qui se trouve sous l'autorité du Ministre du budget et l'administration des pensions, sous l'autorité du Ministre des Pensions.

Dans ce rapport, seuls certains aspects des politiques budgétaire et fiscale sont décrits et analysés dans la mesure où ils ont un effet clairement identifiable sur les politiques ciblées[1]:

- la politique budgétaire a une incidence directe sur les politiques ciblées en ce qu'elle définit le niveau des ressources disponibles pour chaque département ministériel;
- dans les limites fixées par sa fonction de financement des dépenses publiques, la fiscalité peut avoir une fonction allocative et une fonction redistributive. Dans sa fonction allocative, la fiscalité agit comme un incitant économique permettant d'orienter les modes de production et de consommation. Elle peut dès lors être un instrument de protection de l'atmosphère et du milieu marin. Dans une optique de justice redistributive, la fiscalité est utilisée pour favoriser la solidarité au sein de la population et est ainsi un instrument de lutte contre la pauvreté.

L'autorité fédérale dispose de compétences importantes en matière budgétaire et fiscale. En 1996, les recettes perçues par l'Etat fédéral ont été de 2.424 milliards de BEF, soit environ 61% des recettes perçues par l'ensemble des administrations publiques. De ce montant, 1.360 milliards ont été affectés à d'autres pouvoirs (communautés et régions, sécurité sociale, pouvoirs locaux et Union européenne). Le reste, soit 1.064 milliards en 1996, est à la disposition du pouvoir fédéral pour financer ses dépenses. La marge de manoeuvre de l'autorité fédérale en matière budgétaire est néanmoins limitée par l'importance de la dette publique. En 1996, les charges d'intérêt de la dette publique représentaient en effet 645 milliards de BEF. La politique budgétaire est en outre étroitement coordonnée au niveau européen dans le cadre du Traité de Maastricht. En matière fiscale, cette coordination concerne principalement la fiscalité indirecte.

1. Les politiques menées par les administrations de la trésorerie et des pensions ne sont pas traitées ici, dans la mesure où elles ne sont pas directement liées aux thèmes considérés dans ce rapport. Les effets macroéconomiques – et en particulier la fonction stabilisatrice - de la politique budgétaire ne sont pas non plus étudiés dans la mesure où ils dépassent largement le cadre de ce rapport.

1. Intentions générales du gouvernement

L'assainissement des finances publiques afin d'accéder à l'Union monétaire européenne a été la principale priorité du gouvernement fédéral entre 1992 et 1998.

En 1992, trois normes budgétaires ont été fixées pour respecter les critères du Traité de Maastricht relatifs au déficit public et à la dette publique[1]: croissance zéro en termes réels des dépenses primaires (dépenses hors charges d'intérêt), élasticité unitaire des recettes fiscales (évolution des recettes égales à celle du PIB) et équilibre financier de la sécurité sociale. En 1996, une nouvelle norme a été définie: la stabilisation du surplus primaire (recettes moins dépenses hors charges d'intérêt) de l'autorité fédérale (sécurité sociale incluse) à 5,3% du PIB. Cette norme adoucit légèrement la politique d'assainissement: les dépenses primaires peuvent, comme les recettes, croître parallèlement au PIB. Ces normes ont été inscrites dans des Plans de convergence pluriannuels, soumis aux autorités européennes.

Les lignes de forces du gouvernement en matière de fiscalité, telles qu'elles apparaissent dans les déclarations gouvernementales de 1992 et 1995, sont également guidées par l'objectif d'assainissement des finances publiques. Outre la norme d'évolution des recettes fiscales proportionnelle à celle du PIB, il faut également noter un certain nombre d'orientations plus spécifiques. Elles visent principalement à améliorer l'efficacité dans la perception des recettes fiscales:

- simplification et renforcement de la transparence du régime fiscal afin d'améliorer l'efficacité économique et le caractère équitable de celui-ci;
- perception correcte des recettes et lutte contre la fraude;
- examen des dépenses fiscales quant à leur utilité économique, sociale et environnementale;
- soutien à l'harmonisation de certains aspects de la fiscalité au niveau européen.

Certaines orientations du gouvernement, telles qu'elles apparaissent dans les déclarations gouvernementales, concernent également la fonction allocative de la fiscalité et, par là, le changement des modes de consommation et la protection de l'atmosphère et du milieu marin:

- l'examen des dépenses fiscales, prévu dans la déclaration de 1992, vise notamment à réduire un certain nombre de subsides à des activités nuisibles à l'environnement;
- le soutien à l'harmonisation de la fiscalité au niveau européen concerne en particulier la fiscalité de l'énergie. La déclaration gouvernementale de 1995 mentionne explicitement la préparation de l'introduction d'une taxe CO_2 avec les principaux partenaires européens, afin de réduire la consommation de l'énergie et les émissions de CO_2.

En outre, la déclaration de 1992 prévoit explicitement, dans le cadre d'une politique de l'environnement, une réorientation des transports par des mesures fiscales. Cet objectif est repris dans le cadre des plans CO_2 de 1994 et ozone de 1996 (voir volet 1, chapitre Protection de l'atmosphère).

1. Entre autres, à court terme, besoin net de financement de l'ensemble des administrations publiques inférieur à 3% du PIB et à plus long terme, niveau de la dette publique tendant vers 60% du PIB.

2. Mesures prises par le gouvernement

Les mesures prises par le gouvernement fédéral et ayant un impact sur les politiques thématiques concernent principalement: la réduction du déficit public, la mise en place du régime des écotaxes[1] et les modifications introduites à la fiscalité existante. Ces dernières modifications concernent en premier lieu la fiscalité relative à l'énergie et aux transports. Certaines dispositions relatives à l'impôt sur le revenu (sociétés et personnes physiques) ont également un impact sur les modes de production et de consommation (choix modaux en matière de transports, promotion des investissements à caractère écologique) ainsi que sur la pauvreté.

a. Réduction du déficit public

Les mesures concrètes d'assainissement (réduction des dépenses et / ou hausse des recettes) ont été prises lors de la confection du budget annuel, de manière à respecter les normes budgétaires inscrites dans les plans de convergence. Entre 1992 et 1997, le déficit a ainsi été réduit d'environ 7% à moins de 2% du PIB.

b. Réforme de la fiscalité de l'énergie

Les principales mesures relatives à la fiscalité de l'énergie ont été prises à la suite de l'introduction en 1993 de nouveaux régimes fiscaux dans l'Union européenne en matière de TVA, d'une part, et d'accises, d'autre part.

i. Nouveau régime de la TVA

L'harmonisation fiscale européenne a entraîné une évolution contrastée des taux de TVA relatifs aux produits énergétiques. Le 1er avril 1992, la TVA pour les carburants routiers est passée de 25% à 19,5% (21% au 1er janvier 1996), tandis que celle pour les combustibles (sauf le charbon), carburants non routiers et l'électricité est passée de 17% à 19,5% (21% au 1er janvier 1996). La TVA sur le charbon et produits assimilés est passée dans le même temps de 6% à 12%. Enfin, la TVA sur le bois de chauffage est restée à 6%.

ii. Nouveau régime d'accises

Les taux minimums communautaires sont entrées en vigueur le 1er janvier 1993. Depuis lors, les taux d'accises relatifs aux combustibles et carburants non routiers sont restés inchangés:

- 1.500 BEF pour le gaz de pétrole liquéfié (GPL) et le méthane (par 1.000 kg), utilisés à des fins industrielles et commerciales;
- 750 BEF pour le kérosène (par 1.000 l) et le gasoil (par 1.000 l) utilisés à des fins industrielles et commerciales et pour le fuel lourd contenant plus de 1% de soufre (par 1.000 kg);
- 250 BEF pour le fuel lourd contenant moins de 1% de soufre (par 1.000 kg);
- 0 BEF pour le kérosène et le gasoil utilisés pour le chauffage. Ce dernier produit est néanmoins soumis à une redevance de contrôle de 210 BEF (par 1.000 l).

1. Le régime des écotaxes, mis en place en 1993, est traité dans le volet 1, chapitre Changement des modes de consommation. Il s'agit en effet d'un instrument mis en place spécifiquement pour modifier les modes de consommation. Contrairement aux autres types de fiscalité, les écotaxes n'ont quasiment aucune fonction de financement (leurs recettes sont négligeables). Elles s'apparentent davantage aux normes de produits.

Les taux d'accises relatifs aux carburants routiers n'ont pas été modifiés au 1er janvier 1993, car ils se situaient déjà au dessus des minima communautaires. Ils ont cependant été progressivement augmentés entre le 1er septembre 1991 et le 30 décembre 1996. Cette augmentation a permis de compenser la réduction de la TVA sur ces produits, du moins en ce qui concerne l'essence[1]:

- de 15,25 BEF à 22,26 BEF par litre pour l'essence plombée;
- de 13,1 BEF à 19,91 BEF par litre pour l'essence non plombée;
- de 9,3 BEF à 11,7 BEF par litre pour le diesel.

Ce régime d'accises prévoit un certain nombre d'exemptions pour l'utilisation de certaines huiles minérales. Elles couvrent grosso modo les huiles minérales utilisées:

- à d'autres fins que celles de carburants moteurs ou combustibles de chauffage;
- comme carburant pour la navigation aérienne, fluviale, maritime, le transport ferroviaire;
- dans l'agriculture, l'horticulture, le secteur forestier et piscicole.

Enfin, une réduction d'accises sur le diesel de 2 BEF / l est accordée aux sociétés de transports en commun régionales. Cette réduction, ainsi que l'exemption d'accises accordée à la navigation aérienne et maritime de plaisance, est limitée au 31 décembre 1999.

iii. Cotisation énergie

Une cotisation spéciale sur certains produits énergétiques a été appliquée à partir du 1er août 1993. Une telle mesure a été décidée, d'une part par anticipation d'une politique européenne plus ambitieuse en matière de fiscalité de l'énergie (taxe énergie / CO_2), d'autre part, comme moyen de financement alternatif de la sécurité sociale.

Outre certaines huiles minérales, déjà soumises aux accises, elle porte également sur le gaz naturel et l'électricité. Les produits énergétiques à usage industriel ne sont pas soumis à cette taxe. Son taux est proportionnel à la valeur énergétique des produits et équivaut en moyenne à environ 500 BEF par tonne équivalent pétrole.

Les exemptions accordées dans le cadre du régime d'accises sont également accordées pour cette cotisation. En outre, une exemption est accordée dans le cadre des tarifs sociaux applicables pour le gaz et l'électricité.

c. Réforme de la fiscalité des transports

La fiscalité relative au transports comporte un ensemble relativement complexe de dispositions fiscales. Outre la taxation des carburants (voir point précédent) et certaines dispositions de la fiscalité sur le revenu (voir point suivant), elle concerne la TVA, la taxe de mise en circulation, la taxe de circulation, la taxe de circulation complémentaire (GPL), la taxe compensatoire des accises (diesel), l'eurovignette (poids lourds), la fiscalité sur les contrats d'assurances. Les principales modifications de ce régime fiscal depuis 1992 sont intervenues à la suite d'initiatives européennes.

1. Pour le diesel, cette compensation s'est effectuée via la fiscalité sur les véhicules (taxe compensatoire des accises).

i. Taxation des véhicules

Au 1er avril 1992, la TVA à l'achat des véhicules a été réduite de 25% (ou 33% pour les véhicules de luxe) à 19,5% (21% au 1er janvier 1996). Au 1er juin 1993, la taxe d'immatriculation pour les véhicules d'occasion pour lesquels aucune TVA n'était due a également été abolie.

Cette diminution fiscale a été compensée par l'introduction d'une taxe de mise en circulation pour les voitures particulières (ainsi que certains avions et bateaux) au 1er avril 1992. Cette taxe a été étendue au 1er janvier 1993 à tous les véhicules, y compris ceux d'occasion et de petite cylindrée. Elle tient compte des kilowatt (kW), outre les chevaux vapeur (CV), comme mode d'expression de la puissance du moteur (et tient aussi compte de l'âge pour les voitures d'occasion).

ii. Taxes, redevances et droits d'usage routiers

La taxe de circulation n'a pas été modifiée (seulement indexée) depuis 1992, mais une taxe spéciale pour les véhicules diesel (taxe compensatoire des accises) a été introduite au 1er janvier 1996 pour compenser (partiellement) l'écart grandissant entre les accises sur l'essence et le diesel.

L'eurovignette a été introduite le 1er janvier 1995 pour les camions de plus de 12t. Son montant varie entre 30.000 BEF et 50.000 BEF. En compensation, le taux de la taxe sur les contrats d'assurance obligatoires pour ce type de véhicules a été réduit de 9,25% à 1,4% au 1er janvier 1995. Une telle réduction a été étendue à la navigation fluviale à partir du 1er janvier 1998 afin de soutenir le secteur mis en concurrence par la législation européenne.

d. Impôt sur le revenu des personnes physiques et des sociétés

i. Dispositions fiscales relatives aux transports

Entre 1988 et 1998, certaines mesures ont été prises pour limiter les avantages accordés au transport routier au titre de frais professionnels et encourager l'utilisation des transports publics et non motorisés:

- la possibilité de considérer les frais de voiture comme frais professionnels a été limitée;
- de nouveaux tarifs ont été définis pour tenir compte du bénéfice taxable occasionné par l'usage des voitures de société;
- le remboursement obligatoire par l'employeur des frais de déplacement en transports publics est exempté du bénéfice taxable;
- les régimes d'amortissement sont plus défavorables à l'achat de voitures;
- l'usage du vélo dans les déplacements domicile-travail a fait l'objet d'une incitation fiscale.

ii. Dispositions fiscales relatives aux investissements économiseurs d'énergie ou à caractère écologique

Introduite en 1989, la déduction fiscale pour les investissements économiseurs d'énergie et à caractère écologique a été modifiée à plusieurs reprises. Pour l'année fiscale 1998, cette déduction fiscale a été portée à 13,5% pour les personnes physiques et les petites et moyennes entreprises (PME) et à 18,5% pour les sociétés innovatrices. Pour les investissements à caractère écologique, une déduction étalée est également possible à concurrence de 20,5% (25,5% pour les sociétés innovatrices).

iii. Dispositions fiscales relatives aux ménages à faible revenu

La réforme de l'impôt des personnes physiques (exercice 1990) a introduit un certain nombre de mesures dont l'objectif est une meilleure redistribution des revenus (tranche exonérée à la base, crédits d'impôts pour revenus de remplacement, quotient conjugal, décumul).

Entre 1992 et 1998, il n'y a pas eu de modifications majeures de la fiscalité sur le revenu touchant en particulier les ménages à faibles revenus. Toutefois, un certain nombre de mesures ponctuelles ont été prises, favorisant certaines catégories de personnes susceptibles d'être en situation de pauvreté (chômeurs, en particulier les chômeurs âgés).

3. Analyse de la politique menée

La politique budgétaire menée entre 1992 et 1998 est profondément marquée par la discipline budgétaire imposée par le Traité de Maastricht. Si la maîtrise de la dette publique peut être considérée comme une nécessité à long terme, le débat sur les modalités de l'assainissement budgétaire requiert une analyse globale qui dépasse l'objet de ce rapport. Il convient néanmoins de constater que la réduction relative de la dette publique au cours de cette période a eu une incidence directe sur les moyens disponibles pour les politiques thématiques considérées dans ce rapport. S'agissant de politiques nouvelles, il est apparu en effet particulièrement difficile d'obtenir des moyens nouveaux et additionnels dans un tel contexte budgétaire.

Au cours des années 80, la tendance générale en matière de fiscalité dans les pays industrialisés a consisté à rendre le système fiscal plus neutre vis-à-vis des choix du contribuable. Le financement des dépenses publiques étant ainsi redevenu la mission principale de la fiscalité, sa fonction allocative a été négligée. En Belgique, cette évolution s'est surtout marquée à la fin des années 80 et s'est poursuivie pendant les années 90, dans la mesure où l'objectif d'assainissement des Finances publiques était la priorité principale.

A partir de la fin des années 80, une nouvelle réflexion sur les fonctions de la fiscalité autres que celle de financement est néanmoins apparue. Cette réflexion n'a pas tant concerné la fonction redistributive de la fiscalité que sa fonction allocative. Ceci concerne en particulier l'utilisation de la fiscalité comme incitant économique visant à limiter les nuisances environnementales.

Cette réflexion, très active dans de nombreux pays industrialisés, a culminé en juin 1992 avec la proposition de la Commission européenne d'instaurer une fiscalité sur l'énergie et le CO_2 dans la Communauté européenne. Elle s'est néanmoins heurtée à une série d'obstacles majeurs: nécessité d'une coordination à l'échelle européenne ou même mondiale pour éviter les problèmes de compétitivité, faible acceptabilité politique, conflits avec les objectifs sociaux. Dans ce contexte, les progrès dans l'utilisation de l'instrument fiscal à des fins environnementales sont relativement faibles dans la plupart des pays industrialisés, sauf, dans une certaine mesure, dans les pays scandinaves.

L'action de la Belgique dans ce domaine s'insère dans ce contexte global. La plupart des modifications du système fiscal ont été introduites pour se conformer à la législation européenne. Ces modifications ont eu un certain impact sur les modes de consommation, en particulier en matière d'énergie et de transports, mais cet impact est resté relativement limité. Seule la différenciation fiscale entre l'essence avec et l'essence sans plomb a eu un effet très significatif.

Une réforme plus ambitieuse de la fiscalité dans le sens du développement durable nécessiterait une approche plus systématique. Il s'agit en effet d'un exercice technique et politique particulièrement délicat qui exige à la fois un examen approfondi de la législation fiscale et une analyse des impacts attendus des réformes préconisées. La création d'un groupe Fiscalité verte au sein du Ministère des finances est un pas dans la bonne direction. Une réflexion sur la fiscalité "verte" dans un cadre plus large (c'est-à-dire ouvert à d'autres disciplines et d'autres départements) pourrait également être utile. Elle pourrait déboucher sur une véritable réflexion sur les instruments pour une politique de développement durable, basée sur une analyse scientifique rigoureuse. Le choix du type d'instruments – fiscal, réglementaire, volontaire, culturel - dépend en effet du type de problème posé et des circonstances dans lesquelles il se pose.

a. Fiscalité sur l'énergie

Le relèvement des prix de l'énergie, via la fiscalité, peut être considéré comme un élément majeur d'une stratégie visant à changer les modes de consommation, en particulier, la consommation d'énergie.

Les modifications intervenues entre 1991 et 1996 ont eu un certain impact sur la consommation d'énergie et les émissions de CO_2. Selon les estimations du Bureau fédéral du plan[1], celles intervenues entre 1991 et 1994 ont permis de réduire les émissions d'environ 1% par rapport à ce qui serait advenu en l'absence d'augmentation de la fiscalité. Un tel résultat doit néanmoins être relativisé si l'on considère l'augmentation continue des émissions de CO_2, ainsi que la faiblesse persistante des prix pétroliers.

En l'absence de directive communautaire fixant de nouveaux taux minimums plus élevés, la marge de manoeuvre de la Belgique pour relever ces taux de taxation est étroite. Elle existe néanmoins et n'a pas été utilisée, en particulier après 1996. Le caractère impopulaire de tels accroissements de la fiscalité peut être atténué, s'ils sont annoncés à l'avance comme mesures à objectif environnemental et s'ils sont compensés par des baisses d'autres types de prélèvements fiscaux (par exemple sur les charges patronales des entreprises, ce qui permet d'accroître l'offre d'emploi). Or, les modifications intervenues jusqu'à présent ont été principalement présentées comme un moyen de financement des dépenses publiques, en période d'assainissement budgétaire.

1. Bossier e.a. (1996).

Outre le niveau général des prix des produits énergétiques, le niveau des prix relatifs entre produits énergétiques est également important du point de vue d'un développement durable, puisque l'écart entre les taux de taxation devrait refléter l'importance des coûts externes occasionnés par ces divers produits. Dans ce contexte, la cotisation sur l'énergie est un pas dans la bonne direction puisqu'elle étend la fiscalité de l'énergie à d'autres produits que les huiles minérales. Cet élargissement est néanmoins encore limité, puisque le charbon, produit énergétique émettant le plus de CO_2, n'est pas taxé. L'écart persistant entre la taxation de l'essence et du diesel provoque également une distorsion dans les choix des consommateurs, dommageable à l'environnement.

Enfin, les exemptions et réductions d'impôts pour certains usages pourraient être plus importantes, l'examen des recettes et dépenses fiscales étant une des priorités du gouvernement.

Dans l'optique d'une lutte contre la pauvreté, l'impact social de la fiscalité sur l'énergie est également un critère d'analyse important. Le relèvement de la fiscalité, en particulier sur le charbon, peut être source de problèmes accrus pour les personnes à faible revenu. Néanmoins, certaines politiques spécifiques peuvent être appliquées pour atténuer l'effet de cette hausse de la fiscalité.

b. Fiscalité sur les transports

La fiscalité sur les véhicules et autres taxes, redevances et droits d'usage routier ont principalement été modifiées à la suite de changements dans la législation européenne. Cette fiscalité a plus que doublé entre 1990 et 1997. Néanmoins, l'effet global sur la pression fiscale liée à l'achat et l'utilisation d'un véhicule (hors carburants) est beaucoup moindre, dans la mesure où d'autres taxes ont été soit réduites (TVA, taxe sur les contrats d'assurances), soit éliminées (taxe d'immatriculation).

Quoiqu'il en soit, en ce qui concerne les transports, la modification des modalités de prélèvement devrait constituer davantage une priorité qu'un simple relèvement de ce type de fiscalité. Ce dernier n'a pas favorisé, en effet, un changement positif des modes de consommation, car les prélèvements n'ont pas été suffisamment modulés en fonction de l'impact réel du transport routier sur l'environnement et la qualité de la vie.

En effet, ces taxes pourraient être davantage modulées en fonction de l'impact environnemental et social du véhicule. De telles modulations, qui pourraient prendre la forme de péages urbains ou de taxation au kilomètre parcouru, pondérés par le niveau de congestion ou de pollution, auraient pu être développées. Ceci a d'ailleurs été reconnu dès 1992 comme une priorité du gouvernement et repris notamment dans les plans CO_2 de 1994 et ozone de 1996.

c. Impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés

Les modifications introduites dans le régime des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés sont en général des éléments positifs allant dans le sens d'un développement durable. En l'absence d'une analyse plus approfondie des effets de ce type de mesures, il est toutefois difficile d'évaluer quel est leur impact réel sur les modes de consommation et de production.

O. Justice et sécurité

Ce chapitre donne un aperçu de la politique fédérale en matière de justice et de sécurité. Il s'agit de matières susceptibles de faire progresser la réalisation des politiques thématiques qui ne peuvent pas être menées isolément. Ainsi, par exemple, l'assistance judiciaire, le placement des enfants et les Contrats de sécurité et de société s'inscrivent dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale; les réformes du parquet dans celui de la lutte contre la fraude environnementale (atmosphère et milieu marin) et contre le trafic lié aux hormones (changement des modes de production et de consommation).

Au niveau fédéral, plusieurs ministères sont concernés par le thème justice et sécurité: le fonctionnement de la justice relève de la compétence du Ministère de la justice (à l'exception du Conseil d'Etat qui relève de la compétence du Ministère de l'intérieur); la sécurité est du ressort du Ministère de l'intérieur en ce qui concerne la sécurité de la population en général; la sécurité routière est de la compétence du Ministère des communications et de l'infrastructure.

1. Intentions générales du gouvernement

L'option politique générale en matière de sécurité du citoyen de la déclaration gouvernementale de 1992 était de continuer le programme d'urgence du gouvernement précédent. Dans ce cadre, les Contrats de sécurité étaient annoncés. La déclaration gouvernementale de 1995 a continué dans ce sens en annonçant la transformation des Contrats de sécurité en Contrats de sécurité et de société. Elle accordait également une place importante aux Contrats de prévention. Elle annonçait la création d'une Conférence interministérielle en matière de renouveau urbain. Le Gouvernement fédéral voulait coordonner les politiques en cette matière, en collaboration avec les communautés et les régions.

Les Contrats de sécurité et de société sont des contrats conclus entre les villes et l'autorité fédérale, contrats qui permettent aux autorités locales de prendre des mesures structurelles dans le cadre du renouveau des quartiers urbains et en particulier de la prévention et de la répression de la criminalité. Les Contrats de prévention peuvent être conclus entre l'autorité fédérale et les communes ayant un degré de criminalité plus élevé que la moyenne belge. Ces contrats visent à soutenir les initiatives locales en matière de prévention.

La déclaration gouvernementale de 1992 annonçait la rédaction du Rapport général sur la pauvreté. Dans ce rapport, le placement des enfants est avancé comme une problématique importante par le groupe-cible, les personnes en situation de pauvreté. La déclaration gouvernementale de 1995 annonçait que le problème du placement des enfants serait étudié.

La déclaration gouvernementale de 1992 annonçait également des mesures supplémentaires pour améliorer la sécurité routière. On retrouve cette intention dans la déclaration gouvernementale de 1995 qui met l'accent sur la protection des usagers de la route les plus vulnérables et sur la réduction du nombre d'accidents de la circulation.

La déclaration gouvernementale de 1992 voulait améliorer l'accès à la justice. Dans le domaine de la poursuite pénale, elle exprimait l'intention d'améliorer le fonctionnement des parquets et des tribunaux pour l'application de la législation visant à protéger l'atmosphère et le milieu marin et de renforcer en général la lutte contre la fraude environnementale.

Dans le domaine de la justice, le nouveau gouvernement a confirmé en 1995 l'accord du gouvernement précédent concernant l'augmentation des moyens budgétaires prévue dans le Plan pluriannuel 1994-1997. Ces moyens devraient permettre d'améliorer et de moderniser le fonctionnement de l'appareil judiciaire. Les objectifs étaient entre autres: la constitution du Collège des procureurs généraux, l'organisation de la lutte contre la criminalité organisée tant au niveau national qu'international, l'étude et la modernisation des peines et de l'exécution des peines notamment par la mise en oeuvre des sanctions alternatives et le renforcement de la lutte contre la criminalité liée aux hormones et à la drogue.

Les choix politiques des déclarations gouvernementales furent repris dans les notes annuelles de politique générale présentées au Parlement à l'occasion du budget.

Le Ministère de la justice a développé la déclaration gouvernementale en plans politiques, comme le Programme pluriannuel (1994-1997) et le Plan pluriannuel pour la justice et la sécurité (1998-2000)[1]. Le Programme pluriannuel était la mise en oeuvre du Programme d'urgence (de 1993) du gouvernement qui visait cinq objectifs:

- une organisation et des procédures plus efficaces;
- moins d'impunité, plus de sécurité et plus de justice;
- le renforcement des services de gardiennage des établissements pénitentiaires;
- une justice correctement équipée;
- l'amélioration de la fonction de police.

2. Mesures prises par le gouvernement

a. Contrats de sécurité et de société, contrats de prévention: des contrats conclus entre l'autorité fédérale et les villes

La politique en matière de sécurité et justice durant la période 1992-1998 fut axée sur le sentiment de sécurité et a mis l'accent sur la sécurité dans les villes. Elle a essayé de résoudre ce problème par l'introduction des contrats de sécurité qui ont été transformés en contrats de sécurité et de société en 1996 et par des contrats de prévention. Les contrats de sécurité et de société ont été élaborés entre autres dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Les lignes de force de ces contrats qui ont été élaborées lors de la Conférence interministérielle en matière de renouveau urbain sont les suivantes: la création d'Antennes de justice pour améliorer l'assistance judiciaire de première ligne, la médiation en matière de dettes, l'engagement de gardiens de ville et l'augmentation de la présence policière.

1. Approuvé au Conseil des ministres du 7/10/1997.

Au début, le rôle de l'autorité fédérale consistait surtout à financer ces projets. Les Contrats de société ont rendu ce rôle plus actif, notamment en matière de gestion des quartiers dans les villes en déclin, par exemple avec la création de Maisons de justice et d'Antennes de justice[1]. Les Contrats de société visent davantage d'objectifs que les Contrats de sécurité, ce qui n'empêche que le volet "sécurité" reste primordial. Le volet social relatif au renouveau urbain est le seul à ne pas faire partie du secteur de sécurité ou de lutte contre la criminalité. Une conséquence de l'augmentation du nombre de thèmes abordés dans les Contrats de sécurité et de société est le nombre croissant de départements impliqués par ces contrats. L'objectif est en effet d'examiner de manière intégrée les différents aspects de la société en ville. En 1996, cette participation a été élargie aux communautés et régions via la Conférence interministérielle en matière de renouveau urbain[2].

Les villes décident elles-mêmes quels sont les chapitres du Contrat de société "type" qui doivent être intégrés dans leur contrat de société[3, 4].

A la fin du mois de juin 1998, 29 villes et communes avaient établi un Contrat de sécurité ou de société dont 14[5] avaient intégré le volet "renouveau urbain". Au total, 46 Contrats de prévention avaient été conclus.

b. Placement des enfants et déclaration d'abandon

Les familles les plus défavorisées qui constituent le groupe-cible du thème lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale considèrent le placement des enfants et l'éventualité d'une déclaration d'abandon qui y est liée comme un problème qui les touche en particulier. Ces procédures augmentent le risque d'exclusion sociale. Un groupe de travail Déclaration d'abandon a été fondé pour examiner cette problématique[6]. En 1998 a eu lieu une modification de la loi relative aux allocations familiales[7], prévoyant qu'une allocation forfaitaire spéciale soit accordée à condition que:

- l'enfant soit placé dans une institution à charge de la Communauté;
- la personne ait bénéficié des allocations familiales garanties pour cet enfant immédiatement avant son placement;
- cette personne continue à élever l'enfant partiellement.

---

1. Les Antennes de justice sont créées au niveau des quartiers. Leur objectif consiste à décentraliser le fonctionnement du parquet vers les quartiers où règne un degré plus élevé d'insécurité. Les Maisons de justice, par contre, sont organisées au niveau des arrondissements judiciaires. Elles devraient être un point de rencontre pour tous les services judiciaires et parajudiciaires de l'arrondissement, leur permettant d'échanger des idées et de collaborer. Debeuckelaere W. e.a. (1997).
2. Décision du comité de concertation du 18/12/1996.
3. Les contrats de société peuvent comprendre 5 chapitres:
   - un chapitre relatif aux mesures policières, correspondant au volet policier des contrats de sécurité;
   - un chapitre relatif aux mesures de prévention, correspondant au volet préventif des contrats de sécurité;
   - un chapitre relatif à la prévention de la criminalité et à l'accueil en matière de toxicomanie, correspondant au volet "toxicomanie" des contrats de sécurité et de prévention, aux contrats "toxicomanie" et aux initiatives de mise en place de maisons socio-médicales pour les toxicomanes;
   - un chapitre relatif à l'accompagnement des mesures judiciaires alternatives, correspondant aux contrats d'accompagnement des sanctions alternatives;
   - un chapitre "social" traitant spécifiquement de la problématique du renouveau des quartiers urbains.
4. Debeuckelaere W. e.a. (1997).
5. Saint-Gilles, Verviers, Charleroi, Mons, Saint-Josse-ten-Node, Liège, Malines, Anvers, Genk, Gand, Bruxelles, Molenbeek, Namur, Schaerbeek.
6. Documents parlementaires, Sénat (1998).
7. Article 10 de la loi du 20/07/1971 *instituant des prestations familiales garanties* (MB 7/08/1971), modifié par l'article 45 de la loi du 22/02/1998 *portant certaines dispositions sociales* (MB 3/03/1998).

c. Assistance judiciaire

Dans les domaines de la lutte contre la pauvreté et de l'intégration sociale, l'accès à la justice constituait un point important des déclarations gouvernementales, du plan politique en matière de justice et des contrats de sécurité et de société. Les Maisons de justice devaient entre autres améliorer l'assistance judiciaire de première ligne et l'accès à la justice, coordonner les systèmes d'assistance judiciaire existants et les réunir physiquement sous un même toit. A la fin du mois de juin 1998, deux Maisons de justice étaient opérationnelles, une à Courtrai et une à Charleroi. L'objectif était de pourvoir chaque arrondissement judiciaire d'une Maison de justice. Le plan pluriannuel pour la justice et la sécurité (1998-2000) annonçait deux voies pour le développement de l'assistance judiciaire:

- prévoir des moyens pour le développement de l'assistance judiciaire de première ligne et fournir des informations juridiques aux demandeurs;
- doubler le budget destiné à l'assistance judiciaire de seconde ligne (pro Deo) pour répondre au nombre croissant de prestations et pour améliorer l'assistance judiciaire et élargir celle-ci à d'autres catégories de bénéficiaires.

Les budgets destinés à l'assistance judiciaire de seconde ligne sont passés de 140 millions en 1991-1992 à 500 millions en 1996-1997. Le nombre de causes a grimpé de 29.854 pour l'année judiciaire 1991-1992 à 52.781 pour l'année judiciaire 1995-1996.

Avant la modification de loi de 1995[1], l'assistance judiciaire pro Deo était fournie par les avocats stagiaires. Depuis la modification de loi elle peut également être attribuée aux avocats non stagiaires, ce qui devrait améliorer la qualité de la défense[2]. Les honoraires et les conditions ont été stipulés dans un arrêté royal[3].

d. Aide aux victimes

Les plus défavorisés habitent, travaillent et passent leurs loisirs dans des quartiers où le sentiment d'insécurité et le risque de criminalité sont élevés. Ils sont également plus souvent victimes de délits[4]. Les conséquences de ceux-ci sont souvent plus sérieuses et persistent plus longtemps pour eux. Le développement d'un bon accueil des victimes se situait par conséquent dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. C'est la raison pour laquelle tous les parquets disposaient mi-1998 au minimum d'un assistant social pour l'accueil des victimes.

Les plus démunis ont des difficultés pour conclure une assurance privée. Les auteurs de délits qui sont pauvres ne sont pas capables d'indemniser leur victime. L'objectif du Fonds d'aide aux victimes d'actes de violence intentionnels (le Fonds) consiste à aider financièrement la victime dans les cas où l'indemnisation de celle-ci ne peut pas se faire autrement. Pour fixer le montant de l'aide financière accordée par le Fonds, on tient compte de la situation financière du demandeur. Grâce à une modification de la réglementation légale du Fonds en 1997[5], son champ d'application concernant l'attribution des revenus du Fonds a été élargi. Ainsi, il ne faut plus que la victime se constitue partie

1. Loi du 13/04/1995 *modifiant les articles 455 et 455bis du Code judiciaire* (MB 2/06/1995).
2. Vranken J. e.a. (1997). pp.156-157.
3. AR du 23/05/1997 *fixant les conditions d'octroi, le tarif et les modalités de paiement de l'indemnité allouée aux avocats en exécution des articles 455 et 455bis du Code judiciaire* (MB 2/09/1997).
4. Van Kerkhoven E. (1997).
5. Loi du 18/02/1997 *modifiant, en ce qui concerne l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, la loi du 1/08/1985 portant des mesures fiscales et autres* (MB 11/09/1997).

civile et les préjudices de nature morale et esthétique sont également pris en considération. Les contributions au Fonds ont été majorées.

e. Petite criminalité et sanctions alternatives

En 1994 un système de sanctions alternatives a été introduit[1]. Ces alternatives sont d'une part la médiation et d'autre part le travail d'intérêt général. La médiation est le système par lequel la victime et l'auteur se mettent d'accord sur la sanction avec l'accompagnement d'un médiateur pénal. Cette sanction alternative visait en premier lieu la criminalité urbaine et la criminalité entre des personnes qui se connaissent bien. Elle avait pour but de réduire le sentiment d'insécurité. En Belgique le système en est encore à sa phase initiale mais il a déjà produit des résultats positifs. Le travail d'intérêt général est un système qui s'applique dans certains cas, il éteint l'action publique et oblige l'auteur à effectuer un travail d'intérêt général pendant 120 heures au maximum sur une période de 6 mois. Les deux systèmes de sanctions alternatives reposent sur le principe de l'accord de l'auteur et dans le premier cas également de celui de la victime.

f. Sécurité routière

En 1993 fut créée une Commission fédérale pour la circulation routière. Cette commission avait pour mission de développer une vision intégrée de la sécurité routière et elle était composée de 31 représentants des autorités et du monde automobile. Deux ans plus tard, ont été ajoutés un représentant de l'Union professionnelle des entreprises d'assurances, du Motorcycle action group Belgium, du Bicycle council et deux représentants des associations représentatives des piétons.

La promotion de la sécurité routière pour la protection des usagers de la route les plus vulnérables - les piétons et le cyclistes - a un impact favorable sur la qualité de l'atmosphère étant donné que des modes de transport non polluants sont stimulés. C'est à cela que se rattache la mesure de 1996[2] concernant la priorité des piétons sur les passages pour piétons.

Les mesures concernant la limitation de vitesse ont également un impact favorable sur l'amélioration qualitative de l'atmosphère. La limitation de vitesse à 50 km / h dans les agglomérations et à 90 km / h sur certaines routes ainsi que le contrôle par des caméras fonctionnant automatiquement[3] contribuent également à cette amélioration.

Depuis la modification de la loi du 1er juillet 1994[4] le tribunal de police traite toutes les procédures judiciaires concernant les infractions au code de la route. Suite à cette mesure, le tribunal de police est maintenant spécialisé dans les infractions au code de la route, quelle que soit la description juridique de l'infraction et la sanction éventuelle.

1. Loi du 10 / 02 / 1994 *organisant une procédure de médiation pénale* (MB 27 / 04 / 1994).
2. AR du 14 / 03 / 1996 *modifiant l'arrêté royal du 1/12/1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière* (MB 29 / 03 / 1996).
3. La loi du 4 / 08 / 1996 *relative à l'agrément et à l'utilisation dans la circulation routière d'appareils fonctionnant automatiquement en présence ou en l'absence d'un agent qualifié* (MB 12 / 09 / 1996). AR du 11 / 10 / 1997 *déterminant les infractions dont la constatation fondée sur des preuves matérielles fournies par des appareils fonctionnant automatiquement en l'absence d'un agent qualifié, fait foi jusqu'à preuve du contraire* (MB 24 / 10 / 1997).
4. Loi du 11 / 07 / 1994 *relative aux tribunaux de police et portant certaines dispositions relatives à l'accélération et à la modernisation de la justice pénale* (MB 21 / 07 / 1994).

TABLEAU 29 - Aperçu des activités des tribunaux de police en 1995 quant aux infractions à la vitesse *(articles 10 et 11 du Code de la route)***.**

Caractère de l'infraction au Code de la route	Inculpés	Acquittés	Tribunal incompétent	Condamnés	Condamné à la déchéance du droit de conduire
Vitesse adaptée (art.10)	9.222	590	12	8.620	1.563
Limitation de vitesse à 50 - 90 - 120 km/h (art. 11)	8.768	140	13	8.615	3.670
Nombre total d'infractions au Code de la route	67.706	3.773	90	63.843	9.412

Source: Tableau 18 de Ministère des Affaires économiques (1998).

g. Délinquance en col blanc - modification des modes de consommation, protection de l'atmosphère et du milieu marin

Le Collège des procureurs généraux a été crée en 1997[1]. Les tâches du collège sont la coordination et l'élaboration cohérente de la politique criminelle, l'élaboration du fonctionnement général et coordonné du parquet et l'information et l'avis au Ministre de la justice. Chaque procureur général a reçu des tâches spécifiques[2]. Ainsi, le secteur de l'environnement ressort de la compétence du procureur de Bruxelles, le secteur des hormones de celle du procureur général de Gand, le secteur du droit social de celle du procureur général de Liège et la politique criminelle de celle du procureur général d'Anvers.

De plus, la fonction de magistrat d'assistance a été introduite. Les magistrats d'assistance ont une certaine spécialisation qu'ils mettent au service du Collège des procureurs généraux et du parquet en général. Ils travaillent à la préparation et au support de la politique mais ils ne reçoivent pas de missions opérationnelles. Fin juin 1998 les spécialisations des trois magistrats d'assistance étaient: hormones (Gand), criminalité financière, fiscale et économique (Bruxelles) et drogues (Liège)[3].

La nouvelle approche de la politique des poursuites permet l'élaboration des priorités par des spécialistes (le Collège des procureurs généraux) et l'ajustement de la législation existante sur la proposition de spécialistes (les magistrats d'assistance). En outre, des membres du parquet - des magistrats nationaux - peuvent opérer sur tout le territoire. Les priorités sont entre autres les hormones, la fraude sur la viande et la fraude internationale de déchets[4].

1. Loi du 4/03/1997 *instituant le collège des procureurs généraux et créant la fonction de magistrat national* (MB 30/04/1997).
2. AR du 6/05/1997 *relatif aux tâches spécifiques des membres du collège des procureurs généraux* (MB 14/05/1997).
3. Collège des procureurs-généraux (1997).
4. Collège des procureurs-généraux (1997).

TABLEAU 30 - 1994 - Aperçu des condamnations et des sursis pour les infractions à la législation relative à la protection de l'atmosphère et du milieu marin

Caractère de l'infraction	Nombre d'avis de condamnation	Nombre de condamnés	Nombre de personnes pour lesquelles il y a eu sursis de l'arrêt d'accusation	Nombre de peines principales
Protection de l'environnement: total	1.118	1.098	163	1.167
Protection de l'atmosphère	7	7	3	7
Protection de l'eau	129	129	17	129

Source: Ministère de la justice (1996).

En 1994 et 1997 les sanctions pour des délits liés aux hormones ont été aggravées[1] étant donné l'effet insuffisamment préventif des sanctions existantes[2]. Une amende élevée peut avoir un véritable effet de dissuasion. Il importe donc d'élever l'amende à un niveau qui représente pour l'auteur une forte incitation financière à respecter la loi[3]. Comme les peines d'emprisonnement de courte durée ne sont plus appliquées, la peine d'emprisonnement minimum a été remplacée par une sanction qui est effectivement appliquée. Des sanctions supplémentaires ont été introduites telles la publication du jugement dans les journaux.

Au sein du Bureau central de recherches de la Gendarmerie une cellule nationale hormones ainsi qu'une cellule environnement ont été créées. La cellule environnement s'occupe du dépistage des délits d'environnement graves tels la fraude de déchets, le commerce illégal de matériel radioactif et l'application de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES). Pour l'exécution de ces missions, une coopération avec les administrations concernées, tant fédérales (CITES, matériel radioactif) que régionales (déchets), a été établie. Quant au volet sur la protection des océans, le contrôle est effectué par la Police maritime en coopération avec le Comité de gestion du modèle mathématique de la mer du Nord et de l'estuaire de l'Escaut.

h. Droit d'action des associations environnementales

Depuis le 1er mars 1993[4] les associations environnementales peuvent introduire une plainte au tribunal de première instance si la législation environnementale (concernant par exemple l'atmosphère ou le milieu marin) n'est pas respectée ou s'il existe un grand risque de non respect. L'accent est mis sur l'action préventive et rapide[5]. Le but est de stopper les actes incriminés mais dans certains cas la durée de la procédure a empêché la réalisation de cet objectif. Une analyse portant sur trois ans d'application de la loi a démontré qu'en moyenne 157 jours (environ 5 mois) se passaient entre le dépôt d'une plainte et le jugement[6].

1. Loi du 15/07/1985 *relative à l'utilisation de substances à effet hormonal ou à effet anti-hormonal, à effet beta-adrénergique ou à effet stimulateur de production chez les animaux* (MB 4/09/1985), modifiée par la loi du 11/07/1994 (MB 4/10/1994) et par celle du 17/03/1997 (MB 15/08/1997).
2. Timperman M. (1995).
3. Interuniversitaire commissie tot herzienning van het milieurecht in het Vlaamse Gewest (1995). p.757-760.
4. Loi du 12/01/1993 *concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement* (MB 19/02/1993); en vigueur depuis le 1/03/1993.
5. Van den Berghe J. (1993).
6. Van Hecke S. (1996).

Les associations environnementales voulant utiliser cette possibilité doivent répondre à un certain nombre de critères sévères:

- respecter toutes les dispositions de la législation sur les Associations sans but lucratif (ASBL);
- avoir pour but la protection de l'environnement;
- décrire dans leurs statuts le territoire de leurs activités;
- être une ASBL depuis au moins trois ans;
- pouvoir prouver qu'elle exerce une vraie activité qui correspond à son objectif statutaire.

La loi s'applique non seulement aux associations environnementales, mais aussi aux procureurs du Roi et aux pouvoirs administratifs qui peuvent également se servir de ce droit d'action.

3. Analyse de la politique menée

Les intentions politiques quant à la justice et à la sécurité reprises dans les déclarations gouvernementales discutées ont contribué à un développement durable. La justice est un département où les aspects tant sociaux, qu'économiques et environnementaux sont pris en compte. Ces trois aspects n'ont pas été vraiment intégrés dans les mesures étudiées dans ce chapitre et il n'est pas encore question d'une politique intégrée. La création du Collège des procureurs généraux, la création des fonctions de magistrat d'assistance et de magistrat national constituent cependant un pas vers une politique criminelle intégrée. Le Ministère de l'intérieur n'a pas non plus mené une politique intégrée reprenant les trois aspects mentionnés ci-dessus. Par contre, la création d'une Conférence interministérielle en matière de rénovation urbaine a créé une ouverture vers une politique intégrée.

a. Pauvreté et exclusion sociale

La justice a l'intention de donner aux minimexés certaines opportunités qu'ils ne pourraient pas réaliser sans une contribution financière des pouvoirs publics, par exemple l'assistance juridique et l'aide aux victimes. Les contrats de société ont contribué à la lutte contre la pauvreté et visaient également une approche intégrée de la problématique urbaine.

i. Contrats de société et de sécurité

Le passage des contrats de sécurité aux contrats de société a été réalisé ainsi que la création de la Conférence sur la rénovation urbaine. Un grand nombre de contrats ont été conclus. Selon P. Hebberecht (1997) les résultats des contrats de sécurité et de société sont surtout positifs dans les petites villes tandis que l'effet dans les grandes villes est marginal.

ii. Placement des enfants et déclaration d'abandon

En exécution du Rapport général sur la pauvreté un groupe de travail a été créé, pour évaluer la législation relative au placement des enfants et à la déclaration d'abandon. Un résultat concret a déjà été obtenu quant à l'aspect allocations familiales.

iii.Assistance juridique

L'assistance juridique de deuxième ligne a été améliorée par l'augmentation des budgets et le fait que des avocats et des avocats stagiaires peuvent être désignés comme avocats pro Deo. Quant à l'assistance de première ligne, les intentions n'ont pas été réalisées. En 1997 un plan pluriannuel a été annoncé sur base de la note Un accès à une justice à dimension humaine. L'Article 23 de la Constitution comprenant le droit d'assistance juridique[1] n'a pas encore été implémenté. Le projet de loi en suspens sur l'assistance juridique[2] devrait changer cette situation.

La mission des Maisons de justice n'a pas encore été suffisamment définie de sorte qu'il existe un risque d'aide juridique non coordonnée. Les services d'aide juridique créés par les CPAS ont démontré que l'aide juridique de première ligne est effectivement nécessaire. La mesure dans laquelle ces formes d'aide juridique seront intégrées ou coordonnées n'est pas encore connue.

iv.Assistance aux victimes

Au plan financier, l'assistance aux victimes est améliorée par les modifications de la loi concernant le Fonds pour l'aide aux victimes d'actes de violence volontaires. Quant à l'accueil des victimes dans les parquets, des assistants sociaux ont été engagés au cours de la période concernée pour se charger de cette tâche. Dans la pratique il s'est avéré que cette action a rempli une lacune importante mais le besoin d'assistants sociaux s'est accru. Pour l'avenir proche une extension du cadre a été prévue.

v. Sanctions alternatives

L'application des sanctions alternatives se trouve encore dans une phase initiale mais elles sont utilisées entre autres dans le cadre des contrats de société.

b. Modes de consommation

Le pouvoir juridique contribue à la modification des modes de consommation et de production en appliquant la législation existante. Les actions contre la maffia des hormones qui ont fait connaître le phénomène au grand public peuvent avoir pour effet une modification des modes de consommation, entre autres par la demande de viande sans hormones. Le rôle du magistrat d'assistance est ici très important, tout comme une bonne coopération avec l'administration qui dispose des connaissances techniques.

c. Atmosphère et le milieu marin

i. Circulation routière et atmosphère

Les mesures appliquées ont contribué à une meilleure qualité de l'atmosphère mais il n'existe pas de données sur le respect éventuel des mesures de limitation de vitesse traitées par le tribunal de police. La compétence modifiée des tribunaux en matière de circulation routière permet aux juges de police de se spécialiser dans ces affaires.

1. Hubeau B. (1997).
2. Ce projet de loi est devenu entre-temps la loi du 23 / 11 / 1998 *relative à l'aide juridique* (MB 22 / 12 / 1998).

ii. Coopération entre la justice et l'administration

Le pouvoir judiciaire a également une mission importante quant au maintien du droit environnemental. Comme dans le cas de la fraude sur les hormones il s'agissait d'une priorité des gouvernements de 1992 et 1995. Un tel maintien de la législation en matière de protection de l'atmosphère et du milieu marin dépend en grande partie de la connaissance de la législation et des spécificités techniques. La coopération entre les administrations compétentes et les parquets en matière des dossiers ponctuels est donc très importante, tout comme la concertation régulière entre ces administrations et les parquets afin d'élaborer une politique de poursuites avec des priorités claires. Une telle coopération devrait être stimulée là où elle n'existe pas encore et maintenue là où elle existe déjà.

iii. Réformes du parquet

Les adaptations institutionnelles ont en grande partie été réalisées par la création du Collège de procureurs généraux, des postes de magistrats nationaux et de magistrats d'assistance. La continuation de la réforme de la justice qui devrait être la condition pour une justice plus performante et la réforme des services de police n'a pas encore été réalisée. Fin juin 1998 la procédure parlementaire était encore en cours.

iv. Droit d'action des associations environnementales

La législation permettant aux associations environnementales, au procureur du Roi et aux pouvoirs administratifs de s'adresser au juge afin de faire respecter la législation environnementale, même de façon préventive, est de très grande importance. Néanmoins la loi devrait faire l'objet d'une évaluation de sorte que celle-ci puisse être adaptée si son objectif n'est pas atteint. L'analyse de S. Van Hecke (1996) démontre que le facteur du temps ainsi que la possibilité pour le juge d'imposer des mesures intermédiaires avant de prononcer un jugement définitif sont très importants.

P. Recherche scientifique

Ce chapitre donne un aperçu des politiques fédérales en matière de recherche scientifique, laquelle a connu une importante régionalisation, tout en conservant certaines compétences à l'Etat fédéral[1]. Dans les quatre domaines suivants, il s'agit de compétences exclusives:

- la recherche scientifique nécessaire à l'exercice de ses propres compétences;
- la mise en oeuvre de réseaux d'échanges de données entre établissements scientifiques sur le plan national et international;
- la recherche spatiale menée dans un cadre international;
- les établissements scientifiques et culturels fédéraux.

1. Loi spéciale du 16/07/1993 *visant à achever la structure fédérale de l'Etat* (MB 20/07/1993).

D'autres compétences fédérales en matière de recherche sont subordonnées à la conclusion d'accords de coopération avec les entités fédérées:

- les programmes et les actions nécessitant une mise en oeuvre homogène;
- l'inventaire permanent du potentiel scientifique du pays;
- la participation belge aux activités des organismes internationaux de recherche.

La Belgique consacre 1,6% de son PIB à la recherche et au développement scientifiques (1% provient du secteur privé et 0,6% du secteur public). Le financement public se fait pour 33% par l'Etat fédéral (24,7 milliards soit 0,2% du PIB) et pour 67% par les régions et les communautés (soit 0,4% du PIB).

Ces 24,7 milliards de BEF consacrés en 1998 par les départements fédéraux à la recherche scientifique[1] représentaient 2,36% des dépenses primaires de l'Etat fédéral[2] en 1998. Les Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles (SSTC), placés sous l'autorité du Ministre de la politique scientifique, gèrent 57,3% de ce budget (soit 0,12% du PIB). Ce Ministre a dans ses compétences la mise en œuvre des aspects scientifiques de la politique de développement durable.

TABLEAU 31 - Données comparatives relatives à la recherche et au développement *(R&D)*

	Belgique	Moyenne UE
Somme des dépenses de R&D rapportées au PIB[a]	1,59%	1,81%
Nombre de personnes affectées à la R&D sur 1000 actifs	8,90%	9,61%
Coefficient d'inventivité[b]	0,80%	2,22%

a. Total des crédits affectés à la R&D par les pouvoirs publics, les entreprises, l'enseignement supérieur, les institutions sans but lucratif et les fonds étrangers.

b. Nombre de brevets déposés pour 10.000 actifs.

Les autres départements investissant dans la recherche sont ceux des Affaires économiques (13,90% du budget fédéral alloué à la recherche), de l'Agriculture (9,02%), de la Coopération au développement (8,78%), de la Défense nationale (5,38%), des Affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement[3] (3,18%), de la Justice (1,21%), des Affaires étrangères (0,49%), des Communications et de l'infrastructure (0,48%) de l'Intérieur (0,16%), de l'Emploi et travail (0,03%) et de la Gendarmerie (0,02%).

Seule seront décrites dans ce rapport les recherches conduites sous l'égide des SSTC et du Ministère des classes moyennes et de l'agriculture dans leurs rapports avec les trois thèmes retenus pour ce rapport (lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, changement des modes de consommation et protection de l'atmosphère et du milieu marin). Les recherches menées sous l'égide des départements des affaires économiques (nucléaire et subnucléaire essentiellement) et de la coopération au développement seront traitées dans les rapports suivants au coté des politiques correspondantes.

1. Programme budgétaire interdépartemental de la politique scientifique pour 1999.
2. Budget des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 1999.
3. Consacré intégralement à la santé publique.

1. Intentions générales du gouvernement

Garantir la *continuité et le maintien du potentiel et des moyens de recherche* fut une des intentions du Gouvernement fédéral. L'accent a été mis, dans un contexte d'austérité budgétaire, sur une *évaluation des instruments et des programmes existants en vue d'une utilisation plus rationnelle des moyens disponibles*[1].

Par ailleurs, compte tenu leurs activités de recherche, le Gouvernement fédéral a eu pour intention de *proposer aux régions et communautés de conclure des accords de coopération, relatifs à la stimulation de la recherche scientifique, et notamment concernant le suivi des conférences sur le développement durable*[2].

En outre, la mise sur pied d'un Conseil fédéral de la recherche scientifique a été prévue et le gouvernement a exprimé son intention de *faciliter l'accès des PME à la recherche appliquée*[3].

Plus spécifiquement, la déclaration gouvernementale de 1995 insiste sur le besoin, en vue de la préparation du plan fédéral de développement durable, *d'un renforcement des moyens […] scientifiques de l'administration et des organes d'avis*. La note de politique générale des services du Premier Ministre pour l'année 1996 précise les intentions relatives au rôle de la recherche scientifique dans une perspective de développement durable. Elle prévoit le lancement *d'un plan pluriannuel d'appui scientifique à la politique fédérale qui couvrira les divers aspects du développement durable relevant de la compétence fédérale [et] constituerait le volet scientifique du "plan fédéral de développement durable" prévu dans la déclaration gouvernementale* de 1995[4].

2. Mesures prises par le gouvernement

a. Recherche réalisée sous l'égide des SSTC

Seuls 20% des budgets gérés par les SSTC[5] sont consacrés aux programmes et actions de recherche et développement (R&D) dans le cadre national, soit 0,024% du PIB. Dans ce contexte budgétaire étroit, le gouvernement a réorienté les programmes de recherche en tenant compte des dernières réformes institutionnelles. Un des axes de cette réorientation fut la conception et le lancement d'un Plan (pluriannuel) d'appui scientifique à une politique de développement durable (PADD)[6].

1. Déclaration gouvernementale de 1995 et Note de politique générale des services du Premier Ministre de 1995.
2. Déclaration gouvernementale de 1995.
3. Déclaration gouvernementale de 1995.
4. Cette intention est confirmée dans les notes de politique générale pour les années 1997 et 1998.
5. Les autres grands postes de ce budget sont les établissements scientifiques fédéraux (Institut royal météorologique, Institut royal des sciences naturelles, Musée royal de l'Afrique centrale…) (21%) et la recherche spatiale (45%).
6. D'autres actions ou programmes de recherche méritent aussi d'être citées pour les aspects liés aux changement des modes de consommation (le programme sur les risques pour la santé, plusieurs recherches sur les indicateurs de consommation soutenable, le soutien au projet Ecoline du Réseau interrégional d'éco-consommation) et pour les aspects liés à la pauvreté (le programme de recherches socio-économiques prospectives). En outre, pour les aspects liés à l'atmosphère et au milieu marin, il existait déjà un programme sur le changement global et un programme relatif à la mer du Nord.

Ce plan d'appui, lancé en 1997, est organisé autour d'une série de thèmes[1] qui seront complétés au cours des cinq prochaines années par des actions de support visant, entre autres, à apporter des réponses à des problèmes particuliers rencontrés par le Gouvernement en matière de développement durable. Les trois soucis principaux à la base de la conception du PADD ont été la continuité, la participation et le soutien à la décision.

Continuité. Compte tenu du besoin de conserver le potentiel de recherche existant, une certaine continuité programmatique était nécessaire. Les efforts de réorientation en ont tenu compte et, en partant des programmes existants, ils ont visé à plus d'intégration des recherches de nature environnementale et socio-économique (évaluation des instruments économiques et réglementaires permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre, étude sur le comportement des acteurs économiques et sociaux, évaluation des impacts socio-économiques des atteintes aux écosystèmes terrestres et marins, relation entre transports et développement durable…).

Participation. La conception de ce plan d'appui s'est aussi basée sur l'avis des grands groupes sociaux, grâce aux avis rendus par le Conseil fédéral du développement durable (CFDD), sur une étude préliminaire consacrée à la réorientation de la politique scientifique vers le développement durable ainsi que sur les besoins des départements ministériels tels que relayés par la Commission interministérielle de la politique scientifique (CIPS).

Soutien à la décision. Des instruments de valorisation des résultats des recherches menées dans le cadre du PADD ont été prévues notamment sous la forme d'action de support visant à susciter la formation de plates-formes pour faciliter l'échange de données entre les scientifiques, les responsables politiques et les représentants de la société civile. En outre, des comités d'accompagnement furent mis sur pied, dans lesquels sont représentés les différents départements ministériels, les régions et, le cas échéant, d'autres acteurs clés.

Un accord de coopération relatif au Plan d'appui scientifique à une politique de développement durable (PADD) fut conclu en 1997 entre l'Etat et les régions afin de mettre en œuvre de façon homogène les programmes et actions de recherche en rapport avec les politiques menées aux niveaux national et international.

b. Recherche réalisée sous l'égide du département de l'agriculture

Ce département, qui dispose de 9,06% des moyens de paiement alloués à la recherche par le gouvernement fédéral, conduit une politique ciblée sur des aspects sectoriels relatifs à l'agriculture. La réoritentation des méthodes classiques de production vers une agriculture durable et plus respectueuse de l'environnement implique des efforts de recherche et de vulgarisation. Les établissements de recherche du Ministère des classes moyennes et de l'agriculture y ont consacré une partie de leurs moyens. Entre autres, des recherches ont porté sur la réduction de l'application de produits phytosanitaires et les problèmes posés par les engrais et l'acidification. Des mesures ont été élaborées pour l'alimentation du bétail afin de réduire la teneur des effluents en éléments nutritifs et pour développer des pratiques agricoles visant à mieux valoriser ces éléments nutritifs et à limiter l'émission d'ammoniaque.

1. Changement global et développement durable, gestion durable de la mer du Nord, Antarctique, mobilité durable, recherche prénormative dans le secteur alimentaire dans un contexte de développement durable.

Des initiatives ont été prises pour encourager une diminution de la consommation de pesticides, notamment par la mise en place de services d'observation et d'avertissement.

c. Mesures générales

Depuis 1995, un certain nombre de mesures d'encouragement des activités de recherche et développement ont été prises par le gouvernement[1], telles l'exonération fiscale pour le personnel supplémentaire affecté à la recherche scientifique et au développement technologique dans les entreprises[2] et l'engagement annuel depuis 1996 de 100 chercheurs supplémentaires en faveur des universités et des centres de recherche[3].

3. Analyse de la politique menée

Les trois pôles thématiques de ce rapport font l'objet de recherches conduites sous l'égide tant des SSTC que du Ministère des classes moyennes et de l'agriculture.

Comme l'évaluation des effets des recherches financées de 1992 à 1997 sur ces politiques ne peut pas encore être faite, il n'est pas possible actuellement d'évaluer les résultats concrets des efforts de réorientation entrepris.

C'est pourquoi la politique relative à la recherche scientifique sera analysée, comme l'ont été les trois politiques ciblées, sur base de sa prise en compte des cinq dimensions particulières du projet de développement durable. Cette approche est justifiée par le caractère résolument transversal de la recherche scientifique. Son rôle d'appui à la décision pour l'ensemble des autres politiques lui a d'ailleurs valu un chapitre spécifique dans Action 21 aux cotés d'autres "moyens d'exécution" tels que les ressources et les mécanismes financiers, l'information pour la prise de décisions…

a. Conscience planétaire

Les problématiques globales de type social et environnemental, caractérisées par de multiples interdépendances, engendrent des nouveaux besoins de recherche. Ces nouveaux besoins appellent un accroissement des efforts de recherche et une mise en commun cohérente de ces efforts à l'échelle mondiale.

Considérant que l'activité de recherche scientifique ne devait pas descendre en deçà d'une masse critique, le Gouvernement a, à l'instar des communautés et régions, cherché à combler graduellement le déficit existant par un accroissement des moyens réservés à la recherche[4]. Même si des efforts ont été accomplis, entre autres, par l'autorité fédérale pour rattraper ce déficit[5], celui-ci reste cependant important en comparaison de la moyenne européenne ou de la moyenne des pays de l'OCDE (voir tableau 31 sur la page 324).

1. Dans le cadre du plan pluriannuel pour l'emploi.
2. Loi du 27/10/1997 *portant des mesures fiscales visant à stimuler les exportations et la recherche* (MB 2/12/1997).
3. Loi du 18/7/1997 *créant un programme de mise à disposition de chercheurs scientifiques au bénéfice des établissements d'enseignement universitaire et des établissements scientifiques fédéraux* (MB 6/06/41997) et AR du 19/8/1997 *fixant les modalités d'engagement de chercheurs scientifiques au bénéfice d'établissements d'enseignement universitaire et d'établissements scientifiques fédéraux* (MB 29/08/1997).
4. Notes de politique générale.
5. Engagement de chercheurs supplémentaires, exonération des cotisations patronales à l'engagement de chercheurs supplémentaires…

En ce qui concerne la mise en oeuvre cohérente des efforts de recherche à l'échelle mondiale, l'avis du Conseil fédéral de développement durable (CFDD) recommandait que les engagements contractés par notre pays dans le cadre des accords de Rio, en particulier les conventions qui sont juridiquement contraignantes, aient un impact sur les nouveaux programmes d'impulsion et sur les programmes en cours. Le plan d'appui scientifique à une politique de développement durable a été construit en tenant compte des engagements internationaux souscrits par la Belgique. Ce programme d'appui scientifique permet de respecter les aspects scientifiques des engagements en matière de développement durable pris par la Belgique à l'échelle internationale tels que le Plan d'Action 21, la Convention-cadre sur les changements climatiques, la Convention sur la diversité biologique, le Traité de l'Antarctique et de fournir un appui scientifique à la politique belge pour ces matières.

b. Vision à long terme

Sans négliger l'importance du court terme, toute approche de développement durable doit effectuer un rééquilibrage fondamental des critères de décision en faveur des préoccupations de long terme. Les recherches scientifiques menées en appui de la prise de décision politique en matière de développement durable doivent donc intégrer les conséquences de nos actes sur les générations suivantes.

Cette dimension a été prise en compte dans plusieurs programmes de recherche des SSTC (Changement global, Gestion durable de la mer du Nord, Recherches socio-économiques prospectives…).

c. Intégration des composantes

La mise en œuvre d'une politique de développement durable exige une approche intégrant les dimensions sociale, économique et environnementale. La définition de politiques intégrées de développement durable nécessite souvent l'appui d'un puissant outil scientifique et une mobilisation de la communauté scientifique pour un développement durable[1].

Ainsi, l'avis du Conseil fédéral de développement durable (CFDD) recommandait une réorientation des programmes vers des actions de recherche interdisciplinaire qui donnent la priorité aux *aspects sociaux et scientifiques du développement durable*, tout en accordant une attention particulière à la problématique du comportement des consommateurs et au développement d'indicateurs pour un développement durable. La prise en compte effective, lors de la mise en oeuvre du PADD, de ces recommandations et le souci de réorienter les programmes de recherche existants en un plan d'appui scientifique à la prise de décision politique relative au développement durable vont dans le sens d'un meilleure intégration des composantes environnementale, sociale et économique.

Les structures de coordination (nouvelles et existantes) des activités de recherche scientifique de la Belgique[2] devraient aussi permettre une utilisation plus rationnelle des moyens disponibles. Elles contribuent à améliorer la définition des programmes de recherche thématiques ciblés sur le développement durable et à mieux valoriser les résultats de ces recherches. L'amélioration de la formulation des nouveaux programmes

1. Même, s'il convient de souligner que la mise à disposition d'un outil scientifique adéquat ne permet pas de faire l'économie de la décision politique.
2. Entre l'Etat fédéral et les régions mais aussi entre les différents départements fédéraux émargeant au Programme budgétaire interdépartemental de la politique scientifique.

de recherche et la réorientation des programmes en cours devrait permettre d'améliorer "l'utilisabilité" des résultats de recherche dans le processus de prise de décision.

La faible "utilisabilité" des résultats de recherche comme base de la décision politique est liée au problème d'intégration sur le plan scientifique. Le CFDD soulignait encore, en ce qui concerne l'interdisciplinarité, qu'il importe d'éviter que l'évaluation des propositions de recherche interdisciplinaire soit trop fortement marquée par une discipline déterminée[1]. Ce point est à mettre en perspective avec le problème particulier, et toujours actuel, du déficit de valorisation dont souffre la recherche interdisciplinaire tant sur le plan académique que dans le système d'évaluation actuel des résultats de recherche[2]. Ce déficit de valorisation rend difficile la conduite d'une recherche véritablement interdisciplinaire même lorsque celle ci fait l'objet de financement public dans le cadre de programmes à vocation précisément interdisciplinaire. Les procédures d'évaluation adoptées pour les nouveaux programmes des SSTC ont répondu au souci du CFDD concernant l'évaluation des propositions de recherche en recourant à la constitution de jurys interdisciplinaires composé d'experts internationaux.

d. Reconnaissance des incertitudes scientifiques

Les champs d'incertitude dans les sciences naturelles et dans les sciences humaines sont vastes. La combinaison de ces incertitudes est à l'origine d'une incertitude bien plus considérable encore. C'est pourquoi les informations scientifiques pour un grand nombre de problématiques globales relatives à notre développement et à notre environnement sont caractérisées par un degré particulièrement élevé d'incertitude. Le rôle que peuvent jouer les indications scientifiques comme base de la décision politique s'en trouve relativisé et fragilisé. Le renforcement de la base scientifique d'un développement durable est donc indispensable afin de fournir l'information nécessaire pour améliorer la formulation des politiques.

Afin d'éviter que le degré d'incertitude inhérent aux résultats de recherches portant sur des problématiques globales n'entraîne une perte de crédibilité scientifique, un processus d'apprentissage collectif dans lequel ces résultats sont évalués par un public plus large et selon des critères plus étendus que ceux retenus habituellement pour juger la production scientifique est nécessaire. Un tel processus est nécessaire pour garantir l'intégration de résultats scientifiques dans le processus de décision en s'appuyant sur le principe de précaution.

Une des fonctions de la recherche scientifique dans une optique de développement durable est donc l'expression de ses résultats dans un langage accessible afin que chacun puisse tirer le meilleur parti des informations scientifiques dans l'exercice de ses droits à l'information et à la participation aux choix de société. C'est pourquoi toute activité scientifique menée dans une optique de développement durable fait un effort de vulgarisation tout en gardant un lien suffisamment rigoureux avec les disciplines à la base des concepts vulgarisés pour garder leur crédibilité. Elle met l'accent sur la valeur scientifique de travail de vulgarisation et le besoin d'un contexte institutionnel garantissant sa validité.

1. Le CFDD suggérait une piste: la rédaction d'un "guide" de critères à l'intention des experts chargés de l'évaluation des propositions de recherche.
2. Il faut noter que ces axes de valorisation ne sont pas du ressort de l'Etat fédéral.

A l'occasion de l'exposition Vivre ou survivre, les SSTC ont cherché à illustrer la recherche belge menée sur des thématiques telles le changement climatique, l'effet de serre, l'amincissement de la couche d'ozone, les pluies acides, la pollution de la mer du Nord… Cette exposition est un effort de vulgarisation important de ces thématiques souvent mal comprises par le grand public. En outre, les efforts de valorisation des résultats de recherche menée à l'occasion de différents ateliers organisés à cet effet par les SSTC ont permis une vulgarisation ciblée sur des publics plus spécifiques[1]. De tels efforts de vulgarisation pourraient, ainsi que le recommandait le CFDD, être renforcés par une réflexion sur la manière dont les efforts de vulgarisation peuvent être valorisés dans la carrière scientifique[2].

e. Approche participative et responsable

Le renforcement (budgétaire et programmatique) de la base scientifique nécessaire à une politique de développement durable doit s'accompagner d'une amélioration des interfaces existant entre la communauté scientifique, les décideurs politiques et le public au sens large. Une telle amélioration doit avoir pour but une meilleure gestion, tant au niveau politique qu'au niveau scientifique, de l'incertitude inhérente aux problématiques globales.

Cette amélioration des interfaces doit commencer en amont de la démarche scientifique lors de l'évaluation des priorités de recherche et en tenant compte des préoccupations de la société civile. Un pas dans ce sens fut la prise en compte, dans la conception du Plan d'appui scientifique à une politique de développement durable (PADD), de l'avis du CFDD dans lequel sont représentés les grands groupes sociaux. Cet effort est poursuivi par une réflexion sur l'étude et le développement de méthodes participatives dans le cadre du programme de recherche: Leviers d'une politique de développement durable. De plus, les actions de support prévues pour le PADD (5% du budget du PADD) sont une opportunité supplémentaire de disposer des moyens nécessaires à cette fin. Elles visent l'intégration des données scientifiques, leur gestion appropriée et la promotion active de la communication et des échanges d'informations vers l'ensemble des milieux concernés. Parmi ces actions de support, est prévue la mise en place d'un carrefour d'information sur le développement durable qui mettra à disposition sur Internet les métadonnées[3] relatives aux résultats issus du PADD, aux sources d'informations existantes sur le développement durable et aux indicateurs pour un développement durable.

f. Analyse globale

Un effort de refinancement de la recherche scientifique a eu lieu mais les moyens investis dans la recherche scientifique en général restent faibles. Par ailleurs, un effort significatif de réorientation des programmes de recherche a été effectué dans le but de fournir un appui scientifique à la prise de décision en matière de développement durable. Cette réorientation s'est accompagnée de la mise en place de différents mécanismes de valorisation des résultats de recherche. Même si aucune analyse a posteriori de la politique menée ne peut encore être conduite, il est évident que cette valorisation ne peut reposer sur les seuls services ou départements responsables des moyens de paiement pour la recherche (au premier rang desquels les SSTC).

1. Par exemple, le Programme de recherche prénormative dans le secteur alimentaire dans un contexte de développement durable a suscité l'intérêt de PME.
2. L'organisation des carrières scientifiques n'est pas du ressort de l'Etat fédéral.
3. Données sur les sources de données (par exemple un site internet qui renvoie à différents sites sur lesquels des données sont présentées).

Il convient, au sein des différents départements ministériels, de mieux organiser les relais permettant la valorisation et l'utilisation des résultats de recherche en appui des politiques de développement durable à mener par chacun des départements. Cette meilleure valorisation augmenterait la portée du Plan d'appui scientifique à la politique fédérale de développement durable en tant que volet scientifique du Plan fédéral de développement durable. De tels relais pourraient, en outre, servir à améliorer la contribution des départements à la conception des programmes de recherche[1].

A cet égard, le CFDD soulignait dans son avis que la Commission interdépartementale du développement durable (voir Partie 1, chapitre Cadre institutionnel) pourrait veiller à une communication aisée dans le domaine de la recherche en relation avec le développement durable entre les différentes administrations fédérales, régionales et communautaires[2].

Vue d'ensemble de la description et de l'analyse de la politique fédérale de développement durable

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

- la première étape situe les politiques fédérales thématiques dans le cadre international et national spécifique au thème étudié;
- la seconde et la plus longue étape concerne le contenu des politiques menées sur les quatre thèmes choisis. Il s'agit d'une description et d'une analyse mais pas d'une évaluation proprement dite[3].

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

---

1. Par une meilleure définition de leurs besoins de recherche pour un développement durable.
2. Le CFDD demandait, par ailleurs, la création d'une Cellule de contact développement durable par département. Celle-ci aurait pour tâche d'organiser la circulation de l'information dans le cadre de la coordination interne et de la promotion d'une politique concernant le développement durable.
3. Lorsqu'un Plan fédéral de développement durable existera, les politiques menées pour atteindre ses objectifs précis seront "évaluées" par les rapports ultérieurs.

1. Cadre des politiques fédérales thématiques

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

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

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

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

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

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

a. Coordination, concertation et coopération

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

b. Régulation

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

c. Soutien des politiques ciblées

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

i. Recherche scientifique

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

ii. Budget

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

iii. Fiscalité

Les pouvoirs publics fédéraux peuvent utiliser différents types d'instruments fiscaux pour réaliser les objectifs ciblés. Le rapport montre que pour les cibles environnementales, les principales mesures prises concernent la réforme de la fiscalité de l'énergie et des transports. Elles ont eu un impact sur la consommation d'énergie et les émissions de CO_2 mais celui-ci est loin de compenser l'effet de la baisse mondiale des prix de l'énergie. Quant à la redistribution sociale, il n'y a pas eu de modifications majeures de la fiscalité sur les revenus depuis la réforme de l'impôt des personnes physiques à la fin des années 80.

iv. Surveillance de l'application des lois

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

2. Contenu des politiques fédérales

a. Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

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

Le gouvernement 1992-1995 annonça dans sa déclaration gouvernementale la réalisation d'un Rapport général sur la pauvreté (RGP). Ce RGP fut notamment élaboré en collaboration avec des organisations porte-paroles des personnes en situation de pauvreté. En outre, pendant cette même période gouvernementale, fut adopté un Programme d'urgence pour une société plus solidaire. Cette loi implique un ensemble de mesures au nombre desquelles figure le contrat d'intégration pour les bénéficiaires du minimum de moyens d'existence, l'abrogation de la loi relative à la répression du vagabondage et de la mendicité, la prise en charge par le pouvoir fédéral d'une plus grande partie du minimex dans les villes ayant une concentration exceptionnellement élevée de bénéficiaires du minimex. Le gouvernement 1995-1999 adopta ce RGP comme point de départ pour définir sa politique. Celle-ci fut élaborée au cours de quatre Conférences interministérielles pour l'intégration sociale (CIMIS) - environ une chaque année de 1995 à 1998 - et un conseil des ministres fédéraux thématiques sur la pauvreté et l'exclusion sociale. Les CIMIS prirent une série de mesures proposées dans les RGP et pour conférer aux politiques de lutte contre la pauvreté à l'avenir un caractère plus permanent, un accord de coopération fut conclu entre l'Etat fédéral et les régions.

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

gie et au service minimal de transports (notamment de tarifs sociaux) furent prises dans le cadre des compétences des politiques fédérales de l'économie, de l'énergie et des transports. Il convient également de signaler des mesures dans le secteur de l'agriculture qui apportent un soutien aux agriculteurs dont les revenus sont insuffisamment garantis et qui octroient certains produits de l'agriculture à des institutions caritatives. De façon plus générale, des mesures furent aussi prises pour simplifier les documents administratifs.

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

b. Protection de l'atmosphère

La protection de l'atmosphère fut principalement placée sous la responsabilité des Ministres de (puis Secrétaire d'Etat à) l'environnement. La fragmentation des compétences (notamment entre les niveaux fédéral et régionaux) rendit nécessaire la création d'instances de concertation pour pouvoir organiser concrètement l'action. La politique examinée dans ce rapport concerne essentiellement les émissions de dioxyde de carbone (CO_2, principal gaz responsable de l'effet de serre) et l'ozone.

Un programme national de réduction des émissions de CO_2 (Plan CO_2) a été adopté en juin 1994. Ambitieux dans son objectif (réduction de 5% des émissions de CO_2 entre 1990 et 2000), sa quantification de qualité très inégale des politiques et mesures à prendre ne permet pas d'affirmer qu'elles eussent été suffisantes pour atteindre cet objectif. Aucun plan n'a été adopté pour la réduction des émissions des autres gaz à effet de serre. En outre, la plupart de ses mesures n'ayant actuellement pas été mises en œuvre (notamment suite à l'échec du projet de taxe énergie/CO_2 européenne), il est établi que cette réduction de 5% ne sera pas atteinte. Des structures de coordination et de concertation entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions ont pourtant été créés pour concevoir et mettre en oeuvre ce programme. C'est dans le cadre de ces structures que la "communication" de la Belgique au secrétariat de la Convention-cadre sur les changements climatiques a été réalisée.

Un Plan relatif au problème de l'ozone troposphérique a également été adopté, et contrairement au Plan CO_2, il fut actualisé régulièrement. La réduction de la concentration d'ozone troposphérique requiert une limitation des émissions de précurseurs d'ozone. Les objectifs de ce plan sont, soit difficilement respectés (stabilisation des émissions de NO_x), soit probablement non respectés (réduction de 30% entre 1990 et 1999 des émissions de COV ou composés organiques volatils). Dans le cas des COV, il s'agit pourtant d'une obligation internationale à laquelle la Belgique a souscrit. Ici non plus, toutes les mesures du plan n'ont pas été mises en oeuvre et rien ne permet d'affirmer que, mêmes toutes appliquées, elles eussent été suffisantes pour réduire les émissions de COV. La quantification de l'effet attendu de l'ensemble des mesures de ce plan fait en effet dé-

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

faut. Ceci met en doute la capacité de ce plan à atteindre l'objectif final de réduction de l'ozone troposphérique et d'élimination des épisodes d'ozone d'ici 2005.

Les mesures visant une réduction des émissions de CO_2 sont souvent valables également pour réduire l'ozone troposphérique et réciproquement. Elles sont donc évoquées ensemble ci-après. C'est dans le domaine de l'énergie que les principales mesures ont été prises. Il s'agit notamment – via le Plan d'équipement électrique – de l'aide à la production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables, de l'aide à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la cogénération. Les transformations du parc électrique (mesures non reprises dans le programme national CO_2) ont également contribué à la réduction des émissions de CO_2. Dans le domaine des finances publiques également ont été prises des mesures comme la cotisation spéciale sur certains produits énergétiques. L'impact de cette mesure a été non négligeable (selon les calculs du Bureau fédéral du plan): réduction des émissions de CO_2 de 1% par rapport au niveau qu'elles auraient atteint sans cette mesure. D'autres mesures favorables ont été prises dans le domaine de la justice (amélioration du contrôle de la vitesse), de la santé (réduction des émissions de dioxines) et de l'agriculture (réduction des possibilités d'emploi du méthylbromide). Dans le secteur des transports, les mesures d'octroi de primes au pot catalytique, de soutien au processus européen de renforcement des normes sur les véhicules diesel, de plan de gestion de la SNCB demandant une offre supplémentaire de 2% et de limitation de la déduction fiscale des frais de transport en voiture entre le domicile et le travail sont également favorables à ces objectifs. Mais toutes ces mesures, quoique nécessaires, ont eu un impact insuffisant en regard des engagements en matière de protection de l'atmosphère et plusieurs mesures promises et nécessaires n'ont pas été prises. C'est dans les problèmes touchant aux transports que ces lacunes sont les plus évidentes (manque de stimulants fiscaux à l'achat de véhicules à faible émission, de différenciations fiscales en fonction des coûts externes, de renforcement du contrôle des gaz d'échappement, de transposition de la directive STAGE 1 *concernant la limitation des émanations des réservoirs mobiles contenant de l'essence*, d'obligation de réaliser des plans de transport par entreprise et absence d'un plan fédéral de mobilité).

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

c. Protection du milieu marin

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

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

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

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

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

d. Changement des modes de consommation

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

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

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

3. Intégration de la politique fédérale

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

1. OCDE (1998). p.156.

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

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

Pour assurer une intégration des politiques ciblées sur des thèmes de développement durable, le découpage des compétences départementales et ministérielles fédérales devra aussi traduire, avec plus de poids que dans la période analysée, le rôle fédérateur du projet de développement durable par rapport à une série de problématiques. En d'autres termes, l'environnement et la responsabilité centrale en matière de développement durable ont été confiés jusqu'ici à un même membre de l'équipe gouvernementale fédérale[1]. Sans le couplage de ces deux compétences, le manque d'intégration des composantes environnementales dans les autres politiques aurait probablement été encore plus marqué. Cependant, cette double compétence aurait aussi pu être valorisée plus pleinement si elle avait été confiée à un poste ministériel exerçant une fonction plus centrale dans l'équipe gouvernementale[2].

Comité de lecture

Chapitre lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Prof. Dr. Jan Vranken, Chef d'équipe du groupe de recherche Pauvreté, exclusion sociale et minorités (CASUM), UFSIA; Dr. Ides Nicaise, Chef de projet HIVA, KU Leuven; les collaborateurs de la Cellulle pauvreté du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme; Dr. Dirk Geldof et Gérard Van Menxel chercheurs du groupe de recherche Pauvreté, exclusion sociale et minorités (CASUM), UFSIA.

1. Depuis 1995, d'importants aspects du développement durable furent toutefois confiés au Ministre de la politique scientifique et au Secrétaire d'Etat à la coopération au développement.
2. En effet, la plupart des leviers importants (fiscalité, énergie, transports, agriculture…) pour diminuer les pressions exercées sur l'environnement ou pour la mise en œuvre d'un développement durable sont actuellement sous la responsabilité d'autres membres de l'équipe gouvernementale d'un rang plus élevé. Cette forme de "soumission formelle" de l'environnement et du développement durable par rapport aux autres thèmes politiques a vraisemblablement un impact sur le rang de priorité accordé à l'intégration des composantes du développement durable et réciproquement.

Chapitre protection de l'atmosphère

Anne-France Woestyn, Ingénieur, Services fédéraux des affaires environnementales (Ministère des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement); Francis Altdorfer, Partner et Philippe Constant, Managing Partner (ECONOTEC); Prof. Dr. Jean-Pascal van Ypersele, Climatologue, Institut d'astronomie et de géophysique Georges Lemaître (UCL) et Ivan Pittevils, Conseiller, Service d'étude et de coordination (Ministère des finances).

Chapitre protection du milieu marin

Dr. Georges Pichot, Chef de département, Unité de gestion du modèle mathématique de la Mer du Nord (UGMM).

Chapitre changment des modes de consommation

Prof. Dr. Thierry Bourgoignie, Directeur; Nadine Fraselle, Chargée de recherche et Dr. Nathalie Boucquey, Assistante du Centre de droit de la Consommation - UCL.

Chapitre emploi et pensions

Marie-Jeanne Festjens, 1ere chargée de mission; Koen Hendrickx, Attaché; Luc Masure, Chargé de mission du BfP.

Chapitre santé

Marie-Jeanne Festjens, 1ere chargée de mission et Gina Gentil, Experte du BfP; Marie-Christine Closon, Docteur en santé publique, Coordinatrice du centre interdisciplinaire en économie de la santé.

Chapitre environnement

Marc De Win, Conseiller général, Services fédéraux pour les affaires environnementales (Normes de produits).

Chapitre agriculture

Hubert Hernalsteen, Service de coordination et de concertation, Administration pour la politique agricole du Ministère de l'agriculture.

Chapitre énergie

Michel Grégoire, Conseiller adjoint, Administration de l'énergie CONCERE du Ministère des affaires économiques.

Chapitre économie

Prof. Dr. Thierry Bourgoignie, Directeur; Nadine Fraselle, Chargée de recherche et Dr. Nathalie Boucquey, Assistante du Centre de droit de la Consommation - UCL.

Chapitre finances

Ivan Pittevils, Conseiller, Service d'étude et de coordination et Edmond Deloddere, Conseiller général, Secrétariat général du Ministère des finances.

Chapitre justice et sécurité

Bernard Hubeau, Mediateur à la ville d'Anvers, Collaborateur scientifique UIA, département droits .

Chapitre recherche scientifique

Nicole Henry, Conseiller aux affaires scientifiques et Ward Ziarko, Administrateur de programme (SSTC).

Q. Bibliographie

1. Bibliographie générale

Notes de politique générale ou Projets de budget général des dépenses. Documents parlementaires dont les références sont: 1992 (année budgétaire 1993): 638/1 - 91/92 (S.E.) à 653 - 91/92 (S.E.); 1993 (année budgétaire 1994): 1164/1 à 18 - 92/93; 1994 (année budgétaire 1995): 1540/1 à 16 - 93/94; 1995 (année budgétaire 1996): 131/1 à 25 - 95/96; 1996 (année budgétaire 1997): 727/1 à 20 - 96/97 et 1997 (année budgétaire 1998): 1249/1 à 22 - 97/98. Les deux dernières années peuvent être trouvées sur le site de la chambre: http://www.laChambre.be/documents_parlementaires.html, avec les mêmes références chiffrées.

Services du Premier Ministre (1992). *Déclaration gouvernementale débattue devant le Parlement le 9 mars 1992 par le Premier Ministre, Monsieur Jean-Luc Dehaene et accord gouvernemental*. Bruxelles: Inbel.

Services du Premier Ministre (1995). *Déclaration gouvernementale débattue devant le Parlement le 28 juin 1995 par le Premier Ministre, Monsieur Jean-Luc Dehaene et lignes de force du programme du gouvernement fédéral*. Bruxelles: Service fédéral d'information – Moniteur belge.

2. Bibliographie du chapitre lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Boutros-Ghali B. (1995). *An agenda for development 1995*. New York: United Nations.

Cantillon B., Andries M., Meulemans B., Tan B. (1996). CSB-berichten: *Twintig jaar armoede en beleid inzake armoedebestrijding.* Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid. http://www.ufsia.ac.be/-csb/bericht/9603.htm

Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (1996). *Engagements pour l'égalité. Rapport annuel 1996*. Bruxelles.

Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (1997). *Engagements pour l'égalité. Rapport annuel 1997*. Bruxelles.

Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme - Cellule Pauvreté (1998). *Rapport d'activités 1994-1997*. Bruxelles.

Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme - Cellule Pauvreté (1999). *Rapport d'activités 1998*. Bruxelles.

Comité national belge Habitat II (1996). *Rapport national belge*. Habitat II. Istanbul,3-14 juin 1996. Bruxelles.

Fondation Roi Baudouin en collaboration avec ATD Quart monde Belgique et l'Union des villes et communes de Belgique section CPAS (1994). *Rapport général sur la pauvreté*. Bruxelles.

Fondation Roi Baudouin (1996). *Evaluation d'aspet du programme d'urgence dans les grandes villes*. Bruxelles.

Ministère des affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement (1994). *Conférence internationale sur la population et le développement*. Le Caire. *Rapport de la Belgique*. Bruxelles.

Ministère des affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement et Ministère de l'emploi et du travail (1995). *Quatrième conférence mondiale sur les femmes*. Pekin, 1995. *Rapport de la Belgique*. Bruxelles.

Ministère des affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement (1996a). *Textes et documents: Quatrième conférence mondiale sur les femmes: une évaluation*. Bruxelles.

Ministère des affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement (1996b). *Textes et documents.* Habitat II. Bruxelles.

Ministère des affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement (1996c). *Textes et documents. La conférence de l'ONU sur l'environnement et le développement: entre apocalypse et utopie*. Bruxelles.

Ministère des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement (1995). *Projet de budget pour l'année budgétaire 1996*. Note de politique du Ministère des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement. Note de politique du Secrétaire d'Etat à l'intégration sociale et à l'environnement: Chambre belge des représentants. 31/10/1995 - an. 131, n° 265.

Nations unies (1994*). Rapport de la conférence internationale sur la population et le développement*. Le Caire, 5-13 septembre 1994.

Nations unies (1995a). *ABC des Nations unies*. New York: Nations unies.

Nations Unies (1995b). *Rapport de la quatrième conférence mondiale sur les femmes.* Pekin, 4-15 septembre 1995.

Nations Unies (1995c). *Rapport du Sommet mondiale sur le développement social*. Copenhague, 6-12 mars 1995.

Nations unies (1996). *Rapport de la Conférence des Nations unies sur les établissements humains.* Habitat II. Istanbul, 3-14 juin 1996.

OIT (1999). http://www.ilo.org/public/french/50normes/index.htm (01/06/1999).

Rapport général sur la pauvreté (1994) (voir Fondation Roi Baudouin 1994).

Russett B., Starr H. (1992). *World Politics: the Menu for choice*. New York: W. H. Freeman and Company.

UNDP (1998). *Human Development Report*. Economica. Paris.

Vranken J. e.a. (1992). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1991*. Leuven: Acco.

Vranken J. e.a. (1993). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1992-1993*. Leuven: Acco.

Vranken J. e.a. (1994). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1994*. Leuven: Acco.

Vranken J. e.a. (1996). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1996*. Leuven: Acco.

Vranken J. e.a. (1997). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1997*. Leuven: Acco.

Vranken J. e.a. (1998a). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1998*. Leuven: Acco.

Vranken J. e.a. (1998b). *20 jaar OCMW naar de actualisering van het maatschappijproject*. Leuven: Acco.

3. Bibliographie du chapitre protection de l'atmosphère

Bossier e.a. (1996). *Planning paper n° 76. Politiques et mesures destinées à modifier les tendances des émissions anthropiques de gaz à effet de serre en Belgique*. Bruxelles: Bureau fédéral du plan

Conseil fédéral du développement durable (1998). *Avis sur la mise en oeuvre en Belgique du Protocole de Kyoto sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre*. 28/09/1998. http://belspo.be/frdocfdd/fr/pubfr/avis/avis.htm

Conseil national d'avis sur le climat, l'environnement et le développement (1992). *Avis concernant l'adoption de prises de position par le gouvernement belge lors de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement à Rio de Janeiro*. 29/04/1992. http://belspo.be/frdocfdd/fr/pubfr/avis/avis.htm

Conseil national du développement durable (1994). *Avis du CNDD concernant le programme national belge de réduction des émissions de CO_2*. 5/05/1994. http://www.belspo.be/frdocfdd/fr/pubfr/avis/avis.htm

Conseil national du développement durable (1996). *Avis sur l'avant-projet de première Communication nationale belge à la Conférence de Parties de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et l'état actuel du Programme national belge de réduction des émissions de CO_2.* 25/09/1996. http://www.belspo.be/frdocfdd/fr/pubfr/avis/avis.htm

Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (1979). http://www.unece.org/env_h.htm (20/10/1998)

Convention-cadre sur les changements climatiques et Protocole de Kyoto (1992). http://www.unfccc.de (12/10/1998)

Deuxième Communication nationale belge conformément aux articles 4 et 12 de la Convention. Août 1997. Bruxelles: MASSPE.

Ministère des affaires économiques, Direction énergie (1998). *Federale Maatregelen voor Duurzame Ontwikkeling.* Note interne, août 1998.

Ministère des communications et de l'infrastructure (1998). *Note interne sur l'état de mise en oeuvre du plan CO_2*. Novembre 1998.

Note au Conseil des ministres (1996). *Problématique de l'ozone en relation avec la santé publique*. 13/06/1996.

Note au Conseil des ministres (1997). *Mesures de réduction de l'ozone troposphérique.* 25/03/1997.

Note au Conseil des ministres (1998). *La lutte contre l'ozone*. 9/06/1998.

Première Communication nationale belge conformément aux articles 4 et 12 de la Convention. Janvier 1997. Bruxelles: MASSPE

Programme national de réduction des émissions de CO_2. Juin 1994. Bruxelles. Bruxelles: MASSPE

Woestyn A-F. (1998). *Mesures envisageables contre l'ozone. Transport routier.* Ministère des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement. Note interne, 22/06/1998.

Woestyn A-F. (1998). *Plan ozone. Etat des lieux détaillé des mesures.* Ministère des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement. Note interne, 4/08/1998.

Woestyn A-F. (1998). *Rapport sur l'ozone troposphérique en Belgique*. Ministère des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement. Note interne, 22/06/1998.

4. Bibliographie du chapitre protection du milieu marin

Accord sur la conservation des petits cétacés de la mer Baltique et de la mer du Nord (1991). http://www.wcmc.org.uk:80/cms/french/asc_text.htm

Accord sur les stocks chevauchants (1995). gopher://gopher.un.org:70/00/LOS/CONF164/164_37.TXT

Accord visant a favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion (1995). http://www.fao.org/waicent/faoinfo/fishery/AGREEM/COMPLIAN/COMPLIAN.htm

Code de conduite pour une pêche responsable (1995). http://www.fao.org/waicent/faoinfo/fishery/AGREEM/CODECOND/FICONDE.htm

Commission technique mer du Nord (1995). *Flux ver la mer du Nord. Les émissions belges de substances dangereuses dans l'air et dans l'eau durant la période 1985-1995*. Unité de Gestion du Modèle mathématique de la mer du Nord. Bruxelles: Ministère de la santé publique et de l'environnement.

Convention de Bonn sur la protection des espèces migratrices (1979). http://www.wcmc.org.uk/cms/

Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (Convention OSPAR 1992). http://www.ospar.org/eng/html/welcome.html

Convention sur la conservation de la biodiversité (1992). http://www.biodiv.org/convtex/cbd0000.htm, http://www.unep.ch/bio/cp2-19.html et http://www.unep.ch/bio/cp2-5.html

Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES 1973). http://www.wcmc.org.uk/CITES/english/text.htm

Convention sur le droit de la mer (1982). gopher://gopher.un.org:70/11/LOS/UNCLOS82

FAO (1997). *Review of the state of world fishery resources: marine fisheries*. FAO Fisheries Circular, n°920. FAO Marine Resources Service, Fishery Resources Division. Rome: FAO.

North Sea Task Force (1993). *North Sea. Quality Status Report. Bilan de santé de la mer du Nord*. Londres: Oslo and Paris Commissions, International Council for the Exploration of the Sea.

North Sea Conference Progress Report (1995). *Progress Report. 4th international Conference on the Protection of the North Sea.* Esjberg. 8-9 June 1995.

Papon P. (1998*). Le sixième continent. Géopolitique des océans.* Paris: Odile Jacob.

Programme d'action pour la protection de l'environnement marin par les activités terrestres (1995). http://www.unep.org/unep/gpa/

5. Bibliographie du chapitre changement des modes de consommation

Commission de suivi relative aux écotaxes (1997a). *Rapport annuel 1993-1994*. Bruxelles: Chancellerie du Premier Ministre.

Commission de suivi relative aux écotaxes (1997b). *Rapport annuel 1995*. Bruxelles: Chancellerie du Premier Ministre.

Commission des Communautés européennes (1998). *Plan d'Action pour la politique des consommateurs 1999-2001*. Communication de la Commission. Bruxelles.

Commission européenne (1993). *Vers un développement soutenable. Programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement et le développement durable et respectueux de l'environnement*. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.

Conseil de la consommation (1997). *Rapport d'activité 1996 du Conseil de la consommation et de ses trois commissions*. Bruxelles: CdC.

De Clerq M. (1996). *The Political Economy of Green taxes: The Belgian Experience*. Environmental and Resource Economics n° 8. Kluwer Academic Publishers. Netherlands.

De Clerq M., Senesael F., Seyad A. (1996). *The dynamics of interaction between industry and politics. The introduction of ecotaxes in Belgium*. Business Strategy and the Environment, vol.5.

Gouzée N. (1994). *Considérations sur la méthodologie générale d'analyse des problèmes économiques et sociaux liés au développement de l'écofiscalité.* Note interne. Bruxelles: Bureau fédéral du plan.

Gouzée N., Zuinen N., Willems S. (1999). *Planning paper n° 85. Le développement durable: un projet à l'échelle mondiale*. Bruxelles: Bureau fédéral du plan.

Misonne D. (1996). *Bref état de santé des écotaxes suite aux modifications apportées par la loi du 7 mars 1996*. Aménagement-Environnement 1996/3, pp.113-119. Kluwer éditions juridiques. Belgique.

Mullenders M. (1995). *L'efficacité des écotaxes*. Environnement n°26, février 1995, pp.4-8.

Nations unies - Département des affaires économiques et sociales (1999). *Révision des lignes de conduite des Nations unies pour la protection des consommateurs*. http://www.un.org/esa/sustdev/cpp1225.htm (10/02/1999).

OCDE (1997). *Modes de consommation et de production écologiquement viables.* Paris: OCDE.

OCDE (1998a). *Ministres de l'environnement des pays de l'OCDE – Objectifs communs pour l'action*. Communiqué de Presse, 03 / 04 / 1998. Paris.

OCDE (1998b). *Problèmes que pose l'écologisation des achats publics par rapport aux échanges*, OCDE, COM / TD / ENV(97)111 / REV1, 6-7 / 05 / 1998.

Pittevils I. (1996). *Ecotaxes on products in Belgium: the need for a proper point of imposition*. European foundation for the improvement of living and working conditions. Workshop on environmental taxes and charges - National experiences and plans, 7-8 February 1998. Dublin.

Streel D. (1995). *Suivre les écotaxes*. Environnement n°26, février 1995, pp.9-11.

UNEP (1998). *Working for a sustainable future*. Work plan for 1998-2002. Working group on sustainable product development.

Zaccaï E. (1995). *Ecofiscalité mode d'emploi*. Environnement n°26, février 1995, pp.11-13.

6. Bibliographie du chapitre emploi et pensions

Bossier F. e.a. (1998). *Planning paper n° 84. Les priorités d'Essen en matière d'emploi*. Bruxelles: Bureau fédéral du plan.

Cantillon B., Thirion A., (1998). CSB-berichten: *Wegen naar een activerende verzorgingsstaat. Tussentijdse balans van het PWA experiment*. Antwerpen : Centrum voor Sociaal Beleid.

Festjens M-J. (1997). *Planning paper n° 82. De pensioenhervorming: een nieuwe generatie en een nieuwe contract*. Brussel: Federaal Planbureau.

Ministère fédéral de l'emploi et du travail (1995). *La politique fédérale de l'emploi. Rapport d'évaluation 1995*. Bruxelles: Service publications, Ministère fédéral de l'emploi et du travail.

Ministère fédéral de l'emploi et du travail (1996). *La politique fédérale de l'emploi. Rapport d'évaluation 1996*. Bruxelles: Service publications, Ministère fédéral de l'emploi et du travail.

Ministère fédéral de l'emploi et du travail (1997). *La politique fédérale de l'emploi. Rapport d'évaluation 1997*. Bruxelles: Service publications, Ministère fédéral de l'emploi et du travail.

Ministère fédéral de l'emploi et du travail (1998). *La politique fédérale de l'emploi. Rapport d'évaluation 1998*. Bruxelles: Service publications, Ministère fédéral de l'emploi et du travail.

Office national de l'emploi (1996) *Rapport annuel* 1995. Bruxelles: ONEm.

Office national de l'emploi (1997) *Rapport annuel* 1996. Bruxelles: ONEm.

Office national de l'emploi (1998) *Rapport annuel* 1997. Bruxelles: ONEm.

Office national de l'emploi (1999) *Rapport annuel* 1998. Bruxelles: ONEm.

Vranken J.e.a. (1992). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1991*. Leuven: Acco.

Vranken J. e.a. (1993). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1992-1993*. Leuven: Acco.

Vranken J. e.a. (1994). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1994*. Leuven: Acco.

Vranken J. e.a. (1996). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1996*. Leuven: Acco.

Vranken J. e.a. (1997). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1997*. Leuven: Acco.

Vranken J. e.a. (1998). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1998*. Leuven: Acco.

Wets J. e.a.. *Werkloosheid en Sociale bijstand : Communicerende vaten? Een onderzoek naar de relatie tussen werkloosheid en de instroom in de sociale bijstand. - Syntheserapport* - Onderzoek in opdracht van de Staatssecretaris voor Leefmilieu. Maatschapelijke Integratie en Veiligheid en de Minister van Tewerkstelling en Arbeid. Hoger Instituut voor de Arbeid - KU Leuven / Centre de sociologie du travail, de l'emploi et de formation (TEF) - ULB, Leuven / Brussel, september 1998.

7. Bibliographie du chapitre santé

Aperçu de la sécurité sociale en Belgique (1998). http://securitesociale.fgov.be/apercu/modifications.htm (7/10/1998).

Institut scientifique de la santé publique - Louis Pasteur (1998). http://www.iph.fgov.be/epidemio/epifr/index000.htm

Medibel-net. http://health.fgov.be/fr/welcome_homepage-fr.htm (29/09/1998).

Note de politique générale du Ministère des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement (1996). Documents parlementaires 727/16 – 96/97.

OCDE (1999). *Examen des performances économiques - Belgique. Belgique/Luxembourg, 1998/1999.* Edition 1999. Paris: OCDE

Rapport d'avancement (1997). *Mise en œuvre du rapport général sur la pauvreté.* Bruxelles: Secrétariat d'Etat à l'intégration sociale.

Rapport d'avancement (1998). *Mise en œuvre du rapport général sur la pauvreté.* Bruxelles: Secrétariat d'Etat à l'intégration sociale.

VITO (1998). *Mogelijkheid tot integratie van milieu- en gezondheidsaspecten in de normering van voedingsproducten*. Mol: VITO

WHO (1995). *Second round of exposure studies on levels of PCBs, PCDDs and PCDFs in human milk summary report of a WHO meeting*. Berlin, 23-24 March 1994. Kopenhagen: WHO.

8. Bibliographie du chapitre environnement

Fédération des industries chimiques de Belgique (1995). *Rapport annuel.* Bruxelles: Fedichem.

OCDE (1998). *Examen des performances environnementales - Belgique.* Paris: OCDE.

9. Bibliographie du chapitre agriculture

OCDE (1998). *Examen des performances environnementales - Belgique.* Paris: OCDE.

Rapports d'activités du Ministère des classes moyennes et de l'agriculture pour les années 1992 à 1997. Bruxelles: Minisère des classes moyennes et de l'agriculture.

10. Bibliographie du chapitre énergie

Comité de contrôle de l'électricité et du gaz (1998). *Rapport annuel 1997*. Bruxelles.

Intermixt (1997). *Rapport annuel 1996.* Bruxelles.

Intermixt (1998). *Assistance aux plus démunis: la contribution des intercommunales mixtes*. Bulletin d'information, mars 1998.

International Energy Agency (1997). *Energy policies of IEA countries: Belgium 1997 Review*. Paris: OECD/IEA.

Ministère des affaires économiques (1998). *Energie 1997*. Bruxelles.

11.Bibliographie du chapitre transports

De Borger B., Proost S. (Red.) (1997). *Mobiliteit: de juiste prijs.* Leuven / Apeldoorn: Garant.

Société nationale des chemins de fer de Belgique (1996). *Rapport annuel*. Bruxelles: SNCB.

Thiry B., Blauwens G. (1998). *Etude préparatoire à la définition d'un plan fédéral de mobilité durable.* Note d'orientation, février 1998. Ministère des communications et de l'infrastructure.

12.Bibliographie du chapitre économie

Bourgoignie T. (1988). *Eléments pour une théorie du droit de la consommation*. Bruxelles: Story scientia.

Bourgoignie T., Domont Naert F., Lacoste A-C., Maniet F. (1997). *Marché et consommateurs - Code annoté*. Kluwer, éditions juridiques. Belgique.

CRIOC (1994). *La nouvelle loi sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur.* N°569, juin 1994. Bruxelles.

CRIOC (1998a). *Du côté des consommateurs. Dossier crédit*. N°17, 27 / 04 / 1998. Bruxelles.

CRIOC (1998b). *Du côté des consommateurs.* N°24, 03 / 08 / 1998. Bruxelles.

CRIOC (1998c). *Du côté des consommateurs. Le règlement collectif de dettes*. N°29, 12 / 10 / 1998. Bruxelles.

Fraselle N. (1998). *Crédit, endettement et surendettement des ménages*. Courrier hebdomadaire du CRISP n°1610. Bruxelles: CRISP.

Institut belge de normalisation (1998). *Rapport annuel 1997*. Bruxelles: IBN.

L'Observatoire du crédit et de l'endettement (1998). *Compendium des statistiques, de la consommation, du crédit et de l'endettement des particuliers*. Charleroi.

Ministère des affaires économiques (1995). *Propositions pour une loi générale sur la protection des consommateurs. Rapport de la commission d'étude pour la réforme du droit à la consommation*. Professeur T. Bourgoignie. Bruxelles.

Ministère des affaires économiques (1997). *Guide pratique du Ministère des affaires économiques.* Bruxelles.

SSTC (1996). *Bilan et perspective de la normalisation du point de vue des consommateurs belges*. Programme d'appui scientifique à la normalisation. Bruxelles: SSTC.

UNDP (1998). *Human Development Report*. Paris: Economica.

Verschingel L. (1994). *Le surendettement*. N°570. Bruxelles: CRIOC.

13.Bibliographie du chapitre finances

Bossier F. e.a. (1996). *Planning paper n° 76. Politiques et mesures destinées à modifier les tendances des émissions anthropiques de gaz à effet de serre en Belgique*. Bruxelles: Bureau fédéral du plan.

De Borger B., Proost S. (Red.) (1997). *Mobiliteit: de juiste prijs.* Leuven / Apeldoorn, Garant.

Deloddere E. (1998). *Wijzingingen in indirecte belastingen op energie en vervoermiddelen sinds 1 januari 1993*. Interne nota. Brussel: Ministerie van Financiën, 11 / 09 / 1998.

Pittevils I. (1997). *Wijzingingen in de behandeling van verplaatsingskosten in de directe belastingen*. Interne nota. Brussel: Ministerie van Financiën, 1 / 09 / 1997.

Willems S. (1998). *Taxe sur l'énergie et/ou sur le carbone: état du dossier* in Voor-studie: Monitoring Climate. Bureau fédéral du plan, 20 / 04 / 1998.

14.Bibliographie du chapitre justice et sécurité

Collège des Procureurs-généraux. *Rapport annuel 1997*. Bruxelles.

Debeuckelaere W., Haché D., De Hert P. (1997). *Federale expansiedrift en veiligheidsfetisjisme. Heeft de minister van binnenlandse zaken een geheime agenda?* Samenleving & Politiek, blz. 9, 30-37.

Documents parlementaires, Sénat. *Projet de loi portant approbation de l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, signé à Bruxelles le 5 mai 1998*. 1998-1999, n° 1-1193 / 2.

Hebberecht P. (1997). *Van preventiecontract tot veiligheids- en samenlevingscontract… of de logica van een veiligheidsstaat*. Panopticon. pp.101-110.

Hubeau B. (1997). *De gerechtskosten en de toegankelijkheid van het gerecht: bedenkingen vanuit het perspectief van de rechtshulp*. Proces en Bewijs, blz.14-19.

Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest (1995). *Voorontwerp decreet milieubeleid*. Brugge: die Keure, blz. 757-760.

Ministère des affaires économiques (1998). *Statistiques judiciaires. Activités des cours et tribunaux. Année 1995*. Bruxelles: INS.

Ministère de la justice. Forum national pour une politique en faveur des victimes (1996). *Plan stratégique pour une politique nationale en faveur des victimes*. Bruxelles.

Ministère de la justice. Point d'appui statistique pour la politique pénale (1996). *Données statistiques en matière de condamnations, suspensions et internements 1994*. Bruxelles: Moniteur belge.

Ministère de la justice (1997). *Mesures et peines alternatives*. Vade-mecum pénologique, vol.I. Heule: UGA.

Timperman M. (1995). *Illegaal gebruik van groeibevorderaars in de veeteelt*. Justitie. Symposium. Copie de la présentation.

Van den Berghe J. (1993). *De wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu*. Tijdschrift voor Milieurecht., blz.3, 134-142.

Van Hecke S. (1996). *Drie jaar vorderinsrecht inzake bescherming van het leefmilieu: analyse van de eerste rechtspraak*. Tijdschrift voor Milieurecht, blz.1, 2-18.

Van Kerckhoven E. (1997). *De kelder van Dutroux: het slachtoffer bevrijd*? De Gids op Maatschappelijk gebied, blz.6-7, 653-667.

Vranken J., Geldof D., Van Menxel G. (1997). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1997*. Leuven: Acco.

Wilryckx F. (1998). *Recente evolutie justitiehuizen*. Symposium Justitie "netwerk-partner" in Welzijns - en ambulante geestelijke gezondheidszorg. Brussel.

15.Bibliographie du chapitre recherche scientifique

Aperçu des crédits budgétaires de l'Autorité fédérale pour la politique scientifique et la recherche et développement (1996). Bruxelles: Services du Premier Ministre. Services fédéraux des Affaires scientifiques, techniques et culturelles.

Commission interdépartementale de la recherche scientifique (1998). *Programme budgétaire interdépartemental de la politique scientifique pour 1999*. CIPS / 98 / 02F.

Conseil national du développement durable (1995). *Avis sur la politique de développement durable*. Département recherche scientifique. http: / / belspo.be / frdocfdd / pubfr / avis / avis.html

Conseil national du développement durable (1997). *Avis concernant la politique à long terme "Recherche scientifique et développement durable"*. http: / / belspo.be / frdocfdd / pubfr / avis / avis.html

FTU-VITO (1996). *Recherche scientifique et développement durable*. Mol: VITO.

SSTC (1997). *Missions et activités*. Bruxelles: Services du Premier Ministre. Services fédéraux des Affaires scientifiques, techniques et culturelles.

Partie 4 La prospective

Tracer des perspectives d'avenir à long terme est un sérieux défi à relever. Dans un exercice de prospective, de nombreuses approches sont possibles. L'approche retenue ici met l'accent sur la reconnaissance de l'incertitude scientifique (traitée dans la Partie 1). Toute relation entre les activités humaines, d'une part, et les systèmes sociaux et environnementaux, d'autre part, est en effet caractérisée par l'incertitude. Les modes d'action qui deviendront possibles ou désirables dans l'avenir dépendent donc en grande partie des anticipations de certains développements incertains, comme, par exemple, les possibilités techniques et leurs conséquences sur les systèmes environnementaux et sociaux. La perception d'un quelconque développement futur comporte ainsi, à la base, une large part de subjectivité.

C'est pourquoi la méthode adoptée dans cet exercice de prospective comprend une phase en amont de la construction habituelle de scénarios. Cette phase initiale examine les différentes attitudes face aux risques et à l'incertitude, sachant que ces attitudes déterminent les actions envisagées dans divers scénarios. Les définitions du développement et du développement durable données dans l'introduction laissent en effet place à plusieurs visions différentes du futur. Chacune de ces visions apportera, par exemple, une combinaison de réponses différentes à ces questions bien concrètes: quel est le niveau de satisfaction des besoins préférable pour chaque génération? dans quelle mesure est-il permis, pour des motifs environnementaux, d'imposer des limites à ce niveau? quelles sont les différences de revenus tolérables entre les pays en développement et les pays industrialisés? quel est le niveau d'inégalité supportable au sein de notre propre société?... Une action volontariste en faveur d'un développement durable devra réaliser un arbitrage entre les différentes réponses possibles à toutes ces questions (conformément au modèle de *développement endogène* adopté dans la Partie 1).

Pour pouvoir porter l'analyse jusqu'aux fondements "subjectifs" des réponses à de telles questions, ce travail de prospective schématise donc tout d'abord différentes visions de l'avenir appelées ici "**perspectives fondant l'action**". Même s'il s'agit de "notre avenir à tous", ces perspectives diffèrent les unes des autres en fonction des attitudes des différents acteurs face aux différents risques (compte tenu des différences de perceptions des risques) et des différentes volontés de changement découlant de ces attitudes. Ce type d'approche fondé sur ces différences de perspectives est emprunté à un rapport du Conseil scientifique de la politique du gouvernement (WRR[1]) des Pays-Bas. Ces "perspectives fondant l'action" sont autant de cadres de pensée et d'analyse de l'avenir différents. Conformément au modèle collectif (adopté par ce rapport) elles schématisent les visions de l'ensemble de la société et non les visions individuelles. Cette gamme de perspectives est donc une construction typologique représentant une série d'attitudes collectives face à l'avenir. Même si certains peuvent éventuellement reconnaître leurs propres vues dans l'une ou l'autre de ces perspectives, leur but n'est pas de représenter systématiquement les conceptions d'avenir des différents groupes sociaux. Il existe d'ailleurs beaucoup d'autres visions collectives possibles des développements futurs

1. WRR (1994). Le WRR donne dans ce rapport sa réponse à une demande d'avis de 1990 du gouvernement néerlandais portant sur les relations entre l'environnement, l'économie et la décision politique. Le but était de faire aller la politique d'environnement (et elle seule) du gouvernement néerlandais vers le développement durable.

que les trois perspectives retenues ici. Le but de cette approche analytique est simplement d'offrir des points de repères suffisamment clairs pour pouvoir éclairer les choix collectifs à opérer entre une quantité d'options d'avenir différentes.

En application des principes de base pour un développement durable exposés en première partie de ce rapport, les "perspectives fondant l'action" proposées ici prennent soin de se référer à des développements à très long terme et perçus au niveau mondial. Certaines questions planétaires comme l'épuisement des combustibles fossiles et d'autres matières premières se poseront bien au-delà de l'an 2000. Pour que les incidences des différentes perspectives sur de telles questions puissent être correctement représentées, il est donc nécessaire d'envisager les développements à très long terme (jusqu'en 2050). En outre, les réponses à ces questions pour la Belgique ne sont généralement pas considérées comme indépendantes des développements internationaux. Elles sont donc approchées en relation avec ces derniers, comme le sont d'ailleurs tous les thèmes de développement durable.

Une fois ces perspectives tracées, leurs conséquences peuvent être évaluées. Il s'agit d'évaluer les incidences probables de chaque "perspective fondant l'action" sur l'évolution des activités économiques, des systèmes sociaux et environnementaux. L'évaluation de ces effets économiques, sociaux et environnementaux découlant de chaque perspective compose un **scénario**. La conversion de la perspective fondant l'action en scénario ne s'effectue pas de façon précise et contraignante. Les scénarios restent en effet des constructions à caractère très général même si les impacts qu'ils représentent ont souvent un caractère quantitatif et peuvent même être construits sur base de modèles quantitatifs. Ce rapport-ci reprend une partie des incidences de certaines perspectives évaluées par le WRR. Ces scénarios ont été complétés et adaptés à la situation belge, pour le thème de la pauvreté, par des scénarios du Bureau fédéral du Plan et, pour la protection de l'atmosphère, par des résultats de modèles du Bureau fédéral du plan et du VITO[1].

Dans le chapitre A, Cadre d'analyse, le concept de "perspective fondant l'action" est défini, tout comme les concepts d'incertitude et de risque qui sont à sa base, et trois perspectives sont présentées. Le chapitre B, Projection des forces directrices en Belgique, indique ensuite une série de tendances futures correspondant aux prolongements de l'évolution actuelle des forces directrices[2]. Ces tendances de référence peuvent être considérées comme autant d'évolutions **en cas de politique inchangée** et comparées aux évolutions représentées dans des scénarios alternatifs (mais il convient de souligner qu'elles ne proviennent pas d'un seul et même modèle qui garantirait leur cohérence[3]). Les chapitres suivants convertissent alors systématiquement les trois perspectives retenues en scénarios d'actions relatives aux thèmes du rapport: scénarios de changement des modes de production et de consommation (chapitre C), de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (chapitre D), et de protection de l'atmosphère et du milieu marin (chapitre E).

1. VITO: Vlaams instituut voor technologisch onderzoek (Institut flamand de recherche technologique).
2. L'évolution passée des tendances de référence futures présentées dans le chapitre B a été présentée dans la Partie 2.
3. Ces tendances n'ont donc en aucun cas la prétention de constituer un scénario "business as usual" de type modélisé car elles ne tiennent aucun compte d'interactions et d'effets rétroactifs.

A. Cadre d'analyse

Ce chapitre décrit le cadre d'analyse utilisé pour cet exercice de prospective. Le cadre méthodologique de ce rapport souligne l'importance de la réflexion sur l'incertitude scientifique et de l'application du principe de précaution dans une approche de développement durable (4e dimension, voir Partie 1, chapitre Cadre conceptuel). Ce chapitre-ci revient brièvement sur les phénomènes d'incertitude scientifique et de risque ("Connaissance, incertitude et risque" page 351), dont il faut tenir compte dans l'élaboration des politiques à long terme ("L'incertitude et le risque, caractéristiques de la prise de décision" page 352). En effet, ce sont les différentes perceptions de l'incertitude et des risques qui mènent aux différentes visions du futur décrites dans les "perspectives fondant l'action" ("Les perspectives fondant l'action, amorce d'un débat de société" page 353).

1. Connaissance, incertitude et risque

La connaissance de l'évolution des systèmes écologiques et sociaux et de l'influence qu'ont sur eux les actions humaines n'est que très partielle dans beaucoup de cas. Il s'agit de **méconnaissance** ou d'**incertitude**. Ce caractère morcelé des connaissances relatives aux systèmes complexes implique que les disciplines scientifiques ne sont pas toujours capables *de déterminer de façon univoque quels sont les éléments essentiels pour le fonctionnement durable de tels systèmes*[1]. Mais la prise de décisions politiques doit pouvoir se baser sur des résultats globaux.

Quant à l'incertitude, il faut distinguer l'incertitude statistique de l'incertitude de principe[2]:

- l'**incertitude statistique** découle de la méconnaissance de l'ampleur et de la nature exacte des effets des actions humaines sur les systèmes sociaux ou écologiques. L'impact précis des émissions acides sur les écosystèmes (les cultures, les forêts...) n'est, par exemple, connu qu'au travers d'une statistique de leur effet moyen[3]. De façon analogue, en matière sociale, les processus d'exclusion sociale dans l'enseignement ne sont actuellement connus que par des approximations statistiques;
- **l'incertitude de principe**, porte sur l'existence même des relations entre actions humaines et modifications d'un système écologique ou social[4]. Les effets rétroactifs internes à ce système peuvent être si mal connus, par exemple, que leur existence même fait l'objet d'un débat. Dans ce cas, une évaluation statistique de l'incertitude est impossible et seuls des postulats théoriques peuvent servir de base à l'évaluation de tels effets.

Quant à la réduction de ces incertitudes, même si le développement des connaissances scientifiques peut y contribuer, il est prudent de partir désormais du point de vue que la science ne sera jamais capable d'éliminer complètement la méconnaissance et les incertitudes scientifiques.

1. Adapté de WRR (1994). p.37.
2. WRR (1994). p.38.
3. Une relation dose-effet est représentée par un nuage de points indiquant qu'une certaine action (dose) exerce un certain effet. Un effet moyen peut donc être estimé statistiquement.
4. Dans ce type d'incertitude, l'endroit où se trouve le nuage de points dans la représentation d'une relation dose-effet est inconnu dans la plupart des cas.

L'incertitude mène au risque. Le risque peut en effet être défini comme l'éventualité d'une situation indésirable, prochaine ou lointaine, sur laquelle existe une incertitude. Mais ce risque ne peut être calculé que lorsqu'il est associé à une incertitude statistique. Lorsqu'il s'agit d'un risque lié à une incertitude de principe, il est incalculable et ne peut être évalué qu'au moyen de "perceptions". Par exemple, même s'il persiste certaines incertitudes scientifiques sur le lien entre les émissions de gaz à effet de serre et le climat ou l'environnement, chacun peut percevoir au travers des informations disponibles le risque d'un certain impact sur le climat et avoir un avis sur la gravité de ce risque.

2. L'incertitude et le risque, caractéristiques de la prise de décision

La Partie 1 du Rapport a souligné combien il était essentiel, pour la mise en oeuvre d'un développement durable, de développer une nouvelle forme de partenariat assurant la gestion du risque, afin d'éviter que celle-ci soit cantonnée aux mains des décideurs et des experts scientifiques. Il est souvent difficile, par exemple, de déterminer exactement le contenu du concept de capacité de charge de l'environnement[1]. De même la réponse à la question: "comment et dans quelle mesure les émissions de gaz à effet de serre doivent-elles être réduites afin de réaliser un développement durable?" sera différente selon les personnes et groupes sociaux considérés. Ceux-ci perçoivent en effet différemment les risques environnementaux en cause et les conséquences possibles d'une politique destinée à les combattre. Pour faire le choix politique des normes et incitants favorables à un développement durable, chacun pèsera donc les différents risques selon la façon dont il les perçoit. En outre, même si les objectifs sociaux, économiques et environnementaux d'une politique pouvaient tous être fixés avec certitude, les moyens et modes d'action pour les atteindre resteraient encore à déterminer. Il n'y aura donc jamais de consensus social automatique sur la façon dont les tendances non durables doivent être infléchies.

L'incertitude et la diversité de perception des risques concernent non seulement les domaines sociaux et environnementaux mais toute la question du "changement de société". Ainsi le "risque environnemental" correspond à la probabilité d'une situation où la qualité de l'environnement n'est plus considérée comme acceptable par la collectivité ou bien d'une situation telle que la pression environnementale est devenue trop forte selon d'autres critères (notamment des coûts environnementaux externes trop élevés). De la même manière, le "risque social" est la possibilité d'une situation sociale inacceptable. Mais l'action nécessaire pour atteindre les objectifs sociaux et environnementaux suppose une transformation plus ou moins importante des conditions de consommation et de production. Quoiqu'il existe incontestablement des possibilités d'intervention efficace sur les modes de production et de consommation (voir "Modes de production et de consommation" page 357), ce type de changements entraîne des "risques sociétaux" qui doivent, eux aussi, être pesés par rapport à la diminution des risques environnementaux et sociaux.

1. Le concept de capacité de charge de l'environnement peut donner l'impression que cette capacité pourra un jour être calculée, ce qui d'après le WRR est plus que probablement une illusion.

3. Les perspectives fondant l'action, amorce d'un débat de société

C'est sur différentes perceptions de ces risques (actuels ou futurs) liés aux changements sociaux, environnementaux et de modes de production et de consommation que reposent les "perspectives fondant l'action". Ces perceptions étant variables d'un groupe à l'autre, il est naturel que des perspectives différentes existent. Chacune de ces perspectives représente en effet une balance différente des risques sociaux, environnementaux et économiques. Dans l'une de ces perspectives, par exemple, certains problèmes environnementaux peuvent être considérés comme comportant des risques très importants, mais les changements fondamentaux dans les modes de consommation nécessaires pour éviter ces risques peuvent aussi être jugés encore plus élevés. Dans cette perspective, une attitude relativement attentiste par rapport au problème environnemental en question sera adoptée. Dans une autre perspective, par contre, si le risque que fait courir le problème environnemental est considéré comme plus élevé que celui des changements de mode de consommation, l'attitude adoptée sera plus favorable aux actions nécessaires pour résoudre ce problème environnemental.

Comme amorce à la construction d'une gamme de "perspectives fondant l'action", trois types de configuration de risques sont proposés ici, qui constituent un premier cadre de pensée et d'analyse de l'avenir, permettant simplement d'ouvrir le débat. Rien n'empêche, par la suite, d'enrichir ce cadre en accroissant le nombre de perspectives considérées, ou en élaborant dans plus de détails celles qui sont esquissées ici, au fur et à mesure que se développe le dialogue entre les autorités publiques et la société civile. En attendant, le tableau 32 distingue trois grandes perspectives fondant l'action en résumant comme suit les balances de risques correspondant à chacune d'elles:

- "**Utiliser**" est la perspective basée sur une perception des risques sociaux et environnementaux comme peu importants et des risques liés à un changement des modes de production et de consommation[1] comme importants. Une transformation profonde des modes de production et de consommation afin de réaliser des objectifs sociaux et environnementaux est dès lors considérée comme indésirable;
- "**Gérer**" est la perspective basée sur une perception des risques sociaux et environnementaux comme importants. Le risque de changements dans les modes de consommation est lui aussi considéré comme important, mais pas celui de changements dans les modes de production. De ce fait, dans cette perspective, ce sont principalement des changements dans les modes de production qui sont désirés, afin d'atteindre les buts sociaux et environnementaux;
- "**Sauvegarder**" considère les risques environnementaux et sociaux comme très importants, alors que le risque liée à un changement radical des modes de production et de consommation est considéré comme peu important. Des changements aussi bien des modes de consommation que de production sont dès lors considérés comme acceptables pour éviter les risques environnementaux et sociaux.

Le présent rapport a donc pris l'option de limiter son cadre d'analyse à ces trois perspectives. D'autres perspectives peuvent évidemment être envisagées portant sur d'autres types possibles de combinaisons de risques. Par exemple, les perspectives basées sur une perception de risques sociaux comme plus élevés que les risques environnementaux (comme ce fut le cas jusqu'aux années septante dans les pays actuellement industrialisés) ou inversement.

1. Bien que la définition de cette perspective est en contradiction flagrante avec les accords de Rio, elle traduit une vision qui est encore adoptée souvent par nombre d'acteurs sociaux. C'est la raison pour laquelle nous voulons distinguer cette perspective dans la définition de scénarios alternatifs.

TABLEAU 32 - Perspectives fondant l'action pour le développement

	Perspective 1 UTILISER	Perspective 2 GÉRER	Perspective 3 SAUVEGARDER
Perception des risques environnementaux	FAIBLES	ÉLEVÉS	TRÈS ÉLEVÉS
Perspectives dans le domaine environnemental (protection de l'atmosphère, protection du milieu marin)	CERTAINS RISQUES ENVIRONNEMENTAUX SONT CONSIDÉRÉS COMME ACCEPTABLES. Certaines formes de pollution peuvent être diminuées ou évitées, tandis que d'autres sont acceptables. Le style de vie occidental ne doit pas être remis en question car la technologie peut diminuer certains problèmes environnementaux et apporter une réponse à la raréfaction des matières premières et des sources d'énergie fossile. Les cas de pénurie devraient être réduits par les mécanismes de substitution grâce à la hausse des prix.	LES RISQUES ENVIRONNEMENTAUX SONT ACCEPTÉS DANS CERTAINES LIMITES. L'écosystème est considéré comme robuste à l'intérieur de certaines frontières, mais celles-ci doivent être définies (objectifs) et surveillées soigneusement. Le mode de vie occidental ne doit pas être mis en cause car les changements technologiques conduits par une politique spécifique sont suffisants. Ils permettent une diminution des émissions dans l'environnement au niveau mondial (production propre) et une utilisation généralisée de ressources renouvelables. Un tel développement technologique est le résultat d'une politique de R&D consciente des enjeux et tournée vers le futur.	LES RISQUES ENVIRONNEMENTAUX NE SONT, PAR PRINCIPE, PAS ACCEPTÉS. Les atteintes à l'environnement sont par principe évitées. La technologie contribue à résoudre les problèmes environnementaux surtout dans le domaine de la réutilisation des matière premières rares (minimisation de l'emploi de ressources non renouvelables) et de l'utilisation des énergies renouvelables. La R&D est menée par une politique fort volontariste pour donner forme à la technologie nécessaire. En accord avec ces changements technologiques radicaux, le mode de vie occidental est mis en cause.
Perception des risques sociaux	FAIBLES	ÉLEVÉS	TRÈS ÉLEVÉS
Perspectives dans le domaine social (lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale).	CERTAINS RISQUES SOCIAUX SONT CONSIDÉRÉS COMME ACCEPTABLES. La pauvreté est (souvent implicitement) acceptée (y compris dans les pays développés). Mais certaines formes d'exclusion ne sont pas tolérées. L'augmentation de la pauvreté et de l'exclusion sociale est considérée comme pouvant être gérée par le système existant. Atteindre mondialement le niveau de vie occidental dans la prochaine décennie est un objectif important pour le Reste du monde. Un tel objectif n'est pas considéré comme problématique.	LES RISQUES SOCIAUX SONT ACCEPTÉS DANS CERTAINES LIMITES. Le système social est considéré comme robuste dans des limites strictes mais celles-ci doivent être bien surveillées en matière d'exclusion sociale et de pauvreté. Des changement importants dans le système actuel de sécurité sociale ne sont pas exclus, allant dans le sens de plus de solidarité inter- et intragénérationnelle. Comme dans la perspective 1, le niveau de vie occidental n'est pas perçu comme problématique.	LES RISQUES SOCIAUX NE SONT, PAR PRINCIPE, PAS ACCEPTÉS. La pauvreté et l'exclusion ne sont par principe pas acceptés. La dualisation croissante entre les revenus les plus bas et les plus élevés doit être réduite. Une profonde réorientation du système actuel de sécurité sociale est nécessaire, allant dans le sens de plus de solidarité inter- et intragénérationnelle. Le fossé mondial entre les pays riches et les pays pauvres augmente le sentiment de pauvreté dans les pays en développement et appelle un partage plus équitable des ressources disponibles.
Perception des risques économiques	TRÈS ÉLEVÉS	ÉLEVÉS	FAIBLES
Perspectives dans le domaine économique (changement des modes de production et de consommation.)	DES CHANGEMENTS PROFONDS DANS LA PRODUCTION ET LA CONSOMMATION NE SONT PAS ACCEPTÉS. La dynamique économique apparaissant dans la production et la consommation ne se laisse pas conduire mais, tout au plus, accompagner. Cette dynamique engendre d'elle-même en grande partie les changements technologiques nécessaires.	DES CHANGEMENTS PROFONDS DE LA CONSOMMATION NE SONT PAS ACCEPTÉS MAIS ILS LE SONT DANS LA PRODUCTION. Il est préférable de ne pas toucher au style de vie occidental. La conduite des adaptations dans la production pour des motifs économiques ou sociaux est considérée comme acceptable.	DES PROFONDES MODIFICATIONS DANS LA PRODUCTION ET LA CONSOMMATION SONT CONSIDÉRÉES COMME ACCEPTABLES. Pour éviter les risques sociaux et environnementaux, il faut adapter tant les modes de production que de consommation. L'acceptation de tels changements par la société est considérée comme suffisamment grande.

B. Projections des forces directrices en Belgique

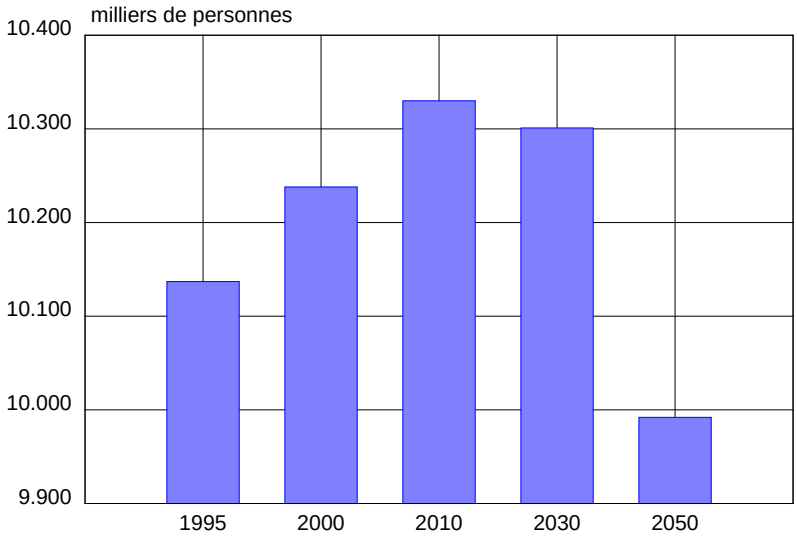
Ce chapitre décrit les projections de quelques forces directrices en matière de démographie et de croissance économique.

1. Projections démographiques

Entre 1995 et 2010 la population belge pourrait avoir connu un accroissement de 193.000 personnes, suivi d'une réduction de 338.000 personnes au cours de la période 2010-2050 (voir figure 51). Ce scénario démographique repose sur l'hypothèse d'une légère reprise de la fécondité entre 1995 et 2010, d'une augmentation de l'espérance de vie jusqu'en 2050 et d'un solde migratoire positif mais décroissant.

FIGURE 51 - Projection des forces directrices: la population

Sources: INS et BfP.



L'évolution des grandes classes d'âge révèle une diminution probable de la population jeune et un accroissement de la population âgée (voir figure 52). La proportion de la population d'âge actif par rapport à la population totale passerait ainsi de 55% en 1995 à 47% en 2050. La part de la population la plus âgée passerait de 21% à 32% durant la même période. C'est la raison pour laquelle il est question d'une "tendance de notre société au vieillissement" et d'"un recul de sa composante jeune".

La population active continue à augmenter jusqu'aux environs de 2010; ensuite elle diminue fortement entre 2010 et 2030; elle baisse alors plus lentement jusqu'en 2050 (voir figure 53). Parallèlement à la baisse de la population d'âge actif, il y a également, après 2010, celle de la population active, qui est cependant moins forte grâce à la croissance continue de la participation des femmes à l'activité professionnelle. Comme la population vieillit, le nombre de pensionnés augmente plus vite que l'accroissement du nombre des plus de 65 ans, à cause du nombre croissant de ménages comptant deux pensions. En effet, le nombre de pensionnés passe de 2,1 millions à 3,3 millions en 2050. Ce chiffre inclut le nombre croissant de femmes ayant droit à la retraite, le nombre de femmes ayant le statut "à charge du conjoint pensionné" étant en baisse.

FIGURE 52 - Projection des forces directrices: les grands groupes d'âge

Source: INS et BfP.

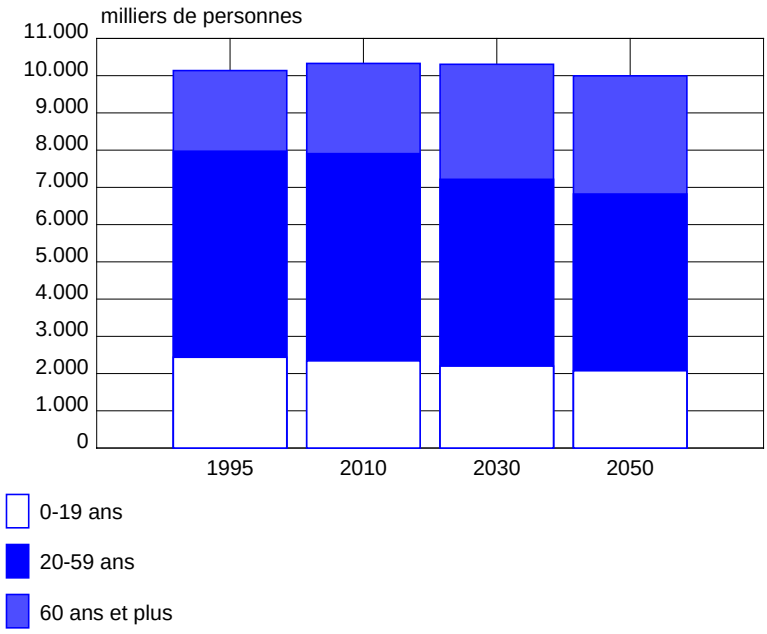
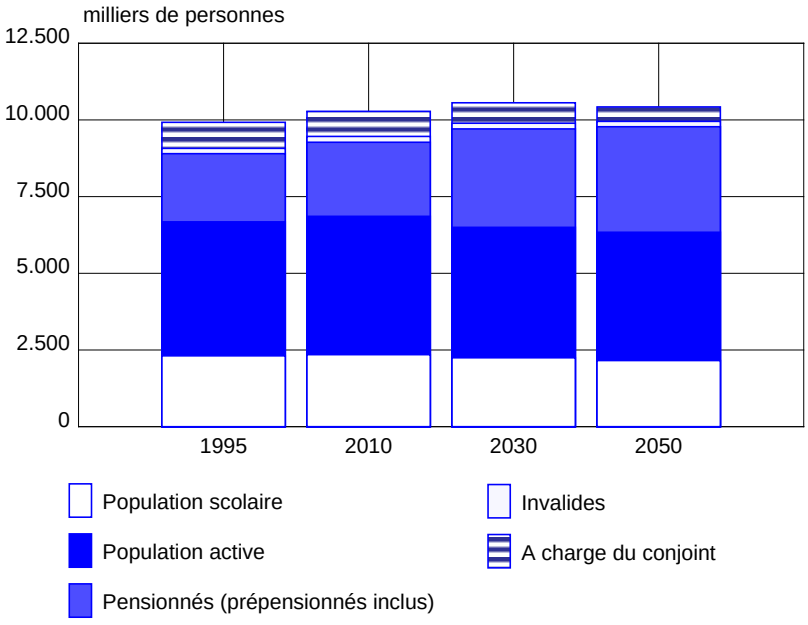


FIGURE 53 - Projections des forces directrices: les groupes socio-économiques

Source: BfP.



2. Projections de croissance économique

Les projections à moyen terme (entre 1997 et 2003) sont basées sur les *Perspectives économiques 1998-2003* d'avril 1998[1], soit une croissance annuelle moyenne (PIB) de 2,6% à prix constants. A long terme, c'est-à-dire pour la période de 2004 à 2050, une hypothèse de croissance annuelle moyenne de 2,25% est adoptée. Cette hypothèse de croissance à long terme rejoint les observations sur la période observable la plus longue du passé, à savoir celle de 1820 à 1994, pendant laquelle l'économie belge a crû d'en moyenne 2,27% par an[2].

TABLEAU 33 - Projections des forces directrices: croissance économique

Indices	1995	2010	2030	2050
PIB	100	144	225	352
PIB par habitant	100	142	222	357

Source: BfP.

Selon de telles hypothèses, le niveau de vie devrait être 3,6 fois plus élevé en 2050 qu'en 1995.

C. Modes de production et de consommation

Le changement des modes de consommation et de production dans la voie d'un développement durable peut contribuer à la réduction des risques tant écologiques que sociaux. Le point 1 traite les projections de consommation. Le point 2 donne un aperçu des possibilités permettant de modifier les modes de production et de consommation. Ces possibilités sont brièvement illustrées au point 3 par des exemples relatifs à l'eau souterraine et l'alimentation.

1. Projections de consommation

Il ressort des tendances internationales et nationales concernant la modification des modes de consommation qui ont été décrites dans la Partie 2, que la consommation ainsi que la pression environnementale et sociale qui en découle, n'a pratiquement pas arrêté de croître dans le passé. Il n'existe pas de projections à long terme de la consommation privée et publique en Belgique. Pour la période 1998-2010, un rythme de croissance de 2,1% est prévu pour la consommation privée[3]. Ce chiffre est clairement plus élevé que le chiffre du passé récent (1,2% dans la période 1990-97), mais plus bas que la croissance moyenne des 3 dernières décennies (2,4% dans la période 1970-97). Comme la consommation privée augmente moins fort que le produit intérieur brut (PIB), sa part dans le PIB diminue de 62,5% en 1997 à 60,0% en 2003. Quant à la part de la consommation publique dans le PIB, elle continue à se réduire de plus en plus à cause de la faible croissance de ce poste à un taux de 1,4% par an au cours de la période 1998-2010.

1. Bureau fédéral du plan (1998a).
2. Voir Fasquelle N. et Weemaels S. (1997) pour une discussion du cadre macro-économique du modèle MALTESE du Bureau fédéral du plan.
3. Bureau fédéral du plan (1998b). Cette note décrit un scénario macro-économique qui, pour la période 1998-2003, est basé essentiellement sur la projection de moyen terme du Bureau fédéral du plan d'avril 1998 et qui se situe, pour la période 2004-2010, dans le prolongement de la projection de moyen terme.

TABLEAU 34 - Projection des forces directrices: composition de la consommation privée[a]

%	1970	1990	1997	2010
1. Produits alimentaires, boissons et tabac	27,4	17,7	15,1	11,0
2. Chaussures et vêtements	8,6	7,4	6,5	6,4
3. Loyer	10,6	13,0	14,4	15,7
4. Chauffage	3,6	2,0	1,9	1,7
5. Eclairage	1,5	2,1	2,2	2,1
6. Aide ménagère	2,1	1,2	1,1	1,1
7. Meubles, appareils électroménagers et besoins quotidiens	9,3	8,9	7,8	9,4
8. Achat de voitures	3,3	4,8	4,1	4,7
9. Dépenses relatives à l'utilisation de voitures	2,1	2,4	2,6	1,9
10. Services de transport	2,0	1,1	0,9	1,0
11. Communication	0,8	0,9	0,9	1,0
12. Soins médicaux, chirurgicaux ou assimilés	6,7	10,4	12,2	13,0
13. Récréation et formation	4,7	6,4	5,8	5,5
14. Autres produits et services	14,8	18,5	20,8	21,0
15. Dépenses des ménages à l'étranger	2,5	3,3	4,1	4,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

a. Mertens S., Bossier F. (1998). Les catégories de dépenses indiquées diffèrent légèrement de celles du point "Composition de la consommation" de la Partie 2, chapitre Situation nationale. Ces chiffres proviennent d'études sur le budget des ménages, tandis que les données de cette partie-ci proviennent des comptes nationaux.

Source: BfP.

Le tableau 34 reflète les projections de la composition du panier de la consommation privée. Il en ressort que la part de l'alimentation dans le budget des ménages continue à baisser sensiblement jusqu'en 2010. On constate également une légère baisse de la part du chauffage et de l'éclairage. Le nombre d'achats de voitures augmente tandis que les dépenses relatives à l'utilisation de voitures diminuent; ensuite, la part des appareils électroménagers et des meubles s'accroît considérablement. Des projections concernant la répartition de la consommation ne sont pas disponibles pour l'après 2010.

2. Possibilités de modification des modes de production et de consommation

La volonté de changer les modes de consommation et de production est fort différente dans chacune des perspectives d'action décrites dans le tableau 32 sur la page 354. Dans ce point-ci, est brièvement abordée la question des marges de manoeuvre éventuelles permettant d'opérer de tels changements.

a. Dimension environnementale

i. Effet environnemental des modes de production et de consommation

Dans l'équation simplifiée[1] ci-dessous, la pression macro-environnementale est exprimée comme le produit des facteurs suivants: la taille de la population, le panier de consommation moyen par personne et l'intensité en prélèvement écologique (éco-intensité), tant lié à la technologie qui a été utilisée qu'à l'organisation sociale.

PE = (P x PC) x MT

où:

PE	est la pression macro-environnementale;
P	est la population;
PC	est le panier de consommation moyen par personne (PC dépend du niveau de revenus et, pour un niveau de revenus donné, de la distribution de ces revenus dans les différentes catégories de produits et services);
P x PC	est la demande finale;
MT	est l'intensité en prélèvement écologique ou "éco-intensité" (MT est la pression environnementale par unité de biens et services du panier de consommation moyen, mesurée pendant tout le cycle de vie du produit).

Possibilités de modification des modes de production ("efficience écologique")

Il n'est pas facile de faire augmenter l'efficience écologique moyenne par unité produite (c'est-à-dire réduire le facteur MT dans la formule ci-dessus). Cependant, les principaux types d'utilisation des ressources environnementales présentent actuellement un niveau d'efficience écologique moyen par unité produite[2] (donc pas pour chaque produit ou service) qui peut être multiplié par un facteur que certains estiment égal à quatre. L'efficience écologique peut être augmentée (et l'éco-intensité réduite), par exemple, par l'innovation des processus ou l'amélioration des produits[3], ou encore en remplaçant des produits par des services. Ce sera le cas lorsqu'un service peut jouer le même rôle qu'un produit donné pour le consommateur tout en ayant un effet environnemental moindre[4].

---

1. Raad voor het Milieubeheer (1996). La formule utilise une notation symbolique, où la pression macro-environnementale (PE) est symbolisée par un nombre unique. En réalité, la pression macro-environnementale devrait plutôt être traitée comme un "vecteur" formé d'une série d'indicateurs micro-environnementaux correspondant à des problématiques environnementales spécifiques.
2. Voir par exemple von Weizsäcker e.a. (1996): *Faktor Vier.* Un facteur 4 veut dire que la productivité des ressources naturelles est quadruplée ce qui permet en même temps de doubler la prospérité et de réduire de moitié l'utilisation des ressources naturelles.
3. **L'innovation des processus** (à côté de l'innovation "end-of-pipe") vise à orienter le processus de fabrication vers la réutilisation et la prévention. On entend par **innovation des produits** soit l'amélioration du produit final par des adaptations limitées ou radicales, soit le remplacement de celui-ci par un produit final tout à fait nouveau. Quelques exemples: l'utilisation de sources d'énergie durables dans les habitations, le remplacement des voitures privées par des alternatives comme les cartes de multimodalité (donnant accès aux trains, trams, taxis et voitures de location) et les produits remplaçant la viande dans l'alimentation.
4. Pour le ménage, les possibilités se situent essentiellement au niveau de la mobilité: le "carpooling", le téléshopping, etc.

ii. Possibilités permettant de modifier les modes de consommation

La composition des différentes catégories de produits et de services dans le panier de consommation privée (le facteur PC de la formule ci-dessus) est importante parce que l'efficience écologique diffère fortement d'une catégorie à l'autre. Ainsi, par exemple, en se servant de la consommation d'énergie comme indicateur d'impact environnemental, la quantité d'énergie contenue dans un franc d'essence moteur est beaucoup plus élevée que celle contenue dans un franc d'alimentation ou de loisir[1]. Le premier type de consommation exerce donc une pression environnementale plus élevée que le second. Il s'agit ici du panier de consommation moyen de l'ensemble des ménages belges et non pas de celui de chaque individu. En effet, l'objectif n'est en aucun cas d'uniformiser le mode de consommation de tous les individus. De même, la façon dont le consommateur compose son panier de consommation ("comportement de consommation") ne doit pas être confondue avec la manière dont il utilise un produit ou service ("comportement d'utilisation"). Le changement des modes de consommation concerne autant ce qui a trait à la répartition des dépenses de consommation que ce qui a trait à l'utilisation (comme, exemple, la réduction des gaspillages en fermant les robinets, respectant la vitesse maximale, triant les déchets, etc…)

Une série de tendances actuelles des modes de consommation donnent à penser qu'il existe un potentiel de réduction de la pression sur l'environnement[2]. Ces tendances concernent le revenu, des données démographiques et l'état du marché.

- La première tendance est l'augmentation du revenu moyen des ménages, ce qui mène en général à une augmentation des dépenses pour les services et la culture. La charge environnementale de telles dépenses est relativement plus faible. Mais il ne faut pas en tirer trop vite des conclusions, vu que le comportement de consommation moyen actuel des classes à revenus élevés n'est qu'un indicateur restreint des dépenses des personnes qui dans 20 ans disposeront d'un tel revenu.
- Un certain nombre de tendances démographiques indiquent que la pression environnementale par personne augmente. Le phénomène de la diminution du nombre moyen de personnes par famille était surtout apparu dans les années 70 et 80 (voir Partie 2, chapitre Situation nationale) et avait mené à une pression environnementale croissante par personne. L'une des conséquences de cette réduction du nombre moyen de personnes par famille avait, par exemple, été l'augmentation du nombre d'appareils électroménagers par personne et, de ce fait, une pression environnementale plus grande. On prévoit cependant que ce phénomène de diminution du nombre moyen de personnes par famille deviendra moins intense à l'avenir. Une autre tendance démographique est le vieillissement de la population qui pourrait conduire à une diminution de la pression environnementale: la part de services relativement respectueux de l'environnement (exemple: des soins médicaux) augmenterait ainsi dans le panier du consommateur.
- Enfin, un certain nombre de tendances de marché sont favorables à l'environnement. Au nombre de celles-ci, figure la demande croissante de produits de qualité et de services (comme par exemple la demande de services complémentaires tels que le service après-vente) et l'importance croissante de la télématique.

1. Blok K., Vringer K. (1995). p.895.
2. Raad voor het Milieubeheer (1996).

b. Dimension sociale

La consommation durable, tout comme le développement durable, n'a pas seulement une composante environnementale, mais également une composante sociale tout aussi importante. La mondialisation de l'économie mène à une réduction maximale des coûts au niveau mondial. Dès lors, la pression pour délocaliser la production vers les pays à bas revenus, moyennant des conditions de travail insalubres ou dangereuses s'accroît. Une consommation socialement responsable requiert que les produits soient fabriqués dans des conditions humaines, notamment en respectant les normes sociales de l'OIT (Organisation internationale du travail). L'intégration de clauses sociales dans les traités internationaux (permettant par exemple d'infliger des sanctions commerciales aux pays qui ne respectent pas les normes de base) est une des possibilités pour favoriser une consommation socialement responsable. On peut également intégrer des clauses sociales dans la législation relative aux marchés publics. Les labels et d'autres types de certification ainsi que les codes éthiques pour les multinationales peuvent également contribuer, à long terme, à rendre la consommation plus durable.

c. Conclusion

Les glissements dans les modes de consommation peuvent donc contribuer peu à peu à diminuer la pression environnementale **en termes relatifs** (par franc dépensé). Cependant, afin de rendre la consommation durable, la pression environnementale doit baisser **en termes absolus.** De même le respect des normes sociales internationales doit devenir une tendance caractéristique de l'évolution de la future consommation. Les glissements progressifs dans la voie des modes de consommation mentionnés ci-dessus peuvent néanmoins servir d'amorce à l'élaboration de politiques de consommation soutenable. Il faut ajouter à cela des politiques d'augmentation de l'efficience écologique de la production.

3. Exemples de modification des modes de consommation et de production

Les deux exemples ci-dessous, la consommation d'eau souterraine et l'alimentation, illustrent l'approche des modes de production et de consommation de ce rapport. Les trois scénarios présentés diffèrent en ce qui concerne la possibilité d'adapter la production et la consommation dans le futur. Les aspects environnementaux sont ici plus développés, à titre d'exemple, que la dimension sociale. Mais rien n'empêche d'effectuer un travail analogue sur la dimension sociale.

a. Consommation d'eau souterraine

Il n'est pas tellement facile de fixer, en vue d'un développement durable, des objectifs quantitatifs pour une gestion intégrée de l'eau. L'eau souterraine est pompée pour la distribution d'eau potable, l'agriculture et l'industrie. Dans la nature, elle remplit également une fonction importante pour des types spécifiques de végétation. L'utilisation croissante d'eau souterraine, les variations de précipitations et les changements de l'utilisation des sols réduisant l'infiltration de l'eau dans le sol mènent en beaucoup d'endroits de Belgique à une baisse du niveau des nappes phréatiques et à leur tarissement[1]. Les richesses naturelles (la flore et la faune) des zones atteintes diminue à cause de ce tarissement[2].

1. Le tarissement est la diminution ou le changement de la composition du contenu d'eau naturel des couches aquifères ou du sol.
2. La diversité de stations végétales et donc de variétés végétales diminue, à cause de conditions plus arides et plus riches en nutriments.

Dans une perspective de développement durable, il faut se demander quelles limites quantitatives doivent être imposées à l'exploitation des réserves d'eau souterraine, en favorisant la consommation rationnelle de l'eau par la population, l'industrie et l'agriculture. La réponse à cette question dépend également de la possibilité de prendre d'autres mesures comme celles visant à stimuler l'infiltration de l'eau pluviale ou à favoriser la consommation d'eau de surface au lieu d'eau souterraine. En plus, il faut décider des richesses naturelles (flore, faune) que la collectivité désire conserver. Le lien entre le niveau de la nappe phréatique et la végétation n'est pas toujours évident, parce que, notamment, les variations des niveaux des réserves d'eau souterraine ont lieu dans des zones étendues et sur de longues périodes et qu'il manque jusqu'à présent de données fiables en cette matière.

Utiliser

L'offre d'eau continue à être garantie sans que la demande soit limitée. L'option de la potabilisation de l'eau de surface, dont la qualité est moins bonne, est donc admise malgré son coût élevé. Les eaux souterraines et de surface peuvent donc être utilisées pour les besoins d'hygiène, de refroidissement, de chauffage etc., alors que d'autres fonctions de l'eau (de type récréatif, ou liées à la nature et aux paysages) ne sont pas protégées. Ceci dit, des mesures de protection en matière de prélèvements dans les zones naturelles particulièrement riches sont jugées nécessaires.

Gérer

La préservation d'un maximum de richesses naturelles est recherchée, ce qui impose de ne pas prendre de risque quant à la qualité des eaux souterraines et de surface. Mais il faut aussi continuer à répondre à une demande élevée d'eau à long terme. Les mesures prises pour assurer une qualité élevée de l'eau ainsi qu'une grande production d'eau peuvent donner lieu à des coûts importants, ce qui est justifiable tant que le risque environnemental est évité et la demande d'eau satisfaite.

Sauvegarder

La consommation d'eau souterraine ne peut pas dépasser les capacités de renouvellement des réserves disponibles. Le niveau naturel de la nappe phréatique doit être rétabli afin de prévenir le tarissement. Si c'est nécessaire, la consommation d'eau souterraine doit être restreinte; celle d'eau de surface ne doit pas être limitée vu que la réserve renouvelable d'eau de surface est suffisamment grande. Dans ce cas, la qualité de l'eau de surface doit être assez élevée pour pouvoir remplacer sans problèmes l'eau souterraine (entre autres pour assurer l'eau potable).

b. Alimentation

Rien ne prouve que l'approvisionnement alimentaire mondial soit durable à long terme. Bien qu'il ressorte de certaines études que la disponibilité d'aliments dans les pays en développement puisse s'accroître structurellement d'ici 2010[1], le phénomène de la sous-alimentation persisterait dans nombre de pays. En outre, des groupes de plus en plus importants de personnes des pays en développement désirent avoir accès à un panier alimentaire ressemblant de plus en plus à celui des pays industrialisés (comportant plus particulierement une part relativement grande de viande et de produits laitiers). Se pose

1. Elle passerait concrètement de 2.500 kcal par jour à 2.700 kcal par jour en 2010, études FAO citées par le WRR (1996): Alexandratos N. (1988) et Food and Agriculture Organization of the United Nations (1993).

alors la question de savoir s'il est possible de (continuer à) pourvoir, à l'échelle mondiale, au panier de consommation "occidental". En outre, la production agricole provoque des problèmes environnementaux importants. Dans les pays en développement, il est nécessaire, à cause de la pauvreté, de réaliser des productions élevées à partir de sols pauvres, ce qui mène à la dégradation et à l'épuisement des sols, à la surexploitation des systèmes d'irrigation, etc. Dans les pays industrialisés, l'agriculture est caractérisée notamment par l'utilisation exagérée d'engrais et de pesticides.

L'introduction d'un panier alimentaire "modéré" pourrait rendre l'agriculture plus durable à l'avenir. La part de viande et de produits laitiers dans un tel panier alimentaire serait sensiblement plus petite que celle du panier alimentaire occidental actuel, mais, par contre, considérablement plus grande que celle de la moyenne mondiale actuelle[1]. Au niveau de la production agricole on peut distinguer deux grandes options pour réduire au maximum l'impact environnemental. La stratégie appelée "agriculture axée sur le niveau mondial" (AAM) essaie de concentrer l'agriculture aux endroits dans le monde où l'on peut atteindre la production la plus élevée par unité de terre cultivée. L'impact environnemental à l'échelle mondiale est de cette manière réduit au maximum, bien qu'au niveau local la pression environnementale puisse être très élevée. Dans "l'agriculture axée sur le niveau local" (AAL), la production de ce qui est nécessaire se fait au niveau local, souvent sur des terres qui sont moins productives que celles choisies dans le cadre de l'AAM, et c'est l'incidence sur l'environnemental local que cette stratégie essaie de limiter autant que possible.

Utiliser

L'introduction, aussi rapidement que possible, d'un panier alimentaire occidental à l'échelle mondiale est considérée comme la meilleure réponse aux besoins d'une grande partie de l'humanité. Il est supposé que des solutions technologiques et l'AAM peuvent résoudre les problèmes environnementaux. Les risques sociétaux liés au système axé fortement sur la production pour atteindre ce panier alimentaire occidental, sont supposés surmontés grâce à la diffusion rapide des connaissances nécessaires à la réalisation d'un tel niveau de production.

Gérer

Comme dans le scénario "Utiliser", l'introduction d'un panier alimentaire modéré est supposé comporter de trop grands risques sociétaux. La stratégie AAL est jugée préférable à cause de l'importance qu'elle accorde à la protection de l'environnement local: la qualité du sol, de l'eau et de l'air doit être améliorée ou protégée.

Sauvegarder

Dans cette perspective-ci, les risques environnementaux sont considérés comme tellement élevés qu'il est nécessaire de limiter la demande d'aliments et de fermer autant que possible les cycles de matières au niveau local par l'utilisation de techniques agricoles adaptées (dans la stratégie AAL). Les risques sociétaux d'une adaptation progressive de la demande à un panier alimentaire modéré sont considérés comme acceptables. En effet, la diminution de la demande contribue à assurer pendant longtemps l'approvisionnement alimentaire mondial, qui est partagé de façon plus équitable.

1. Compte tenu des besoins en céréales de l'élevage, le panier modéré contient l'équivalent de 2,4 kg de céréales par personne par jour, contre l'équivalent de 4,2 kg de céréales par personne par jour dans le panier alimentaire occidental moyen actuel.

En prenant en compte la production agricole **potentielle maximale** dans les différentes perspectives[1], alimenter la population mondiale semble tout à fait possible. Seule la perspective "Gérer" qui tente de combiner le panier occidental et la stratégie AAL comporte un risque important pour l'approvisionnement alimentaire mondial. Sa productivité relativement basse est en effet confrontée à une demande de panier alimentaire important. Dans l'autre perspective où le panier modéré est préféré au panier occidental, les manques structurels d'aliments dans certaines régions d'Asie sont nettement moindres.

Cependant, la production alimentaire mondiale dans ces perspectives correspond à une production agricole potentielle **maximale**, calculée sur base de l'hypothèse que dans le monde entier tous les intrants nécessaires pour cultiver de façon optimale les terres sont présents. Or, ces inputs (eau, capital, travail, semence, engrais, énergie, connaissances, formation, etc.) ne sont certainement pas présents partout actuellement et il n'est pas certain qu'ils le deviendront au cours des 50 prochaines années. Si ce n'est pas le cas, dans beaucoup de pays en développement, il sera difficile d'atteindre l'objectif du panier de consommation occidental ou même du panier modéré[2]. En outre, si une politique axée sur la réalisation de l'objectif d'un panier alimentaire modéré est menée à l'échelle mondiale, comme dans "Sauvegarder", reste posée la question de l'opérationnalisation d'une telle politique dans les pays industrialisés. En effet, la forte demande pour un panier alimentaire occidental dans ces pays n'est sans doute pas facile à faire changer par des mesures et des politiques. Ces deux dernières remarques soulignent l'importance de cette problématique tant au niveau mondial que national et l'interdépendance entre ces deux niveaux.

D. Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

La définition de la pauvreté utilisée dans ce rapport est la suivante: *La pauvreté est un réseau d'exclusions sociales qui s'étend sur plusieurs domaines de la vie individuelle et collective. Il exclut les pauvres des modes de vie couramment admis par la vie en société. Il leur est impossible de combler ce fossé par leurs propres moyens.*[3]

Comme il est montré dans la Partie 1 (chapitre Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale) cette définition de la pauvreté concerne différents domaines sociaux lesquels influencent les multiples aspects du phénomène de pauvreté.

Parmi les facteurs qui peuvent influencer des situations de pauvreté, certains ont trait à la démographie, au niveau d'enseignement, à l'emploi et au chômage ainsi qu'au pouvoir d'achat. Un aperçu des tendances de référence dans ces quatre domaines peut donc donner une indication acceptable de l'évolution prévisible de la pauvreté. D'autres données pourraient aussi être prises en compte comme, par exemple, le logement ou l'accès aux soins de santé. Cette première prospective reste toutefois limitée aux tendances de référence citées plus haut.

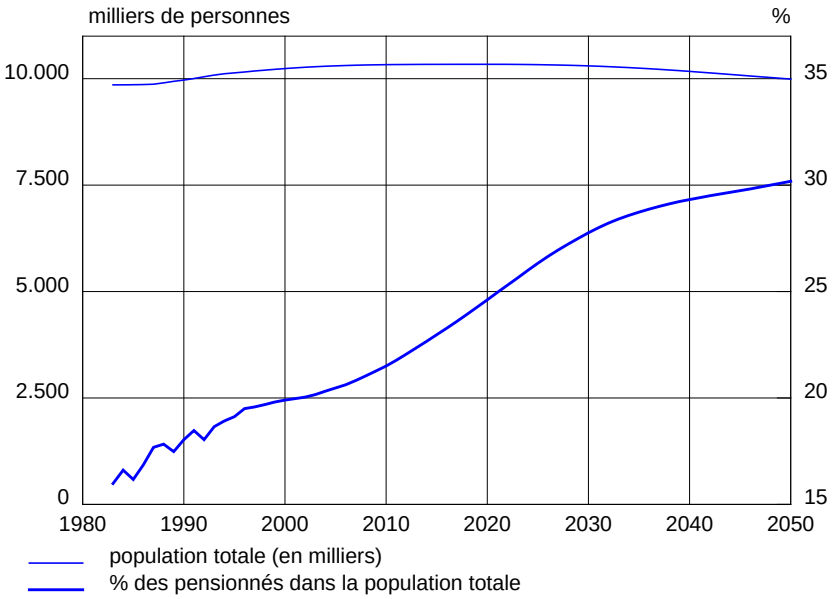
1. WRR (1994).
2. Le panier modéré est plus élevé que celui actuellement réalisé dans beaucoup de pays en développement.
3. Vrancken J. e.a. (1997). p.35.

1. Tendances de référence

a. Nombre de pensionnés

FIGURE 54 - Projections de la population totale en Belgique et du pourcentage des pensionnés dans la population totale

Source: BfP: MALTESE - banque de données pour les observations et les projections de référence de MALTESE pour les perspectives 1996-2050 (dernière valeur observée 1995).



A long terme, le nombre de pensionnés devrait augmenter progressivement, tandis que le volume global de la population ne diminuerait presque pas (de 10,14 millions aujourd'hui à 10,33 millions en 2035 et 9,99 millions en 2050). La croissance du nombre de pensionnés trouve son origine, d'une part, dans des facteurs démographiques (augmentation de la durée de vie et arrivée à l'âge de la pension de la génération du baby-boom d'après-guerre) et d'autre part, dans le fait que de nombreux ménages bénéficieront de deux pensions[1].

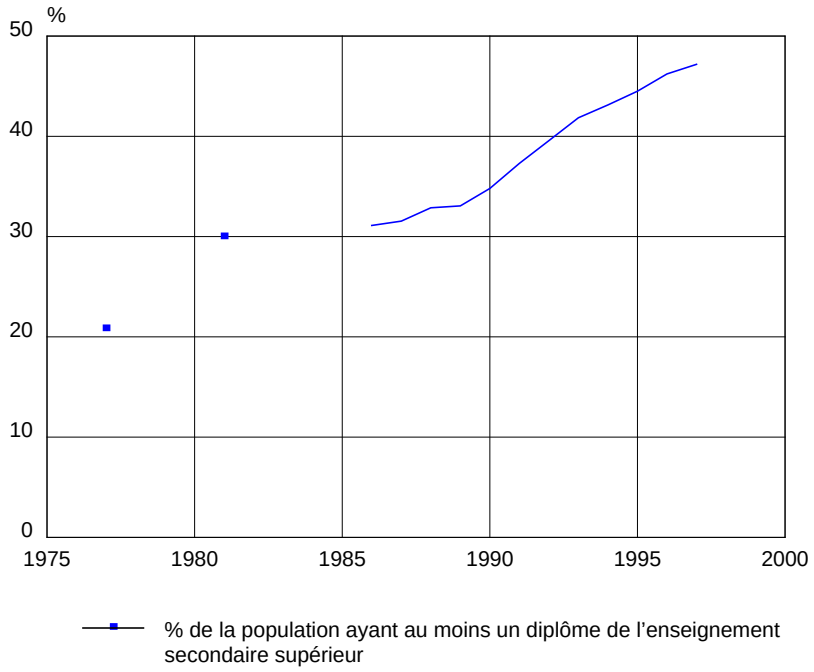
Un risque possible de pauvreté et de précarité accrues vient du fait qu'à l'avenir, de plus en plus de personnes atteindront un très grand âge et auront besoin de soins et d'accueil appropriés à cause de syndromes typiquement liés à l'âge (exemple: la démence). Si ces soins ne peuvent plus leur être garantis par le réseau social informel existant ni par les mesures sociales existantes, alors une intervention adaptée des services publics s'imposera. Les personnes âgées dans le besoin auront-elles encore la possibilité de recourir aux mesures sociales existantes ou adaptées? En effet, la pension n'est pas augmentée en fonction des besoins sociaux, mais elle n'est pas non plus ou seulement partiellement adaptée aux hausses salariales réelles. Par contre, le prix des interventions sociales augmentera sans doute avec les salaires - sauf gains de productivité importants dans ce secteur.

1. Dans les années 70, la génération du baby-boom a introduit le modèle à deux titulaires de revenu, où la femme participe à la vie professionnelle plus fréquemment et plus longtemps. La génération des couples bi-actifs devient une génération "de ménages à deux titulaires de pension", dont la pension cumulée est plus élevée que la pension de ménage d'un couple mono-actif.

b. Enseignement

FIGURE 55 - Evolution du pourcentage de la population belge ayant au moins un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur

Source: Données 1977: micro-enquête INS; données 1981: enquête INS; données 1986-1997: enquête INS sur les forces de travail.



La proportion de personnes ayant un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur a augmenté progressivement au cours de la dernière décennie. Dans l'avenir, on s'attend à une même tendance, bien que les projections sur ce sujet manquent.

Reste la question du caractère suffisant ou non de cette augmentation du niveau de qualification pour faire face aux exigences de notre société de la connaissance. En évolution rapide, celle-ci est de plus en plus basée sur le transfert de connaissances plutôt que sur le transfert de biens. A cet égard, le Livre blanc de l'Union européenne[1] attire l'attention sur le niveau de qualification moyen relativement bas en Europe (comparé aux Etats-Unis et au Japon), sur le grand nombre de jeunes quittant l'enseignement sans disposer des qualifications de base nécessaires (ce qui est nettement lié au chômage de longue durée) et sur le manque de formation continue appropriée.

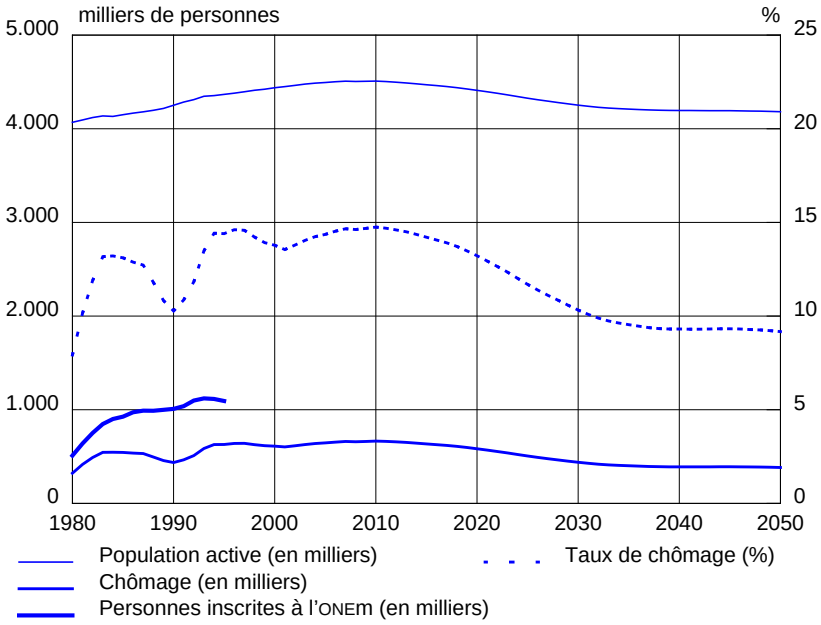
En termes absolus, une hausse du nombre de personne ayant une formation supérieure dans le futur est attendue. Mais cette hausse sera-t-elle suffisante en termes relatifs? Force est de constater que le simple fait d'avoir eu une formation supérieure ne sera peut-être plus une garantie suffisante, à l'avenir, pour éviter une situation de précarité ou de pauvreté.

1. Communauté européenne. Commission (1993).

c. Chômage

FIGURE 56 - Projections de la population active, du nombre de chômeurs et du taux de chômage au sens large *(définition Bureau fédéral du plan)*; évolution du nombre de personnes inscrites à l'ONEm

Source: BfP: banque de données MALTESE pour les observations et projections de référence de MALTESE pour les perspectives 1996-2050 (dernière valeur observée 1995) et traitement des données provenant du bulletin de l'ONEm du mois de juin de l'année concernée.



Selon les projections à long terme du Bureau fédéral du plan, le taux de chômage restera important jusqu'en 2010, avec 14,75% de chômeurs dans l'hypothèse d'un volume d'emploi inchangé[1]. Suit alors une tendance à la baisse du chômage jusqu'à 9,17% en 2050, résultant de la réduction de la population active à cause des glissements démographiques.

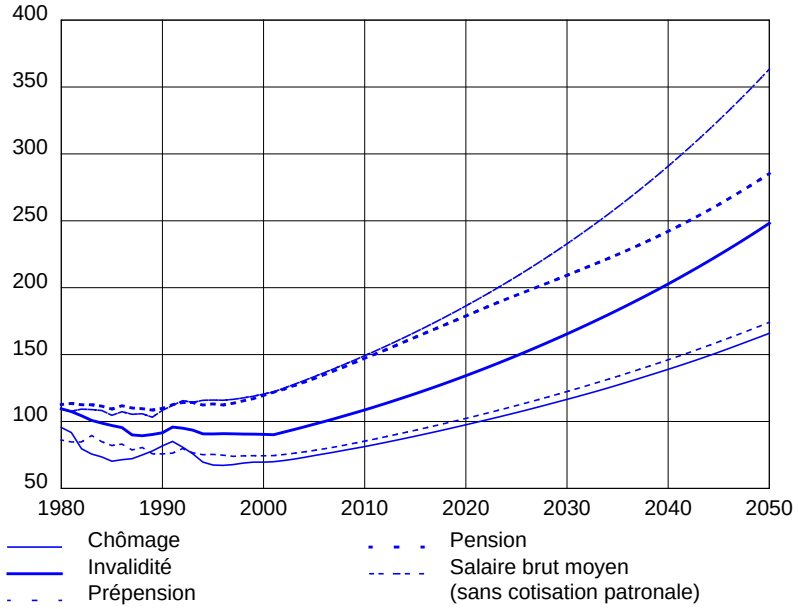
Cette réduction de la population active ne suffira toutefois pas à résoudre le problème du chômage. Force est donc de constater que le problème du chômage restera posé avec ses effets sur l'aggravation de la pauvreté[2] ce qui renvoie à la question des priorités à accorder aux politiques de l'emploi.

1. La définition utilisée ici est celle du Bureau fédéral du plan, qui tient également compte des chômeurs âgés non demandeurs d'emploi. Il faut également attirer l'attention sur le groupe de personnes inscrites à l'ONEm mais qui n'ont pas été reprises dans cette définition du chômage. Il s'agit ici de personnes en interruption de carrière, de chômeurs inscrits dans des programmes de mise au travail, temporaires, à temps partiel involontaires ou dispensés pour cause sociale ou familiale et des jeunes en stage d'attente.
2. Les recherches du Centre de politique sociale de l'UFSIA montrent qu'en 1992, le risque de pauvreté d'un chef de famille sans emploi était dix fois plus élevé que celui d'un chef de famille occupé. Voir Partie 2.

d. Pouvoir d'achat

FIGURE 57 - Projections du pouvoir d'achat des différents types de revenu
(assurance chômage, assurance invalidité, prépension, pension et salaire brut moyen) (1977=100)

Source: BfP: banque de données MALTESE pour les observations et les projections de référence de MALTESE pour les perspectives 1996-2050 (dernière valeur observée: 1995).



Depuis les années 80, on observe une baisse en termes réels des revenus de remplacement, due à des mesures d'économie diverses[1] et à un facteur structurel[2], tandis que le salaire brut a connu une croissance modérée. Ces mesures d'économie furent concentrées sur les revenus de remplacement les plus élevés d'une part, et sur ceux dont bénéficient les allocataires non considérés comme "soutiens de famille", d'autre part. Cette option renforce l'aspect "solidarité" du système de sécurité sociale par rapport à son aspect "assurance". Dans l'hypothèse d'une liaison des plafonds salariaux aux augmentations salariales conventionnelles, d'une part, et d'adaptations partielles des allocations à l'évolution générale du bien-être[3], d'autre part, le niveau de vie des bénéficiaires de revenus du travail continuera à progresser plus rapidement que celui des bénéficiaires de revenus de remplacement[4].

1. En bref, il s'agit des mesures d'économie suivantes:
   - l'introduction du statut de "cohabitant" (au cas où il y a un autre soutien de famille) avec un revenu de remplacement moins élevé que celui du chef de famille;
   - l'instauration de mécanismes de diminution des prestations en fonction de la durée du chômage pour les chômeurs cohabitants;
   - la suppression des plafonds pour le calcul des cotisations, mais la généralisation de ceux-ci pour le calcul des prestations. Le blocage des plafonds depuis 1983 fait qu'une plus grande partie des salaires les plus hauts est écrêtée pour le calcul du revenu de remplacement;
   - l'absence d'adaptation au bien-être des revenus de remplacement depuis la fin des années 70 (à l'exception des pensions en octobre 1990 et octobre 1991).
2. L'accroissement du nombre de femmes qui travaillent - le plus souvent avec un salaire moins élevé que celui des hommes - fait que leur part dans les revenus de remplacement augmente, le plus souvent en tant que cohabitantes.
3. Une adaptation partielle des allocations à l'évolution générale du bien-être est un accroissement qui est supplémentaire par rapport à la hausse due à l'inflation et qui est partiellement lié à la hausse réelle des salaires; cette dernière est ici choisie comme l'indicateur de la hausse du bien-être.
4. Les évolutions futures, tirées des prévisions à long terme du Bureau fédéral du plan, s'inscrivent dans des hypothèses nettement délimitées, décrites dans le chapitre "Projections des forces directrices en Belgique" page 355. Celles-ci doivent être complétées par les hypothèses suivantes concernant la politique sociale: maintien de la réglementation actuelle (y compris de la récente réforme des pensions), avec, dans le scénarios de référence (2,25% de croissance annuelle des salaires réels), une indexation de 1% des prestations sociales forfaitaires (allocations familiales, revenu garanti) dès 2002, une indexation de 0,5% des autres revenus de remplacement et de 1,75% des barèmes salariaux utilisés pour le calcul du revenu de remplacement des nouveaux bénéficiaires.

Si l'écart devient trop important, il peut indiquer une tendance à la dualisation de la société. Ceci pose la question de la définition et perception de la pauvreté à l'avenir. Si les modes de consommation couramment admis par la société évoluent au même rythme que le pouvoir d'achat d'un revenu du travail (le travail restant le facteur intégrant le plus important), ceux qui vivent d'un revenu de remplacement risquent de se trouver dans une situation de pauvreté ou de précarité parce que leurs modes de vie seront de plus en plus éloignés de ceux couramment admis par la société.

2. Scénarios

L'évolution de l'ampleur et des caractéristiques de la pauvreté en Belgique est influencée par les développements internationaux (tels que les directives européennes, les flux migratoires et l'évolution de l'économie internationale). En outre, la politique de pauvreté elle-même et la politique dans différents domaines axés sur la lutte contre la pauvreté (enseignement, logement...) se développent dans le cadre d'un certain nombre de contraintes budgétaires.

La complexité de la problématique apparaît dans les mesures qui peuvent être prises pour faire face aux évolutions relevées ci-dessus. Sur le plan conceptuel, on peut distinguer deux types de mesures de lutte contre la pauvreté: des mesures curatives et préventives. Les mesures préventives ont pour but d'éviter une situation de pauvreté. Le système de sécurité sociale - mais également l'enseignement - a cette fonction préventive. Le système de sécurité sociale garantit un revenu aux personnes concernées au cas où l'un des dommages dont les risques sont assurés s'est produit (incapacité de travail, chômage, maladie...). Sans ce système, ces personnes pourraient se trouver dans une situation de pauvreté. Les mesures curatives sont prises une fois qu'un problème de pauvreté est constaté. D'une part, elles veulent limiter au maximum les conséquences de la situation de pauvreté. D'autre part, ces mesures tentent de réassocier les personnes concernées aux modes de vie socialement acceptés. Le minimum de moyens d'existence est un exemple d'une telle mesure puisque, lors de son introduction, vers la moitié des années 70, il avait été constaté que le système de sécurité sociale était incapable d'exclure toute situation de pauvreté.

Utiliser

Dans ce scénario, les risques liés aux (futurs) problèmes de pauvreté sont considérés comme peu élevés. Un certain niveau de pauvreté et d'exclusion sociale est considéré comme inévitable (ce qui n'est pas toujours reconnu explicitement). Une grande confiance est mise dans le fonctionnement des dispositions et mesures curatives et préventives actuelles. Si néanmoins certaines situations indésirables se produisaient, des ajustement limités du système existant sont estimés suffisants. La croissance économique attendue offre suffisamment de capacité financière pour ces éventuelles mesures complémentaires. Dans cette vision, des modifications sociales radicales sont considérées comme indésirables et impossibles. Par contre, des mesures spécifiques sont par exemple possibles pour répondre aux besoins de soins des personnes (très) âgées, l'amélioration et l'élaboration de programmes spécifiques pour les élèves ayant un retard scolaire, un renforcement des mesures existantes d'insertion des chômeurs dans le marché du travail et des indexations sélectives pour certaines catégories de revenus de remplacement...

Gérer

Les risques sociaux liés au phénomène de la pauvreté pour la société sont évalués comme étant plus élevés dans cette perspective-ci. La capacité de changement social est considérée comme plus forte que dans "Utiliser". Les mesures ne se bornent pas à des modifications marginales (qui, toutefois, ne sont pas considérées comme inefficaces) mais cherchent à développer des systèmes alternatifs pour prévenir des situations de pauvreté et pour y remédier. L'ensemble des mesures doit contribuer à l'optimisation de la redistribution des revenus existante pour éviter le risque de pauvreté et d'exclusion sociale qui est pris très au sérieux par ce scénario. Comme c'est le cas actuellement, la croissance économique offre des marges nécessaires pour cette redistribution. Dans cette perspective, les mesures suivantes peuvent être envisagées: un nouveau système d'assurance de soins garantissant les soins aux personnes (très) âgées ou le soutien d'un réseau (local) étendu de soins, le développement de nouvelles méthodes d'enseignement pour les élèves ayant un retard scolaire ou la possibilité structurelle de formation permanente, l'élaboration de projets d'économie sociale locaux pour les chômeurs...

Sauvegarder

Dans cette perspective, la pauvreté est fondamentalement rejetée. Le point de départ est une très grande volonté de changement de la société. La perspective suppose que les pouvoirs publics prennent toutes les mesures préventives et curatives nécessaires pour éradiquer la pauvreté. Une optimisation des mécanismes de redistribution des revenus et une redistribution uniquement sur base de la croissance économique future ne suffisent pas à faire diminuer la pauvreté et l'exclusion sociale. Une redistribution plus prononcée est donc nécessaire. De plus, le risque de pauvreté et d'exclusion sociale est aussi diminué dans ce scénario par une autre attitude par rapport aux modes de vie occidentaux. Tandis que dans les perspectives précédentes la réalisation des modes de vie occidentaux était considérée comme l'objectif d'une politique de lutte contre la pauvreté, cette perspective remet ces modes de vie en question - précisément à cause de l'impact grave de la pauvreté et des risques environnementaux de notre niveau de vie actuel. Dans un contexte international, ceci pourrait signifier une modification des modes de vie dans les pays industrialisés.

Une politique future de lutte contre la pauvreté devra faire un choix entre les scénarios présentés. Ce choix sera largement fondé sur l'évaluation des risques des trois perspectives sous-jacentes. Jusqu'à présent, il n'existe pas de modèle quantitatif donnant une idée de l'impact des différents scénarios sur le problème de la pauvreté. Une tentative d'évaluation des implications de ces perspectives est présentée ci-dessous.

Des trois scénarios, le premier est celui qui occasionne le moins de changements: la pauvreté est acceptée jusqu'à un certain point et la politique de lutte contre la pauvreté se développe dans le cadre des dispositions existantes par des ajustements limités et des mesures sélectives. Cette perspective implique l'acceptation d'une tendance de dualisation de la société: un groupe reste exclu des modes de vie socialement acceptés.

Le deuxième scénario n'accepte pas cette tendance à la dualisation. La réponse au problème de la pauvreté se trouve dans de nouveaux systèmes curatifs et préventifs appropriés. Dans cette perspective, les coûts ne jouent qu'un rôle limité: des transferts importants sont envisagés.

Le troisième scénario suppose une très grande volonté de changement social. Il implique non seulement un ensemble de mesures curatives et préventives bien réfléchi, mais appelle également à une discussion plus globale du type de société à construire. L'interdépendance du problème de la pauvreté et du problème environnemental est une question centrale dans ce scénario. Une réponse à cette question est un changement profond des modes de vie dans les pays industrialisés. Ce changement implique d'accepter une diminution de la consommation et de la production de biens nuisibles pour l'environnement et de garantir les besoins de consommation prioritaires pour chaque citoyen du monde. La poursuite d'un niveau de vie écologiquement raisonnable devient ainsi en même temps l'objectif d'une politique mondiale de lutte contre la pauvreté.

E. Protection de l'atmosphère et du milieu marin

1. Protection de l'atmosphère

a. Scénarios

Le Conseil mondial de l'énergie (CME) s'attend à une forte augmentation de la demande d'énergie mondiale (+ 55%[1]) entre 1998 et 2020. Selon le scénario "business as usual" de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), l'augmentation entre 1995 et 2020 devrait même atteindre 65%. Les émissions de CO_2 qui y sont liées devraient augmenter de 70%[2]. Une telle augmentation de l'usage de l'énergie serait principalement causée par la forte augmentation de la population et du bien-être dans les pays en développement, entraînant une augmentation de l'urbanisation, de l'industrialisation et de la mobilité. A partir de 2020, les pays industrialisés contribueraient beaucoup moins à l'augmentation de l'accroissement de la consommation d'énergie que par le passé.

Si l'augmentation de la consommation d'énergie reste élevée, les réserves de pétrole et de gaz, dont l'extraction est relativement facile, seront probablement épuisées au cours du siècle prochain. Resteront disponibles des ressources fossiles comme le charbon, la lignite et d'autres combustibles solides, mais aussi des sources fossiles moins conventionnelles comme l'huile lourde, le sable bitumineux et l'huile de schiste. Pour ces sources moins conventionnelles, il est difficile de prévoir à quelle échelle elles seraient disponibles, et les coûts d'extraction seraient probablement plus élevés. L'utilisation de sources fossiles autres que le pétrole et le gaz peut également poser des questions environnementales. Le pétrole et le gaz ne sont pas seulement moins coûteux, mais ils sont également plus propres que ces dernières. L'introduction progressive d'autres sources fossiles risquerait de libérer des teneurs de plus en plus élevées en substances nocives, comme le soufre et les métaux lourds. Non seulement leur utilisation mais aussi leur extraction risqueraient d'avoir des impacts négatifs sur l'environnement.

Pour garantir une continuité d'approvisionnement en énergie au-delà de 2040 de façon durable, une transformation de notre économie, essentiellement basée sur les énergies fossiles, devrait avoir lieu au cours du siècle prochain, en une économie essentiellement basée sur les énergies alternatives. Pour des raisons environnementales, cette transformation devrait se produire avant que toutes les sources fossiles ne soient épuisées.

1. WEC (1998).
2. AIE (1998).

- La première voie est celle de la substitution. L'énergie nucléaire et les énergies renouvelables sont des alternatives à l'énergie fossile. Mais les réserves d'uranium sont aussi limitées. Il s'ensuit que l'énergie nucléaire ne pourrait être considérée comme une option à long terme capable de remplacer les sources d'énergies fossiles, que si, au minimum, le rendement du cycle nucléaire était fortement augmenté. Ceci est possible grâce à la production d'énergie par **fission** mais entraînerait par contre un risque de prolifération[1] étant donné le type de combustible nucléaire qui doit être utilisé. La production de d'énergie nucléaire par **fusion** est quant à elle très incertaine. En outre, l'utilisation de l'énergie nucléaire entraîne des problèmes sociaux en matière de sécurité des réacteurs, de déchets et de prolifération nucléaire.
- Le potentiel des énergies renouvelables comme la biomasse et l'énergie hydro-électrique est également loin d'être inépuisable. D'autres sources renouvelables, comme l'énergie solaire et l'énergie éolienne, offrent des perspectives intéressantes, mais exigeraient des coûts supérieurs à ceux liés à la production d'énergie actuelle, si elles étaient développées à une échelle beaucoup plus importante qu'aujourd'hui.
- Outre la substitution des énergies fossiles par des formes d'énergie alternatives, la solution pourrait se situer partiellement dans un effort accru d'économie d'énergie. Tandis qu'une politique d'économie d'énergie modérée n'exige pas de grands changements du mode de vie occidental, une politique plus volontariste pourrait amener une certaine diminution du niveau de confort, par exemple sur le plan du chauffage et de la mobilité.

La pénurie, les questions environnementales et les motifs économiques jouent donc un rôle dans l'élaboration de scénarios relatifs à l'énergie à long terme reposant sur les évaluations des différents risques des trois perspectives retenues.

Utiliser

Dans le scénario "Utiliser", les solutions permettant de faire face à la pénurie future se situent dans la technologie (dans ce cas, l'énergie nucléaire) plutôt que dans un changement des modes de vie, dont le risque est estimé trop élevé. Le rythme actuel d'exploitation des sources d'énergies fossiles reste acceptable, ainsi que l'énergie nucléaire, puisqu'elle réduit le risque climatique. A long terme, la fusion nucléaire n'est pas exclue. Des économies d'énergie sont nécessaires dans la mesure où elles sont justifiées par l'épuisement des énergies fossiles, mais pas jusqu'au niveau nécessaire pour combattre la hausse des concentrations des gaz à effet de serre dans l'atmosphère: un certain risque environnemental est préféré aux risques sociaux liés à un effort trop important d'économie d'énergie.

Gérer

Au nombre des risques écologiques liés à la consommation d'énergie qui ne sont pas acceptés, figure le risque d'une hausse des concentrations des gaz à effet de serre dans l'atmosphère au dessus d'un niveau considéré comme dangereux pour le climat. Le scénario "Gérer" propose donc, pour l'ensemble de la planète, une diminution de la croissance potentielle de la consommation d'énergies fossiles et, le cas échéant, un glissement vers la consommation de gaz naturel. En même temps, le captage et le stockage de CO_2 doivent être fortement développés malgré le coût financier relativement important. Une réduction rigoureuse de la consommation d'énergie par tête comporte en effet un risque social trop élevé. Pour pou-

1. Ce risque de prolifération est lié à la présence d'armes de destruction massive entre les mains d'un nombre plus élevé d'acteurs.

voir répondre à la demande croissante d'énergie et, en même temps, contrôler la croissance de la consommation d'énergies fossiles, les sources d'énergies renouvelables devront jouer un rôle beaucoup plus important qu'aujourd'hui. Le développement technologique est d'autant plus nécessaire, dans cette perspective, que le risque lié à l'énergie nucléaire est estimé trop élevé. La place importante accordée aux énergies renouvelables peut toutefois entraîner un risque de pénurie, puisqu'il n'est pas tout à fait certain que ces ressources puissent être exploitées à très grande échelle. Ce scénario suppose donc un renforcement des économies d'énergie, opéré essentiellement au niveau de la production de biens et services, sans pour autant toucher aux fonctions pour lesquelles cette énergie est utilisée dans la consommation finale.

Sauvegarder

Le scénario "Sauvegarder" accepte des risques de changement de société importants afin d'éviter tant la pénurie que des risques environnementaux et sociaux. Outre une forte croissance de l'efficacité énergétique, un changement des modes de vie occidentaux y est considéré comme nécessaire. Du côté de la production il faut, comme dans "Gérer", passer dès que possible à un système basé sur des énergies renouvelables. Mais ici, le risque de pénurie lié à une production d'énergie basée sur les énergies renouvelables, est fortement allégé grâce à l'accent supplémentaire mis sur les économies d'énergie. Quant à l'énergie nucléaire, elle n'est pas considérée comme une option à long terme à cause des risques de sécurité et environnementaux trop élevés.

Ces scénarios sont calculés au niveau mondial dans le point suivant. Quelques scénarios "business-as-usual", au niveau national, y sont également discutés.

b. Calculs des scénarios

i. Scénario de référence

Les tendances présentées dans le tableau 35 sur la page 374 servent de référence aux trois scénarios construits par le WRR pour chacune des perspectives considérées dans cette partie. Ce cadre de référence s'écarte fortement des tendances du CME (Conseil mondial de l'énergie) et de l'AIE (Agence internationale de l'énergie), mentionnés dans le point "Scénarios" page 371. Contrairement à ces dernières tendances, il ne s'agit pas ici d'une représentation plausible des développements futurs à attendre selon un scénario "business as usual"[1], mais plutôt d'une demande d'énergie de référence, qui peut être comparée à la consommation d'énergie des scénarios alternatifs de pénurie physique et géopolitique, de risques environnementaux, etc. Cette demande d'énergie mondiale à l'avenir est déduite d'hypothèses sur le développement futur de la consommation par tête et d'une projection de la population mondiale. Les calculs effectués par le WRR ont l'avantage d'être extrêmement simples et de mettre ainsi clairement en évidence quelques grands paramètres déterminant l'évolution des émissions à long terme.

1. Un scénario à long terme plausible doit tenir compte d'un bon nombre d'interactions, ce qui fait qu'un scénario "business as usual" convient moins bien comme référence pour les scénarios alternatifs tels que les perspectives fondant l'action. En présentant un certain nombre de tendances de référence, le point de départ est en fait une situation d'offre prévalant pendant la plus grande partie de ce siècle, c'est-à-dire, une situation où la hausse des coûts d'extraction des énergies fossiles peut compenser la détérioration des conditions d'extraction pendant longtemps. De cette façon, les prix de l'énergie restent "constants".

L'évolution future de la population mondiale tient compte de la projection intermédiaire des Nations unies[1]. Cette projection prévoit que la population mondiale atteindrait 9,4 milliards d'individus en 2040[2]. Pour les prévisions de la consommation d'énergie par personne dans les pays industrialisés, il est supposé que, à niveau de prix constants, une stabilisation de la consommation d'énergie survient au cours du siècle prochain. Cette stabilisation résulte d'une certaine saturation dans les applications énergétiques elles-même (chauffage, appareils domestiques, mobilité, industrie)[3]. Un facteur beaucoup plus important pour l'évolution future de la demande mondiale d'énergie est le développement de la consommation énergétique dans les pays en développement. On peut s'attendre à une forte croissance suite à la croissance rapide de la population prévue dans les décennies à venir, à l'entrée dans une phase de développement économique caractérisée par une intensité en énergie élevée d'un bon nombre de pays en développement, et suite à un mode de vie devenant plus intensif en énergie, avec un niveau de bien-être plus élevé. Il est ainsi prévu que la consommation d'énergie par personne dans les pays en développement atteindra celle des pays industrialisés dès la fin du siècle prochain.

Sur base de telles hypothèses, la consommation mondiale d'énergie dans le scénario de référence augmente de 3,3% par an entre 1990 et 2020 et de 2,9% entre 2020 et 2040 (voir tableau 35).

TABLEAU 35 - Consommation mondiale d'énergie: tendances de référence

(Exajoule)[a]	1990	2020	croissance annuelle moyenne en % 1990-2020	2040	croissance annuelle moyenne en % 2020-2040
Nord	220	322	1,3	347	0,4
Sud	82	476	6,0	1.064	4,1
Monde	302	798	3,3	1.411	2,9

a. 1 Exajoule = 1 milliard de Gigajoules; 1 Gigajoule = 1 milliard de joules.

Source: WRR.

ii. Scénarios de consommation d'énergie

Pour déterminer la consommation future d'énergie dans les trois scénarios, des hypothèses sont faites sur la croissance économique dans les pays industrialisés et dans les pays en développement ainsi que sur l'évolution de l'intensité en énergie de cette croissance (tableau 36). Pour les pays industrialisés, il est supposé que le revenu par tête augmente de 2,5% par an, taux de croissance réalisé dans le passé. Dans les pays en développement, la croissance annuelle attendue est de 4,75%, c'est-à-dire bien supérieure à celle des pays industrialisés pour cause de rattrapage.

1. Nations unies (1992).
2. Toujours selon une projection intermédiaire, une publication plus récente des Nations unies (Nations unies 1996) annonce que ce chiffre ne serait atteint qu'en 2050.
3. L'idée de départ est que la consommation d'énergie à travers le temps suit une courbe logistique (forme d'un S), où, après une phase de forte croissance de la demande d'énergie (et de faible efficacité énergétique), suit une période de croissance ralentie. La consommation brute d'énergie dans le monde industrialisé est supposée se stabiliser au niveau de 265 Gj par tête. Ceci est légèrement inférieur aux 300 Gj par tête aux Etats-unis, une économie où cette stabilisation se produit déjà aujourd'hui.

L'évolution de l'intensité en énergie[1] de la croissance économique prévue est déterminante pour calculer l'évolution de la consommation d'énergie. Compte tenu du stade auquel le développement économique des pays en développement se trouve, la diminution de l'intensité en énergie y est faible au début (pendant la période jusqu'à 2020), surtout dans le premier scénario (0,7%). La forte réduction de l'intensité en énergie dans les pays industrialisés (de 3% et plus) dans le troisième scénario résulte d'une économie d'énergie rigoureuse combinée à un changement du mode de vie (exemple: réduction de la mobilité, du confort dans les logements).

TABLEAU 36 - Hypothèses de croissance économique et d'intensité en énergie au niveau mondial

Taux de croissance (%)	Ensemble des scénarios			
Croissance économique 1990-2040				
Nord	2,50			
Sud	4,75			
Intensité en énergie 1990-2020	Référence	Utiliser	Gérer	Sauvegarder
Nord	-1,50	-1,80	-2,00	-3,50
Sud	-0,40	-0,70	-0,90	-2,40
2020-2040				
Nord	-2,10	-2,40	-2,70	-4,20
Sud	-1,50	-2,10	-2,30	-3,80

Source: WWR.

La consommation d'énergie résultante est présentée au tableau 37. Dans le scénario 3, la croissance de la consommation d'énergie reste particulièrement limitée à l'horizon 2040, à cause de la réduction soutenue de l'intensité en énergie.

TABLEAU 37 - Scénario de consommation d'énergie au niveau mondial

(Exajoule)	Référence	Utiliser	Gérer	Sauvegarder
1990				
Nord	220			
Sud	82			
2040				
Nord	347	302	266	123
Sud	1.064	881	766	361

Source: WWR.

La part de chacune des énergies dans la production d'énergie est supposée différente dans chacun des scénarios (voir tableau 38). Dans "Utiliser", le potentiel de l'énergie nucléaire est développé à moyen et à long terme. Dans "Sauvegarder", la réticence sociale à l'égard de l'énergie nucléaire mène à une réduction progressive de la capacité, mais, tout comme dans "Gérer", la part des énergies renouvelables augmente fortement.

1. L'intensité en énergie est égale à la quantité d'énergie par unité produite. L'évolution future de la consommation totale d'énergie est alors calculée selon la simple formule suivante:
Consommation d'énergie totale = Population * PIB par capita * Intensité en énergie du PIB.

TABLEAU 38 - Hypothèses relatives à l'énergie au niveau mondial

	Référence	Utiliser	Gérer	Sauvegarder
Croissance annuelle moyenne (%)				
Nucléaire				
1990-2020		2,5	2,0	-2,5
2020-2040		2,0	-2,0	-5,0
Renouvelable				
1990-2020		2,0	4,0	3,0
2020-2040		2,5	4,0	4,0
Parts des énergies (%)	1990	2040	2040	2040
fossile	86	87	76	63
nucléaire	5	5	2	0
renouvelable	9	8	22	36

Source: WWR.

La consommation future d'énergie en Belgique selon les trois scénarios n'est pas disponible. Cependant, des exercices de modélisation à moyen et à long terme existent pour la Belgique. Ils représentent le développement futur de la consommation d'énergie selon un scénario "business as usual", c'est-à-dire sans considérer de nouvelles mesures qui pourraient être prises ultérieurement.

La projection à moyen terme du Bureau fédéral du plan[1] évalue la croissance économique moyenne à 2,5% par an pendant la période 1998-2010. L'intensité en énergie du PIB diminuerait annuellement de 1,3% en moyenne pendant la même période, ce qui est légèrement moins rapide que le rythme observé entre 1970 et 1994[2]. La consommation brute d'énergie continue sa croissance, notamment de 53,7 Mtep[3] en 1996 à 64 Mtep en 2010, soit une croissance moyenne de 1,3% par an[4]. Sur la même période, la consommation finale d'énergie augmente de 36,2 Mtep à 42 Mtep, soit une croissance annuelle de 0,9%. Par secteur, la croissance de la consommation finale d'énergie serait inférieure à la moyenne dans l'industrie (0,7%) et le secteur résidentiel (1,1%), et supérieure à la moyenne dans les services (1,7%) et les transports (2,1%). La croissance des prix de l'énergie (1,6%), supposée suivre l'inflation mondiale, n'est que légèrement supérieure à celle observée pendant la période récente 1990-1997 (1,4%).

Quant au long terme, selon une projection du VITO[5], la consommation d'énergie brute augmenterait de 51 Mtep en 1995 jusqu'à 64 Mtep en 2030, soit une croissance annuelle moyenne de presque 1%. La consommation d'énergie finale croîtrait au même rythme sur cette période, passant de 38 Mtep à 50 Mtep.

1. Mertens S., Bossier F. (1998).
2. Cette réduction d'intensité énergétique est plus lente que les taux portés au tableau 36, qu'il s'agisse des taux de référence ou des trois scénarios pour les pays industrialisés.
3. Mtep = mégatonne équivalent pétrole. 1 tep = quantité d'énergie équivalente à celle d'une tonne de pétrole brut (1 tep = 41,868 gigajoules). 1 mégatonne = 1 million de tonnes, 1 gigajoule = 1 milliard de joules.
4. Ce taux coïncide avec celui porté au tableau 35 pour les pays industrialisés.
5. Smekens K. (1988).

iii.Scénario pour les émissions de CO_2

Ce point traite de l'impact des scénarios de consommation mondiale d'énergie, mentionnés ci-dessus, sur les émissions de CO_2. Dès 2020, les scénarios 2 et 3 prévoient, outre l'introduction d'énergies renouvelables, le captage et le stockage de dioxyde de carbone[1] à une échelle mondiale, afin de lutter contre l'effet de serre (voir tableau 39).

TABLEAU 39 - Captage de CO_2

%	Référence	Utiliser	Gérer	Sauvegarder
2020	0	0	10	10
2040	0	10	20	20

Source: WWR.

Dans "Utiliser", les émissions en 2040 ont plus que quadruplé par rapport à 1990, malgré le captage de CO_2 (voir tableau 39). Dans "Sauvegarder", la croissance relativement faible des émissions de CO_2 vers 2040 résulte de la forte réduction de l'intensité en énergie. En outre, la réduction des émissions de CO_2 est provoquée par la mise en place d'un important système de captage et de stockage.

TABLEAU 40 - Emissions mondiales de carbone dans les différentes perspectives

Gigatonne C	Utiliser	Gérer	Sauvegarder
1990	5,4	5,4	5,4
2020	13,2	10,0	6,2
2040	22,1	13,9	5,6

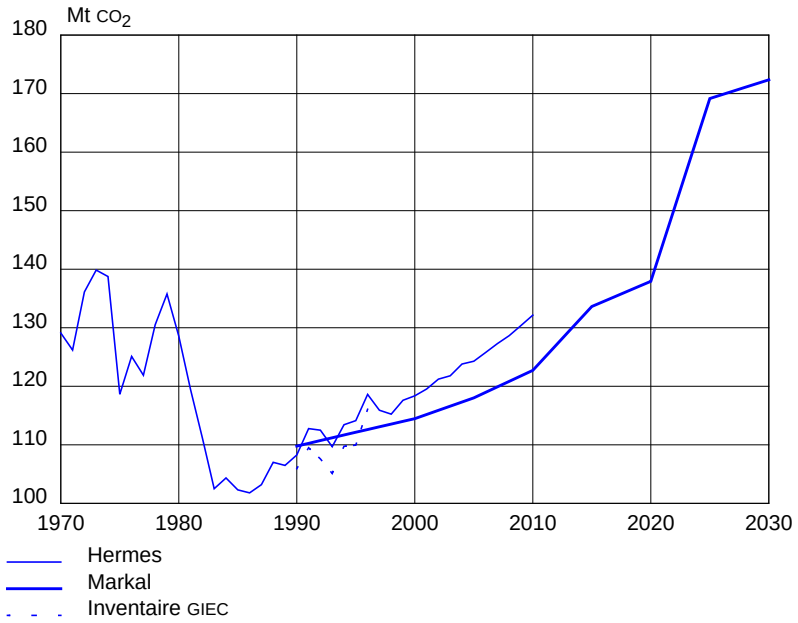
Source: WRR.

Dans "Utiliser", le risque climatique reste important, malgré la réduction prévue dans l'intensité en énergie. Seul le scénario "Sauvegarder" réduit le risque climatique. De plus, "Sauvegarder" évite simultanément les risques environnementaux, liés à l'exploitation de sources énergétiques plus polluantes et les risques de sécurité et de prolifération, liés à l'énergie nucléaire. Une inflexion importante de la tendance actuelle est indispensable pour atteindre la réduction nécessaire de l'intensité en énergie, tant dans les pays industrialisés que dans les pays en développement.

Selon le scénario "business as usual" de la figure 58, les émissions de CO_2 résultant de la consommation d'énergie en Belgique continueraient à croître jusqu'à l'horizon 2030. Ce scénario ne tient pas compte de l'impact d'éventuelles mesures futures pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Les tendances futures des émissions ont été calculées à l'aide de deux modèles différents, l'un pour le moyen terme et l'autre pour le long terme.

1. Le captage du CO_2 lors de la combustion des combustibles fossiles (dans les centrales électriques) peut être suivi de son stockage dans les océans, les gisements épuisés de pétrole et de gaz... Cette façon de réduire les émissions de CO_2 est extrêmement coûteuse comparée aux possibilités plus simples d'économies d'énergies.

FIGURE 58 - Projections "business as usual" des émissions de CO_2 en Belgique



A moyen terme, les émissions de CO_2 liées à la consommation d'énergie continuent à augmenter de 123 Mt en 1996 à 132 Mt en 2010, ce qui correspond à une croissance moyenne de 0,8% par an sur cette période[1]. Une projection à long terme prévoit que les émissions augmenteraient jusqu'à 172 Mt en 2030[2]. Ces évolutions situent le niveau des émissions en 2010 et 2030 respectivement à 22% et 57% au dessus de leur niveau de 1990, soit loin au-dessus des objectifs de Rio et de Kyoto. Du fait que vers 2020, presque toutes les centrales nucléaires seront mises hors service et remplacées par des centrales à charbon avancées, il y aura une forte croissance des émissions, liées à la production d'électricité dans cette période. Les prévisions concernant les émissions du secteur de l'électricité ne tiennent pas compte des conséquences possibles de la libéralisation du marché européen de l'électricité, ni des plans d'équipement éventuels des producteurs d'électricité eux-mêmes.

Le calcul pour la Belgique de trois scénarios, supposant une réduction de l'intensité en énergie variant entre 1,8 et 4,2% en fonction du scénario et de la période (tableau 36), impliquerait une inflexion de tendance importante. Au cours de la période 1970-1990, qui inclut les deux crises pétrolières, l'intensité en énergie a diminué annuellement de 1,7% en moyenne. Pendant la période récente 1990-1997, celle-ci a même augmenté de 0,8% par an[3]. En outre, cet effort d'économie d'énergie devra pouvoir être soutenu pendant une longue période.

En ce qui concerne les énergies utilisées, les scénarios 2 et 3 impliqueraient des changements important par rapport au scénario "business as usual" pour la Belgique. En particulier, les scénarios "Gérer" et "Sauvegarder" supposent un développement beaucoup plus important des énergies renouvelables. Les évolutions d'émissions de CO_2 dans ces trois scénarios ne sont pas encore disponibles pour la Belgique. Ce travail est en cours avec la réalisation du plan de 1999 sur les changements climatiques, en phase avec le plan fédéral de développement durable. Il est par conséquent impossible de dé-

1. Calcul à l'aide du modèle Hermès du Bureau fédéral du plan, voir Mertens e.a. (1998).
2. Calcul à l'aide du modèle Markal du VITO, voir Smekens K. (1998).
3. Sur base de la consommation d'énergie, non corrigée pour des fluctuations de température.

terminer actuellement quel scénario choisir pour que la Belgique réponde aux l'objectifs de réduction des émissions, qui ont été adoptés fin 1997 dans le Protocole de Kyoto et lors de la répartition des efforts de réduction des émissions entre les pays-membres de l'UE, pour les pays industrialisés de la Convention sur les changements climatiques[1]. Pour la Belgique, cet objectif est une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 7,5% entre 2008 et 2012 par rapport à leur niveau en 1990. Si la Belgique veut atteindre cet objectif, il semble toutefois raisonnable d'élaborer une stratégie sur base des scénarios "Gérer" et "Sauvegarder". Une telle stratégie devrait pondérer en effet les différents risques environnementaux tels que l'effet de serre, l'énergie nucléaire en ce compris la technologie de fission, la pénurie des sources d'énergies fossiles comme le gaz, le pétrole, etc. Mais la Belgique ne peut évidemment pas décider, sans tenir compte des options prises au niveau international.

2. Protection du milieu marin

Protéger le milieu marin consiste à réduire les pressions dont il est l'objet. A l'échelle mondiale, la part de l'activité économique tributaire de l'accès aux espaces marins et de leur utilisation est croissante[2], ce qui rend cette réduction particulièrement difficile. C'est particulièrement vrai pour la partie sud de la mer du Nord déjà sujette à un grand nombre d'utilisations (extraction de sable et de gravier, pêche, tourisme, déversements de matériaux de dragage, navigation maritime, navigation de plaisance, présence et pose de conduites de gaz et de pétrole, de câbles divers…). Par ailleurs de nouvelles utilisations sont à prévoir (parcs à éoliennes, désignation d'aires marines protégées…).

Une gestion durable du milieu marin, et de la mer du Nord en particulier, implique donc un arbitrage difficile entre de nombreux intérêts, représentés par de nombreuses personnes, pour identifier quelles sont les pressions à réduire et déterminer quelle doit être l'ampleur de ces réductions.

Même si, en ce qui concerne la mer du Nord, un certain nombre de pressions ont pu être réduites (arrêt du déversement de substances radioactives, du dumping et de l'incinération de déchets…) et même si des engagements politiques ont été pris pour réduire plus encore l'ensemble des pressions identifiées, des problèmes importants demeurent. Ceux-ci sont résumés ci-dessous.

- Pour les **substances dangereuses**, les engagements politiques (voir Partie 3, chapitre Protection du milieu marin), prévoyant une réduction significative, entre 1985 et 1995, des apports d'une trentaine de substances prioritaires ont été partiellement suivi d'effets (voir Partie 2). Ces engagements ont été récemment renforcés[3] par la décision de réduire à zéro les apports de substances dangereuses prioritaires (pour les substances artificielles) et de ramener à leur niveau naturel les substances présentes à l'état naturel dans le milieu marin. Si l'esprit de cette décision ne prête pas à équivoque, le contenu concret qui lui sera donné laisse de grandes latitudes d'interprétation et de mise en oeuvre: liste des substances prises en considération, moyens accordés pour l'établissement de registre d'émissions et pour le monitorage…

1. Au cours de 1999, le département fédéral de l'environnement fera une étude sur les mesures à prendre par la Belgique pour répondre aux objectifs de réduction des émissions de Kyoto. Cette étude se fera dans le cadre de la préparation du plan de réduction des émissions de gaz à effet de serre, qui sera préparé en Belgique vers la fin de 1999.
2. Le "PIB marin" représente de 2 à 5% des PIB des pays membres de l'OCDE (Papon 1998).
3. Lors de la réunion ministérielle OSPAR de Sintra en juillet 1998.

- Pour la lutte contre l'**eutrophisation**, les engagements pris par la Belgique ont été concrétisés de manière insuffisante (les cas de l'application de la directive concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles et celle relative aux traitement de eaux urbaines résiduaires sont pendantes devant la Cour européenne de justice). Les apports d'azote à la mer du Nord n'ont pas pu, à ce jour, être réduits (voir Partie 2) conformément aux engagements pris dans le cadre des Conférences de la mer du Nord (voir Partie 3, chapitre Protection du milieu marin). Différents types de mesures peuvent être mises en oeuvre afin de respecter ces engagements: définition des zones vulnérables, normes d'épandages, régimes d'exploitation agricole…
- Pour ce qui est de la **surexploitation des ressources halieutiques** (la "surpêche"), des quotas sont instaurés depuis 1983 dans le but de préserver les stocks de la surexploitation. Différentes autres mesures structurelles ont été prises par la suite (voir Partie 3, chapitre Protection du milieu marin). Jusqu'à présent, le système mis en place n'a pas permis d'améliorer l'état jugé catastrophique des stocks d'un certain nombre de poissons (harengs, cabillauds…) ni de limiter le grave déséquilibre existant entre le nombre de bateaux de pêche et les quantités de poissons disponibles (voir Partie 3, chapitre Protection du milieu marin). A fortiori, un certain nombre de mesures prises affectent négativement les ressources de pêche des pays en développement (conclusions d'accords de pêche, revente de bateaux de pêche décommissionnés). Suite aux recommandations de la FAO (réduction de 50% la capacité des flottes de pêche) et aux engagements pris dans le cadre des Conférences de la mer du Nord différentes modifications peuvent être envisagées: surveillance, instauration de quotas individuels transférables, prise en compte de l'écosystème dans la gestion des pêches…

Pour ces problématiques, les perspectives relatives aux pressions auxquelles est soumis le milieu marin peuvent être synthétisées en trois scénarios.

Utiliser

Conformément aux engagements internationaux pris par la Belgique, l'état du milieu marin et sa protection sont considérés comme importants. Pour satisfaire à ces engagements, on considère dans ce scénario que l'effort à réaliser est principalement de type technologique et n'implique que peu de changement de l'organisation de la production et de la consommation.

L'engagement d'éliminer pour 2020 les apports de **substances dangereuses** à la mer prévoit d'établir la liste des substances concernées par cette décision. Lors de l'établissement de cette liste, les impacts socio-économiques d'une telle mesure étant jugés trop importants, un tel scénario inclut dans la liste les seules substances pour lesquelles il existe un produit alternatif moins toxique, dont l'usage n'implique pas de retombées socio-économiques, fût-ce à court terme[1]. De manière générale, pour les substances posant problème mais non reprises dans la liste, la réduction des apports à la mer est effectuée principalement par le recours à des technologies de type curatif (systèmes d'épuration, traitement des boues de dragage…). Cette option technologique permet de réduire les apports à la mer de ces substances sans induire de changements importants des modes de production et de consommation.

1. En l'absence de possibilités de substitution neutres sur un plan socio-économique, l'utilisation d'un certain nombre de substances, même dangereuses, reste donc permise et ces substances ne sont pas reprises dans la liste.

L'**eutrophisation** des mers est combattue. Les engagements internationaux tels que la directive sur la pollution par les nitrates d'origine agricole ou celle relative au traitement des eaux urbaines résiduaires sont respectés dans des délais les plus brefs. Des normes d'épandages prudentes sont définies et adoptées en agriculture pour prévenir le lessivage des nitrates de telle sorte que leur concentration dans les nappes aquifères ne dépasse pas 50 mg/l comme prévu dans la directive. Les excédents de déjections animales et de résidus de stations d'épuration sont traités par des processus industriels mis en place à cette fin. Ainsi que le prévoit la directive sur les eaux usées urbaines, les plans d'égouttage ainsi que les installations d'épuration sont réalisés dans les délais prévus.

Les activités de **pêche** respectent strictement des quotas fixés dans le but de maintenir les stocks de poissons à leur niveau actuel. Ces quotas sont répartis par pays au sein de l'Union européenne. L'excédent de capacité de pêche est géré en poursuivant, comme c'est le cas actuellement, la conclusion d'accords de pêche avec d'autres pays. Ces accords permettant aux bateaux européens de pêcher dans les eaux territoriales d'autres pays permettent de diminuer la pression de pêche sur les stocks des eaux européennes. Afin de garder un volume suffisant, voire croissant, de poissons consommables, des élevages de poissons peuvent être développés. Les farines de poissons[1] servant à l'alimentation de ces poissons d'élevage sont obtenues sans menacer l'équilibre des stocks marins.

Gérer

Pour assurer la protection du milieu marin, et de la mer du Nord en particulier, le risque environnemental est pris très au sérieux: seul un faible risque environnemental est accepté et le principe de précaution se voit accorder une plus grande importance dans la prise de décision. Pour réduire les risques environnementaux, des changements des modes de production sont introduits quand les moyens technologiques de type curatif ne suffisent pas.

Pour respecter l'esprit de l'engagement concernant les **substances dangereuses**, une liste d'une trentaine des substances les plus dangereuses est arrêtée. Ces produits font l'objet de mesures importantes de réduction. Sont encore autorisées – et donc non reprises dans la liste – les substances moins dangereuses pour lesquels aucune alternative n'existe ou pour lesquels les preuves de toxicité, de persistance ou d'accumulation dans le milieu marin sont les moins bien établies. En outre, des mesures de suivi adéquat sont mises en oeuvre pour les substances reprises sur la liste. Parmi ces mesures, la Belgique se porte volontaire pour suivre quelques unes de ces substances, des dossiers identifiant les sources d'émission de ces substances sont établis, des registres d'émissions sont tenus à jour, un compendium de mesures à prendre est arrêté… Ces mesures font l'objet d'une mise à disposition proportionnée de moyens financiers et humains.

L'**eutrophisation** est combattue avec une garantie importante de résultat. La définition des zones vulnérables prévue par la directive nitrates se fait en fonction de critères objectifs, reposant sur une méthodologie claire et uniformisée. Les normes d'épandage sur les champs sont revues à la baisse, vu l'incertitude portant sur la relation entre les quantités de déjections animales épandues actuellement et la présence future de nitrates dans les nappes aquifères. Les normes et autorisations d'élevages industriels sont progressivement resserrées, ce qui entraîne une modification du mode de production en favorisant les élevages de type extensif. La révision des normes d'épandage et le resserrement de la politique de permis se font de manière plus marquée dans les zones vulnérables. Dans ce scénario, la

1. Ces farines sont obtenues à partir de poissons pêchés au moyen de pratiques de pêche peu sélectives (voir Partie 2).

limitation de l'eutrophisation se fait sans traitement industriel des effluents, transférant la pollution vers l'air ou les déchets solides.

La gestion de la **pêche** vise plus que le simple maintien des stocks actuels. L'objectif est leur reconstitution, permettant à terme une prise de poissons garantie pour les générations futures. Outre l'instauration de quotas de pêches moins élevés, la capacité de pêche est fortement diminuée. Le système de quotas est affiné de manière à en atténuer les effets pervers tels que l'absence de prise en compte des prises annexes et des rejets par dessus bord des poissons présentant le moins de valeur marchande. Les mesures de contrôle sont renforcées (suivi par satellite des navires, moyens adéquats). Des mesures d'ordre technique (limitation de l'emploi de certains types de filets, taille minimale des mailles) sont mises en oeuvre. La création de réserves naturelles marines de superficies suffisantes et dans laquelle les activités de pêche sont interdites contribuent à la reconstitution des stocks. L'élevage artificiel de poissons est développé en accordant une attention particulière aux incidences environnementales de ce type de production.

Sauvegarder

La protection du milieu marin et en particulier de la mer du Nord est considérée comme suffisamment importante pour que des changements de mode de consommation soient acceptés, lorsque des efforts technologiques et des changements de production ne suffisent pas ou permettent de mieux limiter les risques environnementaux. Le respect du principe de précaution sert de référence lors de la prise de décision.

L'engagement d'une cessation pour 2020 des apports de **substances dangereuses** dans l'Atlantique du nord-est se traduit par la reprise sur la liste de toutes les substances dangereuses. Des moyens proportionnés sont mobilisés pour permettre de faire un monitorage adéquat des émissions, des concentrations et des effets de toutes ces substances. Le coût financier de ce monitoring accru, tout comme celui des éventuels traitements curatifs sont reportés sur les responsables des sources d'émission (principe du pollueur-payeur). Ce coût financier se reporte en dernier ressort sur le consommateur qui, sensible à ce signal économique, modifie son mode de consommation individuel. Outre les mesures portant sur les substances existantes, l'utilisation de nouvelles substances font l'objet d'une évaluation préalable. Seules les substances dont le caractère non dangereux est suffisamment démontré sont désormais admises pour de nouvelles utilisations[1]. Lorsque les produits de substitution existent pour les substances dangereuses actuellement utilisées, ils sont employés. Si tel n'est pas le cas, la consommation de ces substances est limitée aux besoins humains essentiels (médicaux…).

La lutte contre **l'eutrophisation** est jugée suffisamment importante pour qu'il soit décidé d'aboutir à un élevage extensif accompagné d'un renforcement de la liaison au sol des cheptels. La liaison au sol, en assurant que les effluents produits puissent être épandus dans le voisinage du lieu d'élevage, tout en respectant des normes prudentes d'épandage, limite de facto la taille des élevages et diminue leur concentration géographique. Cette liaison au sol est susceptible d'être accompagnée de mesures pour limiter l'importation d'intrants (aliments pour bétail) ainsi qu'une limitation de la surproduction en Belgique (diminution des exportations de viande) afin de supprimer l'excès actuel de déjections animales. Outre ces changements dans le mode de production, des changements de consommation tel qu'une limitation de la demande pour les protéines animales sont encouragés.

1. Des dispositifs adéquats sont mis au point pour éviter qu'un tel système d'autorisation préalable perturbe les accords existant en matière de commerce international et de libre concurrence.

La gestion de la **pêche** vise, comme dans "Sauvegarder", le maintien des stocks et leur reconstitution, mais elle est basée sur une approche écosystémique. Les activités de pêche tiennent compte des besoins en matière de conservation de la nature et de la diversité biologique. Dans cet esprit, les produits de la pêche sont consacrés uniquement à la consommation humaine directe et la pêche industrielle servant, par exemple, à la production de farines de poisson pour l'engraissement de bétail est découragée. Le système des quotas est complété par l'adoption d'un système de quotas individualisés transférables. De tels quotas permettent de supprimer la course de vitesse à laquelle se livrent les pêcheurs dans un système de quotas par pays, où ils sont incités à prendre individuellement le plus de poissons possible, avant que le quota du pays ne soit atteint et la pêche fermée. Des mesures complémentaires (plafonnement) sont adoptées afin d'éviter que le caractère transférable des quotas ne mène à une concentration des flottes de pêche au détriment des petits pêcheurs. En outre, la réduction nécessaire de la capacité de pêche n'est plus atteinte en reportant le problème à un autre endroit de la planète. Une révision des accords de pêche qui permettent d'exploiter les ressources halieutiques des pays tiers a lieu afin de garantir un accès équitable aux ressources. Enfin, la revente de bateau à des exploitants de pays tiers est découragée ou, au minimum, ne peut plus être cumulée avec les aides structurelles visant au retrait de bateaux (en Europe). Les conséquences sur la consommation privée de ce scénario sont plus importantes: la diminution des prises dans les eaux européennes combinée à la révision des accords de pêche et à des critères environnementaux stricts pour l'élevage artificiel est susceptible d'entraîner une diminution des approvisionnements en poisson du marché européen. De telles conséquences sont considérées comme acceptables dans ce scénario.

Ces trois scénarios constituent un continuum de mesures envisageables pour diminuer les pressions dont le milieu marin est l'objet et pour que ses différentes utilisations, actuelles et futures, s'insèrent dans un modèle de gestion durable. Compte tenu du grand nombre d'acteurs concernés, un arbitrage est nécessaire pour convenir socialement du type de scénario à retenir. L'existence de données de qualité sur l'état de santé du milieu marin et sur les pressions exercées jouera un rôle fondamental pour alimenter et éclairer le débat démocratique sur la protection et la gestion durable du milieu marin. D'autres éléments de ce débat seront l'identification des mesures les plus adéquates pour les trois problématiques comme, par exemple des mesures à la source (pour les substances dangereuses), une réduction de la capacité de pêche (pour contrer la surpêche) ou une liaison des élevages au sol (pour lutter contre l'eutrophisation) et les priorités dans les décisions à prendre pour les mettre en oeuvre.

F. Vue d'ensemble de la prospective

Comme le prévoit la loi, une partie de ce rapport est consacrée à une réflexion prospective en vue d'un développement durable. Son point de départ est la reconnaissance de l'existence de nombreuses incertitudes scientifiques, tant en ce qui concerne le fonctionnement des systèmes environnementaux, sociaux, économiques et institutionnels, que dans les interactions entre ces différents systèmes. La connaissance scientifique peut, certes, contribuer à la réduction de telles incertitudes, mais elle ne les éliminera jamais complètement. En outre, une série d'incertitudes relatives aux actions collectives à venir (notamment politiques) résultent aussi de différences dans les visions des évolutions en cours et des risques futurs. L'incertitude génère des risques qui sont perçus de façons différentes dans la société. Il s'agit de perceptions différentes de la résilience d'une société ou des capacités d'absorption de l'environnement ou encore de nos chances de disposer de solutions technologiques adéquates et en temps utile... Ces différentes perceptions des risques peuvent être schématisées dans ce que le Conseil scientifique de la politique gouvernementale des Pays-Bas (WRR) appelle des "perspectives fondant l'action" [1].

Dans les modèles généralement utilisés pour les projections à long terme, ces perceptions a priori ne sont pas prises en compte, ou alors (au mieux) elles sont prises en compte implicitement. Mais lorsque le but d'un travail de prospective sur base de modèles est de servir à alimenter un débat de société sur les actions futures, la méthode utilisée doit pouvoir décrire, aussi fidèlement que possible, les comportements réels face à l'avenir et aux risques perçus. C'est à cela que sert la représentation explicite d'une gamme de "perspectives fondant l'action". Chacune d'entre elles est ensuite utilisée comme fondement d'hypothèses de base pour un scénario particulier d'actions collectives (notamment politiques). Les effets à long terme de chacun de ces scénarios peuvent ensuite être calculés à l'aide de modèles globaux et "intégrés"[2] à long terme. L'intérêt d'un tel exercice est de tenter d'indiquer dans les grandes lignes les impacts économiques, sociaux et environnementaux découlant des différents types d'attitudes face aux risques représentés dans les "perspectives fondant l'action". Cette démarche permet donc de passer en revue les conséquences de chacune de ces perspectives et d'alimenter ainsi le débat de société sur les actions à venir évoqué ci-dessus. Cependant, de tels modèles intégrés à long terme tenant compte explicitement de tels comportements de base face aux enjeux de développement n'existent pas encore en Belgique.

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

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

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

1. WRR (1994).
2. L'intégration signifie que les interactions entre les différents modèles sont prises en compte.

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

2. Traduction des perspectives en scénarios thématiques

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

- Les projections à moyen et long terme pour la consommation privée en Belgique (2010) indiquent une prolongation de la croissance de la consommation. Certaines tendances des facteurs déterminant cette évolution et sa composition (comme l'élévation du revenu par tête) révèlent qu'il existe une marge de manoeuvre permettant d'envisager un changement des modes de consommation. Les exemples de scénarios donnés par le rapport pour la consommation d'eau et de produits alimentaires illustrent aussi la diversité d'actions collectives (notamment politiques) qui sont possibles en matière de consommation.
- Les projections actuelles d'une série d'indicateurs de tendances de référence relatives à la pauvreté et l'exclusion montrent que ces phénomènes ne sont pas en voie de réduction. Les différents scénarios proposés illustrent aussi la diversité des actions (notamment politiques) possibles selon la pondération des risques liés à la pauvreté, l'exclusion sociale et l'adaptation du système de sécurité sociale existant, d'une part, et des risques liés à la remise en question des modes de vie occidentaux (en ce compris les modes de consommation), d'autre part.

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

- En ce qui concerne l'atmosphère, et plus particulièrement sur le cas des émissions de CO_2 à réduire dans le cadre de la lutte contre l'effet de serre, la projection de type "business-as-usual" indique une prolongation de la croissance actuelle de ces émissions qui est contraire aux engagements de la Conférence de Kyoto. Les trois scénarios reflètent les actions collectives (notamment politiques) répondant à différentes perspectives en matière de changements climatiques, d'épuisement physique des sources d'énergie fossile, d'évolution des technologies de production (sécurité nucléaire et disponibilité d'énergie de sources renouvelables en suffisance) et d'adaptation des modes de consommation.
- Quant au thème du milieu marin, les rejets de substances dangereuses, l'eutrophisation et la surpêche sont également des tendances lourdes actuelles qui peuvent être scénarisées. Chacun de ces trois scénarios montre également que des actions collectives (notamment politiques) différentes répondent aux diverses pondérations des risques liés à ces phénomènes environnementaux, d'une part, et à d'importantes transformations des modes de production et de consommation, d'autre part.

G. Bibliographie

AIE (1998). *World Energy Outlook 1998*. Paris.

Alexandratos N. (red.) (1988). *World Agriculture: toward 2000*. London: Belhaven Press.

Blok K., Vringer K. (1995). *The direct and indirect energy requirements of households in the Netherlands*. Energy Policy n° 23 (10).

Bureau fédéral du plan (1998a). *Perspectives économiques 1998-2003.* Avril 1998. Bruxelles.

Bureau fédéral du plan (1998b). *Une projection des émissions de CO_2 à l'horizon 2010*. Bruxelles: Bureau fédéral du plan (rapport non publié).

Communautés européennes. Commission (1993). *Croissance, compétitivité, emploi: les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^{e} siècle. Livre blanc*. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.

Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (Convention OSPAR) (1992). http://www.ospar.org/eng/html/welcome.html

Fasquelle N., Weemaes S. (1997). *Planning paper n° 83. Perspectives financières de la Sécurité sociale à l'horizon 2050*. Bruxelles: Bureau fédéral du plan.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (1993). *Agriculture: towards 2010*. Rome: FAO.

MALTESE: Banque de données interne du BfP.

Ministerial Meeting of the OSPAR Commission (1998). *The Sintra Statement*. http://www.ospar.org/

Papon P. (1998). *Le sixième continent. Géopolitique des océans*. Paris: Odile Jacob.

Raad voor het Milieubeheer (1996). *Advies 96/07. Duurzame consumptie: een reëel perspectief*. 's-Gravenhage: RMB.

Smekens K. (1998). *Niet - CO_2-emissies verbonden aan het Belgische energiesysteem, indicatieve projecties berekend met het Markal-model*. Mol: VITO.

The report of the Independent World Commission on the Oceans (1998). *The Ocean: Our future.* Cambridge: Cambridge University Press.

United Nations (1992). *Long-range World Population Projections (1950-2150).* New York.

United Nations (1996). *World Population Prospects, 1996 Revision*. New York.

von Weizsäcker E.U., Hunter A.B., Hunter Lovins L. (1996). *Faktor Vier. Doppelter Wohlstand - halbierter Naturverbrauch. Der neue Bericht an den Club of Rome*. München: Droemer Knaur.

Vranken J., Geldof D., Van Menxel G. (1997). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1997*. Leuven: Acco.

WEC (1998). *Conclusions and Recommendations: The Business View of our Energy Future*. G8 Energy Ministerial Business Consultative Meeting, Moscow, 31 March 1998. http://www.wec.co.uk/documents/documents/g8minist.htm (22/04/1999).

WRR (1994). *Duurzame risico's: een blijvend gegeven. Rapporten aan de Regering 44*. Den Haag: SDU.

Partie 5 Rôle des grands groupes sociaux

L'implication des groupes sociaux dans l'élaboration d'un développement durable est demandée par Action 21[1]: *la réalisation effective des objectifs et des politiques ainsi que le fonctionnement efficace des mécanismes que les gouvernements ont approuvés dans tous les secteurs du programme d'Action 21 seront fonction du degré d'engagement et de participation réelle de tous les groupes sociaux*, en ce compris *une large participation du public à la prise de décision* (A21; 23).

La participation des groupes sociaux à la mise en œuvre du développement durable se fait dans le cadre de consultations organisées, par exemple à travers des conseils d'avis. Elle peut aussi s'exprimer par les choix démocratiques des électeurs. Enfin, de façon informelle mais parfois efficace, certains groupes pèsent sur les décisions par du lobbying.

Les grands groupes sociaux sont définis par Action 21 sous la forme d'une liste des principaux groupes extérieurs à l'action gouvernementale et intergouvernementale. Il s'agit, selon ce document, des femmes, des jeunes, des populations autochtones, des organisations non gouvernementales (ONG), des autorités locales, des travailleurs (ou leurs syndicats), des commerçants et industriels (employeurs), des scientifiques, des agriculteurs. Il existe évidemment un grand nombre d'interpénétrations entre ces groupes. Les pages qui suivent n'ont pas la prétention de présenter une expertise approfondie sur la façon dont le champ social peut être défini ou se trouve structuré en Belgique. Le terme de "société civile" est souvent utilisé pour se référer à l'ensemble de ces groupes.

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

La Belgique, par sa longue et remarquable **tradition de concertation sociale**, est fort en avance sur certaines des recommandations d'Action 21. Conformément à celles-ci, les groupes sociaux bénéficient d'un cadre légal pour participer à la préparation de décisions politiques et ils ont la liberté d'expression nécessaire pour exercer pleinement ce droit. Mais ces structures de consultation n'ont donc pas été créées selon les principes d'Action 21 et contrairement à ces recommandations générales, certains groupes (femmes, jeunes, immigrés) sont présents dans les structures consultatives les concernant directement, mais pas dans les conseils (comme le Conseil fédéral du développement durable). Il faut néanmoins remarquer que dans les conseils fédéraux, une répartition équitable des sièges entre hommes et femmes est imposée.

1. Voir Partie 1, chapitre Cadre conceptuel.

Cette partie du rapport sur les politiques fédérales de développement durable en Belgique est consacrée aux apports des groupes sociaux à un développement durable et à leur implication dans les décisions politiques à prendre pour le mettre en œuvre. Elle comprend:

- la description de la méthode de récolte et de traitement des points de vue des différents conseils et acteurs sociaux;
- la synthèse des réponses au questionnaire envoyé aux grands groupes sociaux définis par Action 21 pour connaître leur vision d'un développement durable et leur façon d'envisager leur propre rôle dans la réalisation de celui-ci. Les questions portaient également sur la façon dont cette vision est mise en pratique dans leurs activités. Afin d'apporter un éclairage complémentaire au reste du rapport, leur opinion sur la mise en œuvre d'un développement durable par le gouvernement fédéral était aussi demandée;
- l'analyse synthétique des avis donnés par les conseils "thématiques" (du travail, de l'économie et de la consommation) sur les questions liées aux thèmes du rapport;
- la présentation des activités du "nouveau" Conseil fédéral du développement durable (CFDD) qui fut créé au niveau fédéral pour veiller, entre autres, au suivi des accords de Rio.

A. Cadre méthodologique: une enquête

Pour étudier le rôle des grands groupes sociaux, l'avis de ceux-ci sur leur implication dans les décisions qui se rapportent à un développement durable était nécessaire. Ni les délais ni les moyens accordés à ce rapport ne permettaient de mener une vaste enquête. Différentes approches ont donc été suivies pour récolter l'information nécessaire à déterminer une idée générale des apports des grands groupes sociaux aux définitions des politiques.

1. En général

Les grands groupes sociaux. Une rapide consultation des principaux acteurs sociaux a été entreprise sur la base d'un questionnaire reprenant les quatre catégories de questions ci-dessous, liées aux thèmes traités dans le rapport. Les groupes représentés au CFDD[1] ont été contactés par le biais de celui-ci, et les autres par le moyen des conseils qui représentent leurs intérêts au niveau fédéral ou par leurs organisations[2]. L'analyse synthétise les points communs des réponses[3] des membres de chaque groupe.

1. Voir "Liste des groupes contactés par l'entremise du cfdd" page 415.
2. Voir "Liste des groupes contactés indépendamment" page 415.
3. Ces réponses constituent une première indication du rôle joué par ces groupes, malgré la période où le questionnaire a dû être envoyé (vacances d'été) pour être dépouillé à temps.

TABLEAU 41 - Questionnaire envoyé aux grands groupes sociaux

QUESTIONS PORTANT SUR LA MISE EN OEUVRE DE LA SECTION III DU PLAN D'ACTION 21: renforcement du rôle des grands groupes sociaux.

1. VISION. Votre organisation a-t-elle adopté un **texte de référence sur le projet de société portant le nom de "développement durable"**? Si, oui, pouvez-vous nous le résumer?
2. POSITION. Quelles sont selon vous, les **politiques prioritaires pour assurer le changement dans la voie d'un développement durable**? Considérez-vous que le gouvernement fédéral y a contribué depuis 1992 (en matière de développement durable en général et dans les matières suivantes en particulier: la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le choix des modes de production et de consommation et la protection de l'atmosphère et des océans)?
3. PARTICIPATION. Avez-vous mené **des actions de sensibilisation au cours des six dernières années** sur le projet de développement durable en général, et/ou sur les trois matières citées plus haut en particulier? Si oui, décrivez brièvement les plus importantes d'entre elles.
4. IMPLICATION. Vos avis ont-ils été pris en compte **dans la préparation des politiques et mesures** dans les domaines cités plus haut, durant la période 1992-98? Avez-vous joué un rôle dans **la préparation (avant décision) et/ou dans la mise en œuvre (après décision) de ces politiques et mesures**? Quelles sont vos principales **revendications relatives au rôle à jouer par les grands groupes sociaux** en matière de développement durable à l'avenir?

2. Cas particuliers

Les provinces. Comme elles avaient été interrogées sur leurs politiques de développement durable quelques mois avant l'élaboration du questionnaire ci-dessus, le rapport fait état des réponses reçues à cette occasion.

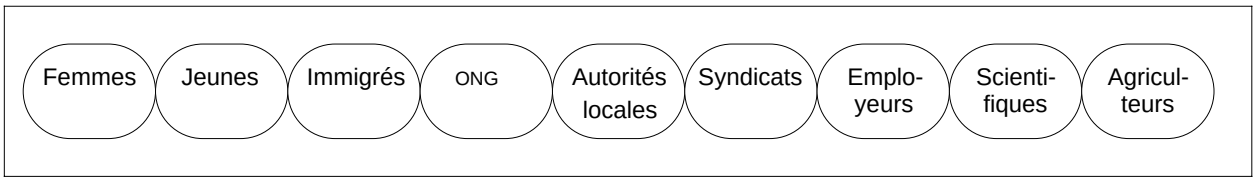
Les Conseils d'avis thématiques. Le rôle des grands groupes sociaux a également été examiné au travers d'avis remis de 1992 à mi-1998 et liés aux thèmes de ce rapport. Les conseils d'avis qui ont été choisis sont ceux dont le mandat traite des thèmes sociaux et économiques (le Conseil national du travail et le Conseil central de l'économie) et le conseil spécifique à un des thèmes du rapport, le Conseil de la consommation[1]. Les compositions et les mandats de ces conseils sont décrits dans la Partie 1, chapitre Cadre institutionnel. Il ne pouvait être demandé à ces conseils de répondre au questionnaire puisque le thème du développement durable n'est pas explicitement inclus dans leur mandat. D'autres organismes plus étroitement associés à l'élaboration même des politiques sont traités dans la Partie 3. Par exemple, le Comité national de l'énergie et le Comité de contrôle gaz-électricité sont présentés dans le chapitre Energie de cette Partie 3. La séparation se fait entre les conseils qui participent à la définition de la politique, étudiés dans les chapitres qui analysent les politiques, et les conseils qui donnent un avis sur les politiques déjà élaborées, étudiées du point de vue de ce qu'y apportent les grands groupes sociaux.

Le Conseil fédéral du développement durable. Le CFDD a reçu le même questionnaire que les grands groupes sociaux. Le secrétariat a répondu aux questions sur la vision, la participation et sur l'implication. Pour les questions sur la position, la contribution du gouvernement et les revendications, les auteurs du présent rapport ont résumé les points communs des avis des groupes représentés au CFDD. Le mandat et la composition du CFDD sont décrits dans la Partie 1, chapitre Cadre institutionnel.

1. Il n'y a pas de conseil environnemental au niveau fédéral.

B. Réponses des grands groupes sociaux

FIGURE 59 - Les grands groupes sociaux selon Action 21



1. En général

La sensibilisation et l'implication sont les deux catégories dans lesquelles des actions sont menées par les grands groupes sociaux dans le cadre du progrès vers un développement durable.

Chaque organisation mène des actions de **sensibilisation** orientées spécifiquement vers son propre public: les organisations patronales vers les entrepreneurs, les associations d'agriculteurs et les syndicats vers leurs affiliés, les ONG vers leurs publics cibles. Les provinces et les communes ont une action vers leur population. Les actions de sensibilisation prennent la forme de publications, formations, projets pilotes, prix etc., principalement à usage de ce public cible. L'accent a été mis spontanément sur les actions en externe, sauf parmi les provinces, dont certaines ont mentionné des actions internes: gestion environnementale[1] de sa consommation, plan de déplacement d'entreprise… La préoccupation d'informer la population de l'existence et de la signification d'un développement durable suggère que les grands groupes sociaux ne perçoivent pas (encore) une pression spontanée du public en ce sens. L'importance des actions de sensibilisation par le truchement de la presse n'est pas mise en évidence (ONG et syndicats semblent néanmoins utiliser les médias plus que ne le font les autres groupes).

Les organisations interrogées participent aussi à des **conseils consultatifs**. Mais elles considèrent généralement que leurs avis ne sont pas assez pris en compte par le gouvernement.

Les groupes qui ont répondu émettent en général peu de considérations sur d'éventuels problèmes posés à leur action par la complexité de nos institutions. Les seules exceptions sont deux organismes qui marquent dans leurs réponses une préoccupation importante pour l'intégration des politiques sociale, environnementale et économique. D'une part, le Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling (VODO) met en cause la complexité de la structure de l'Etat dans le retard mis à la ratification de conventions[2]. D'autre part, l'Association de la ville et des communes de la région de Bruxelles-capitale trouve que la prise en compte de la spécificité de la ville (équipement pour le 3e âge, politique de la jeunesse, suppression des chancres urbains…) est rendue difficile par l'évolution des institutions du pays. Enfin, aucun de ces groupes, qui existent depuis de longues années, ne fait de remarque quant à un changement dans l'importance donnée à leur participation par le gouvernement fédéral, depuis Rio.

1. Voir Partie 3, chapitre Politique de changement des modes de consommation.
2. Convention-cadre sur les changements climatiques et Convention sur la diversité biologique.

2. Groupes représentés au CFDD

a. Organisations non gouvernementales

Sur les 12 associations contactées, 6 ont répondu. Il s'agit d'organisations non-gouvernementales compétentes en matière de protection de l'environnement, de coopération au développement et en matière de défense des intérêts des consommateurs.

Vision. Elles se basent sur les textes issus des grandes négociations internationales pour établir leur définition d'un développement durable (rapport Brundtland, Déclaration de Rio, Action 21). Selon qu'elles ont un champ d'action privilégié en développement ou en environnement c'est l'humain ou l'environnement qui prend la place centrale dans leur façon de mettre un développement durable en pratique.

Position. Les priorités politiques devraient, d'après les ONG, être la mise en œuvre effective des engagements pris par le gouvernement en matière de développement durable. C'est le groupe social qui a le plus nettement une attitude d'analyse point par point des réalisations gouvernementales. Les associations demandent que l'ensemble des politiques soient élaborées en fonction d'un développement durable (donc de façon intégrée, en ne mettant pas l'économie comme seule priorité) et donc qu'il y ait une amélioration des connaissances interdisciplinaires[1] pour préparer et appliquer ces politiques. C'est aussi le groupe qui a la vision la plus planétaire de la problématique de développement durable et la plus critique quant aux modes de consommation et de production.

Participation. Les ONG mènent de nombreuses et diverses actions de sensibilisation: publications, projets pilotes, formations. Elles relèvent aussi leur participation aux enquêtes publiques.

Implication. Elles mettent en évidence l'importance de leur rôle comme intermédiaire entre leur public cible (qu'elles représentent et forment) et les autorités (qu'elles informent). Elles sont pourtant parfois tenues à l'écart de la préparation de politiques qu'elles considèrent comme importantes. Les ONG estiment que les autorités devraient soutenir financièrement leur action.

b. Syndicats

Une réponse a été obtenue de chaque syndicat interrogé.

Vision. Les priorités sociales, environnementales et économiques sont présentes dans leurs réponses relatives à leur vision d'un développement durable.

Position. Dans le cadre d'une politique de développement durable, ils demandent des mesures créatrices d'emploi, considérées comme les meilleurs instruments de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté. Ils voudraient aussi une meilleure prise en compte de l'environnement, ainsi que des normes de produits[2], des écotaxes[3] et l'application du principe du pollueur payeur.

1. Interdisciplinaire: qui concerne plusieurs disciplines, en les intégrant.
2. Voir Partie 3, chapitre Environnement.
3. Voir Partie 3, chapitre Politique des changements des modes de consommation.

Parmi les actions du gouvernement, sont particulièrement appréciées:

- la décision sur le programme d'investissements en moyens de production d'électricité, favorable à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la cogénération[1];
- le plan d'appui scientifique à une politique de développement durable (PADD);
- les écotaxes;
- la loi *relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable*[2].

A la question sur la contribution du gouvernement à la lutte contre la pauvreté, la politique d'emploi du gouvernement n'est pas analysée, sauf en ce qui concerne l'exclusion des chômeurs de longue durée qui est jugée comme négative par rapport à l'objectif de développement durable. Le réflexe des politiques indirectes pour la lutte contre la pauvreté n'est pas encore complètement intégré.

Participation. Les actions de sensibilisation incluent des projets pilotes, un travail concret sur la résolution de problèmes sociaux et d'environnement dans l'entreprise, mais aussi la participation aux avis, débats, recommandations, etc. de nombreux organes de consultation et de concertation. Les syndicats demandent que soient reconnus leur travail en faveur d'un développement durable ainsi que leur large représentativité au sein de la société. Des moyens (en information et en finances) sont nécessaires pour mener à bien ces tâches.

L'implication des syndicats dans les politiques de l'énergie est présentée comme un bon exemple de leur action commune et intégrée pour une société plus juste socialement et tenant mieux compte de l'environnement.

c. Employeurs

Sur les 8 groupes contactés, seule la FEB (Fédération des entreprises de Belgique, les représentant tous) a répondu.

La vision du développement durable des employeurs est environnementale / économique et basée sur une charte internationale: la charte des entreprises pour le développement durable de la Chambre de commerce internationale.

Position. Ils demandent des politiques qui déterminent un cadre stable et prévisible, dans lequel les entreprises sont libres de choisir la voie pour atteindre les objectifs fixés.

Ils ne font pas de remarques particulières sur les réalisations du gouvernement en matière de développement durable dans leur réponse. Néanmoins, ils signalent à l'occasion[3] le manque d'action de la Belgique en matière d'écolabels et d'encouragement aux systèmes de gestion environnementale[4].

1. Récupération de la chaleur, habituellement perdue, des centrales électriques pour le chauffage de serres, de bâtiments industriels...
2. Loi du 5 / 05 / 1997 (MB 18 / 06 / 1997).
3. Discours de M.T. Vandeputte, lors de la remise du prix de l'environnement pour l'industrie, 1997-1998.
4. Voir Partie 3, chapitre Politique des changements des modes de consommation.

Participation. La sensibilisation porte notamment sur la formation aux systèmes de gestion environnementale.

Implication. Les employeurs considèrent que les avis du CFDD ne sont pas assez pris en compte par le gouvernement.

d. Scientifiques

La Belgique ne compte pas d'association de scientifiques en tant que groupe social, mais 6 professeurs d'université représentent les milieux scientifiques au CFDD. Seules deux réponses ont été reçues, présentant les avis individuels de ces scientifiques.

Dans l'une l'accent est mis sur la non-existence d'une structure de représentation des scientifiques comme groupe social, structure dont le but serait de présenter leurs revendications dans le domaine de leurs conditions de travail ou d'accroître l'importance de la science dans les prises de décision.

L'autre réponse décrit l'implication de l'université dans des recherches liées à un développement durable ainsi que son soutien à des actions vers le grand public (écoles secondaires). Cette seconde vision met l'accent sur le fait que les potentialités des actions individuelles et des choix personnels comme facteurs de changement en faveur d'un développement durable sont généralement négligées. L'importance d'une vision du bien commun et la nécessité d'un changement de société sont mises en exergue. Cet intervenant insiste aussi sur l'intérêt que présente la tradition belge du consensus en matière de développement durable.

e. Agriculteurs

Sur 4 groupements consultés, 2 ont répondu.

Vision et position. Elles rappellent que l'environnement, le social et l'économique doivent être pris en compte pour le développement d'une agriculture durable. Par conséquent, les priorités de la politique de développement durable doivent aller vers des produits sains et de qualité, l'utilisation raisonnée des ressources naturelles dont le sol, un code éthique… La protection de l'agriculture à petite échelle et la distribution des bénéfices tout au long des filières de production font aussi partie des priorités du monde agricole. Il est fait aussi référence au rôle important des agriculteurs tant pour nourrir la population que pour gérer la diversité des paysages.

Participation. La sensibilisation comprend des actions d'aide à une agriculture plus naturelle, des publications, des formations.

Implication. Les agriculteurs sont le seul groupe qui insiste non seulement sur sa participation aux conseils et groupes de travail pour préparer les politiques, mais aussi sur son action de suivi des politiques mises en place, pour défendre les intérêts de ses membres.

3. Groupes non représentés au CFDD

a. Autorités locales

i. Communes

Les trois Associations des villes et des communes (de Flandre, de Wallonie, de Bruxelles) ont répondu au questionnaire, en donnant des réponses fort semblables.

Vision. Chacune signale qu'elle se préoccupe de problématiques qui entrent dans le cadre d'un développement durable. Il faut noter que les actions présentées sont quasi exclusivement environnementales.

Position. Les priorités gouvernementales en matière de développement durable devraient être selon elles l'environnement (principalement la politique des déchets, les normes de produits), et l'autonomie des communes. Cette demande se réfère au principe de subsidiarité. L'Association de la ville et des communes de Bruxelles-capitale insiste sur la maîtrise de la mobilité et sur la prise en compte de la spécificité des villes (équipement pour le 3e âge, politique de la jeunesse, suppression des chancres sociaux…), rendue difficile par la structure de l'Etat.

Participation. La sensibilisation prend la forme de publications et de formations sur l'environnement au sens large. Les revendications pour remplir leur rôle comme groupe social sont centrées sur leur demande d'autonomie et d'outils juridiques et financiers. Les associations de communes se considèrent comme les mieux placées pour la mise en œuvre des politiques, les communes étant le niveau de pouvoir le plus proche des problèmes concrets.

Seule l'Association des villes et communes flamandes parle des plans d'Action 21 locaux, qu'elle soutiendrait si les moyens lui en étaient donnés. Rappelons que le plan d'Action 21 adopté à Rio demandait explicitement d'être appliqué dans chaque entité locale.

Les Plans d'Action 21 locaux se différencient des programmes environnementaux classiques parce qu'ils contiennent:

- des actions à long terme engageant plusieurs secteurs et catégories d'acteurs différents;
- des priorités et visions d'avenir définies dans des processus largement participatifs (ONG, employeurs, syndicats, autorités locales, jeunesse…);
- des objectifs communs adoptés par négociation entre les acteurs-clés;
- une évaluation de base des conditions et besoins locaux tant sociaux et économiques qu'environnementaux;
- des procédures de monitoring et de "rapportage" (indicateurs…) pour suivre leurs progrès, qui créent un climat de responsabilité individuelle et collective par rapport aux résultats atteints.

Source: ICLEI (1997).

Une étude faite récemment sur les communes flamandes[1] montre que le thème du développement durable, quand il n'est pas considéré comme sans intérêt ou trop cher, est généralement limité à des questions d'environnement, la gestion des déchets étant souvent la première des actions envisagées. Néanmoins des actions en faveur du climat ou de l'écoconsomation sont aussi soutenues par certaines communes, parfois avec la par-

1. Devuyst D. e.a. (1998).

ticipation d'ONG. Les auteurs font remarquer que la "convention environnement"[1] entre les communes et la Région flamande propose elle-même des actions sur l'eau, les pesticides etc. comme politique de développement durable.

ii. Provinces

Interrogées de façon plus ouverte (lors d'une demande de renseignements quant à l'existence d'un fonctionnaire de développement durable et d'une politique dans ce sens), les provinces ont toutes répondu.

La notion de développement durable est généralement limitée à l'environnement au sens large sauf dans les provinces d'Anvers et de Flandre orientale où le volet social (dans les achats par exemple) est pris en compte.

Une différence doit être faite d'emblée entre les provinces wallonnes et les provinces flamandes parce que celles-ci ont signé avec le gouvernement flamand une "convention environnement" similaire à celle proposée aux communes. Chaque province flamande a donc un coordinateur des actions de développement durable. Les provinces wallonnes agissent par contre sans cadre de référence commun, ni fonctionnaire spécifique.

En Wallonie, les actions des provinces sont d'une part la sensibilisation aux problèmes généraux d'environnement (eau, déchets, nature) et d'autre part, des actions d'utilisation rationnelle de l'énergie dans leurs propres bâtiments. L'expérience de la province de Liège qui a créé une Maison de la qualité de la vie où les services de l'environnement, de l'intégration des immigrés et de la santé sont réunis est à signaler. Le Hainaut par contre ne décrit que des actions de protection de la nature.

En Flandre, les actions de gestion des ressources et de sensibilisation portent aussi sur l'eau, l'énergie… Les fonctionnaires sont formés sur les sujets d'environnement et de développement durable dans les provinces de Flandre occidentale et du Limbourg. La province d'Anvers soutient aussi financièrement des actions de coopération au développement, le travail des associations actives dans ce domaine et dans celui des Plans d'Action 21 locaux.

b. Femmes, jeunes et immigrés

Le questionnaire a été envoyé à divers organismes représentant:

- les femmes (le Centre pour l'égalité des chances a été contacté mais n'a pas répondu[2]);
- les jeunes (les Conseils de la jeunesse des trois communautés linguistiques ont été contactés, aucune réponse n'a été reçue);
- les immigrés (10 centres régionaux pour l'intégration des immigrés ont été contactés, parmi lesquels 3 ont répondu).

1. "Milieuconvenant" ou "milieubeleidsovereenkomst", convention par laquelle les communes s'engagent à mener diverses actions en faveur de l'environnement et d'un développement durable.
2. Une réponse a été reçue au moment où la rédaction de ce rapport était terminée.

Des réponses reçues des centres régionaux pour l'intégration des immigrés, une première provient d'un centre qui se considère comme trop nouvellement créé pour pouvoir répondre aux questions posées. Une autre réponse insiste uniquement sur la nécessité de la prise en compte de l'expérience accumulée par les acteurs de terrain. La troisième réponse insiste principalement sur le changement positif apporté par la récente prise en compte de la problématique de l'intégration des immigrés par les centres régionaux d'intégration. Elle signale des actions de sensibilisation vers les acteurs sociaux concernant la problématique de l'intégration des immigrés.

On peut s'interroger sur le faible taux de réponse de ces trois groupes. Deux caractéristiques leur sont communes:

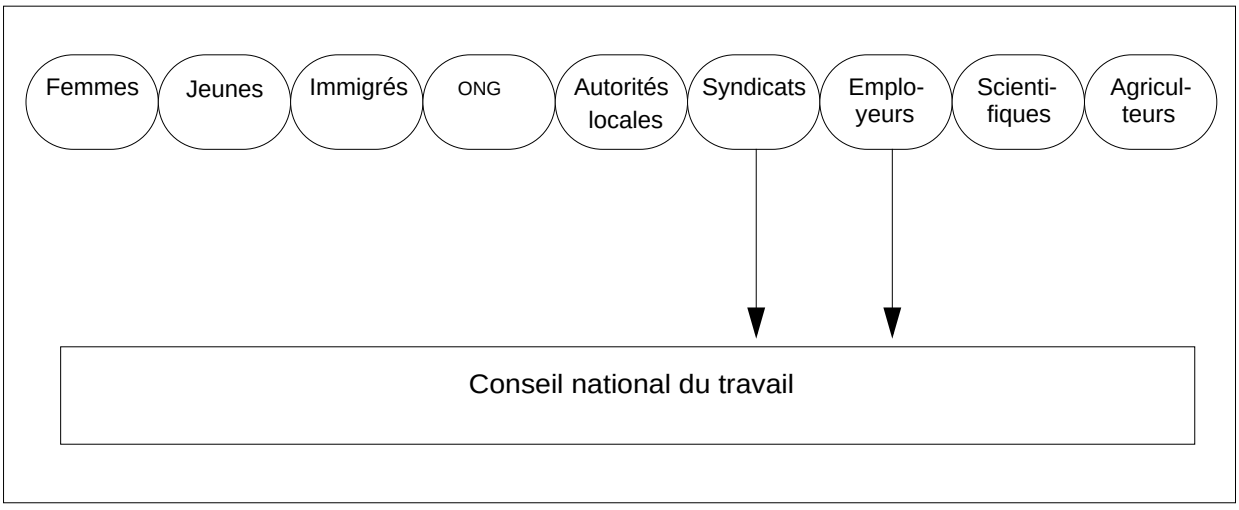
- ni les femmes, ni les jeunes, ni les immigrés ne sont représentés en tant que grand groupe social dans les conseils d'avis, qu'ils soient "classiques" comme le Conseil national du travail ou le Conseil de l'économie ou qu'ils soient "nouveaux" comme le Conseil fédéral du développement durable. Un manque de tradition de participation à la consultation peut être à la base de l'apparent désintérêt de ces groupes;
- les organismes, représentant ces trois groupes, qui ont été contactés à ce stade du travail sont des représentations créées par les autorités; ils ont donc un autre statut que les grands groupes sociaux présents dans les conseils. Une consultation des organisations de base sur le thème d'un développement durable devra être organisée pour pouvoir figurer dans le prochain rapport.

C. Conseils d'avis thématiques

Cette partie donne un aperçu des avis que les trois conseils d'avis - le Conseil national du travail (CNT), le Conseil central de l'économie (CCE) et le Conseil de la consommation (CDC) - ont formulé pendant la période allant de 1992 à mi-1998. Dans la Partie 1, chapitre Cadre institutionnel, la composition et le mandat de ces conseils d'avis sont décrits. Les avis cités sont ceux ayant trait aux quatre thèmes de ce rapport; quelques avis concernent spécifiquement des mesures traitées dans la Partie 3. Les rapports annuels des trois conseils d'avis ont été à la base de l'élaboration de ce texte.

1. Conseil national du travail

FIGURE 60 - Composition du CNT



a. Dimension internationale

Dans les avis du Conseil national du travail (CNT), la dimension internationale est beaucoup plus explicite que dans les avis des autres conseils. Le CNT porte un grand intérêt aux travaux de l'Organisation internationale du travail (OIT). Il a donné des avis sur les textes de l'OIT. L'importance de ses travaux a été confirmée lors de la discussion (1995) du projet de déclaration gouvernementale pour le Sommet mondial sur le développement social ainsi que dans trois avis (1997) consacrés aux travaux et aux actions normatives de l'OIT.

b. Travail de nuit

i. Egalité des chances entre hommes et femmes

Dans un avis (1992) sur une directive européenne en matière de l'égalité des chances entre hommes et femmes, la question centrale était de savoir si la convention de l'OIT de 1980 sur le travail de nuit et cette directive européenne n'étaient pas contradictoires. Au cas où la convention de l'OIT sur le travail de nuit ne tenait pas compte de l'égalité des chances, il aurait fallu l'annuler. Un avis unanime n'a pas été formulé. La Fédération générale des travailleurs de Belgique (FGTB) et la Confédération des syndicats chrétiens (CSC) se sont exprimées contre la suppression de la convention de l'OIT étant donné que les procédures de concertation prévues pour permettre le travail de nuit dans certains cas étaient conformes à la législation belge en cette matière. La Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB) a voulu annuler la convention étant donné que le travail de nuit devrait être interdit de façon générale et ne devrait être autorisé que dans des cas particuliers. Les employeurs étaient pour la suppression de la convention parce qu'elle renforce le droit de veto des syndicats par l'introduction de procédures de concertation.

ii. Travail de nuit et travail en équipes

Le Conseil national du travail a formulé un avis de sa propre initiative (1995) sur le problème du travail de nuit et le travail en équipes. Le CNT a adapté à la législation les conventions collectives de travail (CCT) en cette matière. Il s'agit entre autres:

- de la définition du travail de nuit[1];
- des conditions pour le retour au travail de jour pour des raisons de santé;
- des conditions de transformation du travail de jour en travail de nuit.

Le CNT a également chargé les comités paritaires d'analyser la mesure dans laquelle le travail de nuit pourrait être autorisé pour les femmes, pour certaines professions où elles sont majoritaires.

iii. Notion d'"emploi convenable"

L'interprétation des notions d'"emploi convenable" et travail de nuit a été traitée dans deux avis (1996 et 1997). Les travailleurs étaient d'avis que le refus du travail de nuit ne devrait pas être sanctionné, tandis que les employeurs posaient que dans certaines situations, il devrait être possible de prendre des sanctions.

1. Travail effectué entre 20h et 6h.

c. Travail du dimanche

Le travail du dimanche dans le secteur des meubles et des articles de jardin a fait l'objet de quelques avis (1996, 1997). Les organisations des employeurs, les classes moyennes et les organisations des agriculteurs ont voulu régler le travail du dimanche dans un cadre plus large et faire correspondre les législations économique et sociale. La Fédération des entreprises de Belgique par contre estimait que cette proposition dépassait la demande d'avis et a voulu se limiter strictement à cette question.

d. Travail à domicile[1]

L'OIT avait rédigé un projet de convention à ce sujet sur lequel le CNT a donné un avis (1995). Le CNT a formulé un avis de sa propre initiative (1997) pour que soient supprimées les différences de traitement entre des travailleurs effectuant du travail à domicile et d'autres travailleurs. Lors de la discussion du règlement du travail à domicile, le CNT a souligné le rôle important des comités paritaires.

e. Licenciement collectif

Le licenciement collectif, la fermeture d'entreprises et les aspects du droit social des faillites ont fait l'objet d'un certain nombre d'avis du Conseil national du travail. Un avis de sa propre initiative (1992) portait sur la problématique de l'accompagnement planifié des travailleurs licenciés ou risquant le licenciement.

Dans l'avis (1993) sur la transformation de la directive européenne concernant l'adaptation de la législation en matière de licenciement collectif, le CNT a non seulement traité du projet d'AR mais aussi des CCT qu'il faudrait adapter.

Les procédures d'information et de consultation en cas de licenciement collectif ont fait l'objet d'un avis (1997). Les procédures existantes suffisent mais le contrôle de l'application des procédures devrait être plus sévère. Le CNT a également insisté sur une réglementation au niveau européen.

Dans deux de ses avis le Conseil s'est exprimé sur les aspects de droit social du droit de faillite[2].

Le CNT a donné au Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises un avis annuel sur la cotisation patronale. Un avis unanime (1996) a plaidé pour la coordination des différentes dispositions concernant ce Fonds. La même année, le CNT a proposé que ce Fonds garantisse les indemnisations des travailleurs ayant perdu leur emploi suite à une fermeture d'entreprise pour cause de force majeure et risquant ainsi de perdre leur indemnisation de licenciement.

La ratification d'une convention et d'une recommandation de l'OIT concernant la protection des créances des travailleurs dans le cas où l'employeur se trouve dans l'impossibilité de payer a fait le sujet d'un avis (1993). Le gouvernement a proposé une ratification partielle et le Conseil a soutenu cette proposition. La ratification partielle portait sur la protection de la créance par un fonds de garantie.

1. La réglementation du travail à domicile a été traitée en 1994, 1995 et 1997.
2. 1992: d'initiative, 1993: avis sur un projet de loi.

f. Sécurité sur les lieux de travail

L'utilisation de produits chimiques sur les lieux de travail a fait l'objet de quelques avis (1992, 1994) du CNT sur les conventions et les recommandations de l'OIT en matière de prévention d'accidents industriels graves. Le dernier avis n'a pas été unanime: les employeurs voulaient exclure les pipelines de l'application de la convention de la recommandation, tandis que les travailleurs estimaient qu'il fallait les garder dans le texte.

Le CNT a formulé un avis (1994) à l'occasion d'un avant-projet de loi concernant le bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail. Cet avant-projet visait une réforme de la loi de 1952. Un avis partagé (1996) a été formulé sur un projet d'AR concernant la politique de lutte contre le stress dans les entreprises: les travailleurs souhaitent une réglementation légale, contrairement aux employeurs.

g. Accueil des enfants

i. Congé parental

Dans un avis d'initiative (1992) le CNT a proposé des mesures concrètes pour changer le congé maternel en congé paternel en cas de décès ou d'hospitalisation de la mère. Ultérieurement, le CNT a donné un avis plus élaboré (1997) traitant le droit au congé parental même. La réalité du droit au congé parental est liée à une indemnisation mensuelle minimum.

ii. Financement de l'accueil des enfants

Le CNT a formulé un avis d'initiative (1993) sur l'accueil des enfants à l'occasion de l'accord central du 9 décembre 1992. Cet accord stipulait qu'en 1994 les entreprises devaient verser une contribution au Fonds des équipements collectifs, afin de financer des initiatives concernant l'accueil des enfants. A ce sujet le Conseil a insisté pour que les projets soient soutenus par un accord entre les partenaires sociaux et pour qu'une répartition équilibrée entre les régions soit prévue.

h. Travail des enfants

Le CNT a donné des avis sur le travail des enfants (1993 et 1997) et sur la création d'un conseil du travail concernant le travail des enfants (1996). Le CNT estimait qu'un conseil d'avis séparé pour le travail des enfants n'était pas souhaitable puisque ce conseil aurait la même mission que le CNT, mais pour les enfants. Un fractionnement en plusieurs conseils d'avis exerçant la même mission ne peut mener qu'à un fractionnement des avis et à de petits conseils d'avis ayant un impact limité. Si nécessaire, le CNT peut fair appel à des experts.

Dans un avis (1997) à l'occasion d'un rapport de l'OIT sur le travail des enfants, le CNT a estimé qu'une nouvelle convention sur le travail des enfants serait souhaitable.

i. Travail des étudiants

Quelques avis (1994 et 1995) du CNT portaient sur le travail des étudiants mineurs. Le CNT a formulé un avis (1997) sur une proposition de loi concernant l'adaptation de la législation du travail à la loi sur la majorité. Il s'agissait du droit au revenu mensuel moyen minimum garanti. Le Conseil estimait que le projet de loi s'inscrivait dans les structures de revenu existantes.

j. Déplacements entre le domicile et le lieu de travail

La proposition de loi sur les déplacements entre le domicile et le lieu de travail et sur les plans de transports d'entreprise (1994) a, par un avis unanime, été considérée comme une solution trop restreinte au problème de la mobilité. Le Conseil national du travail était fondamentalement opposée à la proposition de loi et estimait que chaque responsable devrait effectivement assumer sa responsabilité à son propre niveau. Il estime qu'il n'est pas admissible que seuls les travailleurs et les employeurs soient visés. Le CNT était prêt par contre à organiser une action de sensibilisation.

D'initiative, le Conseil a élaboré un deuxième avis (1996) traitant des anomalies des mesures déjà prises. Le CNT a souhaité qu'un débat sur ce thème ainsi qu'une conférence interministérielle soient organisés.

k. Statuts de travail

En ce qui concerne le travail à temps partiel (1992, 1993, 1994 et 1996), le CNT a remarqué dans un des ses avis (1996) que dans la communication du Ministre sur la convention et sur la recommandation de l'OIT, le rôle du travail à temps partiel pour l'économie et la promotion de l'emploi n'avait pas été abordé alors qu'il s'agit d'un aspect important de ces conventions et recommandations internationales.

Quant à l'emploi des jeunes, il existe un avis (1993) sur la discrimination éventuelle vis-à-vis des jeunes suite à la diminution des cotisations sociales pour certains statuts.

Dans un avis (1993) concernant le plan d'embauche des jeunes, le CNT a plaidé pour l'extension de ce plan aux personnes entrant dans le circuit de travail régulier par des actions de réinsertion.

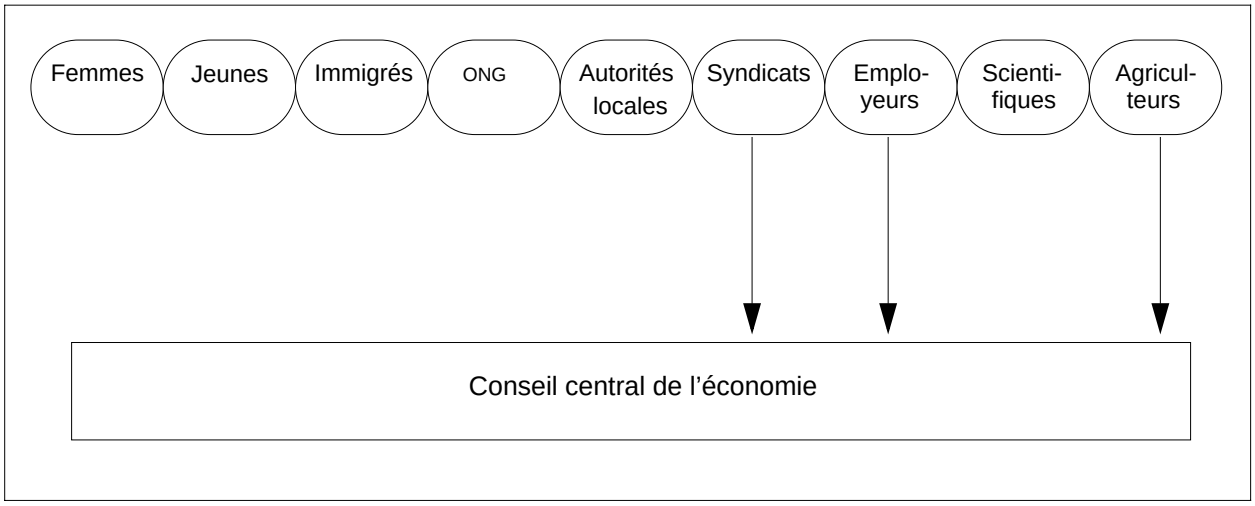
Le CNT a étudié le régime d'apprentissage pour les professions exercées par des travailleurs salariés et a formulé des propositions en faveur d'une amélioration, de sorte que les jeunes ne restent pas dans des circuits parallèles mais qu'ils soient insérés dans le circuit de travail régulier. En 1996 le CNT a formulé un avis sur un avant-projet de loi sur le régime d'apprentissage pour des professions exercées par des travailleurs salariés.

Le CNT a donné un avis (1997) sur un avant-projet de loi concernant le statut d'insertion. Dans cet avis, le conseil se prononce en faveur d'un système fermé, c'est-à-dire un système d'emploi comprenant le contrat d'apprentissage, le contrat de travail, le contrat de formation professionnelle et le contrat d'insertion. Le CNT a voulu réduire la grande diversité de contrats et donc ne pas créer ou maintenir des circuits parallèles[1] à coté du circuit de travail normal.

1. Comme les contrats temporaires, dans lesquels des gens sont embauchés parce que l'employeur ou la personne embauchée remplit certaines conditions, comme par exemple pour les contractuels subsidiés.

2. Conseil central de l'économie

FIGURE 61 - Composition du CCE



a. Ecotaxes

i. En général

Dans ses avis (1992, 1995) sur les écotaxes (voir Partie 3, chapitre Environnement) le Conseil central de l'économie (CCE) a posé que dans leur recherche d'un développement durable, les responsables doivent être guidés par le souci de concilier la politique de protection de l'environnement avec le respect d'une croissance économique optimale. Cette remarque a été répétée entre autres dans l'avis sur les normes de produits.

Le Conseil a reconnu que l'écotaxe constitue un instrument qui peut contribuer à un développement durable mais il a souligné que plusieurs autres instruments peuvent également servir à réaliser le même objectif.

Le manque de base scientifique pour les bilans d'énergie et d'environnement est un problème qui a été signalé dans divers avis.

ii. Ecotaxes sur les pesticides et les produits phytopharmaceutiques (1995)

Le Conseil a proposé de lier les écotaxes aux produits plutôt qu'aux substances actives dans les produits. Les effets nocifs, pour l'homme et l'environnement, des produits devraient être le critère pour l'imposition d'écotaxes. La Commission de suivi des écotaxes utilise une liste de substances actives rédigée sur base de la toxicité. La proposition du Conseil n'a pas été adoptée.

Le Conseil a également demandé de rédiger une liste de produits reprenant, par application, les produits alternatifs moins polluants. Une fois en possession de cette liste, le Conseil a estimé qu'il n'était pas indiqué d'imposer des écotaxes sans qu'il n'y ait d'alternatives plus respectueuses de l'environnement pour certains produits.

iii.Ecotaxes sur les papiers et les cartons

Ces avis[1] avaient trait aux problèmes concernant le contrôle du contenu en fibres recyclées dans le papier et le carton et au champ d'application limité de l'écotaxe sur les flux de déchets ménagers. L'application de l'écotaxe sur le papier et le carton a été reportée plusieurs fois. Quand finalement il a été proposé de limiter cette écotaxe aux flux de déchets ménagers, le Conseil (1998) a estimé que pour le papier de bureau il fallait chercher des solutions alternatives.

iv.Système de collecte volontaire et exemption de l'écotaxe

Plusieurs avis[2] ont démontré que l'industrie voulait développer un système de collecte volontaire afin d'être exemptée de l'écotaxe. Le Conseil a appuyé le point de vue à condition que les accords pour la collecte volontaire remplissent un certain nombre de conditions minimales et que leur exécution soit suffisamment contrôlée.

b. Normes de produits

Le Conseil central de l'économie a formulé un avis d'initiative sur le projet de loi concernant les normes de produits[3]. Dans cet avis, le Conseil estimait qu'il devrait être repris dans la liste des conseils qui donnent un avis sur les propositions de décisions d'exécution de la loi.

Le Conseil estimait qu'un **cadre légal général et cohérent** était souhaitable et il a signalé les incompatibilités éventuelles du projet de loi sur les normes de produits avec:

- le projet de *loi relative aux garanties en matière de sécurité et de santé des travailleurs que doivent présenter les substances, préparations et produits*;
- l'accord de coopération du 30 mai 1996 concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballage.

Le Conseil est d'avis que la loi sur les normes de produits devrait compléter l'accord de coopération. Dans un avis antérieur[4] le Conseil avait posé que **la politique d'emballage et la politique de produits** devraient être considérées comme un ensemble, afin d'éviter que des produits très nocifs dans des emballages respectueux de l'environnement soient préférés à des produits moins nocifs dans des emballages moins respectueux de l'environnement. Comme décrit dans la Partie 3, chapitre Environnement, il s'agit d'un des objectifs du projet de loi sur les normes de produits. L'accord de coopération concerne uniquement l'aspect "déchets" de l'emballage et non les normes de produits pour l'emballage. En plus, l'accord de coopération en matière de déchets d'emballage est un accord entre les régions, dans lequel les pouvoirs fédéraux n'interviennent pas.

1. 1993 et 1994 - avis de la Commission consultative spéciale pour le papier.
2. Avis sur l'écotaxe sur les batteries (1994, 1995), les appareils photographiques jetables (1994), les emballages de boissons (1994, 1995, 1996) et les emballages PVC (1994, 1995), les emballages de dissolvants (1995) et de produits industriels (1994).
3. Avis de 1997 sur le projet de loi concernant les normes de produits en faveur de modes de production et de consommation durables et de la protection de l'environnement et de la santé publique. Voir Partie 3, chapitre Environnement.
4. Avis de 1994 sur les écotaxes pour les produits industriels.

c. Déplacements domicile-travail

En 1993 une brochure *Les plans de transports d'entreprise dans le cadre d'une amélioration de la mobilité* a été réalisée suite à une demande d'avis du Ministre des transports en 1991.

Pour un abonnement de train, l'intervention financière de l'employeur n'est pas liée à une distance minimale. En ce qui concerne un abonnement pour un autre moyen de transport, une distance minimale de 5 km était requise entre le domicile et le lieu de travail. Le Conseil a estimé que (1993) cette condition de distance cause une discrimination entre les travailleurs.

Dans ses avis sur l'augmentation du prix des abonnements de train et l'intervention de l'employeur le Conseil a estimé que les hausses de prix proposées par la SNCB ne sont pas claires. Une justification du pourcentage de l'augmentation fait défaut.

d. Aspects sociaux du commerce international et du secteur intérieur du textile

i. Normes sociales minimales

Les aspects sociaux du commerce international et du secteur national du textile et du vêtement ont été traités dans un rapport (1992-1993) sur le circuit illégal de la confection de la Commission textile et vêtement et dans un avis (1995) sur les clauses sociales dans les accords commerciaux internationaux. Concrètement, il s'agit du respect des normes minimales reprises dans 5 conventions fondamentales de l'OIT (Organisation internationale du travail):

- la liberté d'association syndicale;
- le droit aux négociations collectives;
- l'élimination de la discrimination dans l'emploi et la profession;
- l'interdiction du travail forcé;
- l'interdiction du travail des enfants.

ii. Labels sociaux

La Commission textile et vêtement a proposé d'inciter les consommateurs occidentaux à n'acheter que des produits ayant été fabriqués dans des conditions sociales acceptables. Ces produits peuvent obtenir un label social.

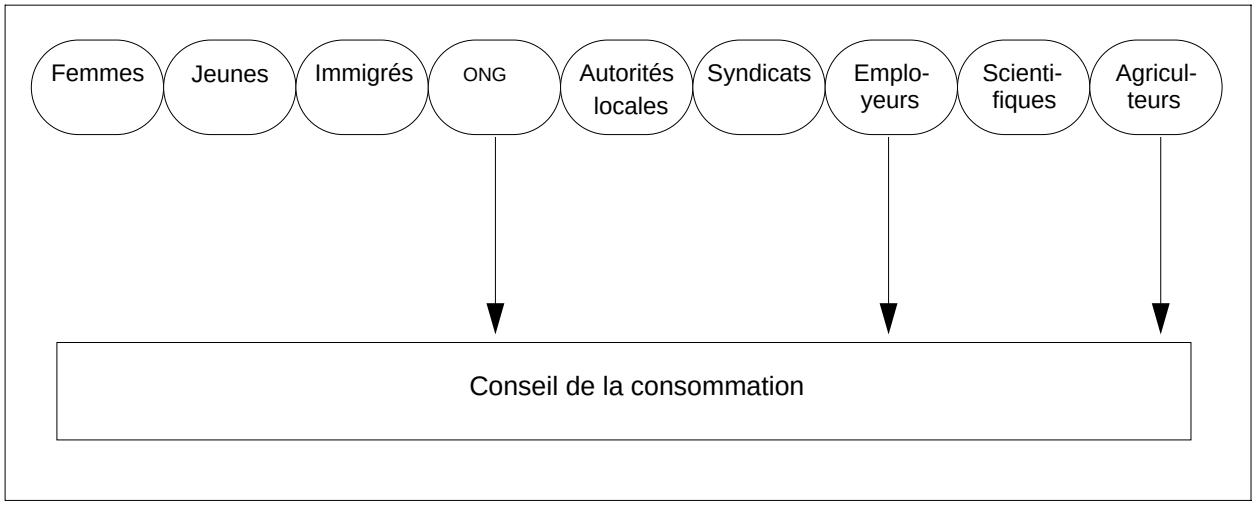
iii. Clauses sociales dans les relations commerciales internationales

Dans un avis (1996) le Conseil central de l'économie a répété la nécessité de reprendre les droits sociaux fondamentaux dans les accords commerciaux et de coopération internationales. Le Conseil s'est également prononcé pour la conclusion d'accords sur la protection de l'environnement et sur des sanctions en cas d'infraction.

Le Conseil a plaidé pour qu'un pays ne puisse s'affilier à l'OMC (Organisation mondiale du commerce) que s'il a souscrit aux conventions de l'OIT en cette matière. Une période transitoire peut être prévue pour les pays en voie de développement.

3. Conseil de la consommation

FIGURE 62 - Composition du CdC



a. Règlement judiciaire des petits litiges

Dans son avis (1992), le Conseil de la consommation (CdC) mettait la priorité sur les arrangements à l'amiable, la simplification de l'accès à la justice et l'aide légale gratuite.

b. Octroi de crédits et endettement

Le Conseil de la consommation a formulé deux avis (1995) sur le thème des centrales de crédit aux personnes privées, notamment sur les centrales négatives[1] et les centrales positives[2]. Les possibilités pour éviter le surendettement des personnes privées ont été analysées et soulignées. Les désavantages des deux systèmes ont été relevés. Ensuite un avis (1997) a été formulé sur un projet d'AR sur l'enregistrement par la Banque nationale de Belgique des crédits à la consommation et des non-paiements en matière de crédit à la consommation et de crédit hypothécaire. Le secteur bancaire a eu une appréciation très négative en matière d'enregistrement des informations sur les crédits accordés. Les autres membres du Conseil étaient d'avis que, malgré son opposition, le secteur bancaire devrait coopérer à l'adaptation et à l'amélioration du projet d'AR.

Le Conseil de la consommation a formulé un avis (1994) sur le surendettement des ménages, en soulignant l'importance des arrangements à l'amiable ainsi que de la prévention.

c. Un compte bancaire pour chacun?

Le CDC a élaboré un avis (1997) sur une charte rédigée par l'Association belge des banques à propos du service bancaire de base. Le Conseil a remarqué avec satisfaction que le phénomène de l'exclusion bancaire a été traité par les pouvoirs publics et par le secteur concerné. Il s'agit en effet d'un thème très sensible dans le cadre de la lutte contre l'exclusion sociale. Cependant, il s'agissait d'une charte volontaire à laquelle toutes les banques n'ont pas souscrit. Les associations des consommateurs conservent des doutes quant à l'efficience de la mise en oeuvre de cette disposition.

1. Les centrales négatives reprennent les informations sur les cas d'impossibilité de paiement.
2. Les centrales positives reprennent les informations sur les crédits octroyés.

d. Ecotaxes

Dans son avis (1993) sur les écotaxes, le Conseil a indiqué que:

- le niveau d'impôt doit être suffisamment élevé et que seuls pouvaient être imposés des produits pour lesquels il existe des alternatives à un prix équitable;
- des actions de sensibilisation et d'information efficaces sont nécessaires, entre autres par l'indication d'informations pertinentes sur les étiquettes des produits;
- lors de l'élaboration des écobilans, il faut tenir compte non seulement des aspects écologiques, mais également de la qualité, de l'hygiène, de la santé publique et de la sécurité;
- il faut veiller aux effets directs et indirects des écotaxes sur le budget des ménages les plus vulnérables.

e. Normes de produits

Dans son avis (1996) sur l'avant-projet de loi sur les normes de produits (voir Partie 3 chapitre Environnement) le Conseil de la consommation a souhaité que la partie sur les substances dangereuses, les préparations et les biocides soit supprimée dans cette loi sans donner de raison explicite. Ceci était d'autant plus remarquable que, dans un avis antérieur sur un projet d'AR concernant l'amiante, le Conseil de la consommation a souligné qu'une attention particulière devrait être prêtée à une réglementation bien lisible et cohérente des substances dangereuses et des préparations.

Dans son avis (1995) sur un projet d'AR concernant les piles et les accus contenant certaines substances dangereuses, le Conseil a insisté sur une réglementation légale des accords sectoriels volontaires et surtout sur sa publication. Le projet de loi sur les normes de produits dans le domaine de la protection de l'environnement reprend une telle réglementation.

f. Information sur les produits par l'étiquetage

i. Consommation d'énergie

L'importance de l'étiquetage, c'est-à-dire les indications légales pour l'information du consommateur a été soulignée dans les avis sur:

- un projet d'AR concernant l'information sur la consommation d'énergie d'appareils électroménagers;
- un projet d'AM réglant l'étiquetage pour un certain nombre d'appareils;
- un projet d'AR concernant les exigences de rendement pour de nouvelles chaudières de chauffage central au mazout et au gaz.

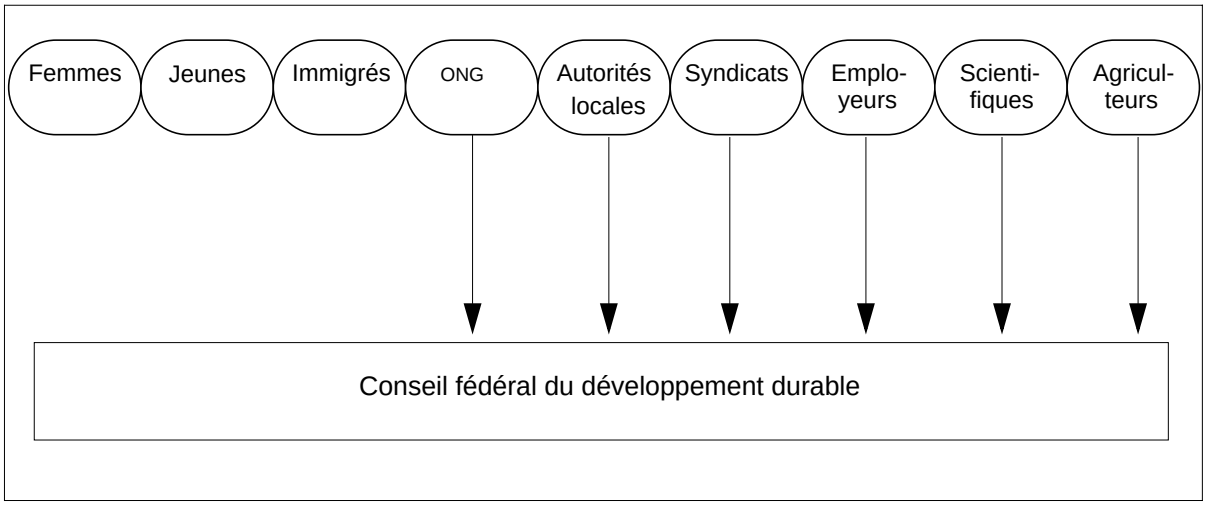
Le Conseil de la consommation a formulé des avis (1997) spécifiques sur 4 projet d'AM concernant l'étiquetage de la consommation énergétique d'appareils électroménagers.

ii. Qualité de la viande de boeuf

L'importance de l'étiquetage a également été traitée dans l'avis (1997) sur la problématique de la viande de boeuf. L'étiquetage doit informer le consommateur sur l'origine et la qualité de cette viande. Le Conseil a souligné que seuls des labels offrant des garanties supplémentaires pour la qualité de la viande seraient autorisés et a demandé de traiter cette matière au niveau de l'UE.

D. Conseil fédéral du développement durable

FIGURE 63 - Composition du CFDD



Le Conseil national du développement durable (CNDD) est devenu le Conseil fédéral du développement durable (CFDD) lors de l'application de la loi *relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable*[1]. Au niveau fédéral, le CFDD est le seul organisme où les groupes sociaux sont représentés dans le but explicite de travailler sur un développement durable. Le CFDD a reçu le même questionnaire que les groupes sociaux (voir page 391).

1. Vision: les textes de référence

La réponse du CFDD à la question sur la vision a été la suivante[2]: ***Objectifs***. *Le Conseil constate que notre société n'évolue pas dans le sens d'un développement durable à cause de déséquilibres majeurs: entre le développement du Nord et du Sud, entre les riches et les pauvres de chaque groupe, entre les hommes et les femmes et entre les hommes et la nature. Ces déséquilibres sont liés entre eux et doivent être traités comme tels, dans leur globalité. La Belgique fait partie des pays qui font un usage excessif des ressources naturelles. Nos modes de production et de consommation et les termes de l'échange au niveau international conduisent à un gaspillage des ressources naturelles et à des inégalités sociales insoutenables et doivent donc être remis en cause.*

1. Loi du 5/05/1997 (MB 18/06/1997).
2. Texte communiqué par le secrétariat du CFDD, octobre 1998, sur la base des termes de référence du CNDD (05/05/95) et de la loi du 05/05/97.

La vision du développement durable développée par le rapport Brundtland[1] rend possibles différentes interprétations. Il a cependant le mérite d'être à la base d'un nouveau projet de société qui part d'une approche intégrée du développement social, économique et environnemental. Le développement durable ne peut être atteint que si les individus, les organisations et les Etats s'inspirent des valeurs humaines comme la solidarité, la citoyenneté, la responsabilité et le respect de la diversité culturelle et biologique. Pour le Conseil, un développement durable n'est pas seulement fait d'une politique d'environnement, mais aussi de stratégies économiques permettant de réorienter les modes de production et de consommation et ainsi mener à une répartition équitable des ressources naturelles.

***Missions**. Le Conseil présente des avis au gouvernement fédéral sur toutes les mesures en relation avec les politiques de développement durable, parmi lesquelles une attention particulière est portée aux engagements internationaux de la Belgique, comme les accords de Rio. Le Conseil est aussi un forum de discussion sur le développement durable et il propose des thèmes de recherches dans ce domaine. En somme, le Conseil prend des initiatives pour impliquer les organismes publics et privés aussi bien que les citoyens dans la réalisation de ces objectifs.*

2. Position

a. Politiques prioritaires

Le secrétariat du CFDD ne pouvait répondre à cette question, seuls les membres étaient habilités à le faire. La synthèse des revendications communes aux réponses des groupes donne une indication précise sur les politiques prioritaires demandées par le CFDD dans son ensemble.

Malgré les questions relativement ciblées qui leur avaient été soumises (voir tableau 41 sur la page 391), les membres des grands groupes sociaux consultés ont, en général, défini leurs priorités dans les termes suivants:

- un cadre légal cohérent et coordonné;
- des instruments (écotaxes, subsides ou accords de branche[2]) pour faire changer les modes de consommation et de production;
- la mise en œuvre des lois existantes et des conventions signées.

b. Contribution du gouvernement fédéral au développement durable

Les grands groupes sociaux représentés voient la loi sur le développement durable comme une avancée positive. Ils formulent aussi une demande pour que le gouvernement dépasse l'étape des études et des plans (sans mesures réglementaires pour les appliquer) et qu'il mette en œuvre des mesures effectives en faveur d'un développement durable.

1. Voir Partie 1, chapitre Cadre conceptuel.
2. Contrat volontaire entre les entreprises d'un secteur et l'Etat. Par exemple: accord de branche en vue de la réduction de la quantité de mercure dans les piles électriques.

3. Participation

A la question portant sur la participation et à la sensibilisation, le CFDD a répondu[1] que *le Conseil n'a pas pour but d'être actif dans le domaine des actions de sensibilisation vers le grand public, ce qui est le domaine des membres du conseil, avec lesquels il ne tient pas à entrer en compétition.*

Les actions de sensibilisation du Conseil se situent plutôt en "seconde ligne" et sont des activités du type forum comme des conférences, des symposiums et des contacts avec les médias. En 1996 une Conférence sur le Droit des générations futures qui rassemblait des orateurs venus du monde entier a été organisée. Environ 700 personnes représentant diverses organisations y ont participé. En 1998 une nouvelle initiative a été lancée: l'organisation de symposiums servant à préparer les avis. Ils s'adressent principalement aux cadres des organisations de la société civile, aux représentants de la communauté scientifique et aux représentants des pouvoirs publics. Le symposium sur: L'influence du clonage des plantes et des animaux sur la biodiversité et le développement durable (4 février 1998) a réuni une centaine de participants. Trois mille personnes ont participé au symposium sur Le Protocole de Kyoto: contrainte ou opportunité (19 mai 1998). Le Conseil a aussi pris diverses initiatives pour faire connaître ses activités en matière de développement durable via les médias, mais jusqu'à présent avec un succès limité.

4. Implication

a. Revendications communes aux grands groupes sociaux représentés au CFDD

La première demande des groupes est que les avis des conseils soient mieux pris en compte (plus que ceux provenant du lobbying). Pour concrétiser cette revendication, l'un des groupes consultés propose que l'apport du CFDD soit structurellement garanti dans chaque dossier d'importance touchant au développement durable.

Ils voudraient aussi que les points de vue des représentants de la société civile soient pris en compte dès les premières étapes de la préparation des politiques.

b. Implication dans la préparation des politiques fédérales et leur mise en œuvre

Le CNDD a remis un total de 12 avis et le CFDD en a actuellement remis 6. Il n'y a pas d'analyse d'ensemble de la façon dont les avis des Conseils ont été pris en compte par le gouvernement. Néanmoins une évaluation a été faite pour certains de ces avis.

1. Texte communiqué par le secrétariat du CFDD, octobre 1998.

i. Avis sur le Plan d'appui scientifique pour une politique de développement durable

En 1998, le CFDD a établi la liste de ses demandes[1] concernant ce plan qui ont été rencontrées par le gouvernement:

- réorientation des activités en cours vers un développement durable;
- attention particulière aux aspects socio-économiques;
- attention particulière à l'aspect interdisciplinaire;
- développement d'un carrefour d'information.

Quant à la demande du CFDD pour que les recherches des SSTC (Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles) soient utiles aux pays en voie de développement, elle n'est rencontrée que par certains programmes (exemple: recherches sur les images satellite).

ii. Avis sur la politique relative aux changements climatiques

Depuis 1992, le CNDD puis le CFDD ont remis plusieurs avis sur la politique énergétique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre[2]. L'avis de 1998 sur la mise en oeuvre du Protocole de Kyoto se base sur ces sources, ainsi que sur les résultats du symposium qu'il a organisé pour le préparer: *Le Protocole de Kyoto: contrainte ou opportunité.* Cet avis relève notamment dans quelle mesure les recommandations faites dans les premiers avis ont été prises en compte par le gouvernement.

Le CFDD regrette tout d'abord que le Programme national belge de réduction des émissions de CO_2 n'ait pas été évalué et revu chaque année comme le recommandait son avis de 1994.

Dans son avis de 1996, le CNDD estimait en effet que le Programme belge CO_2 devait *être fondamentalement revu* et *demandait au Gouvernement et à ses services administratifs d'établir à court terme une série de nouveaux scenarii d'introduction de mesures possibles ayant un impact réel, et de les soumettre à concertation et avis. (…) En particulier, le Conseil souhaitait que les pistes suivantes soient explorées...* Suivait alors une liste de 7 pistes, qui deux ans plus tard ne sont dans l'ensemble pas suivies. Le Conseil estime en effet que:

- la fiscalité énergétique n'a pas été rendue plus "verte";
- la fiscalité sur les transports n'a pas été revue;
- aucun accord sectoriel en matière de changements climatiques n'a été signé;
- la cogénération a pris son essor, mais le potentiel est loin d'être épuisé; le recours au conditionnement d'air est de plus en plus fréquent;
- la promotion de sources d'énergie renouvelables est l'objet de recommandations, de subsidiation;
- il n'a pas été informé de l'adaptation du mécanisme de profit des sociétés de distribution d'énergie pour l'orienter vers une stimulation d'une politique d'utilisation rationnelle de l'énergie;

1. Provenant des avis d'octobre 1996 et de mars 1997.
2. CNDD (1992), CNDD (1994), CNDD (1996) et CFDD (1998).

- la politique de coopération au développement a bien pris en charge 1,68% du budget du Fond mondial pour l'environnement (GEF) mais pas par des moyens nouveaux comme il était prévu.

iii.Avis sur l'avant-projet de loi relative aux normes de produits

Le gouvernement a tenu compte des suggestions du Conseil entre autres au sujet de l'implication d'autres départements ministériels que l'environnement, de la mise en œuvre de la législation européenne et de l'implication des grands groupes sociaux. Le projet spécifie que le Conseil sera tenu au courant des accords sectoriels et de leurs modifications et qu'il pourra faire connaître ses remarques et ses objections.

iv.Avis concernant la réorganisation de la Coopération au développement

Les avis du CFDD ont mené à la prise en compte des dimensions environnement et développement durable dans la Note de politique générale pour la coopération internationale de la Belgique votée par le gouvernement[1]. Le CFDD fait aussi remarquer qu'il a été impliqué dans la préparation des réunions de la Commission du développement durable de l'ONU.

E. Vue d'ensemble du rôle des grands groupes sociaux

Action 21 demande que les grands groupes sociaux (femmes, jeunes, immigrés[2], organisations non gouvernementales (ONG), autorités locales, travailleurs, employeurs, scientifiques et agriculteurs) participent à l'élaboration des objectifs et des politiques de développement durable. C'est pourquoi les auteurs de ce texte ont pris l'initiative de consacrer à cette question une partie spécifique du rapport. La réalisation de cette cinquième partie comporte deux grands volets (le Conseil fédéral du développement durable (CFDD) a contribué à chacun des deux):

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

1. Demandes et visions des grands groupes sociaux

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

1. En décembre 1997.
2. Voir page 389.

Elles convergent notamment sur les points suivants:

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

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

Le CFDD a répondu au même questionnaire que les grands groupes sociaux. Sa vision d'un développement durable est basée sur les textes internationaux de Rio et sa participation implique des actions de sensibilisation (conférences, symposiums). Le CFDD est impliqué dans la préparation de certaines politiques et émet des avis sur les sujets qui touchent au développement durable. Ces avis sont pris en compte de façon variable.

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

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

- Les avis favorables à plus d'intégration des politiques sociale et économique sont nombreux, notamment dans les travaux du Conseil national du travail. Tous les groupes et conseils acceptent que mesures de protection sociale et mesures économiques soient décidées en tenant compte des contraintes existant de part et d'autre. Cependant certaines idées comme les labels sociaux, bien que recommandées par les conseils d'avis et les groupes sociaux, n'ont pas encore dépassé le stade des débats préparatoires à l'élaboration d'une loi.
- Quant à l'intégration des politiques environnementale et économique, elle est mieux acceptée qu'avant la conférence de Rio. Mais les objectifs environnementaux sont toujours subordonnés aux objectifs économiques. Les déterminants d'un éventuel changement de consommation sont donc les critères de coûts financiers que les produits de remplacement pourraient occasionner. Le critère des effets des produits sur l'environnement n'intervient pas. L'idée, par contre, que les politiques économiques auraient à justifier leur coût environnemental n'apparaît jamais dans les avis.

- L'intégration des politiques environnementale et sociale fait, pour sa part, l'objet de peu d'avis. Ce type de politiques et de mesures, poursuivant simultanément des objectifs environnementaux et sociaux, entre largement dans les compétences communautaires, régionales et locales. C'est le cas par exemple de l'éducation à l'environnement ou au développement durable. Mais d'autres liaisons comme celles existant entre les objectifs d'emploi et d'environnement sont encore peu explorées à tous les niveaux, tant par les autorités publiques que par les partenaires sociaux.
- Enfin, l'intégration des trois types de politiques, à laquelle travaille le CFDD, est un exercice complexe. Mais en tant qu'organe où le plus grand nombre de sensibilités différentes sont réunies, le CFDD est bien placé pour encourager cette intégration.

3. Intégration de la fonction consultative fédérale

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

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

Comité de lecture

Marc Mormont, responsable de l'unité socio-économie, environnement et développement de la Fondation universitaire luxembourgeoise.

Les membres du CFDD et son secrétariat.

F. Annexes

1. Liste des groupes contactés par l'entremise du CFDD

ONG: Bureau européen de l'environnement, Centre national pour la coopération au développement, Collectif stratégies alimentaires, SEDIF / Maison de l'Amérique latine, Centre de recherche et d'information des organisations de consommateurs (CRIOC) / Onderzoeks- en informatie centrum van de gebruikersorganisaties (OIVO), Inter-environnement Bruxelles, Inter-environnement wallonie, Wereldsolidariteit, De Wielewaal, Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, Greenpeace, WWF, Bond Beter Leefmilieu.

Travailleurs: Fédération générale des travailleurs de Belgique (FGTB) / Algemeen Belgische Vakverbond (ABVV), Confédération des syndicats chrétiens (CSC) / Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV) et Algemeen Christelijk Werknemersverbond, Algemeen Centrale Liberale Vakbond (ACLVB) / Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB).

Employeurs: Union wallonne des entreprises, Groupement de la sidérurgie, Fédération des entreprises belges, Fédération pétrolière belge, Federatie der Chemische Nijverheid, Organisatie voor zelfstandige Ondernemers, Electrabel, Société coopérative de production d'électricité.

Scientifiques: Université de Liège, Université catholique de Louvain, Université libre de Bruxelles, Universiteit Gent, Vrij Universiteit Brussel, Katholieke Universiteit Leuven.

Agriculteurs: Belgische Boerenbond.

2. Liste des groupes contactés indépendamment

Autorités locales: Association des villes et communes de Wallonie et Association de la ville et des communes de Bruxelles-capitale, Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten v.z.w. ainsi que toutes les provinces.

Femmes: Raad van de Gelijke Kansen voor mannen en vrouwen / Centre pour l'égalité des chances entre hommes et femmes.

Jeunes: Jeugdraad voor de Vlaamse Gemeenschap, Conseil de la jeunesse d'expression française, Conseil de la jeunesse d'expression allemande.

Immigrés: Vlaams Centrum Integratie Migranten (VCIM), Overlegcentrum Integratie Vluchtelingen (OCIV), Centrum Buitenlandse Werknemers (CBW), Centre régional wallon d'intégration de Charleroi, Centre régional wallon d'intégration de La Louvière, Centre régional wallon d'intégration de Liège, Centre régional wallon d'intégration de Mons, Centre régional wallon d'intégration de Namur, Centre régional wallon d'intégration de Verviers, Cellule d'appui intercentres (CACRI), Centre bruxellois d'action interculturelle.

Agriculteurs: Vlaams Agrarisch Centrum, UPA-UDEF, Alliance agricole belge.

G. Bibliographie

Conseil central de l'économie (1993). *Aperçu des activités au cours de la période du 1er août 1992 - 31 juillet 1993*. Bruxelles: CCE.

Conseil central de l'économie (1994). *Aperçu des activités au cours de la période du 1er août 1993 - 31 juillet 1994*. Bruxelles: CCE.

Conseil central de l'économie (1995). *Aperçu des activités au cours de la période du 1er août 1994 - 31 juillet 1995*. Bruxelles: CCE.

Conseil central de l'économie (1996). *Aperçu des activités au cours de la période du 1er août 1995 - 31 juillet 1996*. Bruxelles: CCE.

Conseil central de l'économie. http://www.ccecrb.fgov.be/cce/text/doc11.htm

Conseil central de l'économie (1997). *Avis concernant l'avant-projet de loi relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé*. Bruxelles: CCE.

Conseil de la consommation (1993). *Rapport d'activité du Conseil de la consommation en 1992*. Bruxelles: CdC.

Conseil de la consommation (1994). *Rapport d'activité du Conseil de la consommation en 1993*. Bruxelles: CdC.

Conseil de la consommation (1995). *Rapport d'activité du Conseil de la consommation en 1994*. Bruxelles: CdC.

Conseil de la consommation (1996). *Rapport d'activité du Conseil de la consommation et de ses trois commissions*. Bruxelles: CdC.

Conseil de la consommation (1997). *Rapport d'activité du Conseil de la consommation et de ses trois commissions*. Bruxelles: CdC.

Conseil de la consommation (1998). *Rapport d'activité du Conseil de la consommation et de ses trois commissions*. Bruxelles: CdC.

Conseil fédéral du développement durable. http://www.belspo.be/frdocfdd/index.htm

Conseil national du travail (1994). *Rapport sur l'activité du Conseil 1992-1993*. Bruxelles: CNT.

Conseil national du travail (1996). *Rapport sur l'activité du Conseil 1994-1995*. Bruxelles: CNT.

Conseil national du travail (1998). *Rapport sur l'activité du Conseil 1996-1997*. Bruxelles: CNT.

Devuyst D., Van Wijngaarden T., De Bekker G., Hens L. (1998). *Duurzame ontwikkeling in de Vlaamse steden en gemeenten: een stand van zaken*. Leefmilieu 98-6.

ICLEI (1997). *Local gouvernment implementation of Agenda 21*. Toronto Canada: International council for local environnmental initiatives.

Partie 6 Synthèse du rapport

Comme l'annonce l'avant-propos de ce rapport, cette synthèse apporte une première réponse à la question posée dans son titre. Elle est faite sous forme d'une dizaine de grands constats visant à *ouvrir des débats tournés vers l'avenir et fonder des décisions accroissant la cohérence et l'effectivité des politiques concernant les thèmes considérés*.

Ces constats sont en effet destinés à servir de référence (mais non de référence unique) à la formulation de recommandations ou de décisions favorables à un développement durable en Belgique[1]. De telles formulations supposent des choix de société bien précis, des options spécifiques sur les instruments à utiliser pour les réaliser et des arbitrages entre priorités. La sélection de telles options n'est pas le rôle des techniciens qui sont auteurs de ce rapport analytique. C'est le rôle des des responsables politiques, de la commission interdépartementale de développement durable, des grands groupes sociaux, ou de tout autre citoyen à titre individuel.

Les thèmes choisis dans ce premier rapport sont le changement des modes de consommation, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la protection de l'atmosphère et du milieu marin. Pour faciliter la formulation d'options basées sur une vision intégrée de la politique fédérale actuelle, les constats sont présentés ici, non pas autour de ces pôles thématiques, mais selon les cinq dimensions des actions de développement durable définies dans la Partie 1: conscience planétaire, vision à long terme, intégration des composantes, reconnaissance des incertitudes scientifiques, approche participative et responsable. La définition de ces dimension est brièvement rappelée en tête de chaque division et les constats eux-mêmes figurent juste après en couleur bleue (des informations donnant du relief à ces constats étant éventuellement données dans des encadrés).

Ce premier rapport entame l'application de la loi sur *la coordination de la politique fédérale de développement durable* avec l'analyse des politiques intérieures fédérales qui furent menées de juin 1992 (Rio) à juin 1998. Les rapports ultérieurs traiteront de la politique extérieure. En effet, les politiques de développement durable d'un pays visent notamment l'aide au développement des autres pays mais prennent aussi bien soin de "balayer devant sa propre porte" en pensant aux impacts de nos modes de vie en Belgique sur autrui. C'est ce que souligne aussi le célèbre mot d'ordre des engagements de Rio: *penser globalement, agir localement*. Pour accentuer l'importance de ces **deux** aspects, les constats faits dans cette hypothèse sur chacune des **cinq** dimensions sont à deux niveaux: celui du cadre de pensée globale (notamment mondiale) et celui de l'action de développement proprement dite. Cette méthode de travail produit **dix** constats repris ensemble à la fin de cette dernière partie du rapport, pour apporter une première réponse à la question posée par son titre: les actions menées au niveau fédéral conduisent-elles la Belgique *sur la voie d'un développement durable?*

1. Le préambule du Plan d'Action 21 rassemblait des constats de la communauté internationale sur l'état de l'environnement et du développement. Ces constats de 1992 étaient fortement influencés par le contenu du Rapport Brundtland de 1987. De même, la présente synthèse rassemble des constats relatifs à l'action fédérale belge, en accord avec l'article 3 de la loi *relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable.*

Ces dix constats concernent l'ensemble des collectivités et institutions dont les actions ont été examinées dans ce rapport. Mais ils tiennent compte aussi de la responsabilité particulière des pouvoirs publics face aux exigences nouvelles de la réalisation d'un tel projet. Etant gardiens des engagements souscrits par le Gouvernement belge à Rio, ceux-ci aussi doivent programmer une série d'étapes vers un développement durable pour leur propre transformation interne.

Enfin, deux mises en garde figurent également dans l'avant-propos de ce rapport qu'il est important de rappeler ici:

- ce rapport fournit un premier éclairage des problèmes posés dans une optique de développement durable. Il peut servir de base à un plan fédéral de développement durable à venir mais il ne peut pas se référer à un tel **plan** pour le passé. Ce n'est donc pas une **évaluation** d'impact des politiques de développement durable;
- la démarche de Rio est un apprentissage collectif de la "responsabilité" et non pas une confrontation politique en quête de "culpabilités". Il s'ensuit que cet éclairage des premiers pas effectués et des occasions manquées ne *vise en aucun cas à instruire, avec l'information disponible aujourd'hui, un procès a posteriori contre les responsables politiques des activités passées.*

A. Conscience planétaire

La Belgique fait partie des pays à hauts revenus dont le consommateur moyen exerce une pression disproportionnée, depuis plusieurs décennies, sur le patrimoine planétaire commun. Il lui appartient donc de faire partie du groupe de pays développés qui contribuent à:

- *réduire les différences de niveaux de vie et de mieux répondre aux besoins de la majorité des peuples du monde* (principe 5 de la Déclaration de Rio);
- *conserver, protéger et rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre* (principe 7).

Deux constats peuvent être faits sur les efforts relatifs aux différences de niveaux de vie et pressions de l'économie belge sur le patrimoine planétaire commun:

- l'importance des **engagements internationaux** souscrits en 1992 à Rio ayant été largement sous-estimée par l'ensemble du monde politique et par la société civile, peu de mesures de politique intérieure ont été mises en œuvre;
- une série de travaux à caractère institutionnel ou conceptuel amorcés pendant la période considérée constituent d'indispensables **préalables** à la réalisation de tels engagements, même si la faible visibilité de ces préalables pour le grand public risque de lui faire sous-estimer leur importance.

1. Suivi des engagements de Rio

En Belgique, comme dans d'autres pays, le suivi des grands engagements de développement durable n'a pas reçu beaucoup d'attention. Est-ce le prolongement du manque d'attention à tant de décisions internationales sur des questions environnementales? Est-ce lié à la réduction de l'aide publique au développement enregistrée depuis le début des années 90? Le fait est que ces engagements issus de Rio et leurs prolongements, qu'ils soient juridiquement contraignants (Convention-cadre sur les changements climatiques et Convention sur la diversité biologique) ou politiquement contraignants (Plan d'Action 21 et Déclaration de Rio) sont moins connus et moins observés que ceux relatifs aux grands marchés internationaux[1].

Un aspect de politique intérieure de cette sous-estimation des engagements mondiaux souscrits à Rio est le trop petit nombre d'experts affectés par la Belgique au suivi et à la préparation de certaines négociations, comme celles relatives aux changements climatiques. Un autre aspect est le manque d'engagement des représentants politiques belges sur cette question lors des segments ministériels des négociations internationales relatives au développement durable. C'est d'autant plus regrettable que la Belgique est l'un des 8 pays de l'Union européenne membres de la Commission du développement durable des Nations unies. Compte tenu du mode de fonctionnement de l'Union européenne, des Ministres de petits pays européens peuvent jouer un rôle important en cette matière s'ils sont portés par l'intérêt de leurs concitoyens pour ces questions planétaires[2].

Un conseil consultatif a été mis en place en 1993, rapidement après Rio: le Conseil national du développement durable[3] (voir "Approche participative et responsable" page 431). Il a renforcé les possibilités d'expression structurée de la société civile belge sur ce thème, y compris au niveau international. Mais la matière sur laquelle ce conseil porta ses avis est restée mince notamment parce qu'aucune capacité publique ne fut mise en place au niveau fédéral au cours des cinq années suivantes pour produire une telle matière de façon continue (voir "Adéquation entre objectifs et moyens" page 422), en répondant notamment aux aspects internationaux des engagements de développement durable. Des politiques intérieures visant à relever les défis internationaux de Rio sont pourtant appelées par les évolutions internationales environnementales (dégradation du patrimoine planétaire commun) et sociales (aggravation de la pauvreté de nombreux pays en développement) qui ne se sont guère améliorées de puis Rio.

1. Comme, par exemple, celles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), évoquées au chapitre B de la Partie 1 et celles de la libéralisation du marché de l'électricité évoquées au chapitre F du volet 2 de la Partie 3.
2. Les Pays-Bas ou le Danemark, par exemple, y ont joué chaque année un rôle déterminant pour maintenir ce processus politique en vie depuis Rio.
3. En 1997 son nom a été changé en Conseil fédéral du développement durable.

2. Préalables faiblement visibles mais indispensables

Une série de préalables, tant institutionnels que conceptuels ou scientifiques, sont sans impact immédiat mais indispensables à la satisfaction d'engagements internationaux de développement durable. C'est le cas de la transformation des mécanismes de décision pour (ré)orienter les politiques fédérales dans le sens d'un développement durable qui se retrouve dans l'adoption de la loi *relative à la coordination des politiques fédérales de développement durable* le 5 mai 1997, soit 5 ans exactement après Rio. La préparation, la discussion et l'adoption d'une loi aussi ambitieuse est un processus de longue haleine. Le rapport et le plan fédéraux de développement durable dont elle exige l'élaboration régulière, apporteront un cadre d'analyse et de décisions qui peut renforcer de manière importante la place de la Belgique sur la scène européenne et mondiale. D'autres outils institutionnels mis en place depuis Rio, comme le Comité de coordination des politiques internationales d'environnement (CCPIE), ont fait en sorte que la politique internationale de l'environnement et du développement durable se trouve régulièrement discuté et coordonné avec une efficacité croissante grâce au rodage d'une concertation institutionnalisée entre administrations des différents pouvoirs publics nationaux. De plus, l'ambassadeur itinérant pour l'environnement et le développement durable (nouveau poste créé en 1997) a joué un rôle important au nom de la Belgique dans les forums internationaux. De telles initiatives permettent d'envisager à l'avenir pour ce pays de meilleurs liens entre son propre mode développement et l'objectif d'un mode de développement durable pour le Reste du monde.

La fabrication d'outils conceptuels, scientifiques ou de communication avec le public, qui est également sans impact immédiat mais indispensable, a été entamée. Il s'agit notamment de recherches lancées dans le cadre du Programme d'appui à un développement durable. De tels efforts scientifiques sont en effet nécessaires pour traduire progressivement cette *pensée globale* ou mondiale si abstraite des accords de Rio, en critères ou normes de décisions cohérentes et concrètes. Il s'agit aussi, pour faciliter la communication entre monde scientifique, décideurs et grand public, du développement des indicateurs (rétrospectifs ou prospectifs) de prise de décision en faveur d'un développement durable. De tels indicateurs ne doivent pas seulement servir à situer le développement des entités fédérées en Belgique. Ce rapport montre bien que certaines problématiques d'avenir cruciales pour ce pays (comme la qualité des produits importés et consommés, la prospective en matière d'énergie, etc.) sont largement déterminés par la situation mondiale. Une bonne gestion dans la voie du développement durable nécessite donc de disposer aussi d'indicateurs internationaux. La construction d'un "tableau de bord" composés de tels indicateurs se fait dans le cadre d'un lent et long dialogue, interne et externe au pays[1].

Les efforts faits pour que la Belgique d'après Rio puisse offrir progressivement plus de présence active dans le domaine des négociations internationales sont donc loin d'être négligeables. De tels préalables accroissent les chances de succès des stratégies de développement durable en réduisant au stade de leur phase préparatoire les risques d'incohérence entre instruments politiques déployés et de conflits entre objectifs politiques adoptés (comme l'ouverture des marchés, d'une part, et les protections sociale et environnementale, d'autre part). Leur mise en place est peu visible par le grand public. Les pertes de temps et de moyens dues aux actions insuffisamment préparées ont, par contre, une haute visibilité (surtout sur le plan international). Sous-estimer l'importance

1. Ce document contribue ainsi au test d'un premier tableau de bord concernant la Belgique, dans le cadre d'un processus itératif, qui améliorera sa composition d'un rapport à l'autre et qui s'inscrit dans le cadre des efforts de la CDD.

de préalables à l'action du type de ceux énumérés plus haut est donc aussi "risqué", voire coûteux à long terme, que de sous-estimer l'importance des engagements de Rio.

B. Vision à long terme

La Belgique a pris l'engagement à Rio de contribuer à *satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures* (principe 3). Or la réalisation d'un mode de développement durable conforme à la définition du rapport Brundtland *dépendra de la mesure dans laquelle les citoyens et leaders vivant aux quatre coins du monde sauront développer une vision d'un monde meilleur ainsi que les stratégies, les institutions et la volonté de le réaliser*[1], sur base d'une connaissance et maîtrise suffisante des tendances présentes. Une telle maîtrise dépend largement de la compréhension et de la surveillance des impacts des décisions passées.

Deux grands constats peuvent être faits sur les efforts relatifs au mûrissement de différentes visions de développement durable et à leur concrétisation progressive:

- peu **d'objectifs de développement durable** ont été précisés au niveau fédéral pour les décennies à venir et les quelques rares objectifs ambitieux fixés furent démentis par la modestie **des moyens affectés** à leur réalisation.
- la Belgique fédérale rencontre essentiellement deux obstacles à la pensée de son avenir à long terme: un manque de **culture prospective** et un **manque de documentation systématique sur les fondements passés et présents** des décisions prises.

1. Objectifs ultimes et intermédiaires

Les objectifs "ultimes" du développement durable pour le XXI^{e} siècle inscrits dans les Conventions de Rio et dans Action 21, comme le bannissement de la pauvreté, la protection de l'atmosphère et du milieu marin, la consommation soutenable etc., sont des éléments centraux des visions d'avenir relatives à un développement durable. Ces objectifs ultimes sont certainement pris plus au sérieux aujourd'hui qu'en 1992. Par contre, peu d'objectifs chiffrés à l'échéance d'une décennie, comme les objectifs de Kyoto, qui représentent une étape "intermédiaire" dans les efforts plus ambitieux à réaliser à très long terme, ont été adoptés jusqu'ici. Ces objectifs intermédiaires sont pourtant indispensables pour baliser graduellement le sentier de développement menant à ces objectifs ultimes. Un aperçu synthétique des objectifs relevés sur les différents thèmes est proposé ici, notamment sur base de l'analyse faite dans la Partie 3.

- En matière de consommation, bien que l'objectif ultime des modes de consommation soutenables soit mentionné dans la déclaration gouvernementale de 1995, sa traduction en objectifs intermédiaires concrets n'est pas spécifiée. Ceux-ci auraient pourtant pu guider et stimuler non seulement la politique du gouvernement fédéral, mais aussi les comportements des autres acteurs (consommateurs, producteurs, etc.). En leur absence, les mesures adoptées dans ce domaine ont été prises de façon assez disparate, et les moyens de leur mise en œuvre n'ont pas toujours suivi.

1. *Our common future will depend on the extent to which people and leaders around the world develop the vision of a better world and the strategies, the institutions, and the will to achieve it.* Commission on Global Governance (1995). p.12.

- Avec la réalisation du Rapport général sur la pauvreté (RGP), le suivi de ce RGP au sein des Conférences interministérielles pour l'intégration sociale (CIMIS), et l'accord de coopération entre les instances fédérales, communautaires et régionales concernées, un long chemin a été parcouru. Les fondements institutionnels ont été posés, permettant de faire de la lutte contre la pauvreté un volet permanent de la politique des pouvoirs publics. Il est néanmoins permis de déplorer qu'aucun objectif à long terme n'ait encore été fixé à l'aide d'un indicateur de pauvreté dont l'évolution puisse être contrôlée.
- En ce qui concerne l'atmosphère, la Belgique a souscrit à des engagements intermédiaires relativement ambitieux pour 2000 et 2008-2012. Elle a également fait l'effort de formuler des plans relatifs à l'ozone et au CO_2 pour atteindre ces objectifs. Mais ces plans cumulent le double handicap d'être incomplètement appliqués de ne comprendre pour le moment que des politiques et mesures dont l'application complète ne permettrait probablement pas de réaliser complètement les objectifs.
- En matière de protection du milieu marin, les engagements internationaux souscrits par la Belgique, même s'ils connaissent des difficultés ou des retards d'application importants, sont basés sur une vision à long terme pour des problématiques telles que les rejets de substances dangereuses ou l'eutrophisation. D'autres problématiques, comme la surpêche, restent caractérisées par la prééminence d'intérêts socio-économiques et ne prennent que peu en compte les générations futures dans la gestion des ressources halieutiques.

2. Adéquation entre objectifs et moyens

Dans les cas où des objectifs de développement durable ont été défini, l'analyse effectuée dans la Partie 3 a souligné à plusieurs reprises le manque de moyens affectés à leur réalisation. L'étroitesse des marges budgétaires dans lesquelles le gouvernement a travaillé pour assainir les finances publiques est l'une des raisons de cette lacune. Et le tâtonnement des années de réorganisation administrative qui suivirent les réformes institutionnelles de 1993 en est une autre. A cet égard, même si certains agents ont travaillé sur ce sujet dans toute la mesure de leurs moyens, voire au-delà, un manque de mobilisation de la fonction publique fédérale et de réallocation des budgets pour répondre aux nouveaux objectifs d'un développement durable fut observé. L'accent a été mis plus souvent sur l'annonce d'objectifs ambitieux que sur les améliorations concrètes de la correspondance entre objectifs et moyens disponibles. Ceci a placé a priori l'administration dans une situation d'échec, la privant des forces nécessaires pour "anticiper" et la condamnant ainsi à *attendre qu'un problème devienne aigu avant de l'affronter*[1]. Cette attitude est non seulement contraire à la prudence mais aussi aux visions d'avenir exigeant désormais une adéquation explicite entre politiques et moyens (voir encadré).

1. Stenmans A. (1999). p.381.

La politique et les moyens doivent faire partie d'un même engagement

Ce que sont les missions de l'administration, c'est le pays, par ses institutions responsables (...) qui doit en décider périodiquement, en fonction de l'évolution des besoins de la société et des réponses publiques. Mais une fois ces missions fixées, les moyens nécessaires doivent leur être attribués et cela pendant toute la durée de leur exécution. Dans le cadre du renouveau administratif, le moment est donc venu de sortir de l'approximation et des mesures improvisées dans l'urgence. Désormais arrêter une politique et arrêter les moyens de la réaliser doivent faire partie d'un seul et même engagement. Et si, ultérieurement, les nécessités contraignent à restreindre les moyens, cette restriction doit aller de pair avec une révision des politiques correspondantes.

A l'avenir il ne sera plus possible d'apprécier la qualité des politiques mises en œuvre par un gouvernement sans apprécier également si les moyens qu'il a affectés à ces politiques étaient corrects ou non. C'est une grande différence par rapport à une longue tradition dans laquelle il était courant de vanter le caractère ambitieux d'une politique mais de taire que la politique budgétaire commandait de ne lui appliquer que de trop modestes moyens. C'est un point aussi sur lequel l'Etat aura beaucoup à apprendre de l'expérience acquise de longue date en matière d'allocation de moyens par le secteur privé.

Source: Stenmans A. (1999). p.384.

3. Apprentissage de la décision à long terme

Une condition indispensable à la fabrication des politiques de développement durable à long terme est une bonne connaissance de la situation existante, de ses tendances et des options offertes aux décideurs. Or une caractéristique importante de la matière rassemblée dans ce rapport est de provenir de sources relativement éparpillées et disparates. Les documents politiques (déclarations gouvernementales, notes de politique générale, décisions du conseil des ministres accessibles sur internet...) sont, certes, relativement homogènes et fort utiles. Mais il s'agit des vues des autorités politiques. Ces vues doivent normalement être confrontées aux enjeux des secteurs concernés et à d'autres politiques possibles dans des documents systématiquement réalisés par des spécialistes compétents sur chacune des matières concernées.

Ce type de document est aussi indispensable au public pour lui permettre de comprendre les liens entre actions et implications, objectifs et moyens des décisions prises, qu'aux décideurs pour améliorer progressivement leurs décisions. Ce travail d'analyse politique systématique et détaillée, secteur par secteur et levier par levier, est encore peu effectué en Belgique. La réalisation de ce rapport a donc dû consacrer une très large part de ses efforts à la phase de recherche et de compilation de ces informations diversifiées. S'il avait pu se baser, en amont, sur plus de monographies sectorielles spécialisées, les phases d'analyse, d'intégration et de synthèse de cette information auraient été moins comprimées par la collecte et compilation d'informations et d'autant plus développées.

Le travail du rapport a aussi été rendu plus périlleux par l'absence de ce que l'on pourrait appeler une "culture de la prospective" dans ce pays. Aucune institution scientifique de ce pays, selon nos informations, n'a encore tenté de relier à long et très long terme l'ensemble des thèmes sociaux, économiques et environnementaux traités dans ce rapport. C'est pourquoi ce rapport se limite à une esquisse prospective basée sur une méthode développée aux Pays-Bas par le Conseil scientifique de la politique du gouvernement et enrichie de l'expertise du Bureau fédéral du plan en certaines matières. Si la Belgique souhaite disposer d'une capacité autonome d'exploration de l'avenir, de véritables approches d'analyse politique et de prospective intégrée à long terme devront s'y développer à tous les échelons.

C. Intégration des composantes

En adoptant le Plan d'Action 21, la Belgique a accepté de faire un effort systématique d'intégration des composantes économiques, sociales et environnementales du développement. Il s'agit notamment pour le gouvernement fédéral d'un engagement d'améliorer les interactions entre politiques économiques, sociales, environnementales. Comme le cloisonnement entre départements y fait généralement obstacle, cette exigence d'intégration requiert des améliorations du fonctionnement départemental et interdépartemental des institutions politiques. Ces améliorations graduelles, visant à résoudre les conflits d'objectifs entre départements, participent à l'apprentissage progressif de la prise de décisions en faveur d'un développement durable au même titre que les autres efforts (par exemple ceux des grands groupes sociaux) pour relier entre elles les composantes économiques, sociales et environnementales du développement.

Deux constats relatifs aux efforts d'intégration entre les composantes sociale, écologique et environnementale sont proposés au lecteur à partir des actions concrètes passées en revue et des éléments méthodologiques testés dans ce rapport:

- **l'intégration des actions politiques** a commencé mais semble particulièrement difficile, surtout pour le pôle environnemental. Des obstacles institutionnels sont en voie de réduction grâce à la création d'organes de coordination de la fonction publique.
- **un cadre méthodologique** organisant à plusieurs niveaux d'intégration une matière relative aux trois composantes du développement durable a pu être **élaboré et testé** dans ce rapport pour aider les décideurs à progresser dans la voie d'un développement durable sans préjuger du contenu de leurs décisions.

1. Intégration des actions politiques

a. Débuts d'intégration

L'analyse menée dans la Partie 3 de ce rapport a montré que certains départements ont pris en considération des facteurs économiques, sociaux et environnementaux lors de l'élaboration de mesures ciblées, même si leurs compétences ne relevaient que de l'une de ces trois composantes. Cette forme d'"intégration spontanée" résulte d'une capacité autonome d'agents à s'ouvrir à d'autres problématiques que celles dont ils sont chargés. Elle les amène à chercher conseil sur celles-ci à l'extérieur de leur propre département, lequel, à juste titre, n'est spécialisé que dans sa propre branche. Ce début d'intégration peut se renforcer progressivement au fur et à mesure que des enjeux de développement durable seront mis à l'agenda politique avec une priorité suffisante. Mais une série d'obstacles existent manifestement aussi sur la voie de cette intégration spontanée comme le montrent les éléments rassemblés aux points suivants.

b. Difficultés d'intégration

L'analyse menée dans ce rapport a également montré que l'intégration est la dimension du développement durable la plus difficile à concrétiser dans les actions politiques. A ce constat général, ce rapport joint des constats plus spécifiques concernant les différents thèmes examinés.

- L'intégration de certains problèmes sociaux posés en aval de l'acte de consommation (problèmes d'endettement, effets sur la santé de certaines consommations...) dans les décisions prises en matière de consommation s'est améliorée au cours des dernières années. Les mesures qui y ont contribué ont été prises pour protéger les droits des consommateurs dans le marché intérieur européen. En revanche, la prise en compte des problèmes sociaux posés en amont de la consommation (non-respect des droits du travail) et des problèmes environnementaux posés en amont et en aval de la consommation reste lacunaire.
- En ce qui concerne la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, d'importantes mesures ont été prises sur le plan de la santé, de l'emploi, de l'économie, de la justice, de l'énergie, des transports et de l'agriculture. Ces mesures n'ont pas toujours été décidées au niveau des CIMIS. Leur préparation et leur mise en oeuvre ont pris un temps important, les marges de manoeuvre politique des autorités publiques étant largement déterminées par les conditions de coopération internes aux administrations fédérales et externes avec les entités fédérées. Il est donc nécessaire de garder une attention constante à l'égard de ce thème (notamment par la politique de l'emploi), essentiellement pour la sortir de la marginalité par rapport à la politique et la prise de décisions socio-économiques.
- Quant à l'atmosphère, l'élaboration conjointe de plans concernant sa protection avec d'autres départements constitue certes un effort d'intégration important. Mais l'existence et l'application d'autres plans, souvent prioritaires, dont les objectifs entrent en contradiction avec les premiers posent questions. Le rapport de l'OCDE sur la Belgique relève à cet égard l'exemple du secteur des transports en soulignant qu'*on* (y) *a souvent attribué une importance secondaire aux préoccupations d'environnement.* Ce type de hiérarchisation des préoccupations a des impacts sur l'arbitrage entre les moyens consacrés aux infrastructures publiques et privées mises à la disposition du public et, donc, sur l'accessibilité des différentes options de consommation (exemple: la dégradation des transports publics).
- En ce qui concerne la protection du milieu marin, il n'existe que peu d'intégration avec les autres politiques et peu de mesures ont été prises pour l'améliorer. Les préoccupations de protection et de gestion durable du milieu marin sont absentes des politiques conduites par nombre de départements qui exercent pourtant une influence importante sur ce milieu. C'est d'autant plus regrettable que ceux-ci disposent de leviers importants (économie, fiscalité, justice et sécurité) pour une amélioration de la protection du milieu marin ou gèrent des domaines (transports, énergie) qui sont à l'origine de pressions importantes sur le milieu marin. Un soutien positif est toutefois apporté par certaines des mesures prises dans les domaines de la santé, de l'environnement et de l'agriculture qui sont susceptibles de diminuer certaines de ces pressions, même si les objectifs de ces mesures ne se réfèrent pas explicitement à la protection du milieu marin.

Le processus d'intégration des composantes du développement en Belgique est manifestement influencé par une différence de performance et d'histoire entre les évolution des politiques sociales et environnementales. Les performances de la Belgique dans le domaine de l'environnement sont telles que l'OCDE n'hésite pas à parler *d'un retard à rattraper par rapport à un certain nombre d'autres pays membres de l'OCDE*[1]. Les performances de la Belgique sur le plan social stricto sensu sont, par contre, parmi les meilleures au monde[2]. Ceci dit, les politiques fédérales de pauvreté ont une assise ancienne et solide mais elles sont peu tournées vers l'intégration économique et environnementale. Les politiques fédérales d'environnement, par contre, sont déjà plus imprégnées de la nécessité de satisfaire aux cinq exigences de développement durable mises en évidence par ce rapport. Elles présentent néanmoins encore peu de véritables liens avec les politiques sociales. Quant au pôle économique des politiques de développement durable, il a fait l'objet de peu d'attention de la part du gouvernement, et sa complémentarité avec les pôles social et environnemental du développement a donc été insuffisamment exploitée.

c. Coordination et découpage des compétences

Les mécanismes de coordination et d'intégration des politiques fédérales entre elles sont insuffisants en nombre. Lorsqu'ils existent, ils disposent aussi de trop peu de moyens logistiques pour surmonter les cloisonnements interdépartementaux. Un mécanisme de concertation interne favorable à plus d'intégration a été créé avec l'installation en septembre 1997 de la Commission interdépartementale du développement durable. Son rôle principal est en effet de renforcer la coordination et la cohérence des politiques fédérales de développement durable. L'outil principal de cette intégration est le plan quadriennal de développement durable qui sera désormais élaboré et géré par cette commission. Cette commission a commencé à créer des liens entre administrations, favorisant ainsi une sorte de "mise en réseau" de l'administration, mobilisée autour de la réalisation du plan d'Action 21 par-delà le cloisonnement des compétences.

Une autre condition importante d'intégration des politiques est néanmoins posée au niveau du découpage des compétences départementales et ministérielles fédérales. Ce découpage traduit la reconnaissance (ou non) du rôle fédérateur du projet de développement durable par rapport à une série de problématiques. L'environnement et la responsabilité centrale en matière de développement durable ont été confiés jusqu'ici à un même membre de l'équipe gouvernementale fédérale[3]. Sans le couplage de ces deux compétences, le manque d'intégration des composantes environnementales dans les autres politiques aurait probablement été encore plus marqué. Cependant, cette double compétence aurait pu être valorisée plus pleinement si elle avait été confiée à un ministre pesant d'un poids plus lourd dans l'équipe gouvernementale. En effet, la plupart des leviers importants (fiscalité, énergie, transports, agriculture…) pour diminuer les pressions exercées sur l'environnement ou pour la mise en œuvre d'un développement durable sont actuellement sous la responsabilité d'autres membres de l'équipe gouvernementale d'un rang plus élevé. Cette forme de "soumission formelle" de l'environnement et du développement durable à autres thèmes politiques a vraisemblablement un impact sur le rang de priorité accordé à l'intégration des composantes du développement durable.

1. OCDE (1998).
2. La Belgique est toujours le, ou l'un des, pays le(s) mieux classé(s) au monde selon le critère de l'équité dans la distribution des revenus.
3. Bien qu'en 1995 certains aspects du développement durable ont été transférés au Ministre de la politique scientifique et au Secrétaire d'Etat à la coopération au développement.

Le partage des compétences rend aussi la mise en oeuvre du développement durable plus difficile en certaines matières requérant une coopération quasi-continuelle avec les communautés et les régions. Le constat de l'OCDE selon lequel l'intégration des préoccupations d'environnement dans les politiques sectorielles n'en est qu'à ses débuts en Belgique[1] souligne que la Belgique est, à cet égard, dans une situation particulières, liée à la structure de son Etat fédéral. Un exemple type est celui de la politique des transports: *En particulier, l'intégration des politiques des transports et des politiques d'environnement est particulièrement difficile dans la mesure où la responsabilité des politiques de transport incombe essentiellement aux autorités fédérales tandis que l'utilisation des sols, la mobilité et la planification environnementale relève en grande partie des administrations régionales et locales.*[2] Pour chaque stratégie ou grappe de mesures visant à assurer un développement durable sur son territoire, la Belgique doit choisir l'échelon territorial sur lequelle elles doivent être définies et s'appliquer. Cette recherche participe également au rodage progressif des nouveaux mécanismes de complémentarité et de solidarité entre niveau fédéral, entités fédérées et niveaux locaux.

2. Intégration sur le plan méthodologique

Lorsque des actions sont insuffisamment intégrées c'est aussi souvent parce qu'une attention insuffisante a été accordée au cadre de pensée (cadre global ou cloisonné) dans lesquels elles ont été préparées. En d'autres termes, la question du décloisonnement des composantes du développement durable se pose autant au niveau des actions politiques (y compris celles commentées au point précédent) qu'au niveau des travaux scientifiques des techniciens et experts servant de références à ces actions. La façon dont les auteurs de ce rapport ont organisé sa matière pour favoriser ce décloisonnement n'est peut-être pas la meilleure possible mais elle permet au moins de faire trois constatations montrant que des avancées dans cette voie sont possibles.

La première constatation est que le travail sur chaque pôle peut déborder du cadre de la principale discipline concernée par ce pôle sans cesser de respecter les autres disciplines. Cet effort d'intégration entre disciplines est tantôt simplement de la **pluridisciplinarité** des types d'expertise rassemblés dans une même équipe, tantôt de **l'interdisciplinarité**. Ces notions sont souvent confondues par erreur (voir l'encadré). Les efforts d'interdisciplinarité permettent, par exemple, d'intégrer des dégradations écologiques observés et prévisibles dans l'analyse et la prospective des évolutions économiques, comme cela est fait en différents endroits du présent rapport.

La seconde constatation est que ces efforts d'intégration des apports de plusieurs disciplines ne suffisent pas pour réaliser un rapport comme celui-ci. Il s'agit en effet de faire le lien entre des niveaux d'investigation aussi différents que le niveau conceptuel et institutionnel, la description globale de la situation sur base d'indicateurs, l'analyse globale des actions collectives sur base de documents politiques (au sens large) et une approche prospective sur base de travaux scientifiques. Pour traverser tous ces niveaux et en déduire des constats permettant de réorienter l'action, c'est une démarche de type **transdisciplinaire** qui est exigée. Elle est complémentaire aux deux précédentes catégories d'efforts (tout en étant souvent confondues avec elles à tort) mais seule capable de rendre toute cette matière accessible aux "décideurs collectifs ou individuels" évoqués en tête de cette Partie 6.

1. OCDE (1998). p.156.
2. OCDE (1998). p.156.

Pluridisciplinarité

La **pluridisciplinarité** est la rencontre de spécialistes de plusieurs disciplines différentes pour produire ensemble un travail bénéficiant des éclairages distinctement apportés par chacune d'elles. Elle exige non seulement les mêmes qualités que tout travail en équipe mais, en outre, des efforts de pédagogie et d'écoute supplémentaires pour surmonter les difficultés de communication engendrées par les différences de formation.

Interdisciplinarité

L'**interdisciplinarité** est la recherche de liens systématiques entre les sujets traités et de méthodes scientifiques nouvelles pour traiter ces liens à divers degrés. Elle demande à chacun de s'initier à d'autres disciplines et de pouvoir débattre des hypothèses scientifiques sur lesquelles repose sa propre discipline pour accroître la rigueur du travail de l'équipe. L'interdisciplinarité peut se produire à trois niveaux: le niveau de la science appliquée, le niveau épistémologique ou le niveau de la naissance de nouvelles disciplines (comme l'économie de l'environnement et l'économie écologique).

Transdisciplinarité

La **transdisciplinarité** se nourrit des apports de la connaissance scientifique, en ce compris ses apports pluri- et interdisciplinaires les plus novateurs, *pour améliorer la compréhension du monde présent* en vue de fournir aux *décideurs individuels ou collectifs une capacité de prise en compte de toutes les données d'un problème* avant de décider En l'absence de *transdisciplinarité*, chaque décideur risque de devenir de plus en plus incompétent face à la diversité des avis d'excellents spécialistes puisque, *sur le plan technique, l'intersection entre les différents domaines du savoir est un ensemble vide.* (...) *La transdisciplinarité, comme le préfixe "trans" l'indique, concerne ce qui est à la fois entre les disciplines, à travers les différentes disciplines et au-delà de toute discipline.(...) Elle s'intéresse à la dynamique engendrée par l'action de plusieurs niveaux de réalité à la fois.*

Source: Nicolescu B. (1996).

La troisième constatation porte sur le caractère à la fois "novateur" et "inachevé" du cadre méthodologique de ce rapport. Il est novateur parce qu'il constitue le premier test d'un cadre méthodologique "organisant" la présentation d'informations relatives à tous ces thèmes et niveaux d'investigation différents pour faciliter la prise de décisions. Mais il n'est pas "achevé" puisque ce premier test comporte inévitablement des options pragmatiques à affiner dans les rapports suivants. Ce côté expérimental de l'entreprise n'empêche ni la rigueur des techniciens-auteurs ni leur respect des libertés démocratiques des acteurs. L'enjeu principal de la mise au point graduelle d'un tel cadre méthodologique est de parvenir à éclairer les zones de convergence et d'intégration possibles des décisions en faveur d'un développement durable, sans préjuger du contenu spécifique des compromis politiques que souhaiteront faire les décideurs sur la base de cet éclairage.

D. Reconnaissance des incertitudes scientifiques

Dans un contexte dominé par l'incertitude et la nécessité d'affronter des risques nouveaux, le besoin de réflexions scientifiques et de décisions politiques étroitement articulées les unes aux autres est plus grand qu'aux époques où l'avenir semblait pouvoir être déduit d'extrapolations des tendances en cours. La détection des signes de ruptures des équilibres sociaux, environnementaux ou économiques est donc devenu une tâche importante, tant pour la communauté scientifique que pour les autres grands groupes sociaux et les responsables politiques. Dans un tel contexte, les gouvernements ont pris à Rio l'engagement d'adopter des attitudes de précaution face aux signes qui permettent de détecter des risques graves ou irréversibles.

Le double constat fait par ce rapport à propos de l'attitude face à l'incertitude scientifique en Belgique est le suivant:

- tout en respectant la spécificité des compétences scientifiques et politiques, les **interactions entre les approches scientifiques et politiques** des enjeux du développement durable sont rendues de plus en plus nécessaires par la complexité scientifique des questions posées et l'ampleur des risques associés, d'une part, et par le besoin d'arbitrage explicite entre les priorités politiques, d'autre part;
- une **nouvelle approche de la planification stratégique** des décisions collectives est naissante, ancrée dans les possibilités d'apprentissage continuel des systèmes politiques et faisant intervenir de nouvelles formes de collaboration entre décideurs et représentants des grands groupes sociaux de la société civile.

1. Efforts d'objectivation des risques

Tant les résultats des recherches scientifiques que les débats rendus possibles par la mise de ces résultats à la disposition du grand public sont des outils essentiels des politiques de développement durable. L'objectivation des risques présents et futurs requiert une collecte et un traitement de l'information plus systématiques que ceux dont la Belgique dispose aujourd'hui. Les premières mesures prises et recensées dans la Partie 3 ont souffert de cette lacune, tout en étant appelées par la nécessité de la mise en oeuvre de engagements de développement durable. Une série de tensions ont ainsi été observées entre les intentions de départ de ces mesures et leur possibilité de mise en œuvre.

- En matière de consommation, l'incertitude scientifique a freiné l'application de certaines mesures, tant sur les impacts environnementaux des modes de consommation actuels que sur les conséquences économiques et sociales des mesures à prendre pour les rendre plus soutenables. L'exemple le plus évident est certainement celui de la loi sur les écotaxes. Il met en avant la nécessité de développer une expertise économique permettant, par exemple, de faire la part des contraintes liées aux réglementations européennes dans le contexte du marché intérieur, des possibilités d'adoption de politiques coordonnées au niveau européen, des risques de pertes de compétitivité pour des entreprises belges et des avantages compétitifs que pourraient apporter à terme à la Belgique d'autres initiatives nationales plus contraignantes en terme de protection de l'environnement.

- En faisant réaliser le Rapport général sur la pauvreté (RGP), les autorités fédérales ont tenté de mettre en évidence les risques liée aux incertitudes et aux conséquences de la pauvreté. Les organisations représentant les pauvres dans ce cadre (appelées Associations partenaires du RGP) ont ainsi confronté les autorités à une série de problèmes qui, sans elles, ne seraient vraissemblablement pas montées à l'agenda politique, ou alors plus lentement. Mais un travail de suivi est nécessaire pour assurer que les solutions politiques apportées par les autorités répondent bien aux besoins de ceux qui sont en situation de pauvreté, correspondent à l'évolution des connaissances et perceptions scientifiques en cette matière et s'appuient sur un consensus social suffisant.
- Les engagements de la Convention-cadre sur les changements climatiques et plusieurs engagements internationaux relatifs à la protection du milieu marin sont fortement guidés par le principe de précaution. Bien que de tels engagements aient été pris par la Belgique, les politiques analysées dans ce rapport pouvant avoir une incidence sur les milieux atmosphérique et marin ne sont que rarement inspirées par ce principe. Des efforts supplémentaires sont donc à faire tant pour prendre en compte les risques déjà connus et recensés que pour approfondir les connaissance les concernant. On constate en effet que certains travaux scientifiques (relatifs aux changements climatiques, par exemple) sont encore largement méconnus par l'opinion publique, que la compréhension scientifique du fonctionnement des écosystèmes (marins par exemple) reste lacunaire et que les répercussions des activités humaine sur ceux-ci restent caractérisées par un haut niveau d'incertitude scientifique. De tels efforts sont en partie à l'agenda du Plan d'appui scientifique à une politique de développement durable (PADD).

2. Nouvelle planification stratégique

La notion de stratégie ou de plan a évolué tout au long du XX^{e} siècle. Ce rapport n'en traite guère parce que, s'il précède un plan de développement durable, il ne suit aucun plan de développement durable et n'a donc rien à rapporter à ce sujet. Sur l'un au moins des sujets traités (le climat), le constat peut être fait d'un plan thématique publié en 1994 et resté quasiment lettre morte. Il serait absurde d'en conclure, néanmoins, que "les plans" ne servent à rien. Toutes les parties du présent rapport soulignent en effet la nécessité de faire face aux incertitudes non seulement par des efforts supplémentaires de recherche scientifique mais aussi en définissant des directions stratégiques et des séquences temporelles pour organiser l'action. Il est donc nécessaire de tirer les leçons des échecs passés, notamment en matière de planification.

Le rapport montre clairement que les déficit d'anticipation de l'avenir à long et très long terme ne concernent pas la précision des résultats économiques visés, ni les détails techniques des mesures à prendre pour les atteindre. Le grand défi à relever par la Belgique dans l'élaboration d'un plan fédéral de développement durable est celui de la cohérence et de la participation. C'est, en quelques sortes, le même défi que celui lancé à la Communauté internationale par le plan d'Action 21: réussir simultanément un plan de développement durable cohérent pour tous les secteurs concernés et un plan rencontrant l'adhésion de ceux qui seront ses acteurs (et pas seulement de ceux qui ont été ses auteurs). En d'autres termes, selon la nouvelle approche du futur, *le processus de construction et de mise en œuvre de la décision devient aussi important que la décision elle-même*[1].

1. Bailly J-P (1998). p.38.

En se basant notamment sur Action 21 (A21; 8.4.b), un "plan de développement durable" peut être défini comme un cadre de décisions publiques et privées remplissant les cinq conditions du développement durable (visions planétaire et de long terme, intégration des composantes, lien entre incertitude et précaution, participation et responsabilisation). Ainsi, le plan qui sera adopté par le gouvernement ne sera pas réalisé exclusivement dans le monde des décideurs et des experts et fera intervenir, par diverses formes de consultations, le partenariat avec la société civile dont traite le point suivant.

E. Approche participative et responsable

Les impacts des problèmes de développement durable ont une série de caractéristiques qui, malgré leur extrême gravité (voire leur irréversibilité), rendent leur perception par le grand public plus difficile que celle des enjeux sociaux, environnementaux et économiques classiques. Non seulement ces impacts comportent d'importantes marges d'incertitude, mais, en outre, ils sont collectifs, diffus et fréquemment éloignés de l'observateur dans l'espace et dans le temps. Les acteurs sociaux se mobilisent d'autant moins spontanément sur de telles causes. C'est pourquoi les mécanismes de participation et de responsabilisation ont une importance aussi cruciale dans le suivi de Rio.

Une liste de grands groupes sociaux extérieurs à l'action gouvernementale et intergouvernementale a été définie par Action 21: groupes des femmes, des jeunes, des populations autochtones (remplacées ici par allochtones), des organisations non gouvernementales (ONG), des autorités locales, des travailleurs (ou leurs syndicats), des commerçants et industriels (employeurs), des scientifiques, des agriculteurs. La participation réelle (et pas seulement formelle) de ces groupes sociaux à la prise de décision, ainsi qu'une une large participation du public au débat relatif à ces décisions, sont considérés par le plan d'Action 21 comme des conditions sine qua non de la réalisation de ce plan de développement. Leur organisation au niveau collectif se fait notamment dans le cadre des procédures de consultations et autres actions des conseils d'avis thématiques ou de développement durable proprement dit.

Le double constat fait dans ce rapport sur la participation des grands groupes sociaux aux décisions, tant dans les conseils thématiques relatifs aux grandes composantes du développement durable que dans le conseil fédéral du développement durable (CFDD) est le suivant:

- l'activité des processus de consultation est intense et ses résultats sont abondant mais **aucun mécanisme n'a été prévu** pour créer entre tous ces conseils des passerelles accroissant la cohérence des avis donnés aux gouvernants par la société civile dans son ensemble pour augmenter leurs chances de succès.
- une **différence de culture participative** est constatée entre différentes catégories de grands groupes sociaux selon leur histoire. Les groupes engagés dans les conseils de concertation sociale depuis plusieurs décennies et ceux entrés plus récemment dans des conseils traitant d'enjeux de développement durable ont développé une pensée plus ou moins intégrée sur le développement durable. Les grands groupes sociaux qui en Belgique ne sont pas repris en tant que groupes dans ces conseils n'ont pas encore établi de liens entre leurs revendication et les enjeux de ce projet.

1. Mécanismes de reliance

Le processus de consultation de la société civile connaît une intense activité au niveau fédéral et produit de nombreux avis intéressants. Des efforts d'intégration sont faits afin d'établir progressivement des liens entre les aspects sociaux, économiques et environnementaux des politiques de développement durable qu'ils examinent. Mais les résultats de ces efforts sont différents selon les types de politiques. Ici aussi, les politiques environnementales marquent le pas par rapport aux politiques sociales. L'exigence d'une intégration entre mesures de protection sociale et mesures économiques est fort présente alors que l'attitude à l'égard des mesures environnementales est toujours subordonnée aux critères économiques.

L'intégration des trois types de politiques (économique, sociale et environnementale) à laquelle travaille le Conseil fédéral du développement durable apparaît comme un exercice particulièrement complexe. En tant qu'organe où le plus grand nombre de sensibilités différentes sont réunies, le CFDD est bien placé pour encourager cette intégration. Mais la question des segmentations et des passerelles existantes et à introduire entre organes de consultation et de concertation concerne tous les conseils. La mise en commun de leur expérience et la prise en compte de leur large représentativité de la société civile devrait permettre de trouver des formules pour gagner en cohésion dans leur expression sur les enjeux de développement durable.

2. Différences de culture participative

Les grands groupes sociaux ont tous marqué un intérêt pour un développement durable dans leurs réponses. Mais certains groupes n'ont pas de texte de référence sur lequel baser leur conception du développement durable. D'autres le voient encore comme un projet essentiellement d'ordre environnemental. Les uns sont engagés dans la concertation et la consultation sociale dans de nombreux conseils depuis des décennies et les autres ne sont consultés que dans certains d'entre eux depuis la conférence de Rio. Cela accroît le risque de confusion dans les discussions relatives aux nombreuses composantes thématiques du projet global d'un développement durable. Mais cette diversité est aussi un facteur de mouvement qui permet aux personnes et aux groupes ayant des cadres de pensée différents sur le développement durable de s'ouvrir les uns aux autres et de progresser grâce à cette ouverture.

Des grands groupes sociaux comme les femmes, les jeunes et les populations d'origine étrangères ne sont pas représentés en tant que tels dans ces conseils. L'absence de représentation dans les débats relatifs au développement durable d'associations constituées dans la cadre de la lutte contre la pauvreté des dernières décennies (comme les Associations partenaires du RGP ou d'autres) doit également être notée. Cette absence réduit la chance que de tels groupes s'intéressent au projet de développement durable et l'enrichissent de leur propre expérience. Elle risque aussi de contribuer à reléguer en queue de priorités une série de défis de société les concernant au premier chef et pris en compte par Action 21. La forme la plus adéquate pour la représentation de chaque groupe reste donc un important sujet de débat.

F. Vers un développement durable?

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

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

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

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

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

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

G. Bibliographie

Action 21: voir Nations unies (1993).

Bailly J-P. (1998). *Prospective, débat, décision publique. Avis du Conseil économique et social.* article de J-P. Bailly, rapporteur au nom de la Commission spéciale du plan. Revue Futuribles, octobre, n° 235.

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).

Commission on Global Governance (1995). *Our Global neighbourhood.* Oxford: Oxford University Press.

Rapport Brundtland (1987) voir CMED (1987).

Nations unies (1993). *Action 21. Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. Déclaration de principe relative aux forêts.* Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED). Genève: Nations unies.

Nicolescu B. (1996). *La transdisciplinarité.* http://perso.club-internet.fr/nicol/ciret/vision.htm (5/05/1998). Extrait de: Nicolescu B. *La transdisciplinarité.*Paris: Editions du Rocher – Collection "Transdisciplinarité".

OCDE (1998). *Examen des performances environnementales - Belgique.* Paris: OCDE.

Stenmans A. (1999). *La transformation de la fonction administrative en Belgique. Administration publique et société.* Bruxelles: Editions du CRISP.

Annexes

A. Loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable

ALBERT II, Roi des Belges,
A tous, présents et à venir, Salut.

Les Chambres ont adopté et Nous sanctionnons ce qui suit :

Chapitre I^er^. - Dispositions générales

Article 1er. La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2. Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par :

1° développement durable : le développement axé sur la satisfaction des besoins actuels, sans compromettre celle des besoins des générations futures, et dont la réalisation nécessite un processus de changements adaptant l'utilisation des ressources, l'affectation des investissements, le ciblage du développement technologique et les structures institutionnelles aux besoins tant actuels que futurs;

2° Action 21 : le plan d'action, adopté à la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (Rio de Janeiro, 1992), qui aborde les problèmes actuels urgents et cherche aussi à préparer le monde aux défis du 21e siècle;

3° Ministre : le Ministre ou le Secrétaire d'Etat compétent pour l'Environnement;

4° Conseil : le Conseil fédéral du Développement durable;

5° Commission : la Commission interdépartementale pour le développement durable;

6° Bureau fédéral du Plan : le Bureau fédéral du Plan créé par la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses.

Chapitre II. - Du Plan fédéral de Développement durable

Art. 3. 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. Ce plan, structuré suivant la classification de l'Action 21, 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 oeuvre. 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.

Art. 4. 1er. L'avant-projet de plan est préparé par le Bureau fédéral du Plan suivant les orientations de la Commission. La Commission présente simultanément l'avant-projet de plan aux Chambres législatives, au Conseil et aux gouvernements des Régions et des Communautés.

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.

3. Dans les nonante jours suivant la communication de l'avant-projet de plan, le Conseil communique son avis motivé sur l'avant-projet.

4. Dans les soixante jours suivant l'échéance du délai visé au paragraphe 3, la Commission examine les avis rendus et rédige le projet de plan. Elle communique au Conseil des Ministres le projet de plan ainsi que les avis.

Art. 5. 1er. Le Roi fixe le plan par arrêté délibéré en Conseil des Ministres. Il donne les motifs pour lesquels il a été dérogé à l'avis du Conseil. Le plan est publié par extrait au Moniteur belge.

2. Le plan est communiqué aux Chambres législatives, au Conseil et aux gouvernements des Régions et des Communautés ainsi qu'à toutes les instances internationales officielles dont notre pays fait partie et qui sont une émanation de la Conférence de Rio ou y sont associées.

3. Le Roi fixe les mesures permettant de donner au plan la notoriété la plus étendue possible.

Art. 6. Un plan est arrêté pour la première fois au plus tard dans les trente mois à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi. Tout nouveau plan est arrêté trois mois au moins avant l'expiration de la période couverte par le plan en cours.

Chapitre III. - Du Rapport fédéral de Développement durable

Art. 7. Le Bureau fédéral du Plan établit tous les deux ans un rapport fédéral sur le développement durable, ci-après dénommé "le rapport". Dans le cadre du développement durable, ce rapport comprend :

1° une description, une analyse et une évaluation de la situation existante en Belgique en rapport avec les développements au plan international;

2° une description, une analyse et une évaluation de la politique menée en matière de développement durable;

3° une description du développement prévu en cas de politique inchangée et en cas de changement de politique suivant des hypothèses pertinentes.

Art. 8. Le rapport est communiqué à la Commission et au Ministre qui l'adresse au Conseil des Ministres, aux Chambres législatives, au Conseil et aux gouvernements des Régions et des Communautés ainsi qu'à toutes les instances internationales officielles dont notre pays fait partie et qui sont une émanation de la Conférence de Rio ou y sont associées. Le Ministre fixe la liste d'autres destinataires du rapport et prend les mesures visant à en assurer la publicité la plus large.

Art. 9. Un rapport est rédigé pour la première fois au plus tard dans les dix-huit mois à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Chapitre IV. - Du Conseil fédéral du Développement durable

Art. 10. Il est créé un conseil fédéral du développement durable.

Art. 11. 1er. Sans préjudice de ses autres missions visées par la présente loi, le Conseil a pour mission :

a) d'émettre des avis sur toutes mesures relatives à la politique fédérale de développement durable prises ou envisagées par l'autorité fédérale, notamment en exécution des engagements internationaux de la Belgique;

b) d'être un forum de discussion sur le développement durable;

c) de proposer des recherches dans tous les domaines ayant trait au développement durable;

d) susciter la participation la plus large des organismes publics et privés ainsi que celle des citoyens à la réalisation de ces objectifs.

2. Le Conseil remplit les missions visées au paragraphe 1er de sa propre initiative ou à la demande des Ministres ou Secrétaires d'Etat, de la Chambre des Représentants et du Sénat.

3. Il peut faire appel aux administrations et organismes publics fédéraux pour l'assister dans l'accomplissement de ses missions. Il peut consulter toute personne dont la collaboration est jugée utile pour l'examen de certaines questions.

4. Le Conseil rend un avis dans les trois mois de la demande. En cas d'urgence, un délai plus court peut être prescrit par celui qui demande l'avis. Ce délai ne peut toutefois être inférieur à deux semaines.

5. Le Conseil rédige un rapport annuel de ses activités. Ce rapport est adressé au Conseil des Ministres, aux Chambres législatives et aux assemblées et gouvernements des Régions et des Communautés.

6. Le gouvernement indique les motifs pour lesquels il est éventuellement dérogé à l'avis du Conseil.

Art. 12. 1er. Le Conseil est composé comme suit :

a) un président d'honneur;

b) un président;

c) trois vice-présidents;

d) six membres représentant les organisations non gouvernementales compétentes en matière de protection de l'environnement, choisis parmi les candidats proposés sur une liste double, pour moitié par les fédérations régionales, et pour moitié par les organisations internationales représentées en Belgique;

e) six membres représentant les organisations non gouvernementales compétentes en matière de coopération au développement, choisis parmi les candidats proposés sur une liste double, par les fédérations reconnues représentatives par le Roi;

f) deux membres représentant les organisations non gouvernementales compétentes en matière de défense des intérêts des consommateurs, choisis parmi les candidats proposés sur une liste double, par les organisations représentatives de la défense des consommateurs siégeant au Conseil de la Consommation;

g) six membres appartenant aux organisations représentatives des travailleurs choisis parmi les candidats proposés sur une liste double par les organisations représentées au Conseil central de l'Economie;

h) six membres appartenant aux organisations représentatives des employeurs choisis parmi les candidats proposés sur une liste double par les organisations représentées au Conseil central de l'Economie qui sont représentatives de l'industrie, du commerce et de l'artisanat;

i) deux membres représentant les producteurs d'énergie choisis parmi les candidats proposés sur une liste double, par les organisations représentatives siégeant au Comité de Contrôle de l'Electricité et du Gaz;

j) six membres appartenant au monde scientifique proposés, de commun accord, par le Ministre ou le Secrétaire d'Etat qui a l'Environnement dans ses attributions, le Ministre ou Secrétaire d'Etat qui a la Coopération au Développement dans ses attributions et le Ministre ou Secrétaire d'Etat qui a la Politique scientifique dans ses attributions;

k) un représentant de chaque Ministre ou Secrétaire d'Etat;

l) chaque Région et chaque Communauté sont priées de désigner un représentant.

2. Les membres visés au 1er, a) à j), sont nommés par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, pour une période renouvelable de quatre ans.

3. Les membres visés au 1er, a), k) et l), ont voix consultative.

4. Le bureau est composé des membres visés au 1er,
a) un président d'honneur,
b) un président et
c) trois vice-présidents.

Art. 13. Le Conseil arrête son règlement d'ordre intérieur. Ce règlement doit notamment prévoir des dispositions concernant :

1° les organes par lesquels le Conseil assure ses missions;

2° les modalités de convocation et de délibération;

3° la publication des actes;

4° la périodicité des réunions.

Ce règlement est soumis à l'approbation du Roi.

Art. 14. Le gouvernement met à la disposition du Conseil un secrétariat permanent qui comprend des agents ayant une formation administrative et des agents ayant une formation scientifique. Pour pourvoir ce secrétariat en personnel, le gouvernement peut faire appel notamment à du personnel spécialisé, statutaire ou contractuel. Le Conseil est associé à la sélection de ce personnel. Le secrétariat est placé sous l'autorité du Bureau.

Art. 15. Le Conseil dispose d'une dotation à la charge du budget fédéral, imputée, à parts égales, sur les crédits des Affaires sociales, Santé publique et Environnement, les crédits des services du Premier ministre et les crédits de la Coopération au Développement.

Chapitre V - Commission interdépartementale du Développement durable

Art. 16. Il est institué, sous la responsabilité du Ministre, une Commission interdépartementale pour le développement durable composée d'un représentant de chaque membre du gouvernement fédéral, ainsi que d'un représentant du Bureau fédéral du Plan. Chaque gouvernement régional et communautaire sera invité à désigner également un membre à la Commission. A l'exception des membres désignés par les gouvernements respectifs des Communautés et des Régions, les membres de la Commission sont nommés par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des Ministres. Ils sont nommés pour une durée de quatre ans et leur mandat est renouvelable. Les représentants du gouvernement fédéral sont tenus de rédiger chaque année un rapport sur la politique de développement durable et sur la mise en oeuvre du plan dans les administrations et organismes publics fédéraux, qu'ils représentent. Le Ministre ou son représentant est président de droit de la Commission. Les représentants du Ministre ou Secrétaire d'Etat chargé de la Coopération au Développement et du Ministre ou Secrétaire d'Etat chargé de la Politique scientifique sont vice-présidents de droit de la Commission. Le représentant du Bureau fédéral du Plan assure le secrétariat. Ils forment ensemble le bureau. Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les règles générales relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Commission, y compris les règles de coopération avec le Bureau fédéral du Plan.

Art. 17. Sans préjudice de ses autres missions visées par la présente loi, la Commission a pour missions :

1° de donner des orientations au Bureau fédéral du Plan dans ses missions visées par la présente loi et de veiller à leur bon déroulement;

2° de définir les missions des administrations et organismes publics fédéraux sous forme d'un protocole de coopération reprenant au moins des dispositions relatives aux normes méthodologiques de référence, les directives générales et les délais recommandés d'exécution des missions;

3° de coordonner les rapports annuels des représentants du gouvernement fédéral sur la politique de développement durable et sur la mise en oeuvre du plan dans chaque administration et organisme public fédéral.

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, confier à la Commission toute autre mission relative au développement durable.

Art. 18. La Commission peut charger un ou plusieurs de ses membres de l'exécution de missions spécifiques et créer des groupes de travail.

La Commission peut se faire assister par des experts externes.

Art. 19. La Commission établit, avant le 31 mars, un rapport annuel des activités de l'année écoulée. Ce rapport est adressé à tous les membres du Gouvernement fédéral, aux Chambres législatives et au Conseil.

Chapitre VI. - Modification de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses

Art. 20. A l'article 127 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses, il est inséré un 4 rédigé comme suit :

"§4. Le Bureau fédéral du Plan est chargé de participer à la coordination et à la mise en oeuvre des différents aspects de la politique fédérale de développement durable telle que définie par la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale en matière de développement durable."

Art. 21. L'arrêté royal du 12 octobre 1993 créant un Conseil national du Développement durable est abrogé.

Promulguons la présente loi, ordonnons qu'elle soit revêtue du sceau de l'Etat et publiée par le Moniteur belge.

Donné à Bruxelles, le 5 mai 1997.

ALBERT

Par le Roi :

Le Premier Ministre, J.-L. DEHAENE

Le Ministre de l'Economie, E. DI RUPO

Le Ministre de la Politique scientifique, Y. YLIEFF

Le Ministre de la Santé publique, M. COLLA

La Ministre des Affaires sociales, Mme M. DE GALAN

Le Secrétaire d'Etat à la Coopération au Développement, R. MOREELS

Le Secrétaire d'Etat à l'Environnement, J. PEETERS

Scellé du sceau de l'Etat : Le Ministre de la Justice, S. DE CLERCK[1]

1. MB 18/06/1997.

B. Liste des sigles utilisés dans le rapport

Sigle	Signification
˚C	Degré Celsius
g	Microgramme
A21	Action 21
AAL	Agriculture axée sur le niveau local
AAM	Agriculture axée sur le niveau mondial
ACP	Afrique, Caraibes, Pacifique
AEE	Autorité européenne de l'espace
AGCD	Administration générale de la coopération au développement
AGNU	Assemblée générale des Nations unies
AIE	Agence internationale de l'énergie
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
ALE	Agence locale pour l'emploi
ALTENER	Actions spécifiques en faveur d'une plus grande pénétration des énergies renouvelables
AM	Arrêté ministériel
AMINAL	Administration flamande pour la gestion de l'environnement, de la nature, du sol et de l'eau (Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer)
APD	Aide aux pays en développement
AR	Arrêté royal
ASBL	Association sans but lucratif
BEF	Franc belge
BfP	Bureau fédéral du Plan
BIRD	Banque mondiale
CC	Comité de contrôle (Energie)
CCC	Commission communautaire commune
CCE	Commission économique pour l'Europe (ONU)
CCE	Conseil central de l'économie
CCPIE	Comité de coordination des politiques internationales d'environnement
CCT	Convention collective de travail
CdC	Conseil de la consommation
CDD	Commission du développement durable (ONU)
CE	Communauté européenne
CEE	Communauté économique européenne
CELINE	Cellule interrégionale de l'environnement
CESRW	Conseil économique et social de la Région wallonne
CFC	Chlorofluorocarbures
CFDD	Conseil fédéral pour le développement durable
CGEE	Comité de gestion des entreprises d'électricité
CGSLB	Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique
CH_4	Méthane
CIDD	Commission interdépartementale du développement durable

CIE	Conférence interministérielle de l'environnement
CIEM	Conseil international pour l'exploration des mers
CIJ	Cour internationale de justice
CIMIS	Conférence interministérielle pour l'intégration sociale
CIPS	Commission interministérielle de la politique scientifique
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvage menacées d'extinction (Convention on International Trade in Endangered Species of wild Fauna and Flora)
CLRTAP	Convention sur la pollution transfrontière à longue distance (Convention on Long Range Transboundary Air Pollution)
CME	Conseil mondial de l'énergie
CMED	Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Commission Brundtland)
CNACED	Conseil national d'avis sur le climat, l'environnement et le développement
CNDD	Conseil national du développement durable
CNT	Conseil national du travail
CNUCED	Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement
CNUED	Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (Rio)
CNUEH	Centre des Nations unies pour les établissements humains
CO	Monoxyde de carbone
CO_2	Dioxyde de Carbone
CoCoF	Commission de la communauté française
CONCERE	Concertation Etat-régions sur l'énergie
COV	Composés organiques volatils
COV-NM	COV non méthaniques
CPAS	Centre public d'aide sociale
CRD	Commission régionale de développement
CRIOC	Centre de recherche et d'information des organisations de consommateurs
CSC	Confédération des syndicats chrétiens
CSH	Conseil supérieur de l'hygiène
CV	Cheval vapeur
CWEDD	Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable
DDT	Dichloryldiphenyltrichloroéthane
DG	Direction générale
DGRNE	Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement (Région wallonne)
DPSIR	Forces directrices, pressions, état, impact, réponse (Drivers, pressure, state, impact, response)
e.a.	et autres
ECOSOC	Conseil économique et social (ONU)
ECU	Unité monétaire européenne
ECU	Unité Monétaire Européenne (European Currency Unit)
EIA	Agence d'information sur l'énergie (Energy Information Agency)
EMAS	Système de gestion de l'environnement et d'audit environnemental (Environmental management and audit scheme)
EN	Norme européenne (European Norm)
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine

EU	Union européenne (European Union)
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (Food and Agriculture Organization)
FEB	Fédération des entreprises de Belgique
FGTB	Fédération générale des travailleurs de Belgique
FIDA	Fond international de développement agricole
FMI	Fond monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population
FOREM	Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l'emploi
g	Gramme
G-77	groupe des 77 (pays les plus pauvres du monde)
G7	Groupe des 7 (pays les plus industrialisés)
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (General Agreement on Tariffs and Trade)
GBq	Gigabecquerel
GEF	Fond pour l'environnemement mondial (Global Environment Facility)
GIEC	Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat
GJ	Gigajoule
GPL	Gaz de pétrole liquéfié
h	heure
H_2O	Eau
HA	Hectare
HAP	Hydrocarbure aromatique polycyclique
HCDH	Haut commissariat aux droits de l'homme
HCR	Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés
HFC	Hydro-fluorocarbone
HIVA	Institut supérieur du travail, Louvain (Hoger Instituut voor de Arbeid)
Horeca	Hôtels, restaurants, cafés
IBN	Institut belge de normalisation
ICLEI	Conseil international pour les initiatives écologiques locales (International Council for Local Environment Initiatives)
IEV	Institut d'expertise vétérinaire
IGDA	Inspection générale des denrées alimentaires
IHE	Institut d'hygiène et d'épidémiologie
INS	Institut national de statistique
IPCC	Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (Intergovernmental Panel on Climate Change)
IPH	Index de pauvreté humaine
ISO	Organisation internationale de standardisation (International Standart Organization)
Jep	Jury d'éthique publicitaire
kg	Kilogramme
km^2	Kilomètre carré
km^3	Kilomètre cube
kPa	Kilo Pascal
kt	Kilotonne

KUL	Université catholique de Leuven (Katholieke Universiteit Leuven)
kV	Kilo volt
kWh	Kilowatt heure
LEGES	Limitation des émissions de gaz à effet de serre
LRTAP	Pollution de l'air transfrontière à longue distance (Long Range Transboundary Air Pollution)
LSRI	Loi spéciale de réforme des institutions
m^2	Mètre carré
m^3	Mètre cube
MARPOL	Convention pour la prévention de la pollution en mer par les navires
MASSPE	Ministère des affaires sociales, santé publique et de l'environnement
MB	Moniteur belge
MiNa-Raad	Conseil flamand pour l'environnement et la nature (Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen)
MIRA 1	Rapport sur la nature et l'environnement en Flandre, Apprendre pour changer (Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen, Leren om te keren)
MIRA 2	Deuxième rapport sur la nature et l'environnement en Flandre (Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen)
MIRA-T	Rapport sur la nature et l'environnement en Flandre, thèmes (Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen, Thema's)
MJ	Mégajoule
MNZ	Commission technique mer du Nord
Mt	Megatonne
Mtep	Mégatonne équivalent pétrole
MW	Mégawatt
N_2	Azote
N_2O	Hémioxyde d'azote
NH_3	Ammoniaque
NO	Monoxyde d'azote
NO_2	Dioxyde d'Azote
NO_x	Oxyde d'azote
O_2	Oxygène
O_3	Ozone
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OBE	Organisation belge d'étalonnage
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONDRAF	Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles
ONEm	Office national de l'emploi
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies

ONUDI	Organisation des Nations unies pour le développement industriel
ORBEM	Office régional bruxellois pour l'emploi
OSPAR	Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est
PAC	Politique agricole commune
PACT	Action pilotes pour les transports combinés (Pilot Actions for Combined Transport)
PADD	Plan d'appui scientique à une politique de développement durable
PAM	Programme alimentaire mondial
PCB	Polychlorobiphényl
PCP	Politique commune de la pêche
PCT	Polychloroterphényl
PEDD	Plan d'environnement pour le développement durable
PFC	Perfluorocarbone
PIB	Produit intérieur brut
PIC	Procédure de consentement informé préalable (Prior informed consent procedure)
PM	Particulate matter (très petites particules en suspension dans l'air)
PME	Petites et moyennes entreprises
PNB	Produit national brut
PNUCID	Programme des Nations unies pour le contrôle international des drogues
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
POP	Polluant organique persistant
ppmv	Parts par million en volume
PPP	Parité de pouvoir d'achat
PRD	Plan régional de développement
PVC	Polychlorure de vinyl
R&D	Recherche et développement
RGP	Rapport général sur la pauvreté
RGPT	Règlement général pour la protection du travail
SE / AGNU	Session extraordinaire / Assemblée générale des Nations unies
SERV	Conseil économique et social de Flandre (Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen)
SF_6	Hexafluorure de soufre
SNCB	Société nationale des chemins de fer belges
SO_2	Dioxyde de soufre
SSTC	Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles
TAC	Prises totales admissibles (Total allowed catches)
TBT	Tributyl-étain
Tep	Tonne équivalent pétrole
TGV	Train à grande vitesse
TGV	Turbine gaz-vapeur
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
TWh	Terawattheure
UCL	Université catholique de Louvain-La-Neuve
UE	Union européenne
UFSIA	Facultés universitaires St Ignace Anvers (Universitaire Faculteit Sint-Ignatius Antwerpen)

UGB	Unité de gros bétail
UGMM	Unité de gestion du modèle mathématique de la Mer du Nord
UICN	Union Internationale pour la conservation de la nature
UIT	Union internationale des télécommunications
ULB	Université libre de Bruxelles
UME	Union monétaire européenne
UNDP	Programme des Nations unies pour le développement (United Nations Development Programme)
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
URE	Utilisation rationelle de l'énergie
USD	Dollars US (United States' dollars)
VDAB	Service flamand de placement et de formation professionnelle (Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding)
VGC	Commission communautaire flamande (Vlaams Gemeenschapscommissie)
VIPO	Veuves, invalides, pensionnés et orphelins
VITO	Institut flamand de recherche technologique (Vlaamse Instelling voor Technologisch onderzoek)
VMM	Société flamande de l'environnement (Vlaamse Milieumaatschappij)
VODO	Concertation flamande pour le développement durable (Vlaams overleg duurzame ontwikkeling)
VUB	Université libre de Bruxelles, néerlandophone (Vrije Universiteit van Brussel)
WBCSD	Conseil mondial des entreprises pour le développement durable (World Business Council for Sustainable Development)
WEC	Conseil mondial de l’énergie (World Energy Council)
WRR	Conseil scientifique de la politique du gouvernement (Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid)
WWF	Fond mondial pour la nature (World Wide Fund for Nature ou World Wildlife Fund)
ZEE	Zone économique exclusive

Unités du système international

Facteur	Nom	Symbole	Facteur	Nom	Symbole
10^{24}	yotta	Y	10^{-1}	deci (dixième)	d
10^{21}	zetta	Z	10^{-2}	centi (centième)	c
10^{18}	exa	E	10^{-3}	milli (millième)	m
10^{15}	peta	P	10^{-6}	micro (millionième)	
10^{12}	tera (million de milliards)	T	10^{-9}	nano	n
10^{9}	giga (milliard)	G	10^{-12}	pico	p
10^{6}	mega (million)	M	10^{-15}	femto	f
10^{3}	kilo (mille)	k	10^{-18}	atto	a
10^{2}	hecto (cent)	h	10^{-21}	zepto	z
10^{1}	deca (dix)	da	10^{-24}	yocto	y