Développement Durable

Rapport fédéral 2015

Rendre nos consommations et nos productions soutenables

Rapport fédéral sur le développement durable 2015

Prospective

Synthèse et recommandations

Bureau fédéral du Plan

Task force développement durable

.be

Rendre nos consommations et nos productions soutenables

Rapport fédéral sur le développement durable 2015
Prospective

Synthèse et recommandations

Mars 2015

Task force développement durable

Le Bureau fédéral du Plan

Le Bureau fédéral du Plan (BFP) est un organisme d'intérêt public. Il réalise des études et des prévisions sur des questions de politique économique, sociale, environnementale et leur intégration dans une perspective de développement durable. A cette fin, le BFP rassemble et analyse des données, explore les évolutions plausibles, identifie des alternatives, évalue les conséquences des politiques et formule des propositions.

Son expertise scientifique est mise à la disposition du gouvernement, du Parlement, des interlocuteurs sociaux ainsi que des institutions nationales et internationales. Le BFP assure à ses travaux une large diffusion. Les résultats de ses recherches sont portés à la connaissance de la collectivité et contribuent au débat démocratique.

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

Le Rapport fédéral sur le développement durable 2015 présente la prospective. La récolte des données pour le Rapport a été clôturée à la mi-2014.

Les membres de la Task force développement durable ayant participé à la réalisation de ce Rapport sont: Mathijs Buts, Patricia Delbaere, Jean-Maurice Frère, Nadine Gouzée (Adjointe du responsable de la direction sectorielle, chargée des projets de développement durable jusqu'au 31 janvier 2015), Alain Henry (Coordinateur de la Task force développement durable à partir de février 2015), Dimi Jottier, Johan Pauwels, Sylvie Varlez. Le secrétariat a été assuré par Julie Chantry.

Christelle Castelain, Miguel Louis, Farid Mourabit et Patricia Van Brussel ont participé à la traduction. Adinda De Saeger a participé à la mise en page du document. La mise en page et la création de la plupart des pictogrammes sont de Karamel graphic design.

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

Publications

Toutes les publications en matière de développement durable du Bureau fédéral du Plan peuvent être téléchargées à l'adresse: http://sustdev.plan.be.

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

E-mail: sustdev@plan.be

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

Impression: Service public fédéral Finances, FedoPress

Editeur responsable: Philippe Donnay

Dépôt légal: D/2015/7433/10

Table des matières

Synthèse **1**

Partie A: Évolutions en cours vers un développement durable **2**

Partie B: Scénarios de transition vers une société durable en 2050 ..... **6**

Recommandations **11**

Remerciements

La Task force développement durable remercie les personnes suivantes pour leur participation constructive à l'exercice prospectif à la base de ce Rapport: Pascal Léglise, Sybille Mertens, Bernard Mazijn, An Nachtergaelen, Eric Paredis, Wim Van Opstal. L'équipe assume toute la responsabilité des éventuelles erreurs résiduelles.

Synthèse

Ce 7ème Rapport fédéral sur le développement durable *Rendre nos consommations et nos productions soutenables* fait, dans sa Partie A, un bilan des évolutions en cours vers les objectifs d'un développement durable. Dans sa Partie B, il explore deux scénarios de transition vers une Belgique et un monde en développement durable en 2050. Un élément clé de ce Rapport est la *Vision stratégique fédérale à long terme de développement durable* (VLT DD) adoptée par le gouvernement en 2013, qui contient 55 objectifs qui décrivent une Belgique en développement durable en 2050.

Ce Rapport est le 7ème Rapport fédéral sur le développement durable du Bureau fédéral du Plan (BFP), publié dans le cadre de la loi du 5 mai 1997 *relative à la coordination de la politique de développement durable*. Suivant cette loi, le Rapport est publié en deux parties. La première partie fait "*un état des lieux et une évaluation de la situation existante et de la politique menée en matière de développement durable"*. Le 6ème Rapport fédéral *Développement durable: 20 ans d'engagement politique ?* y était consacré. La deuxième partie est un exercice de prospective, qui présente "*des scénarios de développement durable alternatifs pour atteindre les objectifs de développement durable fixés dans la vision à long terme".* Ce 7ème Rapport remplit cette mission de prospective.

Les scénarios décrits dans ce Rapport montrent qu'une évolution de la société vers un développement durable est possible. Avec les Plans fédéraux de développement durable et les avis de la société civile sur ces matières, ce Rapport contribue au cycle d'apprentissage de la politique de développement durable instauré par la loi de 1997. Il fournit également des informations utiles à la société civile pour participer à la consultation publique sur l'avant-projet de Plan fédéral de développement durable.

Mais les tendances de certains indicateurs qui s'éloignent de leurs objectifs, et les difficultés à instaurer des politiques intégrées tenant compte des objectifs de la VLT DD, mettent en évidence l'importance de mettre en œuvre des politiques volontaristes pour réaliser les engagements pris pour aller vers un développement durable.

Partie A: Évolutions en cours vers un développement durable

Le Bilan stratégique 2014 des indicateurs de développement durable (IDD) évalue les tendances de 25 indicateurs phares de 1992 à 2012-2013, en comparant ces évolutions à des objectifs acceptés politiquement. Ces objectifs viennent de la VLT DD et d'autres documents politiques, comme les deux Plans fédéraux de développement durable belges et des documents internationaux sur le développement durable élaborés au niveau de l'Union européenne (UE) et des Nations unies (ONU). La méthode d'évaluation utilisée provient de la méthode suivie par Eurostat pour évaluer la stratégie européenne de développement durable. Toutes ces informations sont détaillées sur le site www.indicators.be, qui présente au total 75 IDD pour la Belgique.

Deux types d'objectifs sont distingués: les objectifs stratégiques et les cibles. Les objectifs stratégiques donnent la direction du changement souhaité (par exemple éradiquer la pauvreté). Les cibles sont, en outre, quantifiées et assorties d'échéances (par exemple réduire le nombre de personnes présentant un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale de 380.000 entre 2008 et 2018).

Ce bilan (voir tableau 2) est un premier rapport de suivi des indicateurs de la VLT DD. L'ensemble de ces 25 indicateurs phares suivis depuis 2012 sont classés en quatre catégories, qui correspondent aux quatre défis de la VLT DD (voir tableau 1).

Tableau 1 Correspondance entre les 4 catégories du bilan 2014 et les 4 défis de la VLT DD

Catégorie du Bilan	Défi de la VLT DD
Société inclusive	Une société qui promeut la cohésion sociale
Protection de l'environnement	Une société qui préserve son environnement
Modes de consommation et de production durables	Une société qui adapte son économie aux défis économiques, sociaux et environnementaux
Moyens d'exécution	Une société soutenue par l'autorité publique fédérale assumant sa responsabilité sociétale

Le bilan des tendances observées pour les 25 indicateurs phares de développement durable a été dressé début juin 2014 sur la base des données de fin mai 2014 (un nouveau bilan sera publié en juin 2015). Les chiffres disponibles indiquent que 18 des 25 indicateurs ont évolué, sur une longue période, vers leur objectif stratégique (les colonnes centrales du tableau 2). Depuis 1992, quelques progrès vers un développement durable ont donc été observés en Belgique.

Sur les sept indicateurs phares de la catégorie Société inclusive, quatre indiquent un recul par rapport à leur objectif stratégique. Ainsi, le nombre de personnes présentant un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale continue à augmenter depuis la crise économique et financière. Ce risque accru est moins le risque de pauvreté monétaire que celui de "privation matérielle sévère" ou de manque d'accès au marché du travail. De même, le taux de chômage des jeunes, l'obésité des adultes et la part de la population souffrant de maladies cardio-vasculaires évoluent de manière défavorable. Deux indicateurs (l'espérance de vie et le décrochage scolaire) sont en progrès rapide vers leur objectif. Mais le progrès concernant le décrochage scolaire est à nuancer car l'indicateur ne se trouve pas sur une trajectoire lui permettant d'atteindre sa cible en 2020 (les colonnes de droite du tableau 2). Enfin, un indicateur est en progrès lent vers son objectif, celui mesurant l'inégalité de revenu, qui, sur la période 2003-2011, est resté relativement stable en Belgique.

Tableau 2 Évaluation des tendances de 25 indicateurs phares de développement durable: bilan de juin 2014

n°	indicateur	objectif stratégique			cible	
		direction	période	évaluation	objectif quantifié	évaluation
	Société inclusive					
1	Inégalités de revenus	↘	2003-2011			
2	Pauvreté: approche multidimensionnelle	↘	2004-2012		-380.000 (2008→2018)	
3	Formation des jeunes: décrochage scolaire	↘	1992-2012		9,5% (2009→2020)	
4	Chômage: taux de chômage des jeunes	↘	1992-2013			
5	Espérance de vie	↗	2004-2012			
6	Maladies cardio-vasculaires: population souffrant de maladies cardio-vasculaires	↘	1997-2008			
7	Obésité des adultes	↘	1997-2008			
	Protection de l'environnement					
8	Population d'oiseaux des champs	↗	1992-2008			
9	Stocks de poissons: nombre à l'intérieur des valeurs de précaution	↗	1992-2012			
10	Changements climatiques: gaz à effet de serre	↘	1992-2012		-7,5% (1990/95→2008-2012)	
11	Pollution de l'air: oxydes d'azote	↘	1992-2012		176 kt (2010-2019), 172 kt (2020)	
12	Pollution de l'eau: azote	↘	1995-2005		-50% (1985→1995)	
	Modes de consommation et de production durables					
13	Emploi: taux d'emploi	↗	1992-2013		73,2% (2009→2020)	
14	Découplage: consommation de matières et PIB	découplage	2000-2011			
15	Découplage: consommation d'énergie primaire et PIB	découplage ↘	1992-2012		-13,1% (2005→2020)	
16	Energie renouvelable: consommation d'énergie produite à partir de sources renouvelables	↗	2004-2011		13% (2004→2020)	
17	Modes de transport: personnes	↘	1992-2011			
18	Modes de transport: marchandises	↘	1992-2011			
19	Consommation de viande: poids de carcasse	↘	1992-2010			
20	Surendettement des ménages	↘	2007-2013			
	Moyens d'exécution					
21	Investissement physique des entreprises et des administrations publiques	↗	1992-2012			
22	Recherche et développement: dépenses totales	↗	1993-2012		3% (2009→2020)	
23	Aide au développement: dépenses des pouvoirs publics	↗	1992-2013		0,7% (2002→2010|2015)	
24	Endettement des administrations publiques	↘	1992-2013		60%	
25	Plan fédéral de développement durable: mise en œuvre	↗	2006-2012			

Evolution vers l'objectif stratégique	Atteindre la cible dans le délai prévu
progrès rapide	très probable
progrès lent	peu probable
recul	improbable

Sur les cinq indicateurs de la catégorie Protection de l'environnement, trois indicateurs montrent un progrès rapide vers leur objectif stratégique: les stocks de poissons, la pollution de l'air par les oxydes d'azote et la pollution de l'eau par l'azote. Deux de ces trois indicateurs ont une cible, mais ne l'atteignent pas (les émissions d'oxydes d'azote dans l'air, par exemple, s'élèvent à 206 kt en 2012 alors que depuis 2010 leur cible est de ne pas dépasser 176 kt par an). Un indicateur montre un progrès lent vers son objectif stratégique. Ce sont les émissions de gaz à effet de serre. Cet indicateur a atteint la cible de réduction découlant du Protocole de Kyoto. Toutefois le rythme de cette réduction (1,1% par an) est insuffisant pour que ces émissions atteignent en 2050 la fourchette d'objectifs qui leur est fixée dans la VLT DD (pour l'atteindre, un taux de réduction de 3,6% à 7% par an serait nécessaire). Enfin, un indicateur, celui sur l'abondance des populations d'oiseaux des champs, est en recul et s'éloigne de son objectif stratégique à long terme.

Les huit indicateurs phares de la catégorie Modes de consommation et de production durables montrent des évolutions contrastées. Deux indicateurs, le découplage de la consommation de matières par rapport au produit intérieur brut (PIB), ainsi que la part de la consommation d'énergie provenant de sources renouvelables, sont en progrès rapides vers leur objectif stratégique. Quatre sont en progrès lent: le taux d'emploi, les modes de transport de personnes, la consommation de viande et la consommation d'énergie primaire. La réduction de la consommation d'énergie primaire est en outre trop lente pour atteindre la cible fixée en 2020 (une réduction de 13,1% par rapport à 2005). Enfin deux de ces huit indicateurs s'éloignent de leur objectif stratégique: le surendettement des ménages et la part modale du transport routier de marchandises.

Les cinq indicateurs phares retenus pour la catégorie Moyens d'exécution sont l'endettement des administrations publiques, les dépenses en recherche et développement, l'investissement physique des entreprises et des administrations publiques, les dépenses publiques pour l'aide au développement et la mise en œuvre du Plan fédéral de développement durable. Ils évoluent tous en direction de leur objectif stratégique, les trois premiers rapidement, les deux derniers lentement. Pourtant, la réduction de l'endettement des administrations publiques (cible: 60% du PIB) et l'augmentation de l'aide publique au développement (cible: 0,7% du PIB) ne sont pas suffisantes pour atteindre leurs cibles respectives.

Onze des 25 indicateurs phares sont liés à une cible, dont sept proviennent la stratégie Europe 2020. Dix de ces onze indicateurs ont évolué vers leur objectif stratégique. Les indicateurs pourvus de cible ont donc tendance à montrer un progrès plus rapide vers leur objectif stratégique que ceux qui en sont dépourvus. Dans la plupart des cas, le progrès de ces indicateurs est à un rythme trop lent pour atteindre leur cible dans le délai imparti.

Pour les deux objectifs de développement durable qui sont quantifiés à long terme, ceux sur la pauvreté et le climat, l'ambition des cibles est insuffisante. Si les objectifs pour 2020 étaient atteint et les tendances prolongées, les objectifs fixés pour 2050 ne seraient pas atteints. S'agissant de la pauvreté, le nombre de personnes exposées à un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale s'élèverait encore à presque un million en Belgique en 2050. Quant aux émissions de gaz à effet de serre, elles ne seraient inférieures aux émissions de 1990 que de 36% en 2050, ce qui est très loin de la diminution d'au moins 80% à 95% fixée dans la VLT DD.

Ce bilan montre l'intérêt d'évaluer, à l'aide de listes d'indicateurs, si des objectifs fixés politiquement sont en voie d'être atteints. Contrairement au suivi d'indicateurs agrégés comme le PIB ou l'empreinte écologique, le suivi de listes d'indicateurs permet de communiquer au public l'évolution de la société dans des domaines concrets, en montrant si elle se rapproche ou s'écarte des objectifs choisis politiquement. Cette démarche permet donc d'identifier les domaines dans lesquels des politiques ambitieuses doivent être menées pour guider l'évolution de la société.

Le BFP a récemment reçu deux nouvelles missions légales sur les indicateurs de suivi de la VLT DD et les indicateurs complémentaires au PIB:

- Le BFP est en charge, en collaboration avec la Commission interdépartementale du développement durable (CIDD), du suivi des indicateurs de la VLT DD (Arrêté Royal du 18 juillet 2013). Avec ce bilan, le BFP réalise une première évaluation de ces indicateurs de suivi. D'autres étapes, notamment l'amélioration de cette liste d'indicateurs, sont prévues.
- Le BFP est également chargé de l'élaboration et du suivi des indicateurs complémentaires au PIB (loi du 14 mars 2014). Le PIB est un indicateur qui mesure l'activité économique d'un pays. Il ne constitue pas un indicateur approprié pour mesurer le bien-être dans ses dimensions sociales, environnementales et économiques et n'a d'ailleurs pas été conçu à cette fin. C'est pourquoi d'autres indicateurs doivent venir compléter le PIB. Pour élaborer cette liste d'indicateurs, le BFP se référera autant que possible aux résultats des travaux déjà réalisés dans le domaine. En 2015, le BFP réalisera la première phase des travaux au niveau fédéral concernant la liste d'indicateurs complémentaires sur la qualité de vie, le développement humain, le progrès social et la durabilité de notre économie, et en publiera les résultats.

Ces deux listes d'indicateurs sont liées à des objectifs de développement durable. Une approche cohérente pour développer ces deux listes permettra de développer des synergies dans ce développement et de proposer des politiques plus intégrées, qui contribueront autant à réaliser les objectifs de la VLT DD qu'à améliorer la qualité de vie, le développement humain, le progrès social et la durabilité de l'économie.

La banque de données des IDD fournit de nombreuses informations pertinentes pour mesurer le développement de la société. Elle est organisée à partir du modèle systémique TransGovern, qui fournit un cadre pour analyser les relations entre les données sociales, environnementales, économiques et politiques, relative au développement d'une société et à l'influence que les pouvoirs publics exercent à long terme sur ce développement. L'ensemble des IDD fournit une banque de données utile pour élaborer et suivre de manière cohérente tant les indicateurs de suivi de la VLT DD que les indicateurs complémentaires au PIB.

L'année 2015 est une année charnière pour concrétiser la transition vers un développement durable. Le contexte politique international va fortement évoluer en 2015, avec l'adoption en fin d'année par l'ONU des objectifs mondiaux de développement durable. En outre, la stratégie européenne de développement durable aurait dû être révisée fin 2014. Cette révision pourrait avoir lieu en 2015. La stratégie Europe 2020 devrait également être revue dans le courant de l'année.

L'année 2015 verra aussi le contexte politique national évoluer fortement dans cette matière, avec plusieurs échéances importantes:

- l'approbation, au plus tard en mai 2015, par le gouvernement flamand d'une nouvelle *Stratégie flamande pour le développement durable*;
- l'approbation, au plus tard en juillet 2015, par le gouvernement wallon d'une nouvelle *Stratégie wallonne de développement durable*;
- l'approbation, au plus tard en octobre 2015, par le gouvernement fédéral d'un nouveau *Plan fédéral de développement durable;*
- la clôture, au cours de l'année 2015 de l'enquête publique sur le *Plan régional de développement durable* de la Région de Bruxelles-Capitale.

Il existe une grande concordance entre la VLT DD élaborée par les autorités fédérales et les visions à long terme des autres autorités, tant du point du vue du fond que de l'approche. Les objectifs de la VLT DD sont semblables à ceux repris dans les visions et les stratégies à long terme des acteurs régionaux et internationaux, à l'intérieur de leurs compétences respectives.

Ces constats laissent espérer qu'une stratégie nationale de développement durable puisse voir le jour, comme le demande la communauté internationale (Conférence de Rio en 1992 et suivantes Rio + 10 et Rio + 20). Le législateur fédéral y fait explicitement référence en indiquant que les défis et objectifs de la VLT DD seront mieux atteints si des "*coopérations entre tous les niveaux de pouvoirs se mettent en place*" (Arrêté royal du 18 juillet 2013, exposé des motifs).

Enfin, l'examen d'un certain nombre d'avis récents du Conseil fédéral du développement durable (CFDD) fait apparaître qu'il existe un consensus au sein du CFDD sur la nécessité de mettre en place une perspective directrice à long terme de développement durable, comme la VLT DD, ainsi que sur les contours qu'elle devrait adopter. Toutefois, les mesures à mettre en œuvre à court et à moyen terme font l'objet de discussions au sein du CFDD.

Partie B: Scénarios de transition vers une société durable en 2050

Ce Rapport présente deux scénarios de développement durable, c'est-à-dire que ces scénarios aboutissent en 2050 à une Belgique en développement durable et que leur sentier de développement respecte les principes d'un développement durable agréés par la communauté internationale[1].

La raison d'être de ces scénarios est de montrer que la transition vers un développement durable est envisageable, possible. Leur raison d'être est aussi de susciter et nourrir le débat démocratique autour des objectifs à long terme de la société, concrétisés dans la VLT DD, et sur les actions et les politiques à entreprendre pour y parvenir. En effet, ces deux sentiers ne sont pas des prévisions. Ce sont des

[1] ONU 1992, *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* (www.un.org) et Rapport fédéral 1999, *Sur la voie d'un développement durable?* (http://sustdev.plan.be).

exemples d'évolution possible pour atteindre les objectifs ambitieux d'une Belgique en développement durable en 2050. Ils contiennent également des exemples de politiques envisageables pour accompagner et susciter ces évolutions. Ces exemples, le plus souvent tirés de travaux existants, ne sont pas des recommandations prêtes à l'emploi, mais bien une source d'inspiration pour nourrir le débat sur la transition vers un développement durable.

Ces scénarios sont construits et présentés sur la base du modèle systémique *TransGovern*[2]. Ils sont également construits en appliquant une démarche de backcasting. Dans cette démarche, l'image finale, dans ce cas une Belgique en développement durable en 2050, est d'abord définie. Ce n'est qu'ensuite que sont construits un ou des sentiers de développement qui décrivent comment la société peut évoluer de la situation actuelle à l'image finale.

L'image finale définie dans ce Rapport synthétise les objectifs de la VLT DD sous la forme d'une liste de 16 buts ancrés dans les travaux européens et mondiaux en cours sur cette matière. Les 55 objectifs de la VLT DD ont été regroupés dans ces 16 buts en fonction de leur position dans le modèle TransGovern. La définition de la VLT DD et de cette liste de 16 buts s'inscrit dans un processus plus large de définition d'objectifs de développement durable à long terme, initié au niveau international et suivi aussi au niveau régional et communautaire, à l'intérieur de la Belgique. La réalisation de l'ensemble des objectifs des différents niveaux politiques sera nécessaire pour atteindre un développement durable au niveau mondial.

Tableau 3 Les 16 buts associés aux 4 défis de la Vision à long terme

N°	Nom des buts
Promouvoir la cohésion sociale	
1	Éradiquer la pauvreté
2	Protéger la santé
3	Garantir l'éducation et la formation
Adopter des modes de consommation et de production durables	
4	Assurer le couplage entre croissance économique et emploi
5	Assurer le découplage entre croissance économique et consommation de matières premières
6	Renforcer la responsabilité sociétale des acteurs
7	Garantir une alimentation durable
8	Garantir une énergie durable
9	Garantir une mobilité durable
Préserver l'environnement	
10	Limiter les changements climatiques et réduire les concentrations de polluants
11	Garantir des services écosystémiques fonctionnels
Moyens d'exécution	
12	Mettre le capital physique au service d'un développement durable
13	Mettre le capital financier au service d'un développement durable
14	Renforcer la coordination de la politique fédérale de développement durable
15	Mettre la recherche au service d'un développement durable
16	Mettre la coopération au service d'un développement durable

[2] Présenté pour la première fois dans le Rapport fédéral 2005: *Comprendre et gouverner le développement* (http://sustdev.plan.be).

Les deux scénarios de ce Rapport décrivent deux sentiers qui mènent de la situation actuelle à une société en développement durable en 2050. Dans ces deux sentiers de développement, également appelés sentiers de *transition socio-écologique* (*socio-ecological transition*, ou SET), il est supposé que les pouvoirs publics soutiennent cette transition à tous les niveaux de pouvoir, du global au local.

Chacun de ces deux sentiers met l'accent sur l'impulsion que peut donner un seul groupe d'acteurs, les consommateurs dans celui appelé *SET-Consumption*, et les producteurs dans celui appelé *SET-Production*. C'est donc l'ensemble des acteurs, tant consommateurs que producteurs et pouvoirs publics, qui, par des actions et des politiques ambitieuses, devront ensemble soutenir cette transition.

Pour atteindre l'image finale d'une Belgique en développement durable, ces deux scénarios font l'hypothèse d'une croissance économique de 1,4% par an en moyenne entre 2012 et 2050. Mais le contenu de la croissance doit changer. Dans les scénarios de ce Rapport, les modes de consommation et de production, les modes de vie, l'organisation de la société, changent profondément. Parmi les changements les plus notables, il y a l'application des principes de l'économie circulaire, un accroissement de la part des investissements dans le PIB, un changement du régime alimentaire, une évolution de la consommation vers plus de services et vers des biens de plus grande qualité. La mesure du PIB doit d'ailleurs évoluer pour prendre en compte les améliorations de la qualité des produits. Ce n'est que dans ces conditions qu'un taux de croissance de 1,4% du PIB peut être compatible avec la transition vers un développement durable.

Dans le scénario *SET-Consumption*, les changements des modes de consommation donnent l'impulsion à la transition vers un développement durable. Les consommateurs prennent conscience de leurs responsabilités et modifient leurs comportements en conséquence. Ces changements de comportements varient en fonction de la situation de chaque consommateur dans un contexte où la tendance à l'individualisation s'accentue. Dès lors, les comportements et la demande de biens et services se diversifient. Les personnes prennent toutefois de plus en plus en compte le bien commun dans leurs choix individuels de modes de vie, en considérant également des critères de qualité sociale et environnementale, permettant l'application des principes de l'économie circulaire. Ainsi, les consommateurs ont un rôle plus actif dans la préparation de leurs repas et changent leur régime alimentaire; ils demandent des biens produits dans un cadre de travail décent, consommant peu d'énergie, de longue durée de vie et les font réparer plutôt que de les jeter; ils coordonnent leurs demandes afin de permettre une organisation efficace de l'offre, par exemple pour assurer du transport collectif ou des soins à domicile.

Les entreprises adaptent leurs modes de production à ces évolutions de la demande. La production respecte des normes strictes de développement durable. Ainsi, les producteurs s'assurent que toute la chaîne de production offre des conditions de travail décent. L'agriculture adopte des modes de production agro-écologiques et multifonctionnels (éducation, protection de l'environnement…), y compris au travers de l'agriculture urbaine. L'écoconception devient la règle, afin que les biens soient non seulement efficaces en énergie et en matières, mais soient aussi facilement réparables, réutilisables et recyclables. Les services de réparation, de réutilisation et de recyclage se développent.

Dans le scénario *SET-Production*, les changements des modes de production donnent l'impulsion à la transition vers un développement durable. Les choix entrepreneuriaux prennent en compte leurs

impacts sociaux et environnementaux. Les producteurs offrent des biens et services répondant de mieux en mieux à des normes strictes de développement durable et mettent en œuvre les principes de l'économie circulaire. Ils veillent aussi à ce que toute la chaîne de production offre des conditions de travail décentes. L'agriculture adopte des modes de production agro-écologiques et multifonctionnels. L'industrie agro-alimentaire propose des plats préparés respectant des normes nutritionnelles et environnementales strictes. En général, les producteurs proposent des biens consommant peu d'énergie et de longue durée de vie. Ils prennent en charge les opérations de réparation, de réutilisation et de recyclage, souvent dans un système produits-services. Pour assurer une plus grande efficacité de l'occupation des sols, l'aménagement du territoire progresse vers une plus grande densification de l'habitat et des activités économiques. Dans le secteur transport, des modes collectifs performants et moins coûteux peuvent dès lors être proposés. En outre, les producteurs offrent des véhicules, qu'ils soient individuels ou collectifs, consommant peu d'énergie et non polluants.

Les consommateurs adaptent leurs modes de consommation à ces évolutions de l'offre. Les comportements et la demande de biens et services se diversifient peu. Les ménages consomment principalement les plats préparés par l'industrie et utilisent les services de l'Horeca. Ils utilisent les biens relativement standardisés, efficaces proposés par l'industrie, et font fonctionner les circuits de réparation, de réutilisation et de recyclage assurés par les producteurs. Ils utilisent les transports collectifs plus souvent que les transports individuels. Grâce à l'évolution de l'offre, les consommateurs sont assurés que leurs choix respecteront des critères de qualité sociale et environnementale.

Dans les deux scénarios *SET-Consumption* et *SET-Production*, l'évolution de ces forces motrices de consommation et de production permet une modification du contenu de la croissance du PIB. Cette croissance est dès lors compatible avec développement durable. Les pressions qui s'exercent sur les capitaux du développement sont donc modifiées en profondeur. Ainsi, pour citer quelques exemples, l'amélioration des conditions de travail améliore la santé des travailleurs (capital humain) et leur permet de travailler plus longtemps avec un salaire décent, garantissant ainsi un bon niveau de vie (capital humain). Les évolutions du régime alimentaire ont également un impact positif sur la santé ainsi que sur la diversité biologique et l'état de l'atmosphère (capital environnemental). L'écoconception des biens et l'allongement de leur durée de vie réduit la pression sur les ressources en matières premières et diminue la consommation d'énergie, les émissions de gaz à effet de serre et la pollution. Le capital environnemental s'en trouve largement amélioré, ce qui a également des impacts positifs sur la santé. Le capital économique est amélioré également, grâce à des investissements notamment dans les infrastructures de transport et les bâtiments à haute performance énergétique, ce qui accentue la réduction des pressions sur le capital environnemental.

Ce Rapport propose des exemples de politiques que le gouvernement fédéral peut mener dans chaque scénario pour améliorer l'état des capitaux du développement. Ce Rapport présente également des propositions de politiques transversales qui peuvent renforcer la cohérence des politiques et leur efficacité. Il s'agit notamment de l'évaluation *ex ante* des politiques, avec l'analyse d'impact réglementaire (AIR) appliqué aux projets de lois et d'arrêtés royaux, la fixation et l'amélioration régulière d'objectifs de long terme, comme ceux de la VLT DD, l'élaboration d'instruments de programmation, comme le Plan fédéral de développement durable, la mise en place de partenariats

avec les acteurs privés, par exemple à travers des partenariats de développement durable, et la mise en place d'instruments de suivi, qui permettent une évaluation *ex post* des politiques.

Outre les mesures qu'il prend lui-même, le gouvernement fédéral peut agir à d'autres niveaux de gouvernance. Il peut agir au niveau mondial, par exemple en œuvrant à la définition d'objectifs mondiaux de développement durable (*Sustainable development goals* - SDG) qui soient ambitieux, ou en s'engageant dans des programmes du *Cadre décennal de programmation à 10 ans sur les modes de consommation et de production durables*. Il peut agir au niveau européen, par exemple en œuvrant à la révision de la stratégie européenne de développement durable.

Le gouvernement fédéral peut également soutenir les actions engagées par les entités fédérées, notamment à travers les conférences interministérielles et en œuvrant à la définition de la stratégie nationale de développement durable, pour laquelle un texte cadre existe depuis 2005.

Le projet du développement durable est un projet ambitieux de changement de société. Ce projet peut être résumé par les trois objectifs généraux définis en 2012 par la Conférence des Nations unies sur le développement durable de Johannesburg: éradiquer la pauvreté, abandonner les modes de production et de consommation non durables et préserver et gérer les ressources naturelles. Ces objectifs généraux sont présentés de manière détaillée et concrète, pour la Belgique, dans la VLT DD adoptée par le gouvernement fédéral en 2013.

Pour réaliser ce projet et atteindre les objectifs de la VLT DD, des politiques volontaristes, dont des exemples possibles sont donnés dans ce Rapport, sont nécessaires. Mais de telles politiques ne peuvent pas suffire sans un engagement de tous les acteurs de la société dans cette transition.

Ce Rapport plaide donc pour la conclusion d'un nouveau consensus social liant l'ensemble des citoyens et des acteurs sociaux. Ce consensus social devrait mobiliser les décideurs politiques et les acteurs de la société civile autour du projet de développement durable qui tente d'intégrer les défis sociaux, environnementaux et économiques.

Recommandations

Ce Rapport montre l'importance d'établir des objectifs à long terme ambitieux, par exemple sous la forme d'une *Vision stratégique fédérale à long terme de développement durable*, pour guider l'évolution de la société vers un développement durable et les politiques à mettre en œuvre, et de disposer d'outils, comme des listes d'indicateurs de développement durable, pour mesurer le progrès de la société vers ces objectifs. Il montre également qu'atteindre ces objectifs est réaliste et propose deux sentiers de développement qui y mènent afin de renforcer la débat démocratique autour des objectifs à long terme et des politiques à mettre en œuvre pour les réaliser. Mais l'engagement de l'ensemble de la société est nécessaire. Ce Rapport plaide donc pour l'adoption d'un large consensus sociétal qui mobiliserait tous les acteurs afin de réaliser cette transition vers un développement durable. Pour engager cette transition, ce Rapport fait les recommandations suivantes.

Renforcer la dynamique d'évaluation des tendances sociétales.

- Développer le bilan annuel des indicateurs de développement durable (IDD). Ce bilan permet l'évaluation des tendances de ces indicateurs par rapport aux objectifs qui leur ont été fixé politiquement.
- Améliorer la liste des indicateurs de suivi de la VLT DD. Le choix de cette liste devra être fait sur une base scientifique, en prenant en compte les contributions des acteurs de la loi pour lui assurer une large base sociétale.
- Poursuivre les travaux sur les indicateurs complémentaires au PIB suivant le mandat donné au BFP par la loi, dans le cadre de l'Institut des comptes nationaux.
- Utiliser la banque de donnée des IDD (www.indicators.be) pour développer des approches cohérentes et des synergies entre les listes d'indicateurs complémentaires au PIB et d'indicateurs de suivi de la VLT DD, qui sont organisées par deux lois différentes.
- Renforcer les coopérations entre les niveaux régional et fédéral pour développer des listes d'indicateurs qui soient cohérentes.

Définir des objectifs et stratégies de développement durable.

- Adopter une stratégie nationale de développement durable. La Belgique dispose, au niveau fédéral, d'une *Vision stratégique fédérale à long terme de développement durable* et d'une stratégie fédérale de développement durable (loi du 5 mai 1997). Les Communautés et Régions sont également engagées dans des démarches équivalentes. L'année 2015 est une échéance importante pour plusieurs gouvernements, et ce d'autant plus que l'ONU doit définir également cette année un ensemble d'objectifs de développement durables (les *sustainable development goals* ou SDG) mondiaux. Il s'agit de saisir l'opportunité de cette année charnière de 2015 pour renforcer la dynamique de construction d'une stratégie nationale de développement durable.
- Faire mieux connaître la VLT DD et poursuivre les débats autour de l'avenir à long terme de la société et les politiques à mettre en œuvre, notamment en vertu du principe de participation. Il s'agit par exemple d'organiser périodiquement, comme prévu dans la loi, un débat parlementaire sur la VLT DD et de faire évoluer les objectifs de long terme en fonction du progrès des connaissances et

de l'évolution de la société. La VLT DD devra autant que possible prendre en compte les SDG et les indicateurs adoptés lors de l'Assemblée générale de l'ONU de septembre 2015.

- Poursuivre la politique fédérale de développement durable, notamment en adoptant le prochain Plan fédéral de développement durable (PFDD).
- Définir, comme prévu dans la loi, des objectifs intermédiaires (cibles) pour guider et évaluer les politiques, tant à l'échéance du PFDD (2019) qu'à moyen terme, par exemple 2030. Ces objectifs doivent être pourvus d'une échéance et autant que possible quantifiés. Ils doivent être suffisamment ambitieux pour être sur une trajectoire permettant d'atteindre les objectifs à long terme définis dans la VLT DD.

Renforcer la dynamique d'évaluation des politiques.

- Donner une place plus importante au développement durable dans l'élaboration des politiques. Il s'agit de renforcer l'intégration des politiques en les évaluant par rapport à leur contribution à la réalisation des objectifs de la VLT DD.
- Développer l'évaluation *ex ante* des politiques. Il s'agit notamment de renforcer le rôle de l'analyse d'impact des réglementations (AIR). L'AIR devrait être utilisé plus en amont de la préparation des décisions. Il s'agit également d'améliorer la prise en compte des conclusions de ces évaluations.
- Développer l'évaluation *ex post* des politiques. Chaque plan et politique devrait comprendre, dès sa conception, des instruments de suivi et d'évaluation.

Mettre en œuvre des politiques qui renforcent l'évolution de la société vers la VLT DD.

Pour atteindre les objectifs de la VLT DD, des politiques ambitieuses sont nécessaires. Des exemples de telles politiques sont inclues dans les scénarios.

- Soutenir et renforcer les démarches de responsabilité sociétale des consommateurs et des producteurs. Les deux scénarios présentés dans ce rapport mettent l'accent sur le rôle moteur que peuvent jouer ces acteurs. Les autorités publiques peuvent soutenir ces acteurs notamment par des partenariats, des subsides, des adaptations réglementaires ou des campagnes de sensibilisation.
- Appliquer les principes de l'économie circulaire. Les deux scénarios de ce Rapport proposent deux modalités différentes d'application de ces principes. Dans les deux cas, l'éco-conception, l'allongement de la durée de vie des produits, la possibilité de les réparer, les réutiliser et les recycler sont des facteurs clés de cette évolution.
- Internaliser les coûts externes. Cela peut être mis en œuvre dans le domaine de l'énergie, avec une taxe sur le CO_2 (en dehors du transport et des secteurs participant au marché européen de permis d'émissions), afin d'internaliser les coûts liés au changement climatique. Dans le domaine du transport, d'autres externalités sont générées, par exemple la congestion. D'autres outils, comme une taxe au kilomètre, sont mieux adaptés pour internaliser l'ensemble des externalités générées par cette activité.
- Adopter une réforme fiscale incluant les taxes qui internalisent les coûts externes. Ces taxes peuvent être une composante d'un glissement de la fiscalité sur le travail vers d'autres composantes. Lors d'une telle réforme fiscale, il faut considérer les impacts de l'ensemble de la fiscalité sur la redistribution des revenus ou sur les recettes publiques. Par exemple, lors de l'introduction de taxes

environnementales, leur éventuel impact régressif peut être compensé par la modification d'autres prélèvements.

- Adopter un régime alimentaire sûr, sain et à haute valeur nutritionnelle. Ce régime doit suivre les recommandations nutritionnelles tout en minimisant l'impact sur l'environnement. En même temps, l'adoption d'un régime similaire par l'ensemble de l'humanité doit être compatible avec la capacité de production alimentaire de la planète à long terme;
- Utiliser la méthode du budget de référence pour suivre annuellement dans quelle mesure il est possible d'adopter les modes de vie acceptés en société avec les allocations de sécurité sociale et d'aide sociale.
- Encourager les investissements durables. La transition vers un développement durable demande inévitablement d'augmenter la part des investissements dans le PIB. Pour encourager les investissements allant dans le sens de cette transition, leurs effets doivent être évalués à long terme et de manière systémique. Un exemple serait d'évaluer l'effet des investissements dans des pistes cyclables sur la santé.

Renforcer la prise en compte des principes de développement durable.

La Déclaration de Rio ayant défini 27 principes de développement durable, cinq d'entre eux, les plus englobants et novateurs, ont été sélectionnés dès 1999 par les Rapports fédéraux de développement durable[3]. Plusieurs recommandations peuvent être faites pour mieux les prendre en compte.

- Mener des politiques volontaristes pour réaliser les engagements pris par la Belgique pour aller vers un développement durable (principe de responsabilité commune mais différenciée).
- Approfondir la réflexion sur l'intégration des politiques et les interactions entre les politiques dans la poursuite des objectifs à long terme (principe d'intégration).
- Utiliser des travaux de prospective comme ceux de ce Rapport pour aider à définir des cibles, pour les politiques et les indicateurs, qui soient compatibles avec les objectifs à long terme (principe de précaution).
- Organiser rapidement un large processus de consultation avec l'ensemble des conseils de consultation et de participation pour clarifier les grands défis de la société et les moyens à mettre en œuvre pour les relever. Les représentants des jeunes devraient y jouer un rôle central, car ce sont eux qui seront les plus concernés par l'avenir. Le nouveau consensus social qui en résulterait, ainsi que la VLT DD, sont des outils pertinents pour renforcer la cohérence et les synergies entre les différents plans, pactes et visions développés par les pouvoirs publics (principe de participation et principe d'équité inter- et intragénérationnelle).

[3] ONU 1992, *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* (www.un.org) et Rapport fédéral 1999, *Sur la voie d'un développement durable?*, pp. 32-40 (http://sustdev.plan.be).

Bureau fédéral du Plan

Avenue des Arts 47-49
1000 Bruxelles
tél. : +32-2-5077311
fax : +32-2-5077373
e-mail : contact@plan.be
http://www.plan.be

Impression : Service public fédéral Finances
FedoPress

Éditeur responsable : Philippe Donnay - Dépôt légal : D/2015/7433/10