



Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD)

Avis sur la note d'orientation pour le troisième plan fédéral de développement durable

- **Demandé par la Secrétaire d'Etat au Développement Durable, Els Van Weert**
- **Approuvé par l'Assemblée Générale du CFDD du 22 septembre 2006**
- **Préparé par le groupe de travail Stratégies pour le développement durable**
- **La langue originale de cet avis est le néerlandais**

Table des matières

Contexte de l'avis p 2

Questions et recommandations en rapport avec le troisième plan fédéral de développement durable p 2

Annexes p 6



Contexte de l'avis

- [a] Les plans fédéraux quadriennaux constituent la clé de voûte de la politique de développement durable dans notre pays. Tandis que le deuxième plan fédéral de développement durable est encore en cours d'exécution (le plan court jusqu'au 31 décembre 2008), les pouvoirs publics préparent d'ores et déjà le troisième plan. Ce plan n'entrera en vigueur que le 1er janvier 2009, mais compte tenu des délais nécessaires pour la consultation, l'approbation et la publication, l'avant-projet de ce plan devra être terminé en octobre 2007.
- [b] Dans une première étape, la Commission Interdépartementale de Développement Durable (CIDD) a publié, en juin 2006, une note d'orientation provisoire pour l'avant-projet du troisième plan fédéral ("Comment se présentera le plan ? Comment construire le plan ?"). Dans une lettre du 19 juillet, la Secrétaire d'Etat au développement durable a demandé au CFDD d'émettre un avis sur cette note d'orientation. Le présent avis apporte donc une contribution à la note d'orientation définitive qui doit être approuvée, fin septembre, par l'assemblée de la CIDD.

Questions et recommandations en rapport avec le troisième plan fédéral de développement durable

- [1] Le CFDD apprécie d'être déjà consulté à ce stade de la préparation du troisième plan. En effet, lorsque le conseil est impliqué dans le processus plus tôt qu'au stade de l'avant-projet de plan, il peut apporter une contribution sur les aspects conceptuels et sur la vision globale du plan.¹
- [2] La note d'orientation est une première ébauche et ne constitue pas encore une proposition globale pour l'approche et le contenu du troisième plan fédéral. L'avis du CFDD à propos de la note se limite par conséquent à une série de questions et de réflexions où le conseil mentionne également quelques points d'attention qu'il a déjà soulignés dans de précédents avis. Le CFDD estime par conséquent qu'il serait utile qu'il apporte une contribution, au stade suivant de la préparation du troisième plan fédéral de développement durable, par le biais d'un avis ou d'une autre forme de concertation. Dans ce contexte, le conseil est également prêt à discuter avec les autorités² un volet « engagements volontaires de la société civile » dans le troisième plan.
- [3] Le CFDD juge positif que la note d'orientation qualifie la Stratégie Européenne de Développement Durable (EUSDS) de "base de travail" pour le troisième plan fédéral de développement durable (PFDD). Cela permet en effet l'intégration avec la politique européenne et une continuité à l'égard du plan précédent. Dans ce cadre, le conseil demande que soient mieux intégrées dans le nouveau PFDD les dimensions économiques et internationales.
- [4] Dans cet esprit de continuité, le CFDD confirme qu'il est utile que la première partie du nouveau PFDD reprenne une vue d'ensemble des deux plans précédents, en précisant quelles sont les actions qui ont été exécutées ou non et celles qui le seront ultérieurement. Le conseil estime d'ailleurs que la note d'orientation opère une évaluation globale correcte des deux premiers plans.

¹ "Cf. CFDD 2006a07 *Avis pour la deuxième évaluation annuelle de la politique fédérale de développement durable*" § 15

² Voir note d'orientation note en bas de page 2 et demande d'avis du 19 juillet 2006



- [5] La note d'orientation mentionne les "plans fédéraux existants"³ comme autre base de travail pour le troisième PFDD. Le but est de relier ces plans dans un cadre de développement durable. Le CFDD pense qu'il s'agit ici d'une bonne approche, pouvant contribuer à une meilleure transposition et à un appropriation plus large de la vision du développement durable dans la politique.
- [6] Le conseil souligne toutefois qu'il s'agit d'un projet particulièrement ambitieux, surtout de par le fait que les plans sectoriels ne vont pas toujours dans la même direction. L'exercice est nécessaire mais difficile à mener, devra se faire par étapes et ne sera probablement pas terminé avant l'échéance du troisième PFDD. Il est nécessaire, même en travaillant en étapes, de disposer de suffisamment d'engagement au sein de l'administration et du monde politique pour permettre à cette approche de réussir et il faut un investissement considérable en ressources et *capacity building*.⁴
- [7] On risque de voir en effet les divers plans fédéraux existants réunis sous le dénominateur "développement durable" sans intégration effective, comme ce fut le cas dans le deuxième PFDD. Il est donc nécessaire de tirer des leçons du passé et de veiller à ce que le troisième PFDD offre une plus-value à cet égard.

Un plan doté d'une vision à long terme

- [8] Comment éviter que le troisième PFDD n'offre qu'un inventaire et non pas une intégration des plans sectoriels existants ? Dans son avis sur l'avant-projet de deuxième plan, le CFDD avait suggéré d'approcher les plans et actions sectoriels à partir d'une vision à long terme d'un développement durable dans notre pays et d'une analyse des tendances non durables.⁵ Le conseil considère donc comme positif que la note d'orientation indique que le troisième PFDD rappellera ou élaborera des objectifs à long terme pour les plans partiels et actions. Ceci peut permettre au troisième PFDD d'avoir une autre perspective (« scope ») que celui d'un accord gouvernemental fédéral.⁶
- [9] Le CFDD attire l'attention sur le fait que le troisième rapport fédéral contient une première approche prospective, par le biais de la méthode de *backcasting* et que la Task Force Développement Durable a annoncé qu'elle continuerait l'élaboration de cette approche en vue du quatrième rapport fédéral qui paraîtra fin 2007. Il serait donc intéressant d'examiner si ces scénarios de backcasting peuvent être intégrés dans le troisième PFDD.
- [10] Le troisième rapport stipule en plus que les acteurs sociaux seront impliqués dans cet exercice de backcasting, pour engendrer un scénario concret et socialement acceptable de développement

³ L'annexe 2 de la note d'orientation de la CIDD contient un inventaire sommaire de ces plans d'action thématiques existants et en préparation, dans divers domaines (socio-économiques, vieillissement, santé, ressources naturelles, climat, mobilité). Parmi les actions mentionnées, on retrouve le Plan de Réforme National (Lisbonne), le Plan national d'action environnement-santé, le programme de réduction biocides – pesticides, le Plan national Climat, le programme de recherche de la Politique Scientifique fédérale, le plan d'action RSE, le projet de Plan politique intégrée de produits, la stratégie nationale pour la biodiversité

⁴ Dans ce contexte, le CFDD demande que l'on prête suffisamment d'attention dans le troisième PFDD aux domaines dans lesquels il n'existe pas ou peu de plans fédéraux pour le moment (voir note d'orientation : « En partant des plans thématiques et sectoriels existants et des notes de politique existantes, le travail préparatoire d'exploration des thèmes est réduit »)

⁵ CFDD 2004a04 " Avis sur l'avant-projet du deuxième plan fédéral de développement durable" § 36-39. Dans son rapport "La coordination de la politique fédérale en matière de développement durable" (juin 2005), la Cour des Comptes affirmait même que le plan fédéral "*devrait exprimer la vision prospective souhaitée de l'Etat fédéral à moyen et long terme (de dix à trente ans)*" (Cf §267) Dans sa réponse au rapport de la Cour des Comptes, le gouvernement a invité le Sénat, en tant que chambre de réflexion parlementaire, à se pencher sur "le développement d'une stratégie à long terme et sur la concordance des plans avec la législature".

⁶ Dans son avis sur l'avant-projet de 2^{ème} PFDD, le CFDD a remarqué que celui-ci était trop axé sur le court terme, ce qui était entre autres dû au couplage avec l'accord gouvernemental de cette époque (2004a04 Avis sur l'avant-projet de deuxième plan fédéral de DD §§ 36-39)



durable.⁷ Le CFDD trouve que c'est une bonne approche et juge indiqué que le quatrième rapport et le troisième PFDD concordent à ce niveau. Comme mentionné dans un récent avis⁸, le CFDD est prêt à participer à un tel exercice de backcasting.⁹ Le CFDD est néanmoins conscient qu'il reste peu de temps pour développer un exercice de backcasting participatif pour le 3^{ème} PFDD de manière approfondie et portée par toute la société civile.

- [11] Outre une vision prospective, un des principes essentiels d'un plan de développement durable doit être une analyse de la situation actuelle et des tendances durables et non durables. Où les performances de la Belgique se situent-elles sur le plan du développement durable en comparaison avec les autres pays (européens), quelles carences, dans notre pays, empêchent de parvenir à une production et une consommation durables, dans quels domaines nous trouvons-nous sur la bonne voie ?¹⁰ Le CFDD estime que le troisième PFDD doit consacrer suffisamment d'attention à une telle analyse factuelle et à l'identification des principales tendances durables à continuer et non durables requérant, d'urgence, des actions complémentaires.¹¹
- [12] Dans ce contexte, le CFDD estime qu'une "prioritarisation" sera probablement nécessaire lorsqu'il sera question des plans et actions qui seront traités dans le troisième PFDD. Le développement durable comporte plusieurs aspects. Mais même dans un plan "coupole", il est impossible de les aborder tous en détail. Une définition préalable des tendances non durables requérant des actions prioritaires s'avère donc essentielle.
- [13] Pour pouvoir définir les tendances non durables prioritaires sur le plan du développement durable, il est indispensable de disposer d'un "tableau de bord". Le CFDD a déjà souligné, à maintes reprises, l'importance d'indicateurs, tant pour évaluer la situation réelle que pour suivre la politique de développement durable. Le conseil demande par conséquent que l'on utilise dans le troisième PFDD une série d'indicateurs pour l'analyse des problèmes de développement durable¹².
- [14] Comme une politique de développement durable dans notre pays relève aussi bien des compétences fédérales que des compétences régionales et locales, un plan en la matière devrait avoir trait à tous ces niveaux. Le CFDD a déjà souligné à plusieurs reprises à quel point il est important d'aboutir à une stratégie nationale de développement durable. A cette lumière, le conseil estime que le troisième PFDD peut également renvoyer à des tendances durables et non durables qui sont abordées à d'autres niveaux politiques, en mentionnant comment les différents niveaux peuvent soutenir et renforcer entre eux la politique sur ce plan.¹³
- [15] La note d'orientation stipule que dans le troisième PFDD, les actions doivent toujours mentionner les échéances, les responsables, les indicateurs de suivi et l'impact budgétaire. Le CFDD considère cela comme une intention positive parce que les premiers plans restaient très vagues en la matière et que la mise en œuvre en souffrait. Le conseil demande que "l'impact budgétaire" implique aussi qu'une attention suffisante soit prêtée aux ressources nécessaires pour mettre en place une politique de développement durable. Enfin, pour concrétiser ses actions et les rendre opérationnelles, le troisième PFDD doit également consacrer suffisamment d'attention aux

⁷ Task Force Développement Durable du Bureau fédéral du Plan, Troisième rapport fédéral sur le développement durable "Comprendre et gouverner le développement" 6.3

⁸ CFDD 2006a07" Avis pour la deuxième évaluation annuelle de la politique de développement durable" § 21

⁹ Ceci répond à la demande de la Secrétaire d'Etat dans sa demande d'avis: "*comment le CFDD pense-t-il pouvoir participer à la rédaction et à l'exécution du plan*".

¹⁰ Cf. CFDD 2004a04 Avis sur l'avant-projet du deuxième plan fédéral de développement durable § 24

¹¹ Pour faire cette analyse, le 3^{ème} PFDD pourrait utiliser e.a. le 3^{ème} rapport fédéral (voir note en bas de page 5) et son annexe « Tableau d'indicateurs de développement durable »

¹² Le CFDD prépare, actuellement, un troisième avis sur les indicateurs de développement durable, en tant qu'apport à un tableau de bord de DD national

¹³ Cf. le "principe de mutualité" en tant que complément indispensable du "principe de subsidiarité", cité dans l'avis du CFDD 2003a09 § 8



instruments de "cross-cutting" : évaluation des incidences (voir la procédure EIDDD), instruments économiques, recherche et développement, éducation, etc.

La consultation sur le troisième PFDD

- [16] La note d'orientation ne se prononce pas sur la consultation sur l'avant-projet du troisième PFDD : celle-ci sera abordée ultérieurement au sein de la CIDD. Le CFDD comprend que l'on doit travailler en plusieurs étapes, mais souligne tout de même que le concept pour un plan, le contenu d'un plan et la consultation sur celui-ci sont des sujets étroitement liés. Savoir qui l'on veut consulter, avec quel objectif et de quelle manière est déterminant pour le concept du troisième plan.
- [17] Le CFDD attache beaucoup d'importance à la consultation sur le plan fédéral. Elle constitue d'ailleurs une excellente opportunité de faire mieux connaître le développement durable à la population et de créer une plus large assise pour une politique en la matière. Les consultations sur l'avant-projet du premier et du deuxième plan ont reçu, toutefois, trop peu de réaction de la part du citoyen¹⁴, et pour le troisième plan fédéral, une autre approche de la consultation sur base de ces expériences serait, par conséquent, indiquée. Des recherches scientifiques ont déjà été réalisées à ce sujet¹⁵. De même, le CFDD a déjà formulé une série de suggestions en rapport avec la consultation sur le plan fédéral.¹⁶
- [18] L'une des suggestions était d'opérer, lors de la consultation, une distinction entre la consultation des organisations des parties prenantes spécialisées et la consultation du grand public. La question est de savoir s'il n'existe pas de meilleures manières d'impliquer le citoyen dans le plan qu'uniquement par le biais d'une consultation générale sur le plan dans son ensemble. D'autres options sont à envisager, aussi bien en ce qui concerne le groupe cible (p.e. des groupes focus ou des panels de citoyens) que le document qui est mis en consultation. Ce dernier point est lié à la question conceptuelle de la vision prospective dans le plan. On pourrait ainsi lors de la consultation soumettre au public une série de choix en rapport avec des visions prospectives et des alternatives possibles.
- [19] Dans cette approche, le CFDD insiste pour que l'on assure une accessibilité suffisante des textes destinés à la consultation d'un large public. Il doit être possible de communiquer sur le développement durable avec des groupes "grand public" sans rester cantonné au méta-niveau des plans, stratégies et concepts. Le développement durable doit être présenté dans le troisième plan comme un projet concret de vie, de travail, d'habitat, de production, de consommation, de déplacement, etc. qui a pour but de préserver et d'accroître la qualité de vie de notre génération et des générations futures. Des projets exemplaires et de *meilleures pratiques* sont utiles comme point de départ tout comme des références au cadre de vie du citoyen.
- [20] Enfin, le CFDD souligne l'importance d'aboutir à un texte cohérent et intégré. Le conseil ne se prononce pas quant à savoir qui doit faire quoi pour établir le plan mais estime qu'il doit être clairement stipulé dès le début qui fait quoi dans la mise sur pied du troisième PFDD et comment les différentes contributions peuvent être fondues dans une seule approche. Ceci n'était pas le cas dans le 2^{ème} PFDD¹⁷, et sur ce plan aussi nous devons tirer les leçons du passé.

¹⁴ Le troisième rapport fédéral offre une analyse à ce propos : o.c. chapitre 4.1.3

¹⁵ Voir, entre autres, le projet «Duurzame ontwikkeling duurzaam ontwikkelen. Beter beleid door participatie» de l'Institut voor de Overheid (mai 2006)

¹⁶ Voir entre autres l'avis sur "la nécessité de développer une stratégie de consultation et recommandations pour la consultation sur l'avant-projet du 2^{ème} plan fédéral de développement durable". CFDD 2003a05

¹⁷ Cf CFDD 2004a04 Avis sur l'avant-projet du deuxième plan fédéral de développement durable § 81



Annexe 1

Nombre de membres présents et représentés ayant voix délibérative lors de l'assemblée générale du 22 septembre 2006

- Les 4 président et vice-présidents:
T. Rombouts, A. Panneels, J-Y Saliez, C. Ven
- 5 des 6 représentants des organisations non-gouvernementales pour la protection de l'environnement:
J. Gilissen (IEB), R. de Schaetzen (Natagora), T. Snoy (IEW), J. Turf (BBL), W. Trio (Greenpeace)
- 4 des 6 représentants des organisations non-gouvernementales pour la coopération au développement:
B. Bode (Broederlijk Delen), A. Heyerick (VODO), B. Gloire (Oxfam-Solidarité), J.-M. Swalens (ACODEV)
- Les 2 représentant des organisations non-gouvernementales de défense des intérêts des consommateurs:
Catherine Rousseau (CRIOC), Christian Rousseau (Test-Achats)
- 4 des 6 représentants des organisations des travailleurs:
J. Decrop (Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique CSC), F. Maes (Algemeen Belgisch Vakverbond ABVV/FGTB), C. Rolin (CSC), D. Vandaele (FGTB)
- Les 6 représentants des organisations des employeurs:
A. Nachtergaele (Federatie Voedingsindustrie), G. Vancronenburg (*Verbond der Belgische Ondernemingen*), I. Chaput (Fédération des Industries Chimiques de Belgique), M.-L. Semaille (Fédération wallonne de l'agriculture), P. Vanden Abeele (Unie van Zelfstandige Ondernemers), A. Deplae (Union des Classes Moyennes).
- Les 2 représentants des producteurs d'énergie:
F. Schoonacker (Samenwerkende Vennootschap voor Productie van Elektriciteit-SPE), H. Debuck (Electrabel)
- Les 6 représentants des milieux scientifiques:
M. Carnol (ULg), R. Ceulemans (Universiteit Antwerpen), L. Helsen (Katholieke Universiteit Leuven), D. Lesage (Universiteit Gent), J.-P. van Ypersele de Strihou (Université Catholique de Louvain), E. Zaccai (Université Libre de Bruxelles)

Total: 33 des 38 membres ayant voix délibérative

Remarque: les noms des personnes qui ne sont pas encore nommées en tant que membres du conseil sont notés en italique

Annexe 2

Réunions de préparation de cet avis



Le groupe de travail *Stratégies de développement durable* s'est réuni le 7 et 13 septembre 2006 pour préparer cet avis. Le 7 septembre, M. Hadelin de Beer (SPFDD) a donné un exposé sur la note d'orientation de la CIDD et sur la demande d'avis.

Annexe 3

Personnes ayant collaboré à la préparation de cet avis

Président et vice-présidente du groupe de travail

Wim MOESEN (KUL) – président
Jan TURF (BBL) – vice-président

Membres du Conseil et leurs représentants

Geert VANCRONENBURG (VBO)
Jehan DECROP (CSC)
Fre MAES (ABVV)
Thérèse SNOY (IEW)
Els HERTOGEN (11.11.11)
Jacqueline MILLER (ULB)
An HEYERICK (VODO)

Secrétariat

Jan DE SMEDT
Koen MOERMAN