

COUR DES COMPTES

La coordination de la politique fédérale de développement durable

*Rapport de la Cour des comptes transmis
à la Chambre des représentants*

Bruxelles, juin 2005

Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.

Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.

Vous pouvez consulter ou télécharger ce rapport dans la langue
de votre choix sur le site internet de la Cour des comptes.

dépôt légal	D/2005/1128/12
imprimeur	N.V. PEETERS S.A.
adresse	Cour des comptes Rue de la Régence, 2 B-1000 Bruxelles
tél	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
site internet	www.courdescomptes.be



COUR DES COMPTES

La coordination de la politique fédérale de développement durable

*Rapport de la Cour des comptes transmis
à la Chambre des représentants*

*Rapport adopté le 11 mai 2005
par l'assemblée générale de la Cour des comptes*

Synthèse

La politique fédérale de développement durable est organisée et coordonnée par la loi du 5 mai 1997.

La Cour des comptes a examiné la politique de gestion environnementale des services de l'État. Elle a constaté que les objectifs stratégiques en cette matière ont été déterminés sans inventaire de l'existant et que, 4 ans après leur adoption dans le premier plan fédéral de développement durable (2000-2004), l'évaluation de cette gestion demeure impossible. En outre, la plupart des mesures prévues afin d'assurer la mise en œuvre du plan fédéral de développement durable sont demeurées au stade des intentions.

La Cour des comptes a poursuivi son analyse par un examen des difficultés structurelles posées par la loi et les arrêtés qui en découlent, lesquelles peuvent expliquer le fossé entre les déclarations et les réalisations.

La loi de 1997 organise en effet un cycle d'apprentissage, en vertu duquel le plan quadriennal de développement durable est éclairé par les enseignements de rapports fédéraux bisannuels d'évaluation et de prospective. A ce sujet, la Cour des comptes a constaté que le rythme prévu pour les rapports fédéraux n'avait pu être respecté.

La loi s'appuie sur une logique d'action douce, laquelle demande, pour être couronnée de succès, un comportement exemplaire de l'État, un fonctionnement en réseau, une institution qui en incarne l'impulsion, ainsi que les moyens d'un soutien continu. Or, les moyens ne sont pas proportionnés aux actions à entreprendre et les processus sont lents et peu contraignants, parfois en contradiction avec les urgences annoncées. En outre, aucune institution n'a été chargée de conduire l'action et tant les acteurs que les procédures sont en marge du processus décisionnel de l'État.

La Cour des comptes estime la situation peu susceptible de produire des résultats mesurables dans un délai raisonnable et recommande une révision de la loi. Un plan à long terme (de 10 à 30 ans) devrait exprimer la vision prospective souhaitée de l'État. Quant aux actions concrètes, elles devraient plutôt être intégrées dans les processus de fonctionnement de l'État.

En réponse à l'audit de la Cour des comptes, le Conseil des ministres du 25 mars 2005 a adopté une série de mesures visant à remédier aux problèmes relevés. Ces mesures comprennent notamment un renforcement des moyens des acteurs de la coordination. Le Conseil estime toutefois que la loi ne doit pas être modifiée car elle peut être mise en œuvre de façon efficace. Il s'engage à disposer de 2 nouveaux rapports fédéraux afin de préparer le prochain plan fédéral (2008-2012).

Enfin, en ce qui concerne la stratégie à long terme et l'articulation du plan par rapport à la législature, le gouvernement invite le Sénat à mener une réflexion.

Conventions

Par souci de lisibilité, les conventions suivantes ont été retenues :

- « la loi de 1997 » : la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable ;
- « la CIDD » : la Commission interdépartementale du Développement durable, créée par la loi de 1997 ;
- « le plan fédéral » : le plan fédéral de développement durable dont question au chapitre II de la loi de 1997. Sauf mention contraire, il est question du premier plan 2000-2004 ;
- « le rapport fédéral » : le rapport fédéral sur le développement durable rédigé par le Bureau fédéral du Plan, visé au chapitre III de la loi de 1997 ;
- « le Conseil fédéral » : le Conseil fédéral de Développement durable, créé par la loi de 1997 ;
- « le SPP Développement durable » : le Service public fédéral de programmation Développement durable créé par l'arrêté royal du 25 février 2002.

Structure du rapport

Ce rapport comprend une introduction et 4 chapitres.

L'introduction rappelle le contexte, les objectifs, ainsi que la structure de développement durable mise en place par la loi et précise la portée de l'audit.

Le premier chapitre examine la contribution des instruments de la politique fédérale en matière de développement durable à l'amélioration des performances relatives à la gestion environnementale des services publics fédéraux.

Le chapitre 2 porte sur la concrétisation des mesures de mise en œuvre du plan fédéral prévu par la loi ou par le plan lui-même.

Le chapitre 3 analyse la logique d'action de la loi ainsi que la contribution du dispositif et du calendrier prévus pour le rapport fédéral à l'amélioration de la politique menée en matière de développement durable.

Le chapitre 4 comprend les conclusions générales et les recommandations.

En annexe figure la réponse du gouvernement fédéral.

Table des matières

Synthèse	3
Introduction	7
A Le concept de développement durable	7
B La coordination de la politique fédérale	7
C Quelques principes du développement durable	9
D Le premier plan fédéral de développement durable	10
E L'audit	10
Chapitre 1 La politique de gestion environnementale des services de l'Etat	13
1.1 La détermination des objectifs	13
1.2 La concrétisation des mesures	16
1.3 L'information sur la mise en œuvre et le suivi	21
1.4 La réponse du Conseil des ministres du 25 mars 2005	24
Chapitre 2 Les mesures de concrétisation du plan fédéral	25
2.1 Les protocoles de coopération	25
2.2 Les lignes directrices générales	26
2.3 La réponse du Conseil des ministres du 25 mars 2005	29
Chapitre 3 Les aspects structurels de la loi de 1997	31
3.1 L'impossibilité de respecter le rythme	31
3.2 Les relations entre le Bureau fédéral du Plan et la CIDD	39
3.3 La capacité de passer des déclarations aux réalisations	41
3.4 L'insuffisance des moyens d'exécution	45
3.5 La réponse du Conseil des ministres du 25 mars 2005	47

Chapitre 4	
Les conclusions et recommandations de la Cour des comptes	49
4.1 Une mise en œuvre difficile	49
4.2 Une coordination insuffisante de la gestion environnementale des services fédéraux	50
4.3 L'écart entre les engagements et les réalisations	51
4.4 L'absence de catalyseur institutionnel	51
4.5 La nécessité de revoir le cycle d'apprentissage	52
4.6 Une révision de la loi	54
Annexe	
réponse du gouvernement	57

Introduction

A Le concept de développement durable

- 1 En 1987, la publication du rapport «Our Common Future» de la Commission mondiale sur l'Environnement et le Développement a consacré la notion de développement durable comme «(...) un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs». Cette approche prône un développement équilibré qui intègre les composantes économiques, sociales et environnementales.
- 2 A la suite de ce rapport, la Conférence sur l'Environnement et le Développement, organisée en 1992 par les Nations unies, a permis l'adoption par de nombreux pays dont la Belgique, de plusieurs documents, parmi lesquels le plan d'Action 21 et la déclaration de Rio.

Le plan d'Action 21 est un programme d'action mondial comprenant des stratégies et des actions afin de promouvoir un développement durable. Il recommande notamment l'adoption par les gouvernements d'une stratégie nationale de développement durable.

La Déclaration de Rio énonce 27 principes en vue d'un développement durable de la communauté mondiale.

B La coordination de la politique fédérale

- 3 La loi de 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable a pour finalité de traduire les discours et engagements internationaux de la Belgique en actions concrètes, par l'organisation et la coordination de la politique fédérale de développement durable. A cet effet, elle prévoit des instruments et crée ou responsabilise des acteurs institutionnels.

Les instruments prévus par la loi sont, pour l'essentiel, le rapport fédéral et le plan fédéral de développement durable.

Les acteurs institutionnels prévus par la loi sont: le Conseil fédéral du Développement durable, la Commission interdépartementale du Développement durable (CIDD) et le Bureau fédéral du Plan. A noter qu'un nouvel acteur a depuis lors été créé par arrêté royal: le SPP Développement durable.

Le rapport fédéral

- 4 La loi de 1997 instaure 3 types de rapportage permettant de suivre la réalisation de la politique fédérale en matière de développement durable: le rapport annuel des représentants du gouvernement fédéral auprès de la CIDD, le rapport annuel d'activités de celle-ci, ainsi que le rapport fédéral bisannuel du Bureau fédéral du Plan sur le développement durable.
- 5 Le rapport fédéral a un champ et un horizon plus importants que les autres rapports. La loi prévoit en effet qu'il comprend, dans le cadre du développement durable:
«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».*

Le plan fédéral

- 6 Sur la base du rapport fédéral, le plan fédéral détermine pour 4 ans les mesures à prendre au niveau fédéral en vue de la réalisation des objectifs du développement durable.
- 7 En prévoyant que le plan fédéral est établi sur la base du rapport fédéral, la loi permet la prise en compte des enseignements de l'évaluation et de la prospective en matière de développement durable et instaure un cycle d'apprentissage. En application du principe de participation, la loi prévoit que l'avant-projet de plan fédéral est soumis à une consultation de la population et à l'avis du Conseil fédéral.
- 8 Un arrêté royal du 19 septembre 2000 délibéré en Conseil des ministres a fixé le premier plan fédéral de développement durable pour la période 2000-2004.
- 9 Le deuxième plan fédéral, qui couvre la période 2004-2008, a été adopté par le Conseil des ministres du 24 septembre 2004. Il a été fixé par arrêté royal du 28 octobre 2004.

Le Conseil fédéral du Développement durable

- 10 Le Conseil fédéral est un organe consultatif. Il remplace le Conseil national du Développement durable créé en 1995 et a pour missions d'émettre des avis, de réaliser un forum de discussion sur le contenu des mesures prises ou envisagées, de proposer des études et de susciter la participation la plus large des organismes publics et privés ainsi que des citoyens à la réalisation de ces objectifs.
- 11 Les avis du Conseil sont rendus, soit de sa propre initiative, soit à la demande des ministres ou des membres de la Chambre des représentants ou du Sénat, sur toute mesure relative au développement durable prise ou envisagée par le pouvoir fédéral. Il est plus particulièrement chargé de rendre un avis concernant l'avant-projet de plan fédéral. Toute dérogation à cet avis doit être motivée.

La Commission interdépartementale du Développement durable

- 12 La CIDD, instituée par la loi de 1997 sous la responsabilité du ministre compétent pour l'environnement, se compose d'un représentant de chaque membre du gouvernement fédéral ainsi que d'un représentant du Bureau fédéral du Plan. Les gouvernements régionaux et communautaires sont invités à y désigner un représentant.
- 13 La CIDD a pour missions: la présentation de l'avant-projet de plan et le traitement des avis reçus lors de la consultation de la population. En outre, la loi prévoit que la CIDD donne des orientations au Bureau fédéral du Plan, définit les missions des administrations et organismes publics fédéraux sous la forme de protocole de coopération et coordonne les rapports annuels de ses membres.
- 14 Les représentants du gouvernement fédéral sont en effet tenus de rédiger chaque année un rapport sur la politique de développement durable et sur la mise

en œuvre du plan dans chaque administration et organisme public fédéral qu'ils représentent.

- 15 La CIDD doit elle-même établir, avant le 31 mars, un rapport annuel des activités de l'année écoulée, lequel est communiqué à tous les membres du gouvernement fédéral, aux Chambres législatives et au Conseil fédéral.

Le Bureau fédéral du Plan

- 16 La loi de 1997 confie au Bureau fédéral du Plan la préparation de l'avant-projet de plan fédéral suivant les orientations données par la CIDD ainsi que la responsabilité du rapport fédéral.
- 17 Ces missions sont exécutées par un groupe d'experts appelé «Task force Développement durable», au sein du Bureau fédéral du Plan et sous sa responsabilité¹. En outre, le Bureau fédéral du Plan est également chargé du secrétariat de la CIDD.

Un nouveau protagoniste: le SPP Développement durable

- 18 En 2002 a été créé un SPP Développement durable, sous l'autorité du ministre qui a le développement durable dans ses attributions. Ce service est essentiellement chargé d'aider à la préparation et à l'exécution de la politique en matière de développement durable, sans préjudice des missions attribuées par la loi à d'autres organes.

C Quelques principes du développement durable

- 19 Le Bureau fédéral du Plan a isolé 5 principes qui permettent de différencier les actions de développement durable d'actions classiques. Ces principes sont également des critères qui permettent d'évaluer une politique au regard du concept de développement durable. Il s'agit des principes de responsabilité, de double équité, d'intégration, de précaution et de participation².

Responsabilité: le développement durable relève de la responsabilité de la communauté mondiale. Les pays développés assument toutefois une responsabilité différenciée compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial ainsi que des techniques et des ressources financières dont ils disposent.

Double équité: les objectifs du développement doivent viser à satisfaire équitablement les besoins, tant des générations présentes que des générations futures.

Intégration: chaque composante sociale, environnementale ou économique doit être traitée comme faisant partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément.

¹ Voir la définition des acteurs reprise à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1998 portant fixation des règles générales relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Commission interdépartementale du Développement durable.

² Voir à ce sujet le deuxième rapport fédéral sur le développement durable. A noter que ces principes ont également été utilisés dans le plan fédéral 2000-2004.

Précaution: 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.

Participation: chaque individu doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision.

D Le premier plan fédéral de développement durable

20 Les actions prévues par le premier plan fédéral ont été regroupées en 4 groupes:

- modes de consommation – production;
- pauvreté et exclusion sociale – surendettement – santé;
- agriculture – milieu marin – diversité biologique;
- énergie – transports – ozone et changements climatiques.

Le premier groupe d'actions prévues par le plan fédéral (modes de consommation – production) comprend des mesures qui concernent directement le fonctionnement des services publics fédéraux. Par leurs activités, les services publics exercent en effet des pressions sur les ressources environnementales et humaines.

21 La crédibilité des décisions des autorités publiques relatives au développement durable suppose qu'elles donnent l'exemple en ayant un impact environnemental et social aussi faible que possible. Les services publics fédéraux disposent pour cela de 3 leviers: la gestion environnementale (maîtrise de la consommation de ressources non renouvelables et de la production de déchets), les achats de produits³ et les clauses des marchés publics.

E L'audit de la Cour des comptes

Portée de l'audit

22 La Cour des comptes a réalisé un audit portant sur la mise en œuvre de la loi, à partir des objectifs prévus par le plan en ce qui concerne la gestion environnementale des services publics fédéraux. Cet audit comprend également un examen de la pertinence de la succession dans le temps des rapports fédéraux et des plans.

23 A cet effet, la Cour des comptes a porté son attention sur les aspects suivants:

- la qualité des objectifs et la mise en œuvre des mesures prévues en matière de gestion environnementale des services publics fédéraux;
- la concrétisation des mécanismes de mise en œuvre du plan prévus par ou en exécution de la loi;

³ Dans sa réponse, le gouvernement mentionne la circulaire P&O/DD/1 du 27 janvier 2005, relative à la *Mise en œuvre de la politique de développement durable lors des marchés publics de fournitures lancés par des pouvoirs adjudicateurs de l'autorité fédérale qui appartiennent aux secteurs classiques.*

- le caractère évaluable de la réalisation du plan en ce qui concerne la gestion environnementale, à partir des rapports disponibles;
 - la contribution des rapports fédéraux à l'élaboration du plan fédéral compte tenu du dispositif et du calendrier prévus par la loi, ainsi que des délais réels.
- 24 Bien qu'elle ne représente qu'une petite partie du plan fédéral, la gestion environnementale des services publics fédéraux a été choisie comme étude de cas en tant que politique transversale dans un domaine privilégié susceptible de permettre à l'Etat de montrer l'exemple par des résultats concrets mesurables à court terme.

La mise en œuvre de cette politique dépend en effet directement et exclusivement de l'action des pouvoirs publics fédéraux. En outre, d'un point de vue financier, une gestion environnementale performante est également un critère de bonne gestion.

Méthodologie

- 25 L'audit est fondé sur une analyse de la loi, des travaux parlementaires et des rapports des différents acteurs prévus par la loi, ainsi que sur les entretiens avec les services concernés.
- 26 Dans le souci de contribuer davantage à une amélioration des politiques publiques qu'à un bilan du passé, les informations disponibles sur le processus d'élaboration et le contenu du deuxième plan fédéral ont été prises en considération, dans les cas où elles étaient de nature à amender les conclusions de cet audit.
- 27 Suite à la réaction des services audités (voir infra), le rapport a été modifié pour faire ressortir certains points. Dans les cas où les précisions apportées étaient de nature à éclairer utilement le débat ou lorsqu'une autre position était défendue, les avis des services concernés ont été insérés dans le rapport, éventuellement complétés d'un commentaire.

Le rapport comprend également des éléments de la réponse du gouvernement, laquelle figure intégralement en annexe.

Calendrier de l'audit

- 28 Par un courrier du 3 septembre 2003, la ministre chargée du développement durable a été informée de cet audit, de même que le SPP Développement durable, le Bureau fédéral du Plan et la CIDD.
- L'audit a été réalisé de septembre 2003 à juin 2004.
- 29 Le 22 septembre 2004, la Cour a approuvé l'envoi du rapport provisoire de l'auditorat à la coordinatrice de la Task Force Développement durable du Bureau fédéral du Plan, au secrétaire de la CIDD et au président du SPP Développement durable. Les différents intervenants ont répondu par écrit dans le délai d'un mois qui leur était imparti.
- 30 Le 17 janvier 2005, le rapport de la Cour des comptes a été adressé au Premier ministre, au ministre ayant l'environnement dans ses attributions, ainsi qu'à la secrétaire d'Etat au Développement durable.

A la demande de la secrétaire d'Etat au Développement durable, le délai d'un mois prévu pour la réponse a été prolongé jusqu'au 25 mars 2005.

A cette date, la secrétaire d'Etat a transmis une note, approuvée par le Conseil des ministres, comprenant des commentaires ainsi qu'un plan d'action visant à remédier aux problèmes relevés (voir annexe).

- 31 Pour le SPP Développement durable, le document a le mérite de poser les problèmes correctement et d'appeler chaque acteur à prendre ses responsabilités pour améliorer la situation. En matière de gestion environnementale (greening), le SPP estime pouvoir faire des efforts pour améliorer encore son efficacité.
- 32 Pour la Task force Développement durable du Bureau fédéral du Plan, le rapport d'audit « (...) apparaît utile car il apporte la première vision analytique du fonctionnement de la loi du 5 mai 1997 qui soit extérieure aux acteurs de cette loi ».
- 33 Le secrétariat de la CIDD a, quant à lui, indiqué que le rapport

« propose un cadre permettant d'évaluer de manière critique la pratique accumulée depuis 1997 en matière de politique fédérale de développement durable. En outre, il confronte tous les acteurs impliqués dans la politique à un certain nombre d'options ou de choix qui sont à la base de la coordination de cette politique, telle qu'elle a été définie dans la loi du 5 mai 1997. Il peut, dès lors, jouer un rôle important dans le cadre du développement de la capacité et du processus d'apprentissage liés à cette loi et à cette politique (traduction) ».

Le secrétariat de la CIDD est toutefois en désaccord sur de nombreux points. De manière générale, il considère qu'une attention insuffisante a été consacrée au peu de moyens budgétaires et à leur répartition inégale entre les différents acteurs. Or, la situation budgétaire est à l'origine d'une série de problèmes concrets.

Le secrétariat de la CIDD estime qu'il est possible d'interpréter la loi de manière plus cohérente, en recherchant, par une lecture conjointe des différents éléments de la loi, des solutions à ses imprécisions.

Selon lui, le rapport ne tient pas suffisamment compte d'un certain nombre d'éléments novateurs et atypiques de la loi de 1997, tel que l'approche interdépartementale.

En distinguant le partage des responsabilités et le partage des tâches, il est d'avis qu'il n'y a pas d'interdépendance excessive entre la CIDD et le Bureau fédéral du Plan.

Par ailleurs, il considère que le rythme lent dénoncé par le rapport est inhérent à la loi, fondée sur un cycle d'apprentissage incitatif, et que les alternatives proposées à la logique d'action douce de la loi de 1997 sont irréalistes.

- 34 Dans sa réponse, le gouvernement a confirmé la plupart des observations formulées.

Le gouvernement estime toutefois que la loi ne doit pas être modifiée car elle peut être mise en œuvre de façon efficace. A cet effet, il a annoncé diverses actions, dont un renforcement des moyens des acteurs de la coordination, et s'engage à préparer le prochain plan fédéral de développement durable sur la base de 2 rapports fédéraux.

Outre des initiatives attendues dans les prochains mois, les mesures annoncées devront plus particulièrement être inscrites dans le plan d'action des cellules de développement durable qui ont été instituées au sein des différents services de l'Etat.

Enfin, en ce qui concerne la stratégie à long terme et l'articulation avec le fonctionnement de l'Etat, il invite le Sénat à mener une réflexion.

Point de vue des services audités

Réponse du Conseil des ministres du 25 mars 2005

Chapitre 1

La politique de gestion environnementale des services de l'Etat

- 35 Le plan fédéral prévoit des objectifs stratégiques, des mesures et des échéances concernant les services publics fédéraux. Ce chapitre est consacré à la politique de gestion environnementale, à savoir la maîtrise de la consommation de ressources non renouvelables des services de l'Etat et de leur production de déchets.
- 36 La Cour des comptes a analysé la qualité des objectifs en matière de gestion environnementale, la concrétisation des mesures prévues ainsi que la qualité de l'information produite sur la mise en œuvre et le suivi.

1.1 La détermination des objectifs

1.1.1 L'absence d'état des lieux

- 37 Les objectifs stratégiques de la gestion environnementale sont énoncés dans les §§98 à 101 du plan comme suit :
- réduction de 10% de la consommation énergétique pour l'ensemble des bâtiments pour 2004 par rapport à 1999;
 - réduction de la consommation d'eau de 6 m³ par fonctionnaire d'ici 2004 par rapport à 1999;
 - réduction de 25% de la consommation de papier par rapport à 1999;
 - réduction de la quantité de déchets non triés de 30 kg par fonctionnaire en 2003 par rapport à 1999.

Ces objectifs s'inscrivent dans la logique d'exemplarité de l'Etat décrite dans le §148 du plan: «*La crédibilité de ces décisions des administrations publiques suppose que celles-ci donnent l'exemple en ayant un impact social et environnemental aussi faible que possible*».

- 38 Fixer des objectifs quantifiés suppose une connaissance suffisante de la situation existante ainsi que la définition de valeurs cibles et d'indicateurs de suivi et d'efficacité.
- 39 La Cour des comptes relève qu'au moment de l'élaboration du premier plan, l'Etat ne disposait d'aucun système de gestion environnementale, qu'aucun recueil d'informations destiné à composer une image représentative de la situation n'a été organisé et que les données partielles disponibles concernant la consommation énergétique destinée au chauffage des bâtiments n'ont pas été exploitées.

Depuis plus de 20 ans, la Régie des bâtiments collecte les données des consommations de chauffage des bâtiments des administrations fédérales qui sont propriété de l'Etat⁴. Dès 1983, une étude sur la performance de chaque bâtiment a été entreprise, permettant à la Régie de disposer d'un cadastre énergétique.

Depuis 1993, l'analyse des données n'est plus effectuée. Les données réunies sont simplement adressées une fois l'an au gestionnaire de chaque bâtiment.

Les explications fournies à ce sujet mentionnent la régionalisation, l'atténuation des effets du choc pétrolier, ainsi que des contraintes d'ordre budgétaire.

40 Aucune évaluation préalable de la consommation des services publics fédéraux et des possibilités de la réduire n'a donc fondé l'élaboration des objectifs qui s'y rapportent, contrairement à l'affirmation contenue dans le §53 du plan, selon lequel «*Les programmes d'action ont été définis en accord avec les ministères impliqués et forment une base de travail combinant ce qui doit être fait à ce qui est réalisable, en tenant compte de la situation de départ et des moyens disponibles*».

41 Ce défaut de bilan initial affecte gravement la qualité des objectifs et n'en favorise pas la réalisation.

Au cours du débat contradictoire, le SPP Développement durable a fait savoir que dès le début, les lacunes de l'approche du plan fédéral 2000-2004, c'est-à-dire l'absence d'état des lieux et l'absence de sanction, étaient connues.

Le groupe *greening*⁵ de la CIDD savait, grâce à l'existence d'un sondage et d'un modèle théorique, que l'absence de gestion environnementale occasionnait des consommations, des rejets et des dépenses inutiles. Il savait également qu'un état des lieux complet aurait été préférable pour fixer des objectifs précis. Deux voies s'offraient à lui:

- soit il demandait dans le plan qu'un état des lieux complet soit établi pour pouvoir fixer des objectifs;
- soit il fixait des objectifs en matière de réduction de consommation.

La seconde voie a été choisie car les objectifs semblaient statistiquement réalistes et la stratégie était mobilisatrice.

A cet égard, la Cour des comptes souligne que ce choix n'empêchait pas la réalisation par la suite d'un état des lieux complet afin de permettre l'évaluation de la réalisation des objectifs de réduction fixés et d'avoir de meilleures bases de départ pour le deuxième plan.

Point de vue
des services
concernés

⁴ Il existe cependant quelques exceptions: le SPF Défense gère lui-même l'ensemble de ses bâtiments (Quartier général, casernes, hangars...) sauf le siège de son administration centrale, le SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement prend en charge les ambassades à l'étranger, etc. Les entreprises publiques autonomes et les organismes d'intérêt public gèrent eux-mêmes leurs bâtiments (sauf le Palais des Beaux Arts, l'Agence fédérale pour la sécurité alimentaire et la Monnaie pour qui la Régie reste compétente).

⁵ Le groupe de travail *greening* traite des aspects environnementaux de la consommation interne des administrations publiques.

1.1.2 La faible qualité des objectifs

Au regard de principes de bonne gestion

- 42 Les objectifs doivent répondre à certaines qualités: être spécifiques, mesurables (en termes de quantité, de qualité et de délai), ambitieux (représenter un progrès), réalistes, temporels (à savoir d'une durée de vie limitée ou dotés d'un échéancier) et pertinents (en cohérence avec la politique poursuivie).
- 43 L'absence d'état des lieux de départ ne permet pas d'évaluer les caractères mesurables, réalistes et ambitieux des objectifs fixés. En outre, le plan ne définit pas clairement le champ d'application de ces objectifs stratégiques (départements, parastataux, entreprises publiques autonomes, etc.).
- 44 Ces objectifs stratégiques ont été fixés d'autorité par la CIDD (sur proposition du groupe de travail *greening*) sur la base d'expériences menées au Bureau fédéral du Plan et au ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement.
- L'objectif en matière de consommation d'eau a été déterminé à partir d'une hypothèse de réduction de 50% sur la base d'une consommation réelle estimée à 12 m³/personne/an⁶. Pour l'objectif de réduction d'énergie, les expériences connues de la CIDD permettaient de penser qu'une bonne régulation autorisait une réduction de 10%.
- 45 Si les objectifs sont circonscrits dans le temps, la Cour des comptes constate cependant qu'aucun élément ne permet de fonder le réalisme des échéances prévues, puisqu'il est impossible de connaître les efforts à fournir. En outre, ces objectifs étant des moyennes générales, ils auraient dû être déclinés selon les départements et la typologie des bâtiments pour constituer de véritables objectifs opérationnels.

Au regard de principes de développement durable

- 46 La pertinence des objectifs en matière de gestion environnementale peut également être confrontée à 2 principes du développement durable: la vision à long terme et l'intégration des composantes sociale, économique et environnementale.
- 47 En ce qui concerne la vision à long terme, les liens entre les engagements internationaux de la Belgique et les objectifs du plan n'apparaissent pas clairement alors que ces liens devraient fonder la politique menée.
- 48 Il en résulte que le plan n'engage pas les services publics fédéraux à élaborer des mesures pour maîtriser à long terme la consommation des ressources naturelles et la production de déchets. Qui plus est, en matière de consommation d'énergie, les objectifs énoncés visent une réduction globale à un horizon de seulement 4 années.
- 49 Les développements relatifs aux dimensions économiques et sociales de la politique de réduction de consommation énergétique ont manifestement été négligés, ceci en rupture avec le principe d'intégration. Or, une telle politique, outre ses enjeux environnementaux, va souvent de pair avec de nouveaux investissements (dimension économique), à la réalisation desquels une population plus fragile sur le marché de l'emploi peut être associée (dimension sociale).

⁶ Dans les bâtiments dépourvus de refroidissement d'air. L'expérience dans un petit nombre de bâtiments dotés d'un système de refroidissement d'air a révélé des consommations variant entre 18 et 21 m³.

1.2 La concrétisation des mesures

1.2.1 Une structure de coordination réduite

- 50 Pour la gestion environnementale, le plan fédéral prévoit, au §154, la création d'une structure transversale de coordination :
- «Chaque ministère (y compris les instances fédérales sous la responsabilité directe du Gouvernement et les entreprises publiques autonomes, en le prévoyant dans le contrat de gestion) engagera ou désignera de manière interne au moins un **responsable environnemental**;
 - Ce coordinateur sera assisté d'un ou plusieurs conseillers environnementaux internes ou externes selon l'effectif du ministère;
 - Trois **conseillers environnementaux** seront engagés au sein d'une **cellule de coordination** dans les services fédéraux pour les affaires environnementales du ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement pour coordonner et mettre en réseau le travail dans chaque ministère.»

Cette structure de coordination doit donc être composée, d'une part, d'un réseau des coordinateurs environnementaux désignés dans chaque ministère (qualifiés de responsables environnementaux dans le plan fédéral) et assistés de conseillers environnementaux et, d'autre part, d'une cellule de coordination qui a la responsabilité de la coordination et de la mise en réseau du travail pour tous les ministères.

- 51 La politique de consommation des administrations publiques fédérales comporte des objectifs globaux qui doivent être déclinés en actions concrètes et évalués dans chaque ministère. Ce caractère transversal de la politique implique de mobiliser les différents intervenants, coordonner leurs actions et organiser la production des informations.

- 52 Cette nécessité de travailler en réseau est reconnue et encouragée par le plan fédéral.

Le groupe de contact gestion environnementale (il s'agit du groupe de travail informel animé par la cellule de coordination, auquel participent les coordinateurs fédéraux) a été mis en place le 18 avril 2001.

- 53 La Cour des comptes constate que :
- le réseau des coordinateurs environnementaux couvre la majorité des SPF et SPP mais n'intègre ni les entreprises publiques autonomes, ni les parastataux, à quelques exceptions près⁷;
 - la cellule de coordination n'a pu compter que sur l'engagement d'un seul conseiller environnemental au lieu de 3 pour assumer ses responsabilités. L'animation du réseau n'a pas atteint un degré suffisant d'efficacité : la visibilité et le rythme de travail du groupe ont été insuffisants⁸ et aucune structure d'échange n'a été mise en place en dehors des réunions.

- 54 Dans ces conditions, la responsabilisation des membres du groupe, la progression des administrations en matière de gestion environnementale, les communications multilatérales et les échanges de bonnes pratiques sont difficiles.

⁷ INASTI, IBPT, CTB, Bureau fédéral du Plan, ONP, CAAMI, Régie des bâtiments.

⁸ 4 réunions en 2001, 3 réunions en 2002, 2 réunions en 2003.

1.2.2. Une charte environnementale fédérale non certifiée

- 55 Le plan prévoit, au § 157, que «*L'ensemble des cabinets ministériels et des administrations fédérales ainsi que les institutions qui en dépendent se doteront d'un système de gestion environnementale*».

Dans cette perspective, «*Les administrations auront le choix de s'engager sur base volontaire vis à vis d'une charte régionale, de la charte fédérale ou d'un système certifié internationalement (EMAS, ISO 14 000)*».

La charte environnementale fédérale devait être rédigée par le gouvernement en s'inspirant des chartes régionales et des systèmes de gestion internationalement reconnus⁹. Le modèle, approuvé en Conseil des ministres le 13 juillet 2001, constitue un engagement unilatéral, sans fixer d'échéances, d'améliorer progressivement les performances environnementales et de mettre en place progressivement un système de gestion environnementale en respectant un certain nombre de principes.

- 56 L'inventaire dressé par la cellule de coordination montre que la plupart des SPF et organismes publics qui se sont engagés à mettre en œuvre un système de gestion environnementale ont opté pour la charte fédérale¹⁰.

- 57 Les systèmes certifiés internationalement et les chartes régionales présentent un socle commun de caractéristiques :

- la mise en place d'un système de gestion et l'engagement de respecter la législation environnementale ;
- l'octroi ou le refus d'octroi d'un label ou certificat après une vérification externe ;
- la définition d'objectifs opérationnels axés sur les aspects et impacts environnementaux jugés prioritaires et leur déclinaison en plans d'action.

- 58 La Cour des comptes constate que les dispositions de la charte environnementale fédérale ne rencontrent pas les garanties offertes par les autres systèmes :

- elles n'engagent pas les départements à respecter la législation environnementale ;
- la charte n'est pas liée à un système d'évaluation externe et de sanction équivalent à l'octroi d'un label.

L'absence d'évaluation du système de gestion environnementale qui sera mis en place par l'administration signataire enlève à la charte une grande partie de son efficacité en tant qu'instrument de pilotage.

En outre, dans ce contexte d'absence de certification, aucune disposition n'a été prévue pour assurer la pertinence des programmes environnementaux et la fiabilité de l'analyse environnementale sur laquelle ces programmes sont construits.

- 59 Ces lacunes font de la charte environnementale fédérale le choix le moins contraignant, la réduisant à un instrument d'appropriation pour les administrations fédérales signataires qui leur permet d'élaborer leurs tableaux de bord.

⁹ Un système de gestion environnementale comprend la structure organisationnelle, les activités de planification, les responsabilités, les pratiques, les procédures, les procédés et les ressources pour développer, mettre en œuvre, réaliser, analyser et maintenir la politique environnementale (définition tirée du règlement EMAS, *Eco-Management and Audit Scheme* ou système de management environnemental et d'audit).

¹⁰ Au début 2004, 19 entités avaient opté pour la charte fédérale sur les 21 entités engagées vis-à-vis d'un système de gestion environnementale (8 SPF sur un total de 14; 2 SPP sur un total de 4; 7 parastataux et 4 cabinets).

Le SPP Développement durable, lors de l'échange de vues contradictoire, explique que « (...) le groupe 'greening' a estimé que mettre une sanction dans la charte fédérale, c'était risquer que l'entièreté du greening soit rejetée par les représentants à la CIDD. Le groupe a donc choisi la progression : essayer d'abord l'approche volontaire, si les résultats s'avèrent insuffisants, passer à l'approche obligatoire, avec sanction (...). La charte devra être modifiée à l'avenir car le Conseil des Ministres d'Ostende a prévu que pour fin 2005, tous les SPF et SPP devaient avoir un système certifié de gestion environnementale ».

- 60 Le deuxième plan fédéral (2004-2008) dispose que, d'ici 2007, tous les SPF/SPP et parastataux fédéraux devront être dotés d'un système certifié de gestion environnementale. Dans ce but le plan fédéral prévoit de développer une méthode d'évaluation pour les systèmes de gestion basés sur la charte environnementale fédérale. La certification serait confiée à une cellule d'audit fédérale à créer en 2005.

1.2.3 Des tableaux de bord incomplets

- 61 Les lacunes dans le tableau de bord type et surtout le nombre extrêmement réduit de tableaux de bord complétés par des données des administrations fédérales ont rendu cet outil peu exploitable pour la production de rapports sur la mise en œuvre de la politique de gestion environnementale.

- 62 Le plan fédéral prévoit au §155 que les consommations d'eau, d'énergie et la production de déchets, particulièrement de déchets papier, doivent être suivies dans chaque ministère par un tableau de bord, à annexer au rapport d'activités annuel transmis à la CIDD. Ces tableaux doivent en outre contenir les résultats des plans de transport dont chaque ministère, organisme public et entreprise publique autonome devait être doté pour 2003 au plus tard. Le plan ne prévoit pas de disposition visant le suivi de la réduction de la consommation de papier qui est pourtant un objectif stratégique de la gestion environnementale repris au §100 du plan fédéral.

L'élaboration des tableaux de bord devait débuter en 2001 afin qu'ils puissent être utilisés dès 2002.

- 63 Le plan réserve un rôle clé à la cellule de coordination en lui confiant la double responsabilité de coordonner et mettre en réseau le travail portant sur la gestion environnementale dans chaque ministère, d'une part, et de faire la synthèse et le monitoring des tableaux de bord qui doivent lui être communiqués, d'autre part. Le plan prévoit une collaboration entre la cellule de coordination, la Régie des bâtiments et le groupe de travail *greening* de la CIDD.

- 64 Selon le plan fédéral, le tableau de bord doit :
- permettre de suivre les consommations,
 - présenter le bilan des dépenses et des économies financières en ces matières,
 - servir à la formation et à la sensibilisation des fonctionnaires.

- 65 Un tableau de bord type à remplir pour chaque bâtiment a été finalisé en juin 2001.

Le contenu des tableaux de bord

- 66 L'analyse du tableau de bord type, effectuée lors de l'audit, fait apparaître plusieurs faiblesses :

- seules les consommations d'eau, de chauffage et d'électricité, ainsi que le coût de ces consommations, sont couvertes par le modèle. Au moment de l'audit, les volets consacrés à la production de déchets et aux résultats des plans de transports étaient toujours inexistant;
 - ce modèle ne permet pas d'analyser les causes de l'évolution de la consommation (méthodes de mesures, nature des travaux réalisés, gestion plus suivie des consommations);
 - le modèle ne comprend pas d'information sur les dépenses d'investissement.
- 67 La gamme des informations collectées pourrait être élargie lorsque la Régie des bâtiments aura introduit auprès des administrations le logiciel «EIS» qu'elle a développé, pour les bâtiments dont elle assure la gestion¹¹. Cette introduction était prévue pour le second semestre 2004.

Le nouveau logiciel de la Régie des bâtiments

Le nouveau logiciel EIS (Environment Information System) vise à intégrer dans un même système d'information :

- la description des bâtiments (y compris des données techniques), des installations de chauffage et des appareils consommateurs d'énergie et d'eau;
- l'extension de la gestion énergétique aux bâtiments pris en location et gérés par la Régie;
- l'élargissement du recueil de données de consommation aux domaines de l'eau et de l'électricité.

En outre, il prévoit une possibilité d'extension aux autres domaines de la gestion environnementale (production de déchets, mobilité, qualité de l'air).

Le logiciel est construit sur une technologie internet, ce qui permettra des accès tant pour la Régie, qui assurera la mise à jour des informations relatives aux installations et aux bâtiments, que pour le réseau des coordinateurs environnementaux et les gestionnaires de bâtiments, qui introduiront les données de consommation.

La Régie compte sur ce système d'information pour analyser les consommations d'énergie des bâtiments occupés par l'Etat en vue d'améliorer le fonctionnement des installations, et de développer des critères de consommation énergétique utilisables pour la gestion des contrats de location.

- 68 Pour la Cour des comptes, la gestion et le suivi des efforts fournis pour maîtriser les consommations peuvent être améliorés en veillant à ce que l'information soit récoltée dans les domaines suivants :
- motivation des décisions d'investissement (information sur le degré de vétusté des équipements, sur les caractéristiques d'isolation des bâtiments, etc.);
 - origine (eau de ville ou de pluie) ou destination (climatisation, eau sanitaire,...) des eaux susceptibles d'expliquer les chiffres de consommation;
 - actions à mener ou menées et dépenses engagées en vue de réduire les consommations;
 - destination précise des bâtiments (par exemple, bureaux, entrepôt, cantine, etc.) afin de permettre la comparaison des bâtiments fédéraux présentant des caractéristiques de consommation homogènes;

¹¹ La Régie gère environ 1.200 bâtiments en propriété et 600 en location.

- méthodes d'obtention des données (ex. : mesure directe ou application de clés de répartitions) : des contrôles de données aberrantes devraient être prévus;
- qualification du niveau de pouvoir d'initiative (qualité de propriétaire ou de locataire) que possède l'Etat dans les bâtiments.

La collecte des informations

69 Les données recueillies à l'aide des tableaux de bord n'ont jamais concerné l'ensemble des bâtiments occupés par l'Etat. En outre, les données rassemblées n'ont jamais été consolidées par ministère.

70 Fin 2001, une décision conjointe du groupe *greening* de la CIDD et de la cellule de coordination a limité la première utilisation du modèle de tableau de bord aux bâtiments jugés prioritaires par les coordinateurs environnementaux, soit au total une trentaine de bâtiments. Parmi ces bâtiments, la cellule de coordination a isolé ceux abritant des activités de bureau, dont elle a publié les chiffres de consommation (14 bâtiments en 2001 et 11 bâtiments en 2002). Il s'agit d'une approche dérisoire au regard de l'ampleur du parc immobilier occupé par le pouvoir fédéral.

Les tableaux de consommation publiés par la cellule de coordination pour l'année 2001 couvrent les données portant sur les consommations d'eau, de chauffage et d'électricité. Les tableaux relatifs à l'année 2002 ne reprennent que les chiffres de consommation d'électricité. Depuis lors, plus aucune donnée n'a été recueillie par la cellule de coordination.

71 Les entreprises publiques autonomes et la plupart des parastataux ne sont pas représentés dans le groupe des coordinateurs environnementaux. Ils n'ont jamais communiqué de tableaux de bord ni à la CIDD, ni à la cellule de coordination.

72 La Cour des comptes constate dès lors que les informations recueillies ne permettent pas de suivre la réalisation des objectifs stratégiques, ni au niveau de l'ensemble du pouvoir fédéral, ni au niveau de chaque SPF.

73 La mise à disposition du logiciel de gestion environnementale ne permettra pas de résoudre toutes les difficultés à cet égard.

Tout d'abord, le champ couvert par le logiciel est limité aux bâtiments fédéraux dont la Régie assure la gestion¹² alors que tous les services de l'Etat sont concernés par la politique de consommation du plan.

Ensuite, la récolte des données de consommation via le logiciel passe par la collaboration des très nombreux intervenants que sont les gestionnaires de bâtiments et les coordinateurs environnementaux.

74 Pour obtenir des résultats, il conviendra de rassembler et de traiter l'information en s'assurant de l'équivalence des méthodes de mesure et de calcul des indicateurs. L'animation du réseau des coordinateurs environnementaux devra intégrer la mobilisation, la formation et le suivi des utilisateurs du logiciel afin de tendre vers un maximum d'exhaustivité et d'homogénéité dans le recueil des données.

Enfin une attention particulière devra être attachée à l'exploitation des données au regard des objectifs stratégiques.

¹² D'après les tableaux établis par la Commission pour l'inventaire du patrimoine de l'Etat au 31 décembre 1999, la Régie gère environ 50% des «surfaces planchers» des biens immeubles appartenant au pouvoir fédéral et occupées par les services d'administration générale. Le solde est essentiellement composé des biens gérés par le SPF Défense. Quant aux organismes d'intérêt public, ils gèrent généralement eux-mêmes leurs bâtiments.

1.2.4 L'absence de plan d'action et d'incitants financiers

- 75 En effet, le plan ne précise pas par quelle méthode ni par quelle procédure les objectifs stratégiques pourront être atteints. Les seules mesures indicatives à cet égard se trouvent au §156 du plan qui traite des incitants: «*La qualité du contrôle, une gestion plus suivie et certains investissements permettront de diminuer les consommations d'énergie et d'eau. Une économie financière doit être réalisée sur une période de 5 ans*» .
- 76 Pour les bâtiments gérés par la Régie, les dépenses de fonctionnement sont à charge des départements alors que les dépenses d'investissement sont imputées au budget de la Régie. Dès lors, les économies de consommation attendues dans le cadre de projets d'investissement ne constitueront pas une incitation à la réalisation de ces projets.
- 77 Le critère de rentabilité après 5 ans retenu par le plan est en outre peu compatible avec les principes du développement durable et est de nature à pénaliser les projets dont la rentabilité apparaît plus tard.
- 78 En application de cette logique d'incitation, le Conseil des ministres du 13 février 2004 a décidé la création par la Société Fédérale d'Investissement d'une société anonyme de droit public pour réaliser des économies d'énergie en Belgique par l'application du tiers investisseur.

Le projet n'était pas finalisé lors de la clôture de l'audit en juin 2004¹³.

1.3 L'information sur la mise en œuvre et le suivi

1.3.1 La synthèse des tableaux de bord

- 79 Le plan prévoit au §155 que la cellule de coordination réalise la synthèse de l'ensemble des données des tableaux de bord.
- 80 L'information récoltée par le biais des tableaux de bord a été exploitée dans 2 rapports de la cellule de coordination, l'un relatif à l'année 2001 et l'autre à l'année 2002¹⁴. Ces rapports abordaient également la mise en œuvre des mesures dont la responsabilité de coordination relevait de la cellule.
- 81 En pratique cette synthèse est réduite à une analyse comparative entre les mesures obtenues et des niveaux moyens de consommations pour des bâtiments à usage de bureaux. Sur la base de cette analyse, des consommations atypiques, sur lesquelles des actions seraient possibles, ont été isolées.
- 82 L'information communiquée sur la production des déchets est limitée au rapportage du projet Rosetta qui se veut un projet global de collecte et de tri des déchets dans les administrations fédérales situées à Bruxelles. Outre leur limitation géographique, les données ne recouvrent pas tous les sites produisant des déchets et l'information ne concerne que les déchets papier et carton alors que le projet couvre également les autres types de déchets.
- 83 Malgré les buts affichés par le plan, les analyses de la synthèse n'abordaient pas les thèmes de l'évaluation des objectifs stratégiques et du travail à accomplir pour l'obtention d'une situation de départ. Elles ne présentaient pas d'aperçu de

¹³ L'arrêté royal du 27 décembre 2004 modifié par l'arrêté royal du 11 mars 2005 charge la Société fédérale d'Investissement de constituer une filiale spécialisée en matière d'éco-efficience sous forme de société anonyme dénommée FEDESCO et prévoit son financement.

¹⁴ Cf. §70 du point 1.2.3

l'étendue des données¹⁵ recueillies par rapport au champ visé par les objectifs stratégiques, ni de bilan financier des actions menées. Enfin, elles n'informaient pas le citoyen sur des actions qui auraient été entreprises pour rencontrer le principe d'exemplarité de l'Etat.

Le SPP Développement durable considère qu'avec les faibles moyens dont il dispose, il ne pourra rencontrer tous les défis.

Point de vue
des services
concernés

1.3.2 Les rapports des membres de la CIDD

84 La loi de 1997 impose aux représentants du gouvernement fédéral de rédiger chaque année un rapport sur la politique de développement durable et sur la mise en œuvre du plan dans les administrations et organismes publics fédéraux qu'ils représentent. Selon les termes de la loi, ces rapports doivent être coordonnés par la CIDD.

La CIDD publie les rapports des membres en même temps que son rapport annuel d'activités. Les rapports produits relèvent de la responsabilité du représentant du membre du gouvernement concerné.

Dans sa note d'accompagnement du projet du plan, la CIDD présentait la mission de rapportage confiée à ses membres par la loi comme suit : «*établir un rapport annuel des travaux du ministère dont ils relèvent, sur la mise en œuvre du Plan ainsi que sur ce qui n'a pas encore été mis en œuvre, sur les raisons de cette éventuelle lacune et sur ce qui peut être fait pour y remédier*».

85 La Cour des comptes constate que l'obligation de faire rapport chaque année¹⁶ n'est pas toujours respectée. Or, ainsi que la CIDD le souligne, ces rapports sont les seuls documents sur la base desquels les progrès enregistrés dans la mise en œuvre du plan peuvent être appréciés.

86 En 2002, dans le cadre de sa mission de coordination, la CIDD a proposé à l'ensemble de ses membres d'insérer, dans leurs rapports respectifs, un tableau présentant un bref état des lieux de l'avancement des actions dont ils sont (co)responsables. Cette directive a été suivie par tous les membres qui ont présenté un rapport relatif à l'année 2003.

87 Ces rapports ne fournissent cependant pas une vue complète du degré de réalisation des actions du plan et le lecteur ne dispose pas d'un tableau synoptique des responsabilités qui incombaient à chacun.

88 La CIDD n'accompagne pas les rapports des membres d'une synthèse. Au-delà de l'harmonisation, la Cour des comptes estime que la coordination des rapports devrait aussi permettre de créer un cadre facilitant le rapportage et la lecture des informations produites et de tracer des liens de cohérence entre les différentes composantes des politiques transversales contenues dans le plan.

A ce propos, le secrétariat de la CIDD tient à souligner que dans les rapports annuels de la CIDD, il est fait état des initiatives du secrétariat pour obtenir des membres leurs rapports suffisamment tôt pour en établir une synthèse avant la date légale de publication du rapport annuel. Le secrétariat espère que pour la confection du rapport de la CIDD relatif à l'année 2004, la transmission des rapports des membres aura lieu plus tôt, ce qui permettrait de rédiger une synthèse.

Point de vue
des services
concernés

¹⁵ En surface occupée par département, par exemple.

¹⁶ L'absence de rapport est sanctionnée par une page blanche. En 2003, comme en 2002, 3 membres sur 17 n'avaient pas rendu leur contribution au moment de la publication du rapport de la CIDD.

- 89 En ce qui concerne plus particulièrement la gestion environnementale, le plan prévoyait que chaque ministère devait annexer à son rapport d'activités annuel à la CIDD un tableau de bord concernant l'eau, l'énergie et les déchets (§155).

La Cour des comptes constate que les rapports des membres ne comprennent pas ces tableaux de bord par département.

- 90 Des rapports publiés à ce jour, il ressort qu'il n'existe pas non plus de vue synthétique sur les actions transversales menées.

Dans les rapports relatifs à l'année 2002, 5 membres, sur les 17 ayant rendu leur rapport, y reprennent l'information relative à la désignation d'un coordinateur environnemental et à l'adoption d'un système de gestion environnementale, alors que de son côté, la cellule de gestion environnementale reprenait, comme en 2001, ces informations dans un rapport sur la mise en œuvre des actions dont elle a la responsabilité. En 2003, la cellule de coordination n'a plus présenté de rapport mais cette absence n'a pas été compensée par un rapportage structuré et systématique des départements appelés à jouer un rôle dans la réalisation des actions ni par un rapportage intégré à celui d'un autre membre¹⁷.

- 91 Lorsque le rapportage sur les mesures transversales est abordé dans les rapports des membres impliqués dans sa mise en œuvre, il n'est pas intégré de façon uniforme. On constate de grandes disparités dans la mise à disposition spontanée de l'information et une absence de vue globale. La qualité, le contenu et la présentation des informations sont très variables.

- 92 Enfin, le mode d'élaboration des rapports des membres contribue à leur caractère fragmentaire et incomplet¹⁸.

A titre exemplatif, dans le dernier rapport relatif à l'année 2003 :

- 4 personnes représentant un même ministre ont fait chacune un rapport distinct ;
- plusieurs domaines n'étaient pas traités, faute de représentant des membres du gouvernement gérant ces compétences (un ministre ainsi que l'ensemble des secrétaires d'Etat n'étaient pas représentés) et les administrations pour lesquelles l'information n'est pas fournie, parce que leur ministre n'était pas représenté, ne sont pas nommées dans les rapports ;
- seul un parastatal a été intégré au champ couvert par le rapportage.

A ce sujet, le secrétariat de la CIDD indique que la Cour des comptes s'appuie sur le rapport relatif à l'année 2003, lequel est un rapport particulier : il a été rédigé par les anciens membres qui n'avaient pas encore été officiellement déchargés de leur mandat alors que la composition de la CIDD a été renouvelée en octobre 2003. Dès que les arrêtés de la nouvelle composition seront publiés, des contacts seront pris avec les services qui ne seront pas représentés.

Point de vue
des services
concernés

1.3.3 L'évaluation de la gestion environnementale

- 93 Le premier rapport fédéral (1999) décrit, analyse et évalue la situation existante de la gestion environnementale des administrations. Le contenu de ce

¹⁷ Ni le rapport du membre représentant la ministre de l'Environnement, de la Protection de la consommation et du Développement durable, ni le rapport du représentant du SPP Développement durable, qui assiste la CIDD en tant qu'expert, ne font mention des activités de la cellule de coordination ou des paragraphes du plan relatifs à la gestion environnementale.

¹⁸ Notamment en raison de la composition de la CIDD (voir ci-après le point 3.3.3).

premier rapport est à l'origine de la politique de gestion environnementale du plan fédéral.

- 94 Le second rapport fédéral (2002) n'ayant pas repris cette thématique, les progrès en matière de gestion environnementale n'ont pas été évalués.

1.4 La réponse du Conseil des ministres du 25 mars 2005

- 95 Le gouvernement considère que le logiciel EIS entre-temps renouvelé permettra de recueillir les informations nécessaires à la gestion environnementale de ses services. A cet effet, une circulaire sera adressée aux gestionnaires des bâtiments appartenant à la Régie des bâtiments ou loués par celle-ci, attirant leur attention sur le caractère contraignant de l'utilisation du logiciel. Une formation de ces gestionnaires et une campagne d'information sont également envisagées.
- 96 Le plan d'action 2006 des cellules de développement durable contiendra des mesures destinées à s'assurer que les moyens humains et budgétaires sont suffisants. En outre, chaque service public fédéral devra démontrer que la cellule effectuera correctement les missions prévues, en particulier en ce qui concerne le suivi de la mise en œuvre du plan fédéral.
- 97 Un plan d'action pour que les différents SPF et SPP disposent à l'échéance 2007 d'un système de gestion environnementale certifié sera présenté en Conseil des ministres pour fin avril 2005.
- 98 En ce qui concerne l'absence d'incitants financiers, le gouvernement annonce que la filiale de la Société fédérale d'investissement spécialement constituée sous le nom de FEDESCO, devrait lancer ses premiers projets pour fin 2005. Par ailleurs, le ministre du Budget prépare une circulaire afin que les économies réalisées dans les services publics fédéraux grâce à la gestion environnementale soient affectées à de nouvelles initiatives similaires.
- 99 Le gouvernement examinera comment il peut régler, sur le plan budgétaire, l'octroi d'une enveloppe de personnel autonome pour le SPP Développement durable.
- 100 Enfin, le gouvernement tient à souligner que le développement durable est déjà intégré dans un certain nombre de plans de management de ses services et a mandaté le ministre compétent pour la Fonction publique afin de généraliser cette démarche.

Chapitre 2

Les mesures de concrétisation du plan fédéral

- 101 Dans le premier chapitre, la Cour des comptes a examiné les dispositions du plan fédéral relatives à la gestion environnementale. Non seulement les objectifs stratégiques en cette matière ont été déterminés sans garantie de qualité mais, 4 ans plus tard, la gestion environnementale des services publics qui relèvent de l'Etat demeure impossible à évaluer.
- 102 Dans ce deuxième chapitre, la Cour des comptes présente les résultats d'un examen de la concrétisation des mesures prévues par la loi ou par le plan afin de mettre en œuvre la politique fédérale de développement durable.
- 103 L'absence de concrétisation de la plupart de ces mesures peut notamment expliquer les difficultés rencontrées en matière de gestion environnementale.

2.1 Les protocoles de coopération

- 104 L'article 17, 2° de la loi de 1997 charge la CIDD 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».

Ce ou ces protocoles sont importants afin de régler les relations entre la CIDD et les différents services qui relèvent de l'Etat, tant pour leur participation à l'élaboration du plan fédéral qu'en ce qui concerne la mise en œuvre de la politique et des mesures prévues en matière de développement durable.

- 105 En mai et juin 1998, le principe d'un protocole de coopération a fait l'objet de débats au sein de la CIDD quant au contenu concret et au but de celui-ci. Bien qu'expressément prévu par la loi et utile pour compléter le fonctionnement de la CIDD, laquelle est composée de représentants des ministres, celle-ci a jugé que le principe d'un protocole était trop rigide et a décidé «(...) de ne donner un contenu concret à ce protocole qu'au moment où elle aura acquis de l'expérience en matière des rapports des membres et de la rédaction d'un plan fédéral¹⁹».
- 106 Cette décision a été prise avant l'élaboration du premier plan fédéral. Dans le souci d'une plus grande souplesse et en attendant l'acquisition d'une expérience suffisante, la CIDD a privilégié l'idée de cellules de développement durable dans chaque département ou organisme public. Une telle mesure a ensuite été inscrite parmi les lignes directrices du premier plan fédéral (voir infra).
- 107 La Cour des comptes constate, qu'à ce jour, alors que la période couverte par le premier plan s'achève, les protocoles de coopération prévus par la loi n'ont pas été conclus, ni même élaborés. Les cellules de développement durable n'ont été instituées que le 22 septembre 2004 par arrêté royal (voir §§ 112 et 113).
- 108 Cette obligation légale d'établir des protocoles de coopération est rappelée dans le deuxième plan fédéral.

¹⁹ CIDD, Rapport 1997/1998, paru le 31 mars 1999, p. 15 (point 2.6) et CIDD, Rapport 2000, paru le 31 mars 2001, Annexe 1 Une évaluation de la loi du 5 mai 1997 et de son exécution pendant ces 3 dernières années, p. 23 (point 3).

2.2 Les lignes directrices générales

- 109 Le premier plan fédéral comprend 10 lignes directrices pour la politique de développement durable, lesquelles sont la contrepartie du caractère général du plan et ont pour objectif de guider les acteurs du processus de changement initié par la loi.

«Ce document [le plan fédéral] ne compte qu'une centaine de pages et la matière à couvrir est immense. La grande liberté laissée à tous les acteurs du Plan ne peut donc s'exercer efficacement que si des lignes d'action communes dirigent leurs actions en faveur d'un développement durable (...) Ces lignes de conduite sont des recommandations formulées par le Gouvernement fédéral sur la manière de mettre en œuvre ce Plan ainsi que tous les plans qui seront réalisés dans son prolongement.» (§767 du plan fédéral)

- 110 La Cour des comptes a examiné les 4 lignes directrices qui concernent l'accompagnement ou l'encadrement de la mise en œuvre du plan. Elles visent les responsabilités des départements fédéraux, les objectifs du développement durable, les moyens affectés à la réalisation des stratégies et la définition d'indicateurs de développement durable.

- 111 Ces mesures sont pour l'essentiel demeurées au stade des intentions et ce, malgré 2 résolutions de la Chambre des représentants.

L'une, adoptée le 19 juillet 2001 en séance plénière et relative au plan fédéral de développement durable²⁰, demandait au gouvernement de veiller dans la concrétisation de ce plan à ce qu'il soit réellement évaluable et soulignait notamment la nécessité de définir des indicateurs, ainsi que de traduire les objectifs et les mesures dans les notes de politique générale et dans les budgets.

Le 31 mars 2003, la Chambre des représentants adoptait une nouvelle résolution²¹ invitant le gouvernement à *«poursuivre son effort d'application des mesures contenues dans le plan fédéral de développement durable en attachant une attention particulière à la cinquième partie (dix lignes directrices de la politique de développement durable) de celui-ci»*.

2.2.1 Les responsabilités des départements fédéraux

La ligne directrice concernant les responsabilités des départements fédéraux précise que *«(...) les départements sont responsables du suivi des engagements, projets et mesures décidées tant antérieurement qu'actuellement par les Gouvernements»* (§770 du plan) et prévoit la création, si possible avec les moyens existants, d'une cellule de développement durable par département pour le suivi des engagements nationaux et internationaux de développement durable. *«Elle organisera une information et sensibilisation interne sur les enjeux de développement durable. La coordination interdépartementale entre ces cellules est assurée notamment par l'intermédiaire de la Commission interdépartementale du développement durable. Cette Commission fera, dans chacun de ses rapports annuels, une synthèse des progrès accomplis par les départements dans la voie d'un développement durable.»*

²⁰ Proposition de résolution relative au plan de développement durable, *Doc. parl.*, Ch. représ., sess. ord. 2000-2001, n° 0723/008.

²¹ Proposition de résolution relative au plan de développement durable, *Doc. parl.*, Ch. représ., sess. ord. 2002-2003, n° 1894/007.

- 112 Seuls quelques départements ont donné une suite complète à cette ligne directrice en créant une cellule de développement durable²². En outre, la CIDD n'a pas organisé une coordination des cellules existantes et n'a pas rendu compte dans ces rapports annuels de la création de ces cellules et des progrès accomplis.
- 113 Le dernier accord de gouvernement du 14 juillet 2003, selon lequel la nouvelle législature sera mise à profit pour assurer la mise en œuvre du Plan fédéral 2000-2004, reprend l'intention de créer des cellules de développement durable au sein de l'administration fédérale. Le Conseil des ministres des 20 et 21 mars 2004, a approuvé la proposition du ministre de la Fonction publique qui prévoit la création de cellules de développement durable dans chaque service public fédéral et service public de programmation. Au total, ce sont 18 cellules qui devaient être créées pour le 1^{er} juillet et présenter un plan d'action d'ici la fin de l'année 2004. Elles ont été instituées le 22 septembre 2004.

Ces cellules, comme le stipule l'accord de gouvernement, « (...) apprécieront toutes les décisions majeures prises par les autorités à la lumière de leur effet en matière de développement durable. Cela ne pourra toutefois jamais entraîner de ralentissement supplémentaire du processus décisionnel²³ ».

2.2.2 La déclinaison des objectifs de développement durable

La ligne directrice relative aux objectifs de développement durable (§§ 771 et 772 du plan) a pour finalités de :

- a) faire dresser par chaque département un inventaire des engagements souscrits par la Belgique en matière de développement durable ;
- b) traduire les objectifs ultimes de développement durable souscrits par la Belgique en objectifs « intermédiaires » chiffrés, à échéance d'une décennie tout au plus ;
- c) accroître la base scientifique et sociétale de ces objectifs au moyen de la contribution des institutions scientifiques et des organes de concertation politiques ou consultatifs.

Des propositions relatives à l'adoption de tels objectifs devraient être plus systématiquement intégrées dans les rapports annuels des membres de la CIDD.

- 114 L'étude des rapports annuels des membres de la CIDD montre que les objectifs ultimes de développement durable souscrits par la Belgique n'ont pas été recensés et n'ont pas été traduits en objectifs intermédiaires. En outre, aucune proposition en ce sens n'a été formulée.

²² « Quelques départements ont donné suite à l'engagement de créer une telle cellule en leur sein : au ministère des Affaires économiques, une cellule de développement durable a été créée pour les aspects 'énergie' et une autre pour les aspects 'greening'. Les ministères de l'Emploi et du Travail, celui de la Défense et celui des Communications ont également créé des cellules de développement durable. Les départements de l'Agriculture et des Classes moyennes ou encore des Affaires étrangères ont chargé une structure existante des aspects relatifs au développement durable. Le service public fédéral Personnel et Organisation et la direction générale de la Coopération au développement se sont limités à une cellule relative à la gestion environnementale interne. Les départements de la Justice, de l'Intérieur, des Finances, des Communications, de l'Environnement, des Affaires sociales, les Services du Premier ministre et les Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles (SSTC) n'ont pas donné suite à cet engagement ou n'ont pas répondu au questionnaire portant sur les aspects transversaux de la mise en œuvre du Plan », Un pas vers un développement durable, rapport fédéral 2002, p. 206.

²³ Déclaration du gouvernement fédéral, *Doc. parl.*, sess. extr. 2003, n° 0020/001, p. 38.

Toutefois, un inventaire des conventions internationales liées au développement durable et des engagements qui en découlent a été dressé par le secrétariat de la CIDD en 2002.

2.2.3 Les moyens affectés à la réalisation des stratégies de développement durable

«Arrêter une politique de développement durable et arrêter les moyens budgétaires et logistiques de la réaliser font désormais partie d'un seul et même engagement politique. L'adoption d'objectifs de développement durable ambitieux ne saurait être démentie par la modestie des moyens affectés à leur réalisation et la faiblesse des mécanismes stratégiques mis en œuvre pour les réaliser.» (§775 du plan)

Cette ligne directrice prévoit 2 mesures clés :

- a) l'établissement, dans les 6 mois suivant la publication du plan, d'un tableau synoptique sur le partage des responsabilités et les moyens (y compris budgétaires) à mettre en œuvre;
- b) le développement de procédures d'analyses et d'évaluations devant permettre à l'avenir d'arbitrer sur une base mieux fondée les décisions de choix et de priorités.

115 La première mesure n'a pas été complètement réalisée tandis que la seconde n'a pas encore été mise en œuvre.

116 Près de 4 ans après l'adoption du plan fédéral, ni le partage des responsabilités ni l'allocation des moyens prévus pour sa réalisation n'ont été finalisés.

Un projet de tableau synoptique sur le partage des responsabilités et des moyens à mettre en œuvre a toutefois été dressé en 2001 mais est demeuré incomplet car les données relatives aux moyens budgétaires et humains annuellement prévus n'y figurent pas. En outre, ce projet ne comprend aucun échéancier.

117 La CIDD a attribué cet échec au manque de réseau au sein des différents services publics fédéraux, à l'insuffisance de l'information de ses correspondants quant aux décisions budgétaires, voire à un manque de volonté²⁴.

2.2.4 La définition d'indicateurs pour un développement durable

La ligne directrice relative aux indicateurs pour un développement durable vise à améliorer la prise de décisions en tenant compte des impacts à long terme ainsi que des composantes économiques, sociales et environnementales.

A cet effet, le gouvernement devait veiller à ce que, au cours de la première année suivant l'adoption du plan fédéral, tous les départements fédéraux fournissent une liste des enjeux et mettent en évidence ceux pour lesquels les indicateurs sont disponibles et/ou régulièrement publiés et ceux pour lesquels les indicateurs sont en préparation ou à préparer.

«Il [le gouvernement] veillera aussi à ce que le support scientifique et la coordination de ces efforts soient largement renforcés, de façon à réduire la dispersion des efforts en cette matière et à disposer, avant l'élaboration du prochain plan, d'un premier 'tableau de bord d'indicateurs cohérents' pour la prise de décisions en matière de développement durable.» (§ 783 du plan)

²⁴ CIDD, Rapport annuel 2001, p.10.

- 118 Des rapports annuels de la CIDD et de ses membres, il ne ressort pas que les départements aient remis une liste des enjeux du plan pour lesquels les indicateurs sont disponibles, en préparation ou à préparer.
- 119 La CIDD a néanmoins créé en 2002 un groupe pilote « indicateurs » qui a bénéficié d'une aide substantielle sur le plan méthodologique de la part d'un expert du Bureau fédéral du Plan ainsi que du soutien permanent d'un expert de la Plateforme Indicateurs pour un développement durable financé par le SPF Politique Scientifique.

Ce groupe avait pour objectifs, d'une part, d'identifier des indicateurs permettant de suivre la mise en œuvre et la réalisation des actions du plan fédéral et d'autre part, de favoriser la mise en place des mécanismes de collecte de données pour construire ces indicateurs. Seule la méthodologie pour identifier certains indicateurs a été élaborée. En effet, l'expérience n'ayant pu être menée jusqu'à son terme²⁵, aucune démarche n'a été effectuée pour calculer ces indicateurs. La proposition, formulée en 2003, de créer un groupe de travail permanent « indicateurs » qui poursuivrait les travaux du groupe-pilote et pourrait contribuer à la sensibilisation nécessaire des services publics fédéraux quant à l'utilisation d'indicateurs, n'a pas connu de suite.

Point de vue
des services
concernés

Le secrétariat de la CIDD précise à ce sujet que cette proposition n'a pas été concrétisée vu l'implication, à ce moment, de toutes les forces de travail du secrétariat dans la préparation du deuxième plan fédéral (avant-projet, consultation, projet). Cependant, dans le deuxième plan fédéral, un inventaire des indicateurs utiles est prévu pour le printemps 2005. Un nouveau groupe de travail sera créé prochainement.

- 120 Un tableau de bord d'indicateurs cohérents pour la prise de décision n'a pas pu être dressé avant l'élaboration du deuxième plan fédéral et il demeure malaisé de situer la Belgique sur la voie du développement durable.

2.3 La réponse du Conseil des ministres du 25 mars 2005

- 121 Le gouvernement attend de la CIDD, aidée en cela par son secrétariat et par le SPP Développement durable, qu'elle fournisse « *un maximum d'efforts pour conclure d'ici fin 2005 un protocole de coopération avec chaque service public fédéral et avec tous les établissements publics pertinents* ».
- 122 En ce qui concerne les lignes directrices, le gouvernement annonce les mesures suivantes :
- le ministre compétent pour la fonction publique et la secrétaire d'Etat au Développement durable présenteront au Conseil des ministres, fin avril 2005, une note sur la constitution des cellules de développement durable ;
 - le ministre des Affaires étrangères et la secrétaire d'Etat au Développement durable sont chargés de faire un rapport détaillé sur la mise en œuvre des §§ 771 et 772 du plan fédéral 2000-2004 (lesquels prévoyaient de dresser un inventaire des engagements internationaux de la Belgique en matière de développement durable et leur traduction en objectifs de long et court termes) ;

²⁵ Les problèmes rencontrés par les administrations participantes sont l'investissement important en temps et en ressources humaines (charge de travail additionnelle et nécessité d'associer plusieurs personnes par administration) et le manque de données de base.

- la secrétaire d'Etat au Développement durable présentera au gouvernement un inventaire précisant les responsables de la mise en œuvre des mesures du premier plan fédéral qui devraient être reprises, ainsi que des 31 actions du deuxième plan fédéral;
- une étude scientifique est en cours afin de permettre la réalisation d'évaluations de l'impact des décisions sur le développement durable dans chaque SPF et SPP à partir de 2006;
- enfin, en ce qui concerne les indicateurs pour le développement durable, les membres de la CIDD ont été chargés, fin 2004, de définir des indicateurs pour le suivi des mesures prévues dans le plan fédéral 2004-2008.

La Cour des comptes relève toutefois que le Conseil des ministres n'a pas encore pris en considération les aspects budgétaires des actions à mener afin de réaliser le plan fédéral de développement durable.

Chapitre 3

Les aspects structurels de la loi de 1997

- 123 Après avoir, dans le premier chapitre, constaté les défauts de conception et de mise en œuvre des dispositions du plan fédéral de développement durable relatives à la gestion environnementale et, dans le chapitre suivant, relevé la concrétisation insuffisante des mesures prévues afin de mettre en œuvre le plan fédéral, la Cour des comptes, dans ce troisième chapitre, analyse les aspects structurels de la loi et des arrêtés qui en découlent, lesquels peuvent expliquer le fossé entre les déclarations et les réalisations.
- 124 Cette analyse porte sur la capacité du dispositif et du calendrier d'évaluation prévus par ou en exécution de la loi à produire des résultats en terme d'amélioration de la politique menée en matière de développement durable.

3.1 L'impossibilité de respecter le rythme

3.1.1 La logique d'action de la loi

Le cycle d'apprentissage

- 125 Conformément aux recommandations internationales en matière de développement durable, la loi de 1997 instaure un processus cyclique d'apprentissage.
- 126 La loi²⁶ prévoit qu'un plan fédéral est établi tous les 4 ans sur la base du rapport fédéral et précise qu'un plan est arrêté pour la première fois au plus tard dans les trente mois à partir de son entrée en vigueur.
- 127 En ce qui concerne le rapport fédéral, la loi²⁷ prévoit qu'il est établi tous les 2 ans par le Bureau fédéral du Plan et précise qu'un rapport est rédigé pour la première fois au plus tard dans les 18 mois à partir de son entrée en vigueur.
- 128 La loi comprend donc un calendrier cyclique qui a permis au premier plan fédéral de bénéficier des apports du premier rapport fédéral et dont le respect devrait permettre à chaque plan fédéral ultérieur d'être éclairé par les enseignements de 2 rapports fédéraux.

Dans sa communication sur les standards et bonnes pratiques d'évaluation, la Commission européenne rappelle qu'elle s'est engagée dans « (...) une culture d'apprentissage en partant du principe que l'évaluation doit être prise en compte dans le processus de décision.

Dans cette optique, les évaluations doivent aider les gestionnaires à contribuer à la conception de meilleurs politiques et programmes et à l'amélioration des résultats de tous types d'activité.

Elles doivent aussi leur fournir, en temps utile, des analyses objectives de l'efficacité et de la pertinence de ces politiques, programmes et activités, ainsi que des méthodes alternatives pour obtenir les résultats escomptés».

Commission européenne, C(2002) 5267, 23 décembre 2002.

²⁶ Articles 3 et 6 de la loi.

²⁷ Articles 7 et 9 de la loi.

Le rapport fédéral

- 129 L'article 7 de la loi prévoit que le rapport fédéral établi par le Bureau fédéral du Plan comprend :
- 1° une description, une analyse et une évaluation de la situation existante en Belgique en rapport avec les développements sur le 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.
- 130 La loi confère aux rapports fédéraux une portée très large et attribue au Bureau fédéral du Plan une véritable mission d'évaluation de politique publique et de prospective.
- 131 Dans l'exécution de ces missions, le Bureau fédéral du Plan s'est fixé un haut niveau d'exigences qui font du rapport fédéral un instrument dont les ambitions vont au-delà de la préparation de la politique fédérale en matière de développement durable.

Selon le Bureau fédéral du Plan, «Les Rapports fédéraux (...) ont l'ambition d'être à la fois fondés sur le plan scientifique et utiles à la politique fédérale de développement durable. Ils apportent une information sur la vie en société, sur le passé et le présent ainsi que sur différentes visions d'avenir (...). Ces Rapports sont donc des documents de référence pour les débats entre autorités publiques et société civile relatifs au développement durable. Ils s'adressent tant aux représentants du monde politique (gouvernement, parlement, partis politiques...) qu'à ceux de la société civile (grands groupes sociaux, conseils consultatifs...), aux services publics belges et internationaux et aux médias. Le contenu de ces Rapports est aussi destiné au grand public, chacun étant concerné par un développement durable».

Bureau fédéral du Plan, *Un pas vers un développement durable?*, Résumé exécutif, 2002, p. 2.

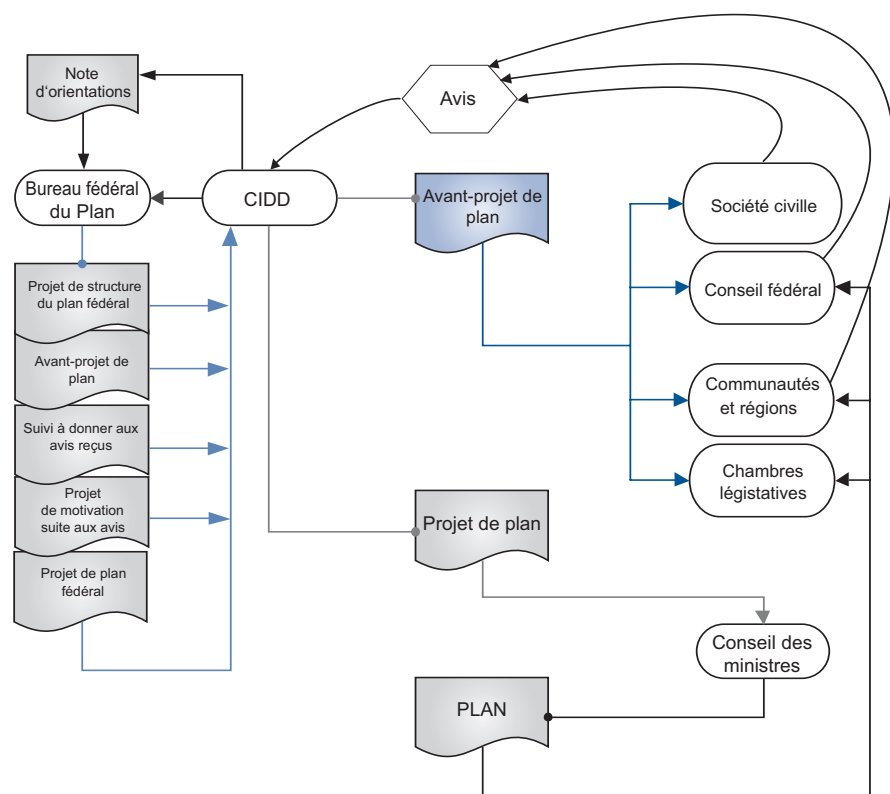
La loi stipule que le rapport fédéral est communiqué à la CIDD et au ministre (compétent pour l'environnement) qui l'adresse au Conseil des ministres, aux Chambres législatives, au Conseil fédéral et aux gouvernements des régions et des communautés, ainsi qu'à diverses instances internationales. Dans les faits, depuis 1999, date à laquelle les postes de ministre ou secrétaire d'Etat au Développement durable ont été créés, le rapport est transmis au ministre ou secrétaire d'Etat en charge de ce portefeuille.

Le plan fédéral

- 132 Le plan fédéral détermine les mesures à prendre au niveau fédéral en vue de la réalisation des objectifs du développement durable. Selon les termes de la loi, il doit tenir compte des éléments de prospective à long terme et contenir un plan d'action fixant ses modalités de mise en œuvre. La loi prévoit qu'un avant-projet de plan est préparé par le Bureau fédéral du Plan selon les orientations de la CIDD, sur la base du rapport fédéral.
- 133 En application du principe de participation, l'élaboration du plan fédéral comprend une importante phase consultative. L'avant-projet est en effet soumis durant nonante jours à l'avis du Conseil fédéral et à une consultation de la population.

Cette dernière avait été attribuée à la CIDD mais a été confiée depuis lors au SPP Développement durable²⁸.

- 134 L'avant-projet de plan est également présenté aux Chambres législatives et aux gouvernements des régions et communautés.
- 135 A la fin de la consultation, les avis reçus doivent être examinés dans les soixante jours, à l'issue desquels la CIDD adopte un projet qu'elle soumet ensuite au Conseil des ministres.
- 136 Tout nouveau plan doit être arrêté 3 mois au moins avant l'expiration de la période couverte par le plan en cours. Le plan est fixé pour 4 ans par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Il est communiqué aux Chambres législatives, au Conseil fédéral et aux gouvernements des régions et des communautés ainsi qu'à diverses instances internationales.
- 137 Compte tenu des délais nécessaires au Conseil des ministres afin d'examiner un document de programmation aussi important, la durée du processus d'élaboration et de finalisation d'un plan fédéral atteint presque un an.
- 138 Le premier plan a été fixé le 19 septembre 2000²⁹ et est d'application jusqu'au 18 décembre 2004, à la suite de la prolongation de sa validité³⁰. Tant les thèmes que les principes de développement durable retenus pour le premier plan fédéral reposent sur des enseignements du premier rapport fédéral, ce qui constitue une première réalisation du cycle d'apprentissage instauré par la loi.
- 139 Un schéma de l'élaboration de ce premier plan fédéral peut être dressé comme suit.



²⁸ Un arrêté royal du 2 avril 2003 modifie l'arrêté royal du 9 janvier 2000 fixant les règles générales pour la consultation de la population. Outre ce transfert de la responsabilité de l'organisation de la consultation, il a également porté la durée de celle-ci de 60 à 90 jours, par analogie avec le délai ouvert au Conseil fédéral afin de s'exprimer.

²⁹ Arrêté royal du 19 septembre 2000, publié par extraits au *M. B.* le 17 octobre 2000.

³⁰ Arrêté royal du 22 octobre 2003.

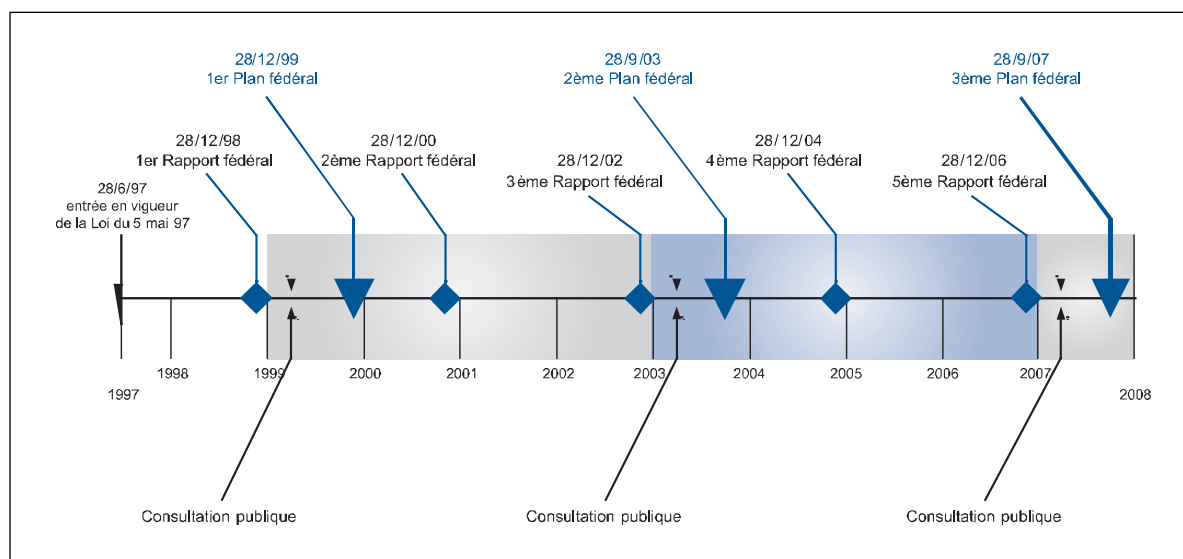
- 140 Du 15 février au 14 mai 2004, l'avant-projet de deuxième plan de développement durable a été soumis à la consultation de la population et du Conseil fédéral. Le deuxième plan a été fixé par arrêté royal du 28 octobre 2004.
- 141 Pour ce deuxième plan fédéral, le Bureau fédéral du Plan, le SPP Développement durable et la CIDD ont conjugué leurs capacités, soit pour l'élaboration de l'avant-projet, soit pour le traitement des avis. Grâce à l'apport du SPP Développement durable et au renforcement ponctuel de la CIDD, l'implication de la Task force Développement durable du Bureau fédéral du Plan fut moins importante que pour le premier plan.

3.1.2 Le calendrier du cycle d'apprentissage

Le calendrier prévu par la loi

- 142 Compte tenu de l'entrée en vigueur de la loi, le 28 juin 1997, le calendrier du cycle de planification et d'évaluation en matière de développement durable peut aisément être dressé :
- un premier rapport fédéral, au plus tard en décembre 1998, suivi tous les 2 ans par un nouveau rapport ;
 - un premier plan au plus tard en décembre 1999, suivi tous les 4 ans par un nouveau plan.

Le respect de ce calendrier aurait abouti à la séquence ci-après.

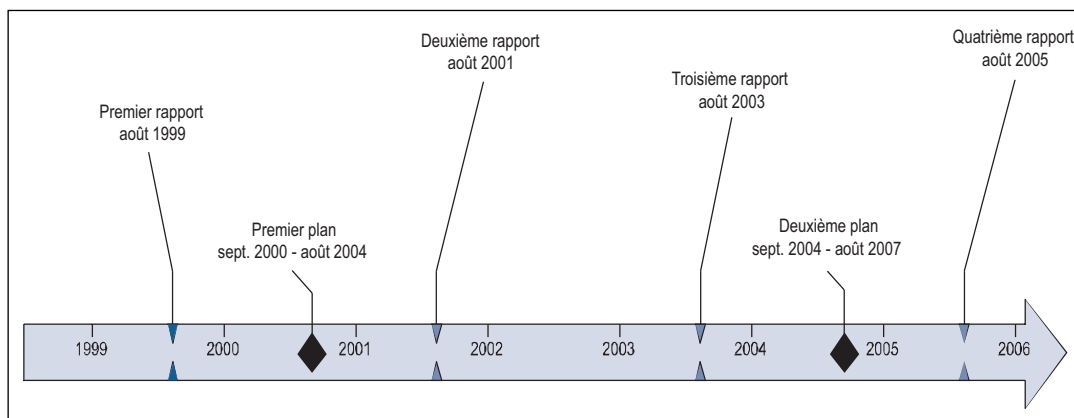


- 143 Le calendrier cyclique instauré par la loi permet au premier rapport intervenant après l'entrée en vigueur d'un plan fédéral d'actualiser, après un an, l'état des lieux et les perspectives, ainsi que de faire le point sur l'engagement des mesures prévues. Quant à l'intervention d'un second rapport 12 mois avant la fin de la période couverte par un plan fédéral, elle paraît utile dans le cadre de l'élaboration du plan suivant.
- 144 Le respect du cycle ainsi prévu permettait donc de disposer de 2 rapports fédéraux (en décembre 2000 et en décembre 2002) avant de finaliser le deuxième plan pour décembre 2003.

- 145 Le calendrier prévu par la loi, certes perfectible, est potentiellement efficace mais, dans les faits, un décalage a été introduit.

Le calendrier réel

- 146 En réalité, le premier rapport fédéral n'a été disponible qu'en août 1999 (soit un retard de 8 mois) pour les raisons examinées au point 3.1.3. Si le rapport a été établi en 18 mois comme le prévoit la loi, ce délai n'a commencé à courir qu'en janvier 1998 au moment où un groupe d'experts dénommé «*Task force Développement durable*» a été constitué au sein du Bureau fédéral du Plan, soit 6 mois après l'entrée en vigueur de la loi.
- 147 Ce premier rapport fédéral analyse la politique fédérale en matière de développement durable menée de juin 1992 à juin 1998.
- 148 Il n'était alors plus possible de respecter le calendrier légal prévu pour le premier plan, notamment en raison des délais nécessaires à la consultation de la population. Le premier plan a finalement été fixé par arrêté royal en septembre 2000, c'est-à-dire dans les 12 mois (au plus) prévus par la loi entre le premier rapport et le premier plan.
- 149 A la suite du retard du premier rapport fédéral et, par conséquent, de celui du premier plan, le point de départ des délais prévus par la loi aurait dû être adapté, ce qui aurait abouti au calendrier schématisé ci-après.



- 150 Le deuxième rapport fédéral n'a toutefois pas pu être réalisé pour l'échéance prévue. Une disposition introduite par l'article 86 de la loi-programme du 30 décembre 2001³¹ a différé de 16 mois, soit au 31 décembre 2002, l'échéance du deuxième rapport fédéral.
- 151 Ce deuxième rapport, lequel porte sur la politique menée de juin 1998 à décembre 2001, a finalement été publié en février 2003, soit avec un retard de 18 mois par rapport au cycle instauré par la loi de 1997 et adapté à la date de finalisation du premier plan fédéral.
- 152 Le troisième rapport fédéral n'ayant pas été établi³² avant le deuxième plan fédéral (2004-2008), celui-ci n'a pu bénéficier des enseignements de 2 rapports

³¹ *Moniteur belge* du 31 décembre 2001.

³² La publication du troisième rapport fédéral est prévue pour la fin du premier trimestre de l'année 2005.

fédéraux. Dans le délai de 4 ans entre 2 plans, la loi prévoit en effet l'établissement de 2 rapports fédéraux.

- 153 En conclusion, le cycle d'apprentissage instauré par la loi n'a pas été respecté, l'avant-projet de deuxième plan fédéral n'ayant pu être finalisé en 2004 que sur la base d'un seul rapport fédéral, dont la plupart des données étaient arrêtées au 31 décembre 2001.

3.1.3 Les difficultés rencontrées

- 154 Afin d'expliquer la difficulté de respecter le rythme prévu par la loi, les acteurs citent les nombreuses missions attribuées au Bureau fédéral du Plan, la faiblesse des moyens ainsi que le contenu même du cycle.

Les missions attribuées au Bureau fédéral du Plan et la faiblesse des moyens

- 155 La rupture du rythme a été expliquée par la CIDD dans son évaluation de la loi du 5 mai 1997 et de son exécution: «*En ce qui concerne le rapport fédéral, il est clair que la constitution de la TFSD³³ n'a pu être entamée qu'une fois que les moyens budgétaires étaient disponibles, ce qui explique entièrement le retard de la publication. Pour les rapports suivants, le problème des moyens se pose également. Puisque la CIDD, par manque d'un propre secrétariat, dépend largement de la TFSD du Bureau fédéral du Plan pour la rédaction de l'avant-projet et du projet de plan fédéral, il est impossible pour ce petit groupe de personnes de suivre un cycle biennal de rapportage s'il faut également élaborer un plan fédéral durant ces deux années³⁴».* Ces mêmes causes sont également évoquées dans les développements de la loi-programme précitée.
- 156 La loi de 1997 prévoit en effet que le Bureau fédéral du Plan participe à plusieurs phases du cycle de planification de la politique fédérale en matière de développement durable et le charge de l'établissement du rapport bisannuel. Les différentes interventions du Bureau fédéral du Plan dans la préparation du projet de plan fédéral sont décrites dans l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1998³⁵. En outre, la loi prévoit que le Bureau fédéral du Plan assure également le secrétariat de la CIDD³⁶.
- 157 Il s'ensuit que, dès qu'un retard survient, il peut être aggravé par un conflit entre les ressources humaines nécessaires pour la finalisation d'un rapport et celles requises pour l'élaboration du plan suivant.
- 158 Ainsi, d'après la Task force Développement durable du Bureau fédéral du Plan, le travail presté pour l'élaboration du premier plan fédéral a représenté l'équivalent de plus d'un an, ce qui a provoqué le retard du deuxième rapport fédéral.
- 159 Ce n'est qu'en 2001 que le secrétariat de la CIDD a obtenu des moyens budgétaires lui permettant de recruter 2 collaborateurs scientifiques. A partir de l'automne 2003, à la suite d'accords conclus avec les ministres et secrétaires d'Etat

³³ *Task Force Sustainable Development* (Task force Développement durable)

³⁴ Annexe au rapport de la CIDD pour l'année 2000.

³⁵ Arrêté royal portant fixation des règles générales relatives à l'organisation et au fonctionnement de la CIDD, modifié par l'arrêté royal du 8 décembre 2003.

³⁶ L'arrêté royal relatif au fonctionnement de la CIDD prévoit que son secrétariat est assuré par le représentant du Bureau fédéral du Plan, lequel peut se faire assister par des membres du personnel de celui-ci. Depuis 2001, le secrétariat de la CIDD dispose d'un personnel qui lui est propre, lequel continue toutefois à être hébergé et recruté par le Bureau fédéral du Plan, la CIDD n'ayant pas la personnalité juridique.

en charge du développement durable, 3 collaborateurs supplémentaires ont été engagés sur la base de contrats annuels et donc, sans aucune garantie au niveau de la stabilité de l'emploi³⁷. D'autre part, à l'exception des dépenses liées à l'organisation de la consultation de la population portant sur les avant-projets de plan fédéral en 2000 et 2004 et à la publication du plan définitif, presque tous les frais de fonctionnement de la CIDD liés aux tâches de secrétariat, à la traduction de documents, à la publication de rapports, etc., ont été pris en charge par le Bureau fédéral du Plan.

- 160 Quant aux difficultés que peuvent poser les relations entre le Bureau fédéral du Plan et la CIDD, elles sont examinées à la section 3.2 de ce chapitre.

La question du cycle politique

- 161 Dans son avis du 12 mai 2004 sur l'avant-projet de plan fédéral 2004-2008, le Conseil fédéral recommande un réexamen du cycle politique: *«Le conseil est bien conscient qu'un problème de calendrier se pose dans le processus: le premier plan était à peine achevé pour une bonne moitié que le deuxième devait déjà être conçu; le premier plan est toujours en cours et, lors de la publication de l'avant-projet du deuxième plan, les rapports 2003 de la CIDD (rapports qui évaluent la mise en œuvre du premier plan) n'avaient pas encore été publiés. Ce problème de calendrier se pose aussi pour les rapports fédéraux: un rapport qui arrive à temps pour contribuer à la préparation d'un plan, ne peut évaluer qu'une période insuffisamment longue de la mise en œuvre du plan précédent».*

Point de vue
des services
concernés

Le secrétariat de la CIDD indique que rien n'empêche la CIDD, dans 4 ans, au moment où le deuxième plan arrivera à échéance et avant le début de la consultation publique sur l'avant-projet du troisième plan, d'avancer la publication de son rapport annuel 2007. La loi ne prévoit qu'une date ultime de publication.

- 162 Il y a lieu d'ajouter que, si elle cadence les échéances des plans et des rapports fédéraux, la loi ne précise, ni la période visée par chaque rapport fédéral, ni le temps prévu pour son élaboration et sa finalisation.
- 163 La contribution de ces rapports à l'élaboration de la politique menée en matière de développement durable nécessite pourtant qu'ils soient ponctuels et actuels. A défaut, soit ils ne peuvent être pris en considération lors de l'élaboration des plans fédéraux, soit les informations qu'ils contiennent se rapportent à une situation qui a pu sensiblement évoluer.
- 164 Or, les rapports des membres de la CIDD, qui devraient constituer une des principales sources d'information sur la politique menée en matière de développement durable et sur la mise en œuvre du plan fédéral, ne sont produits qu'une fois l'an, en pratique pour le 31 mars de l'année qui suit celle à laquelle ils se rapportent³⁸.
- 165 Une fois ces informations disponibles, le travail d'analyse et la finalisation d'un rapport fédéral seraient actuellement de l'ordre de 6 à 9 mois.
- 166 Ces aspects temporels ne peuvent toutefois masquer les questions de contenu soulevées par ces rapports et, plus particulièrement, celle de leur efficacité à rendre compte de la politique fédérale menée en matière de développement durable et de la mise en œuvre du plan fédéral³⁹.

³⁷ Le 1^{er} janvier 2004, 2 collaborateurs avaient déjà quitté le secrétariat.

³⁸ Par analogie avec l'échéance prévue par la loi pour le rapport annuel des activités de la CIDD.

³⁹ Voir à ce sujet le point 1.3.2 de ce rapport.

167 Sur un cycle de 4 ans, il paraît en tout cas très difficile de disposer de 2 rapports fédéraux dont la procédure de finalisation est de l'ordre de 9 mois et d'un plan fédéral dont la durée de l'élaboration est d'environ un an.

A cet égard, le secrétariat de la CIDD indique que s'il peut compter sur un noyau stable de collaborateurs et sur l'aide du SPP Développement durable, la Task force Développement durable du Bureau fédéral du Plan peut être déchargée de la préparation du plan fédéral, ce qui libérerait 12 mois.

Point de vue
des services
concernés

168 Il est certes inimaginable de différer le plan suivant en matière de développement durable le temps nécessaire à la réalisation des rapports fédéraux. Toutefois, dans la logique d'apprentissage prônée de façon internationale, les processus paraissent plus importants que le principe d'un plan d'actions figé pour 4 ans.

« Il faut mettre davantage l'accent sur les aspects de participation et d'apprentissage du processus que sur le document qui est le produit du processus. »

Intégrer l'environnement et le développement durable à la prise de décisions, Rapport du secrétaire général, Commission du Développement durable, Nations Unies, 1997⁴⁰.

Selon l'OCDE, « Pour appréhender le développement durable dans une optique stratégique, il faut être en mesure de penser et d'agir différemment de façon à :

- Renoncer à définir et à mettre en œuvre un plan d'action arrêté une fois pour toutes et s'attacher plutôt à mettre en place des systèmes flexibles pour améliorer la performance de la gestion des affaires publiques afin de promouvoir la cohérence entre les différentes mesures prises (...)
- Passer d'une vision axée sur les actions à mener à une conception axée sur les résultats (l'impact des mesures prises) ».

Stratégies de développement durable, les lignes directrices du CAD, OCDE, 2001, p. 27.

169 Par ailleurs, tant la fréquence (4 ans) que le contenu (identification de problèmes de société et actions prévues) du plan fédéral posent la question de son articulation avec les déclarations gouvernementales: soit le plan fédéral correspond au cycle d'une déclaration gouvernementale, auquel cas la distinction entre ces 2 instruments de programmation peut prêter à confusion, soit les cycles de ces programmes ne coïncident pas et la question de leur compatibilité doit alors être posée.

Le SPP Développement durable estime qu'il ne faut pas négliger le côté prospectif et visionnaire d'un plan à long terme tel que le recommande la Cour des comptes. Il considère qu'un plan de 30 à 40 ans, revu tous les 10 ans aurait plusieurs avantages:

- il donnerait une vision globale, dans laquelle les plans de 4 ans pourraient venir s'imbriquer;
- il pourrait se concevoir au niveau national;
- la consultation publique en serait facilitée.

Point de vue
des services
concernés

170 Quant aux rapports fédéraux qui analysent et évaluent la situation existante ainsi que la politique menée et donnent une vue prospective, l'existence d'un meilleur suivi des mesures au sein même de l'Etat, pourrait permettre à la fois d'en diminuer la fréquence légale et d'en cibler davantage la portée sur les analyses évaluatives et prospectives prévues par la loi.

⁴⁰ Cité par la Commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada dans son rapport *Avancer dans la voie du progrès, la deuxième génération de stratégies de développement durable*, décembre 1999.

A ce propos, le secrétariat de la CIDD ajoute que, plutôt que d'opter pour la révision de la fréquence des rapports, la portée des rapports pourrait être revue. En effet ceux-ci ne doivent pas chacun contenir l'ensemble des descriptions et analyses prévues par l'article 7 de la loi. L'un pourrait mettre l'accent plus complètement sur une évaluation de la situation existante en Belgique en rapport avec les développements au plan international, et sur les scénarios à envisager pour l'avenir, tandis que le suivant évaluerait la politique menée.

- 171 Cette distinction entre le suivi interne et l'évaluation externe peut également assurer une meilleure séparation entre les fonctions attribuées à la CIDD et celles attribuées au Bureau fédéral du Plan (voir ci-après).

«Le suivi a pour objectifs de surveiller la gestion et le respect de l'obligation de rendre compte tandis que l'évaluation vise à établir la corrélation entre les actions et les changements intervenus en terme de développement durable. Un bon suivi est intégré dans les processus et est réalisé par les acteurs.

L'évaluation sera de préférence exogène, c'est-à-dire effectuée par des organismes indépendants. Une évaluation externe peut éclairer les parties prenantes et éviter ou surmonter les conflits d'intérêts que suscite parfois l'auto-évaluation.»

Les stratégies de développement durable, recueil de ressources, IIED, UNDP et OCDE, 2002.

3.2 Les relations entre le Bureau fédéral du Plan et la CIDD

3.2.1 Les interdépendances

- 172 La loi de 1997 et l'arrêté royal relatif à l'organisation et au fonctionnement de la CIDD placent celle-ci et le Bureau fédéral du Plan dans une relation de juges et parties.
- 173 L'article 17 de la loi inclut parmi les missions de la CIDD celle «de donner des orientations au Bureau fédéral du Plan dans ses missions visées par la présente loi et de veiller à leur bon déroulement». L'article 4 précise à ce sujet que «l'avant-projet de plan est préparé par le Bureau fédéral du Plan suivant les orientations de la CIDD».
- 174 La CIDD a la responsabilité du plan fédéral, à l'élaboration duquel le Bureau fédéral du Plan doit participer (voir la section 3.1.3 à propos de la participation du Bureau fédéral du Plan concernant le plan fédéral).
- 175 Le Bureau fédéral du Plan a la responsabilité du rapport fédéral, lequel doit notamment porter sur le plan fédéral, mais doit informer préalablement la CIDD⁴¹.
- 176 La loi prévoit que le représentant du Bureau fédéral du Plan auprès de la CIDD assure le secrétariat de celle-ci. En l'occurrence, il s'agit du Commissaire-adjoint au Plan, lequel est membre du comité de direction du Bureau fédéral du Plan. En tant que secrétaire de la CIDD, il fait également partie du bureau de celle-ci. Par ailleurs, la Task force du Bureau fédéral du Plan est représentée au bureau de la CIDD avec voix consultative.

⁴¹ L'article 23 de l'arrêté royal portant fixation des règles générales relatives à l'organisation et au fonctionnement de la CIDD prévoit, qu'au cours de l'année de la rédaction d'un rapport fédéral, le Bureau fédéral du Plan communique à la CIDD un projet de structure avant le 31 mars et un premier projet de rapport avant le 30 septembre. Ces dates ont été arrêtées en conformité avec les échéances initialement prévues par la loi et n'ont pas été revues depuis lors.

177 Ces interdépendances pourraient affecter l'objectivité des rapports fédéraux ou, en tout cas, porter atteinte à l'image de celle-ci. D'une part, le Bureau fédéral du Plan doit évaluer une politique à l'élaboration de laquelle il est associé. D'autre part, la CIDD est en situation d'intervenir dans l'élaboration des rapports fédéraux.

«L'objectivité d'une évaluation est en théorie fondée sur des critères d'impartialité et d'indépendance dont la finalité est de garantir que les conclusions de l'évaluation n'ont pas été influencées par les préférences personnelles ou les positions institutionnelles des responsables de l'évaluation, ou du moins que ces préférences ont été suffisamment explicitées ou contrôlées pour que l'on puisse supposer qu'une autre évaluation répondant aux mêmes questions et utilisant les mêmes méthodes conduirait aux mêmes conclusions.»

Conseil scientifique de l'évaluation, *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, La documentation française, Paris, 1996

Pour le secrétariat de la CIDD, il serait permis d'interpréter la loi en distinguant clairement les compétences respectives des différents intervenants :

- «Le Gouvernement édicte tous les quatre ans un plan fédéral de développement durable, dont la préparation incombe à la CIDD, qui peut faire appel à cet effet au Bureau fédéral du Plan ;
- La CIDD assure le suivi de la mise en œuvre de ce plan et fait rapport à ce sujet ;
- Le Bureau fédéral du Plan assure le secrétariat de la CIDD, mais à l'instar de la préparation du plan fédéral, la CIDD (et son bureau) assume la responsabilité des activités du secrétariat ;
- Le Bureau fédéral du Plan rédige tous les deux ans un rapport fédéral, dont il assume la responsabilité finale, mais pour lequel la CIDD peut fournir éventuellement des orientations (traduction)».

Point de vue
des services
concernés

3.2.2 La nécessité de mieux distinguer les attributions respectives

178 La nécessité d'une bonne communication entre des organes indépendants ne doit pas entraîner une confusion des responsabilités. La nécessité de dissocier les attributions respectives a d'ailleurs déjà été soulignée par l'organe consultatif en matière de développement durable.

L'option retenue par le Conseil fédéral était de retirer toute intervention du Bureau fédéral du Plan dans l'élaboration du plan fédéral.

Dans son avis du 29 novembre 1996 sur l'avant-projet de loi relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable, le Conseil national de Développement durable (lequel est devenu par la suite le Conseil fédéral) avait relevé que «L'avant-projet de loi prévoit que tant la rédaction du Plan que celle du Rapport soient effectuées par la même instance (le Bureau Fédéral du Plan). Toutefois, la nature des deux documents est fondamentalement différente. Le Rapport fournit un compte-rendu scientifique et objectif. Le Plan vise quant à lui le 'réalisable', avec une consultation des administrations et des groupes-cibles. Il recouvre en outre différents domaines de compétence. Ces différences fondamentales doivent se retrouver dans l'élaboration de ces deux documents».

Dans son avis du 28 novembre 2000 sur la révision de la loi, le Conseil fédéral soulignait que, «étant donné que le rapport est rédigé par le Bureau fédéral du Plan, il serait préférable que le plan soit rédigé par une autre institution» et proposait de revoir la loi en prévoyant qu'une autre institution rédige le plan.

Selon le secrétariat de la CIDD, rien ne permet de penser que le Conseil fédéral garderait la même position actuellement.

- 179 De manière générale, la Cour des comptes estime préférable que le chargé d'une évaluation de politique publique n'ait participé, ni à son élaboration, ni à sa mise en œuvre.

Afin de garantir cette séparation des fonctions, la Cour des comptes recommande de dissocier l'élaboration du plan fédéral et celle du rapport fédéral.

- 180 Actuellement, le Bureau fédéral du Plan participe à plusieurs phases du cycle de la planification et est chargé de l'établissement du rapport fédéral. Il assure également le secrétariat de la CIDD.

Compte tenu de la nécessaire indépendance qui doit caractériser la fonction d'évaluation, son maintien au Bureau fédéral du Plan se justifie davantage que celui de la fonction de préparation de la planification. Cette option offrirait en outre l'opportunité de permettre au rapport fédéral de bénéficier de l'expertise pointue acquise par d'autres services du Bureau fédéral de Plan dans les matières liées au développement durable. Complémentairement, une plus grande indépendance entre les acteurs serait assurée si le secrétariat de la CIDD était retiré des attributions confiées au Bureau fédéral du Plan.

Le secrétariat de la CIDD n'est pas convaincu de la nécessité de retirer l'une des 2 missions au Bureau fédéral du Plan. Il attire l'attention sur l'étendue de la mission de la Task force du Bureau fédéral du Plan et donc sur le cahier des charges relatif aux rapports fédéraux qui comprend d'autres tâches que l'évaluation de la politique, source de problèmes éventuels, et le fait que la cohabitation des équipes au sein de la même institution facilite la récolte des informations. D'autre part, la séparation des équipes de planification et d'évaluation ne contribuerait pas au développement de la capacité et au processus d'apprentissage instaurés par la loi de 1997, sans compter que l'expérience acquise par ces 2 équipes risquerait d'être compromise vu les moyens limités disponibles. Enfin, les particularités du Bureau fédéral du Plan (organisme public autonome, sans fonction d'exécution dans la politique et jouissant d'une crédibilité scientifique) sont des atouts importants également pour le secrétariat de la CIDD en tant qu'instrument de concertation et de coordination interdépartementales. Il lui apparaît dès lors peu avisé de mettre, à l'avenir, ces particularités au profit d'une seule équipe.

Pour la Cour des comptes, les interdépendances actuelles entre les fonctions expliquent la rupture du cycle d'apprentissage instauré par la loi. Une répartition plus claire des tâches et des responsabilités entre les différents organes contribuerait également à une plus large diffusion de l'expertise en matière de développement durable.

3.3 La capacité de passer des déclarations aux réalisations

3.3.1 Les critères de référence de l'OCDE

- 181 L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a établi une liste de critères de référence qui sont des orientations proposées aux décideurs afin d'améliorer la cohérence et l'intégration des politiques de soutien au développement durable, à savoir⁴²:

⁴² OCDE, *Améliorer la cohérence et l'intégration des politiques pour un développement durable, liste de critères de référence.*

1. une compréhension du développement durable qui soit partagée;
 2. un engagement et une direction clairs;
 3. des mécanismes institutionnels spécifiques pour piloter l'intégration;
 4. une participation véritable des acteurs concernés;
 5. une gestion efficace des connaissances.
- 182 Ces critères mettent en lumière les principaux obstacles à surmonter au niveau national afin de relever les défis institutionnels liés à la poursuite de l'objectif d'un développement durable et sont fondés sur l'expérience des pays de l'OCDE et, plus particulièrement, sur les résultats d'études de cas consacrées à 5 pays⁴³. Ils ont été retenus par la Cour des comptes compte tenu de l'expertise de l'OCDE en matière d'évaluation des politiques publiques.
- 183 La logique d'action de la loi de 1997 a été confrontée aux 3 premiers de ces critères, lesquels se rapportent plus directement à la capacité de mettre en œuvre le plan fédéral.

3.3.2 Une compréhension du développement durable partagée

- 184 *«Les pouvoirs publics doivent veiller à ce que les réalités économiques, sociales et environnementales précises du développement durable soient correctement comprises de même que les liens qu'elles entretiennent⁴⁴.»*
- 185 En réalité, les services publics fédéraux ont été peu sensibilisés au plan fédéral et sa diffusion est demeurée limitée.
- 186 L'arrêté royal qui devait fixer des mesures permettant de donner au plan fédéral la notoriété la plus étendue⁴⁵ n'a jamais été pris.
- 187 Une version électronique du plan fédéral est disponible sur le site internet de la CIDD et une version imprimée pouvait être obtenue sur demande. Malgré les recommandations formulées par le Conseil fédéral⁴⁶, aucune autre disposition n'a été prise.
- 188 En outre, il était prévu que des cellules de développement durable effectuent un travail d'information et de sensibilisation au sein des services publics fédéraux mais ces cellules n'ont pas été créées.
- 189 Le déficit de communication du premier plan fédéral a pu nuire à la capacité de mobiliser les services publics fédéraux et les citoyens sur les enjeux du développement durable et à leur intégration, tant dans les processus décisionnels que dans les comportements de chaque jour.

3.3.3 Un engagement et une direction clairs

- 190 *«Il est indispensable d'établir un engagement net et une direction claire au sein du gouvernement par rapport aux objectifs de développement durable, ainsi que faire connaître cet engagement, afin d'asseoir le déploiement d'une stratégie concrète et des actions qui en découlent. (...) Mais il est tout aussi essentiel de*

⁴³ OCDE, *La gouvernance pour le développement durable: étude de cinq pays de l'OCDE*, 2002.

⁴⁴ OCDE, *Améliorer la cohérence et l'intégration des politiques pour un développement durable, liste de critères de référence*, p. 7 (critère n° 1).

⁴⁵ En exécution de l'article 5, §3 de la loi de 1997.

⁴⁶ Voir Conseil fédéral, Bulletin d'information trimestriel, octobre 2000, n° 5, pp.1-2.

*renforcer les capacités de mise en œuvre dans l'ensemble des organisations du secteur public*⁴⁷. »

- 191 L'engagement en faveur du développement durable exprimé dans diverses déclarations gouvernementales n'a pas été suivi d'objectifs concrets efficacement transmis aux différents niveaux de l'administration fédérale.
- 192 Le premier chapitre de ce rapport a en effet montré que l'importance de l'exemplarité de l'Etat en matière de gestion environnementale a été sous-estimée et n'a pas produit de résultats. De manière plus générale, le deuxième chapitre a porté sur la concrétisation insuffisante des mesures prévues par la loi ou par le plan afin de mettre en œuvre la politique fédérale de développement durable.
- 193 Cette absence de réalisations témoigne d'un manque de direction claire, lequel s'est manifesté dès l'adoption du plan fédéral par son statut hybride, a pu également être constaté dans la composition de la CIDD et s'est logiquement traduit par une absence ou une insuffisance de moyens d'exécution.

Le statut hybride du plan fédéral

- 194 Le législateur a choisi de doter le plan d'un statut relativement fort. La loi de 1997 prévoit en effet qu'il est fixé par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres.
- 195 Dans son avis sur ce projet de loi, le Conseil d'Etat avait constaté que la portée juridique du plan n'était expressément définie nulle part. Interrogé à ce sujet, le délégué du gouvernement avait répondu que l'intention était de conférer au plan un caractère contraignant à l'égard des services publics fédéraux, mais que les mesures prescrites devraient être réalisées selon les procédures légales ordinaires.
- 196 Le premier plan fédéral de développement durable est cependant introduit par un encadré dans lequel le gouvernement fédéral précise: «*Le plan fédéral se caractérise par une planification tant normative qu'indicative. Bien que le plan soit fixé par un arrêté royal, il n'a pas de caractère impératif et n'entraîne pas de conséquences directes pour le citoyen*⁴⁸».
- 197 Cette introduction du plan fédéral le prive d'une réelle force réglementaire. Ce statut hybride et le déficit de communication relatif au plan fédéral ne contribuent pas à responsabiliser les services publics fédéraux.

La composition de la CIDD

- 198 La composition de la CIDD est régie par la loi qui prévoit⁴⁹ notamment la désignation d'un représentant de chaque membre du gouvernement fédéral.
- 199 Dans un avis relatif à la loi, la CIDD rappelle que, dès les débats parlementaires relatifs au projet de loi, «*le gouvernement était d'une part partisan d'une représentation par des fonctionnaires 'hauts placés' afin de pouvoir garantir la continuité, mais que d'autre part, il voulait lier cela à une 'responsabilité' politique. En*

⁴⁷ OCDE, *Améliorer la cohérence et l'intégration des politiques pour un développement durable, liste de critères de référence, p. 7 (critère n° II)*

⁴⁸ Plan fédéral, p. 3

⁴⁹ Article 16 de la loi de 1997.

effet, la préparation et le suivi des décisions politiques ne peuvent se faire dans un vide politique»⁵⁰.

- 200 Dans cet avis, la CIDD a exprimé les difficultés inhérentes à ce double mandat :
- les membres ne disposent pas d'un mandat individuel qui leur permette de s'exprimer et de prendre des décisions au nom du ministre qu'ils représentent ;
 - la loi ne crée pas de lien entre le membre de la CIDD et les services et organismes publics qui relèvent de la compétence du membre du gouvernement qui les désigne ;
 - il existe un risque que des services importants ne soient pas directement représentés car les attributions ministérielles ne concordent pas toujours avec la structure des services publics fédéraux⁵¹.
- 201 A ces observations de la CIDD elle-même, il y a lieu d'ajouter la question de l'autorité éventuelle des membres à l'égard des services et organismes qui relèvent du ministre qu'ils représentent, laquelle n'est pas abordée dans les textes légaux et réglementaires.
- 202 En octobre 2003, le Conseil des ministres a modifié⁵² la composition de la CIDD. Cette modification a pour finalités de donner une assise politique aux travaux de préparation des avant-projets de plans, l'arrêté royal confiant des responsabilités en cette matière à une assemblée des représentants des membres du gouvernement, et d'améliorer la représentation des services publics fédéraux.

La CIDD sera en effet dorénavant composée de membres⁵³ représentant plus directement les ministres et secrétaires d'Etat fédéraux et assistée de représentants des différents départements fédéraux, à titre d'experts. Ces experts seront désignés par le président du comité de direction de chaque service public fédéral et feront partie de leur cellule de développement durable.

Cette nouvelle composition renforcera le contrôle gouvernemental sur les travaux de la CIDD.

3.3.4 Des institutions spécifiques pour piloter l'intégration

- 203 « *L'existence d'une institution chargée d'encadrer l'application des stratégies de développement durable et de faire fonction de 'catalyseur' est particulièrement importante, de même que la mise en place de mécanismes d'évaluation contradictoire.*⁵⁴ »

Pour l'OCDE⁵⁵, le rôle de chef de file du « département catalyseur » devrait être clair et reconnu par tous les ministères. Ce rôle comprend une évaluation critique de la formulation et de la mise en œuvre des stratégies sectorielles, y

⁵⁰ Avis sur « une évaluation de la loi du 5 mai 1997 et de son exécution pendant ces 3 dernières années » adressé au secrétaire d'Etat au Développement durable, Rapport annuel de la CIDD, 2000, pp. 21-29.

⁵¹ Pour améliorer la représentation des services fédéraux, certains membres du gouvernement ont désigné des représentants supplémentaires, en tant qu'experts auprès de la CIDD.

⁵² Arrêté royal du 8 décembre 2003 modifiant l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1998 fixant les règles générales relatives à l'organisation et au fonctionnement de la CIDD.

⁵³ Ces membres peuvent être, soit fonctionnaires, soit membres du secrétariat ou de la cellule stratégique d'un ministre ou secrétaire d'Etat.

⁵⁴ OCDE, *Améliorer la cohérence et l'intégration des politiques pour un développement durable, liste de critères de référence*, p. 8 (critère n° III)

⁵⁵ OCDE, *La gouvernance pour le développement durable: étude de cinq pays de l'OCDE*, 2002.

compris du point de vue des outils utilisés. Le catalyseur doit piloter la mise en œuvre de la politique de développement durable et ce processus doit s'insérer dans le cadre traditionnel de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques.

- 204 La loi n'a pas prévu de catalyseur institutionnel chargé de veiller à l'intégration du développement durable et de coordonner la mise en œuvre du plan fédéral. Le seul organe qui peut à présent prêter son concours à la réalisation du plan fédéral n'a pas été créé par la loi de 1997. Il s'agit du SPP Développement durable, lequel n'intervient en pratique que dans un cadre purement incitatif.
- 205 Afin d'éviter que la mise en œuvre de la politique fédérale en matière de développement durable ne soit laissée à la discrétion des ministres et départements concernés sans aiguillon institutionnel, la Cour des comptes recommande d'investir un organe du rôle de catalyseur. Celui-ci aurait la responsabilité des impulsions à donner à la politique fédérale de développement durable tout en respectant le principe de participation qui y est inhérent.
- 206 Aucun des acteurs de la coordination de la politique fédérale en matière de développement durable n'occupe d'ailleurs une position stratégique au sein de l'Etat et ne participe au processus décisionnel, qu'il soit politique ou administratif. Cette situation a pour conséquence que le développement durable est peu intégré dans la définition et la mise en œuvre des politiques menées.

Point de vue
des services
concernés

Le secrétariat de la CIDD pose la question de savoir si la nouvelle composition de celle-ci, en lien plus direct avec les conseils stratégiques des membres du gouvernement, ne pourrait pas apporter, dans le futur, un changement à ce constat.

3.4 L'insuffisance des moyens d'exécution

- 207 Le plan fédéral n'a pas été traduit en plans départementaux, ses aspects budgétaires ont été négligés et les capacités de mise en œuvre de la politique fédérale en matière de développement durable n'ont été renforcées que tardivement et dans une faible ampleur. Pour rappel, en matière de gestion environnementale, seul un conseiller environnemental au lieu de 3 a été engagé au sein de la cellule de coordination. D'autre part, le tableau synoptique sur les responsabilités et les moyens à mettre en œuvre prévu par une des lignes directrices contenues dans le plan fédéral ne comprend aucune donnée budgétaire.

«Une stratégie a manifestement peu de valeur si elle n'est correctement mise en œuvre (...) Le fait de décider implicitement d'éviter à court terme les coûts immédiats traduit un manque de volonté politique pour traiter les questions à long terme.»

Commission européenne, *Consolidation du pilier «environnement» du développement durable*, Communication sur la politique de l'environnement en 2003, COM(2003)745 final du 3 décembre 2003.

- 208 La ligne directrice relative aux responsabilités et aux moyens n'a pas été efficacement concrétisée (voir la section 2.2.3). En outre, le plan fédéral n'a pas été traduit au sein de chaque service public fédéral dans les plans de gestion.
- 209 Contrairement aux termes de la loi, le plan fédéral ne contient pas de plan d'action fixant ses modalités de mise en œuvre et notamment les mesures, les moyens et les délais proposés pour réaliser les objectifs fixés de même que les priorités à respecter.

210 La loi a prévu que le Conseil fédéral dispose d'une dotation à charge du budget fédéral⁵⁶. Cette dotation constitue la seule base permanente de financement qui ait été prévue.

Des crédits budgétaires ont certes été affectés au recrutement d'experts par le Bureau fédéral du Plan ainsi que pour le secrétariat de la CIDD et, plus récemment, pour quelques aspects du fonctionnement du SPP Développement durable, mais aucun moyen spécifique n'a été prévu pour la réalisation du plan fédéral.

En conclusion de son deuxième rapport fédéral, le Bureau fédéral du Plan souligne: «*Faute d'une meilleure adéquation entre les décisions prises et les moyens mis à disposition pour les appliquer (par les gouvernements, le parlement...), l'administration fédérale belge reste placée en situation d'échec par rapport au développement durable*».

Bureau fédéral du Plan, *Un pas vers un développement durable ?*, rapport fédéral, 2002, p. 222.

211 Quant au renforcement des capacités intervenu depuis lors, il s'agit pour l'essentiel de la création d'un Service public de programmation Développement durable, lequel a été créé par arrêté royal du 25 février 2002. L'article 2 de cet arrêté précise comme suit les missions de ce nouveau service, en matière de développement durable:

- la préparation de la politique;
- la coordination de l'exécution de la politique;
- la mise à disposition d'expertise.

L'arrêté royal précise que ces missions doivent toutefois être exercées sans préjudice de celles attribuées par la loi à la CIDD ou au Bureau fédéral du Plan. Cette réserve n'existe toutefois plus actuellement⁵⁷

Dans ce contexte, le Président de ce nouveau service a reformulé comme suit sa mission dans son *Plan de management 2003-2008*: «*le Service public fédéral de programmation Développement durable a comme rôle la mise à disposition d'expertise (apport d'un soutien technique aux Services Publics Fédéraux en collaboration avec les membres de la Commission Interdépartementale du Développement Durable), et ceci dans deux voies: aide à la préparation des politiques qui se trouvent dans le Plan Fédéral de Développement Durable et aide à la mise en œuvre de celles-ci*».

Interrogés pendant l'audit sur l'identité de l'organe institutionnel chargé de la mise en œuvre du plan fédéral, la CIDD et le Bureau fédéral du Plan ont désigné le SPP Développement durable, tandis que ce dernier a indiqué que cette mise en œuvre est de son ressort mais également de celui de la CIDD.

212 La finalité de la création de ce nouveau SPP est d'augmenter les ressources humaines disponibles pour l'aide à la planification et à la mise en œuvre des politiques⁵⁸. Il ne dispose toutefois pas de crédits budgétaires destinés à la rémunération de son personnel.

213 Le président de ce Service public de programmation a pris ses fonctions le 12 novembre 2002 et, en 2003, 10 des 15 agents prévus ont effectivement été détachés vers ce nouveau service.

⁵⁶ Article 15 de la loi de 1997.

⁵⁷ Arrêté royal du 8 octobre 2004 modifiant l'arrêté royal du 25 février 2002 portant création du SPP Développement durable

⁵⁸ Note de politique générale – Développement durable, *Doc. parl.*, Ch. représ., sess. ord. 2003-2004, n° 0325/013.

- 214 Le SPP Développement durable a également été chargé de suivre et de coordonner les cellules de développement durable qui doivent être créées dans chaque service public fédéral et de développer une méthodologie afin de permettre à ces cellules de réaliser des évaluations d'impact des décisions en matière de développement durable.
- 215 En pratique, le SPP Développement durable a prêté son concours aux acteurs prévus par la loi pour l'élaboration du deuxième plan fédéral et tente d'initier des collaborations bilatérales avec les services publics fédéraux, les aspects interdépartementaux semblant incomber à la CIDD.
- 216 Dans un schéma institutionnel prévu de façon détaillée dans la loi, la création de ce nouveau service n'a pas fait l'objet d'une réflexion approfondie sur son positionnement et les dispositions réglementaires relatives à l'élaboration du plan fédéral n'ont pas été adaptées, sauf en ce qui concerne l'organisation de la consultation de la population⁵⁹.

3.5 La réponse du Conseil des ministres du 25 mars 2005

- 217 Le gouvernement se rallie à la constatation de la Cour des comptes selon laquelle le calendrier prescrit par loi est potentiellement efficace. Il attribue les difficultés rencontrées au manque de moyens des organes visés par la loi. *«Le gouvernement se fait fort que l'efficacité potentielle peut être effectivement réalisée dans les années à venir à l'occasion de la préparation du troisième plan fédéral, qui doit entrer en vigueur fin 2008. En effet, le troisième rapport fédéral sera disponible en septembre 2005, le quatrième en septembre 2007. Ainsi, le prochain plan fédéral pourra se baser sur deux rapports».*
- 218 Les autres considérations sur l'articulation du planning par rapport à la législature et/ou au long terme doivent faire l'objet d'une discussion approfondie. Il s'agit toutefois d'un sujet qui ne se limite pas à la loi du 5 mai 1997. C'est pourquoi le gouvernement invite le Sénat, chambre de réflexion parlementaire, à se pencher sur cette matière.
- 219 Le gouvernement est d'accord sur la constatation selon laquelle il convient d'éviter tout soupçon de confusion entre les rôles de juge et partie. Les relations entre les différents acteurs (Task Force Développement durable, Secrétariat CIDD, SPP Développement durable) doivent dès lors être clarifiées et modifiées, le cas échéant, en vue d'une plus grande transparence. Le gouvernement examinera ce point et charge la secrétaire d'Etat au Développement durable de la coordination. Le gouvernement en attend les résultats pour fin mai 2005 au Conseil des ministres.

⁵⁹ Chapitre X de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1998.

Chapitre 4

Les conclusions et recommandations de la Cour des comptes

4.1 Une mise en œuvre difficile

- 220 La Cour des comptes a constaté des défauts de conception et de mise en œuvre des dispositions du plan fédéral relatives à la gestion environnementale. De manière plus générale, elle a également constaté les lacunes du dispositif de rapportage mis en place ainsi que l'absence de concrétisation des mesures prévues afin de réaliser le plan fédéral.

Un mauvais départ

- 221 Les objectifs du plan fédéral en matière de gestion environnementale des services de l'Etat sont de faible qualité et n'ont pas permis d'améliorer la gestion des services publics fédéraux. Cette situation s'explique essentiellement par l'absence d'état des lieux de départ ainsi que par une analyse insuffisante des données disponibles et des marges de progrès possibles.
- 222 Le plan fédéral ne comprend pas un plan d'action qui permette d'atteindre les objectifs fixés. En outre, le critère de rentabilité des investissements fixé (5 ans) n'est pas adapté aux enjeux d'un développement durable. Qui plus est, la coordination de la gestion environnementale des services publics fédéraux s'est révélée insuffisante, soit par défaut de moyens, soit par des réalisations incomplètes.
- 223 Les instruments développés (charte fédérale et tableau de bord de gestion environnementale) sont insuffisants pour susciter les comportements souhaités et en mesurer les effets. Qui plus est, la collecte des données en matière de gestion environnementale a été limitée à un nombre peu significatif de bâtiments et toutes n'ont pas été exploitées.
- 224 Enfin, les rapports des membres de la CIDD ne permettent pas de se forger une opinion sur les progrès en matière de développement durable réalisés dans les services ou organismes qu'ils représentent et il n'existe aucune vue d'ensemble de la réalisation du plan fédéral. Quant au rapport annuel de la CIDD elle-même, conformément à la loi, il porte sur ses activités propres.

Une situation qui n'a guère évolué

- 225 Quatre ans après l'adoption du plan fédéral, la gestion environnementale des services de l'Etat demeure impossible à évaluer, ainsi qu'en témoigne le fait que l'état des lieux demeure un des objectifs du deuxième plan fédéral. Depuis 2002, plus aucun aperçu de la situation en matière de gestion environnementale n'a d'ailleurs été publié.
- 226 Peu des moyens prévus par le plan fédéral ont été mis en place. Alors que les rapports produits témoignaient de cette insuffisance de ressources ou d'une mise en œuvre défailante des instruments de pilotage prévus par le plan fédéral, aucune mesure correctrice n'a été engagée.
- 227 Enfin, le gouvernement fédéral n'a jusqu'à présent pas réussi à intégrer les critères d'un développement durable dans la gestion des domaines et services qui relèvent de son autorité.

Des lignes directrices au point mort

- 228 De manière plus générale, les dispositions prévues par la loi ou par le plan lui-même afin de concrétiser le plan fédéral sont demeurées au stade des intentions.
- 229 Alors que la loi le prescrivait, la CIDD n'a pas encore conclu avec les services publics fédéraux de protocoles de coopération définissant leurs missions, les normes méthodologiques, les directives générales et les délais recommandés.
- 230 Quant aux lignes directrices destinées à accompagner ou à encadrer la mise en œuvre du plan fédéral, elles n'ont guère retenu l'attention du gouvernement et des services publics fédéraux et ce, malgré plusieurs résolutions adoptées par la Chambre des représentants.

Rendre visible la volonté de changement

- 231 L'Etat doit d'autant plus adopter un comportement exemplaire que l'exercice de ses compétences ne lui permet d'avoir qu'un rôle et un impact limités. Cette exemplarité est nécessaire afin de rendre crédible la sensibilisation aux enjeux du développement durable et de susciter les modifications souhaitées dans le comportement des citoyens et des autres acteurs.
- 232 La mise en œuvre de ce principe d'exemplarité de l'Etat ne participe pas seulement d'une politique de communication, laquelle a fait défaut, mais doit également se traduire dans le pilotage des actions et l'obligation de rendre compte.
- 233 Le Conseil des ministres a chargé les ministres compétents pour la Régie des bâtiments, pour le budget, pour la fonction publique et pour le développement durable de prendre plusieurs initiatives afin de remédier aux problèmes soulevés. Parmi les mesures prévues figurent l'utilisation d'un logiciel développé par la Régie des bâtiments, l'intégration du développement durable dans le management des services publics fédéraux, ainsi que des facilités budgétaires destinées à promouvoir la gestion environnementale.

Réponse du
Conseil des
ministres du
25 mars 2005

4.2 Une coordination insuffisante de la gestion environnementale

- 234 L'examen de la gestion environnementale des services de l'Etat a mis en évidence l'importance de la fonction de coordination. Quel qu'en soit l'organe, la fonction de coordination doit veiller à la pertinence, à la cohérence et à l'efficacité des actions menées.
- 235 Assigner à la fonction de coordination, tel qu'actuellement, la simple mission de recueillir des données et d'en effectuer une analyse et une synthèse, ainsi que de suivre l'implémentation de la charte environnementale fédérale, ne suffit pas à garantir que les objectifs stratégiques seront atteints.
- 236 La Cour des comptes recommande qu'une réelle fonction de coordination soit exercée en amont de la mise en œuvre de la politique souhaitée en matière de gestion environnementale, afin notamment d'assurer la déclinaison des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels et en plans d'actions.
- 237 Cette fonction de coordination devrait disposer de moyens adéquats et d'une autorité suffisante afin de piloter les politiques transversales et de veiller à ce que les crédits budgétaires soient en cohérence avec les objectifs poursuivis. Ainsi, par exemple, l'objectif d'une réduction des consommations énergétiques et les crédits nécessaires aux investissements devraient être intégrés dans la planification budgétaire pluriannuelle.

- 238 Le renforcement de la fonction de coordination devrait également favoriser les progrès à accomplir afin de rendre compte du degré d'avancement de la gestion environnementale de l'ensemble des services publics fédéraux ainsi que des organismes publics qui en dépendent.
- 239 En vue d'une structure de coordination efficace, le gouvernement fédéral a décidé de renforcer les moyens du SPP Développement durable. A cet effet, il examinera comment des moyens en personnel propre peuvent être réglés sur le plan budgétaire.

4.3 L'écart entre les engagements et les réalisations

- 240 L'engagement en faveur du développement durable exprimé dans les déclarations gouvernementales n'a pas été suivi d'objectifs concrets efficacement transmis aux différents niveaux de l'administration fédérale.
- 241 Ce déficit de direction claire s'est manifesté dès l'adoption du plan fédéral et s'est logiquement traduit par une absence ou une insuffisance de moyens d'exécution.
- Lors de l'adoption du plan, le gouvernement fédéral a en effet introduit le texte par un encadré qui lui ôte toute force réglementaire.
- Ensuite, le plan fédéral n'a pas été décliné en plans départementaux, ses aspects budgétaires ont été négligés et les capacités de mise en œuvre de la politique fédérale en matière de développement durable n'ont été renforcées que récemment et dans une faible ampleur.
- Tant pour la gestion environnementale des services de l'Etat que pour le fonctionnement des organes créés ou chargés de missions par la loi de 1997, la Cour des comptes a constaté que les moyens alloués n'ont pas été proportionnés aux actions à entreprendre.
- 242 En outre, aucune politique de communication n'a été mise en place afin de mobiliser les services de l'Etat et les citoyens et de contribuer à la mise en œuvre du plan fédéral et à l'intégration des enjeux du développement durable dans les comportements de chaque jour.
- 243 Ces défauts de mise en œuvre contrastent avec le soin apporté à la procédure d'élaboration du plan fédéral et érigent davantage celui-ci en finalité qu'en instrument de la politique menée.
- 244 Le gouvernement fédéral a décidé que les protocoles de coopération entre la CIDD et les services publics et établissements publics fédéraux devront être conclus d'ici fin 2005. Il a également adopté plusieurs mesures destinées à concrétiser les lignes directrices générales contenues dans le plan fédéral afin d'en assurer la mise en œuvre.
- 245 La Cour des comptes relève que, de manière générale, le gouvernement fédéral s'est engagé à renforcer les moyens des acteurs de la coordination de la politique fédérale de développement durable, mais ne s'est pas prononcé sur les moyens de la politique à mener.

4.4 L'absence de catalyseur institutionnel

- 246 Aucune institution n'a été chargée par la loi de veiller à l'intégration du développement durable dans les politiques publiques, notamment en coordonnant la mise

en œuvre du plan fédéral. Celle-ci relève de la responsabilité de chaque ministre et service de l'Etat, sans aiguillon institutionnel.

- 247 En l'absence d'organe disposant d'une autorité suffisante afin de stimuler et de coordonner la mise en œuvre du plan fédéral, celle-ci repose uniquement sur les vertus de l'initiative, de la persuasion et de la bonne volonté. En outre, les services fédéraux ne rendent pas compte efficacement de leurs actions, ne sont pas incités à concrétiser le plan fédéral et n'encourent aucune sanction, même lorsqu'il est patent que les objectifs ne sont pas atteints.

Des mesures contenues dans le plan fédéral ont certes pu être concrétisées et avoir un impact. Toutefois, ces réalisations, qui ne peuvent pas nécessairement être imputées à la structure mise en place par la loi, ne sont pas valorisées par le dispositif de rapportage existant.

- 248 Tant les instruments (le plan et les rapports) que les acteurs de la coordination de la politique fédérale en matière de développement durable (la CIDD, le Bureau fédéral du Plan et le SPP Développement durable) sont en marge du processus décisionnel de l'Etat, qu'il soit politique ou administratif.

Cette situation, plutôt favorable en ce qui concerne l'élaboration d'un rapport fédéral indépendant, pose la question de la faisabilité et de l'appropriation des objectifs de développement durable contenus dans le plan fédéral.

- 249 Afin de remédier à ces constats, la Cour des comptes recommande, sans étendre nécessairement le nombre des acteurs, d'investir un organe du rôle de catalyseur en lui confiant la responsabilité des impulsions à donner à la politique fédérale de développement durable.

- 250 Pour le gouvernement fédéral, la création et le renforcement des moyens du SPP Développement durable concrétisent l'ancrage institutionnel recommandé. De même, la création des cellules de développement durable, en lien avec le SPP Développement durable et la CIDD, témoigne de la volonté de renforcer l'appareil de l'Etat.

Réponse du
Conseil des
ministres du
25 mars 2005

4.5 La nécessité de revoir le cycle d'apprentissage

La rupture du cycle d'apprentissage

- 251 Le retard de 18 mois du deuxième rapport fédéral a rompu le cycle d'apprentissage instauré par la loi de 1997, avec pour conséquence que le deuxième plan fédéral ne bénéficie pas des enseignements d'un rapport fédéral actuel et ponctuel.
- 252 Ce retard est expliqué pour l'essentiel par les nombreuses missions attribuées au Bureau fédéral du Plan. La loi le charge en effet de la préparation de l'avant-projet de plan et de l'établissement du rapport bisannuel. En outre, elle prévoit que le Bureau fédéral du Plan assure également le secrétariat de la CIDD.
- 253 La rareté des ressources disponibles est à l'origine de nombre des difficultés constatées. Les différents acteurs chargés de la coordination de la politique fédérale de développement durable (la CIDD, le Bureau fédéral du Plan et, plus récemment, le SPP Développement durable) doivent conjuguer les capacités disponibles afin de remplir les différentes missions prévues par la loi ou par les arrêtés qui en découlent.
- 254 Ce nécessaire partage des ressources a pour conséquence que des processus qui devraient être continus, afin notamment de respecter les échéances prévues,

sont devenus séquentiels. L'élaboration du rapport fédéral est entravée par celle du plan et ainsi de suite. Dès qu'un retard survient, toutes les échéances suivantes sont mises en péril.

- 255 Sur un cycle de 4 ans, il paraît en tout cas très difficile de disposer de 2 rapports fédéraux dont la procédure de finalisation est de l'ordre de 9 mois et d'un plan fédéral dont la durée de l'élaboration est proche de 12 mois.

La nécessité de revoir le rythme

- 256 Tant la fréquence (4 ans) du plan que son contenu (identification de problèmes de société et actions prévues) posent la question de son articulation avec les déclarations de politique générale du gouvernement fédéral et les documents budgétaires.
- 257 Une solution à ces difficultés consisterait à concevoir davantage le plan fédéral comme un instrument stratégique décrivant la vision prospective souhaitée de l'Etat à moyen et long terme (de 10 à 30 ans) et à intégrer les objectifs intermédiaires et les actions nécessaires dans les documents classiques de programmation et de gestion du gouvernement et des services publics fédéraux.

Cette distinction permettrait une meilleure identification du statut et de la hiérarchie entre les différents niveaux de programmation. En outre, elle pourrait favoriser l'indispensable traduction de l'engagement pris à Rio par la Belgique, de contribuer à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures, en objectifs intermédiaires assortis de plans d'actions concrets comprenant les moyens nécessaires à leur réalisation.

- 258 La Cour des comptes considère que le cycle budgétaire serait un cadre plus adéquat pour préciser les actions prévues et les moyens nécessaires.
- 259 Quant aux rapports fédéraux, une meilleure distinction entre un suivi interne des mesures et une évaluation externe de la politique menée pourrait permettre à la fois d'en diminuer la fréquence légale (actuellement bisannuelle) et d'en cibler davantage la portée. Cette différenciation permettrait en outre de mieux garantir l'indépendance des rapports fédéraux.

Une séparation des fonctions

- 260 La loi et l'arrêté royal relatif à l'organisation et au fonctionnement de la CIDD placent celle-ci et le Bureau fédéral du Plan dans une relation de juges et parties. Cette situation pourrait affecter l'objectivité des rapports fédéraux ou, en tout cas, porter atteinte à l'image de celle-ci.
- 261 En outre, de manière générale, il est préférable de confier l'évaluation d'une politique à un organe qui ne participe, ni à son élaboration, ni à sa mise en œuvre.
- 262 La Cour des comptes recommande de retirer au Bureau fédéral du Plan toutes les missions qui lui sont dévolues en matière de développement durable par la loi de 1997, en ce compris le secrétariat de la CIDD, à l'exception de la responsabilité du rapport fédéral. Le Bureau fédéral du Plan est en effet l'institution la plus appropriée pour évaluer la politique menée et en rendre compte au moyen du rapport fédéral.

Réponse du
Conseil des
ministres du
25 mars 2005

- 263 Le gouvernement fédéral considère que le calendrier prescrit par la loi est potentiellement efficace et peut être respecté. Il confirme l'analyse de la Cour des comptes sur les causes des retards constatés dans la production des rapports fédéraux et s'engage à y remédier.

Le gouvernement est également d'accord qu'il convient d'éviter tout soupçon de confusion entre les rôles de juge et partie. Afin de clarifier les relations entre les différents acteurs et, le cas échéant, les modifier, le gouvernement examinera ce point et a chargé la secrétaire d'Etat au Développement durable de le préparer.

4.6 Une révision de la loi

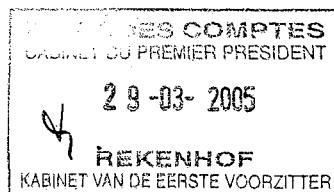
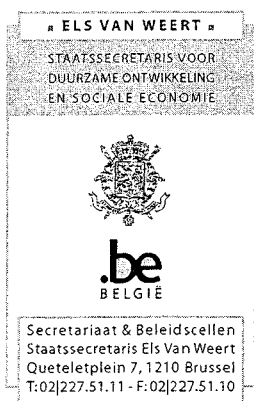
- 264 A partir d'un examen de la politique menée en matière de gestion environnementale, la Cour des comptes a constaté le défaut de concrétisation des mécanismes prévus par la loi ou par le plan fédéral pour mettre en œuvre la politique fédérale en matière de développement durable.
- 265 Après avoir analysé les aspects structurels de la politique de coordination adoptée en 1997, la Cour des comptes conclut à une situation peu susceptible de produire des résultats mesurables dans un délai raisonnable. Or, plus les actions tardent, plus leur ampleur devra être importante. La Cour des comptes recommande dès lors une révision de la loi et a relevé quelques axes de nature à alimenter la réflexion.
- 266 De manière générale, la loi devrait fixer les principes généraux de la coordination de la politique fédérale en matière de développement durable et imposer au pouvoir exécutif fédéral une réelle obligation de rendre compte.
- 267 Afin d'éviter toute difficulté d'articulation entre différents plans ou documents de programmation, le plan fédéral devrait exprimer la vision prospective souhaitée de l'Etat à moyen et long terme (de 10 à 30 ans). Ce vecteur d'orientations stratégiques devrait être en amont de toute déclaration gouvernementale ou de tout autre plan.
- 268 Il appartient au législateur de déterminer la périodicité d'un tel plan et, plus précisément, de déterminer si cette vision doit être actualisée à chaque législature. De même, il conviendrait de déterminer l'organe le mieux à même de coordonner une participation des citoyens, du gouvernement et du Parlement à l'élaboration de cette vision prospective.
- Au regard des critères de développement durable, la participation est un processus continu qui dépasse une consultation ponctuelle de la population. Actuellement, le seul organe qui assure de façon permanente une importante fonction consultative et qui pourrait conduire l'élaboration d'une vision prospective est le Conseil fédéral de Développement durable.
- 269 Quant aux stratégies, aux plans d'actions, aux objectifs intermédiaires et aux moyens destinés à atteindre les finalités poursuivies, l'efficacité commande de les intégrer dans les processus et documents classiques de programmation et de gestion de l'Etat. De même, la coordination et le suivi de la réalisation de ces mesures doivent être assurés de manière interne.
- 270 Ces missions pourraient incomber au Service public de programmation Développement durable, ou à un organe qui le remplacerait, sous un autre statut ou sous un autre nom.
- En toute hypothèse, le succès de cet acteur institutionnel nécessite qu'il dispose d'une autorité reconnue, des moyens nécessaires et d'un engagement continu du gouvernement fédéral.
- 271 Quant au Bureau fédéral du Plan, il resterait en charge de l'élaboration de scénarios prospectifs ainsi que de l'évaluation de la situation et de la politique menée, de sorte que les rapports fédéraux permettent, selon les échéances,

d'alimenter les débats sur la vision à long terme ou sur l'efficacité des stratégies et plans d'actions.

- 272 La fréquence des rapports fédéraux pourrait toutefois être diminuée et portée à 3 ou 4 ans au lieu de 2. Cette nouvelle périodicité devrait permettre de concilier les contraintes de l'élaboration d'un rapport fédéral avec l'opportunité d'alimenter en temps utile le débat démocratique sur les enjeux d'un développement durable ainsi que sur les réalisations et les impacts des politiques publiques fédérales.
- 273 Enfin, la Cour des comptes considère que le gouvernement fédéral doit rendre compte au Parlement de la politique menée en matière de développement durable.
- 274 Le gouvernement fédéral estime que la loi ne doit pas être modifiée. Les remarques de la Cour des comptes ayant une portée plus large que la loi du 5 mai 1997, il invite le Sénat, chambre de réflexion parlementaire, à examiner les points relatifs au développement d'une stratégie à long terme et à l'articulation des plans par rapport à la législature.

Réponse du
Conseil des
ministres du
25 mars 2005

Annexe La réponse du gouvernement



La Cour des Comptes ^{DS}
A l'attention du Premier President
2, rue de la Régence
1000 Brussel


25 mars 2005

Monsieur le Premier Président,

Conformément à la procédure de la Cour des comptes, telle que décrite dans votre lettre du 17 janvier (réf. N° A 6 – 2.315.392 L7), complétée des dispositions précisées dans votre courrier du 23 février, j'ai l'honneur de vous transmettre ce jour, en annexe de la présente, une réponse au 'Rapport de la Cour des comptes sur la coordination de la politique fédérale de développement durable'.

La réponse est une note reprenant des commentaires, ainsi qu'un plan d'action visant à remédier aux problèmes relevés dans le Rapport susmentionné. Cette note a été approuvée par le Conseil des Ministres le 25 mars 2005.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Président, l'expression de ma considération distinguée.



Els VAN WEERT
Secrétaire au Développement durable et à l'Economie sociale

Commentaire et plan d'action du gouvernement fédéral en ce qui concerne le « Rapport de la Cour des Comptes relatif à la coordination de la politique de développement durable »

La présente note suit la structure du Rapport de la Cour des Comptes relatif à la coordination de la politique de développement durable pour formuler des commentaires et présenter les mesures préconisées dans le plan d'action¹

Introduction

L'introduction du rapport n'appelle aucun commentaire de la part de la Secrétaire d'Etat compétente et/ou du gouvernement. Elle explique les différentes parties de la loi et décrit la méthodologie suivie pour le rapport. Elle mentionne également in fine l'évaluation globale du rapport dans le chef des trois témoins privilégiés.

Le gouvernement souhaite – du fait que la Cour des Comptes se réfère, dès l'introduction, à l'achat de produits – d'attirer l'attention sur la Circulaire P&O/DD/1. du 27 janvier dernier, intitulée *Mise en oeuvre de la politique de développement durable lors des marchés publics de fournitures lancés par des pouvoirs adjudicateurs de l'autorité fédérale qui appartiennent aux secteurs classiques.*

Chapitre 1er

Contexte

La Cour des Comptes a choisi le thème suivant comme étude de cas visant à examiner l'efficacité de la mise en œuvre de la loi du 5 mai 1997 : « la politique de gestion environnementale, à savoir la maîtrise de la consommation de ressources non renouvelables des services de l'Etat et de leur production de déchets ». La Cour des Comptes formule différents points de critique

- a) Dans une première série, elle déclare que les objectifs en matière de gestion environnementale, tels que précisés dans le PFDD 2000-2004 n'ont pas été formulés de manière judicieuse² et qu'en outre, il n'y a pas eu de mesure zéro.
- b) Dans une deuxième série, elle indique que les paragraphes 154, 155, 156 et 157 du PFDD 2000-2004 n'ont pas été suffisamment mis en œuvre dans les différents SPF/SPP et au sein du SPP Développement durable.
- c) Dans la troisième et dernière série, la Cour des Comptes s'étend sur deux mécanismes de suivi du paragraphe 155 : la cellule de coordination instituée auprès du SPP

¹ Notez que, dans ce cadre, le plan d'action comprend l'ensemble des mesures visant à remédier aux problèmes relevés dans le rapport de la Cour des Comptes

² La Cour des Comptes fait remarquer qu'il s'agit là d'objectifs spécifiques, mesurables, ambitieux, réalistes, limités dans le temps et pertinents.

Développement durable et les rapports des membres de la Commission interdépartementale du développement durable.

Commentaire et mesures prévues dans le plan d'action

- a) Outre l'objection du SPP Développement durable mentionnée dans le texte du rapport, le gouvernement souhaite également attirer l'attention sur le logiciel EIS entre-temps renouvelé. Ce logiciel permettra de satisfaire effectivement aux dispositions du premier plan fédéral. La Secrétaire d'Etat compétente en matière de Développement durable et le Ministre compétent pour la Régie des Bâtiments prévoient notamment les mesures suivantes pour permettre l'utilisation effective de ce système:

1. Rédaction d'une circulaire adressée à tous les gestionnaires des bâtiments appartenant à la Régie des Bâtiments ou loués par celle-ci, attirant leur attention sur le caractère contraignant de l'utilisation du logiciel EIS ;
2. Lancement d'une campagne d'information et de sensibilisation, y compris, le cas échéant, une formation pour ces gestionnaires.

Le gouvernement souhaite par ailleurs souligner que certaines administrations ont déjà réalisé des progrès en ce qui concerne le système environnemental certifié et qu'elles disposent dès lors déjà d'une mesure zéro.

- b) En ce qui concerne le suivi du paragraphe 154 du PFDD 2000-2004, le gouvernement prend les mesures suivantes:

1. En ce qui concerne la structure de coordination réduite:

- Dans le plan d'action 2006 des cellules développement durable (voir ci-après), chaque SPF et SPP doit démontrer que le responsable environnemental dispose de l'expérience et/ou de la formation requises;
- En outre, le plan d'action 2006 en question doit indiquer, de manière motivée, combien de conseillers environnementaux (en fonction du cadre du personnel) assistent ce responsable environnemental, compte tenu des règles budgétaires y afférentes;
- Les ministres responsables des entreprises publiques autonomes et des institutions parastatales poseront les mêmes exigences d'ici 2006;

2. En ce qui concerne la charte environnementale fédérale non certifiée:

- Fin 2004, conformément au paragraphe 157 et en exécution de celui-ci, la Secrétaire d'Etat au Développement durable a chargé un consultant d'évaluer comment les différents SPF et SPP pourraient passer rapidement, compte tenu de toutes les décisions prise par le gouvernement pendant la présente législature, de la situation actuelle à un système certifié de gestion environnementale, tel que l'EMAS. Les résultats de l'étude montrent que l'échéance 2007 pourrait être respectée moyennant un plan d'action efficace. La Secrétaire d'Etat au Développement durable est chargée de présenter, pour fin avril 2005, un tel plan au Conseil des Ministres. Le gouvernement tient d'ores et déjà à rappeler qu'il va de soi que la législation environnementale soit respectée par les pouvoirs publics.

3. En ce qui concerne les tableaux de bord incomplets:

- En ce qui concerne la critique de la Cour des Comptes relative à la mise en œuvre défailante du paragraphe 155, nous renvoyons au commentaire et aux mesures précisés sous a).

4. En ce qui concerne l'absence d'un plan d'action et d'incitants financiers:

- Le rapport même indique que le Conseil des Ministres du 19 novembre 2004 a approuvé le projet d'arrêté royal portant création et financement d'une ESCO (Energy Service Company). Entre-temps, cette filiale de la Société fédérale d'investissement est opérationnelle depuis février 2005 sous le nom de FEDESCO. On s'attend à ce que les premiers projets soient lancés pour fin 2005.
- Comme décidé déjà lors du Conseil des Ministres des 20 et 21 mars 2004 à Ostende, le Ministre compétent pour le budget prépare par ailleurs une circulaire prévoyant que les économies réalisées sur le plan de la gestion environnementale (énergie, eau, ...) doivent être affectées, dans les SPF ou SPP respectifs, à la mise en œuvre de nouvelles initiatives en matière de durabilisation de la propre gestion. L'intention est que cette circulaire entre en vigueur à partir de 2006. A cet égard, 2005 servira de mesure zéro. Afin de permettre cela, cette circulaire sera publiée avant le 1^{er} juillet 2005.

c) Réponse du gouvernement aux points de critique formulés par la Cour des Comptes en ce qui concerne le suivi du paragraphe 155:

1. Le gouvernement examinera comment il peut régler, sur le plan budgétaire, une enveloppe de personnel autonome pour le SPP Développement durable.
2. Le gouvernement attire en outre l'attention sur l'arrêté royal du 22 septembre 2005. La mise sur pied des cellules de développement durable a également une répercussion sur les tâches, d'une part, de la CIDD et de son secrétariat et, d'autre part, du SP Développement durable. Dans le plan d'action 2006 de la cellule concernée, chaque SPP et SPF démontrera comment la cellule effectuera correctement les missions prévues par la loi et les arrêtés d'exécution, en particulier en ce qui concerne le suivi de la mise en œuvre du Plan fédéral de développement durable.
3. Le gouvernement fait remarquer qu'un certain nombre de présidents de SPF et de SPP ont déjà intégré la démarche de développement durable comme élément de leurs plans de management. Le gouvernement généralisera cette démarche et incitera tous les présidents des SPF et des SPP à intégrer des engagements en matière de développement durable dans leurs plans de management. Le Ministre compétent pour la Fonction publique est mandaté pour entreprendre les actions nécessaires à cet égard.

Chapitre 2

Contexte

Sous le titre « Les mesures de concrétisation du plan fédéral », la Cour des Comptes formule différents points de critique:

- a) Tout d'abord, elle souligne le passage non réalisé de la loi du 5 mai 1997 en ce qui concerne la conclusion de protocoles de coopération entre la CIDD et les administrations fédérales et les établissements publics.
- b) Une deuxième série de points de critique concerne l'application défectueuse des lignes directrices générales, telles que formulées dans le PFDD 2000-2004.

Commentaire et mesures prévues dans le plan d'action

- a) Le gouvernement attend de la CIDD, aidée en cela par le secrétariat et du SPP Développement durable, qu'elle fournisse un maximum d'efforts pour conclure d'ici fin 2005 un protocole de coopération avec chaque service public fédéral et avec tous les établissements publics pertinents. (→ modification intervenue après vérification de ce paragraphe auprès du secrétaire de la CIDD) A cet égard, les cellules de développement durable font office de points de contact. Le rapportage y afférent se fera dans les plans d'action 2006 des cellules de développement durable et dans le rapport de la CIDD 2005.
- b) En ce qui concerne les lignes directrices générales, le gouvernement rappelle les points suivants:
 1. Le gouvernement souligne que, dans la plupart des SPF et des SPP, les cellules de développement durable ont été mises sur pied. Le Conseil des Ministres charge le Ministre compétent pour la Fonction publique et la Secrétaire d'Etat compétente pour le Développement durable de présenter, pour fin avril, une note au Conseil des Ministres faisant le point de situation, pour chaque SPF et chaque SPP, en ce qui concerne la mise sur pied des cellules de développement durable.
 2. Le Conseil des Ministres charge le Ministre des Affaires étrangères et la Secrétaire d'Etat au Développement durable de faire un rapport détaillé, d'ici fin juin, sur la mise en œuvre des paragraphes 771 et 772 du PFDD 2000-2004.
 3. Le gouvernement rappelle que la réalisation ultérieure des objectifs en matière de développement durable fait actuellement l'objet d'un examen approfondi au sein de la CIDD, tant en ce qui concerne le premier plan fédéral que le deuxième plan fédéral. Fin avril, la Secrétaire d'Etat au Développement durable, d'une part, présentera au gouvernement les mesures prévues dans le premier plan fédéral qui devraient être reprises et sous la responsabilité de qui et, d'autre part, indiquera qui sera responsable de la mise en œuvre des différents volets prévus dans les 31 actions du deuxième plan fédéral.

En ce qui concerne le développement de procédures d'analyse et d'évaluation, on attire l'attention sur l'étude scientifique actuellement en cours – et se trouvant dans la phase de l'étude de cas – visant à aboutir à une évaluation de l'impact sur le développement durable (EIDD). A partir de 2006, cette EIDD sera appliquée dans chaque SPF et chaque SPP ; les cellules de développement durable sont chargées d'en assurer le suivi.

4. S'agissant de la définition d'indicateurs pour le développement durable, le gouvernement souligne qu'il convient de faire une distinction entre les différents sets d'indicateurs. D'une part, on a besoin d'un set d'indicateurs-clés destinés à suivre la situation en matière de développement durable en Belgique. A cet égard, la Secrétaire d'Etat compétente pour le Développement durable a puisé son inspiration dans l'avis du 19 février 2004 du CFDD. Elle a proposé aux entités fédérées de suivre cet avis dans le cadre de l'élaboration de la Stratégie nationale de développement durable. Les discussions à ce sujet sont en cours. D'autre part, chaque niveau de pouvoir se voit confronté au défi de développer des sets d'indicateurs permettant d'évaluer la politique et les mesures mises en œuvres. Ce n'est pas une chose aisée et beaucoup de connaissance devra encore être développée et transmise à cet égard. Il importe en effet que ces indicateurs ne soient pas influencés par des « parasites », à savoir par des décisions prises par d'autres niveaux de pouvoir ou par des évolutions macro-économiques. Dans ce sens, les membres de la CIDD ont été chargés, fin 2004, de définir, dans les mois suivants, des indicateurs univoques pour le suivi des mesures prévues dans le PFDD 2004-2008.

Chapitre 3

Contexte

La Cour des Comptes a analysé les aspects structurels de la loi du 5 mai 1997. Sur la base de cette analyse, différents points de critique sont formulés.

- a) Une première série de remarques concerne l'impossibilité de respecter le rythme du cycle politique, plus particulièrement la rédaction des rapports et des plans.
- b) Une deuxième série de remarques a trait aux relations entre le Bureau fédéral du Plan et la CIDD. A cet égard, la remarque principale concerne la confusion possible entre « juge et partie », entre l'évaluation de la politique (Task Force Développement durable) et la participation à l'élaboration de celle-ci (Secrétariat CIDD). Dans les faits, cela signifie que le Bureau fédéral du Plan participe actuellement à plusieurs phases du cycle de planification et qu'il rédige le rapport fédéral. Il assure en outre le secrétariat de la CIDD.
- c) Dans une troisième série de remarques, la Cour des Comptes aborde la capacité de passer des déclarations aux réalisations. A cet égard, la Cour des Comptes se base sur les critères de référence de l'OCDE.
- d) Enfin, la Cour des Comptes souligne l'insuffisance des moyens disponibles pour exécuter la loi de manière efficace.

Commentaire et mesures prévues dans le plan d'action

- a) Le gouvernement se rallie à la constatation de la Cour des Comptes comme quoi le calendrier prescrit par loi est efficace en puissance.
- Le glissement dans le temps survenu dans l'élaboration des rapports fédéraux de développement durable est lié à la surcharge de travail (des membres) de la Task Force Développement durable au sein du Bureau fédéral du Plan : cela est dû au fait que, lors de l'élaboration du premier plan fédéral, l'équipe fut sollicitée à l'excès étant donné que le secrétariat de la CIDD n'était pas encore suffisamment étoffé et que le SPP Développement durable n'avait pas encore été créé.
 - Il y a en outre la constatation générale que l'approbation, au printemps 1997, de la loi relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable ne signifiait pas pour autant que des moyens furent d'emblée prévus pour les organes visés dans la loi. Cela explique également en partie le retard enregistré.
 - Le gouvernement se fait fort que l'efficacité potentielle peut être effectivement réalisée dans les années à venir à l'occasion de la préparation du troisième plan fédéral, qui doit entrer en vigueur fin 2008. En effet, le troisième rapport fédéral sera disponible en septembre 2005, le quatrième en septembre 2007. Ainsi, le prochain plan fédéral pourra se baser sur deux rapports.
 - Les autres considérations énoncées par la Cour des Comptes, en renvoyant notamment à l'avis du CFDD, doivent faire l'objet d'une discussion approfondie sur l'articulation du planning par rapport à la législature et/ou au long terme. Il s'agit toutefois d'un sujet qui ne se limite pas à la loi du 5 mai 1997. C'est pourquoi le gouvernement invite le Sénat, chambre de réflexion parlementaire, à se pencher sur cette matière.
- b) Le gouvernement est d'accord sur la constatation selon laquelle il convient d'éviter tout soupçon de confusion entre les rôles de juge et partie. Les relations entre les différents acteurs (Task Force Développement durable, Secrétariat CIDD, SSP Développement durable) doivent dès lors être clarifiées et modifiées, le cas échéant, en vue d'une plus grande transparence. Le gouvernement examinera ce point et charge la Secrétaire d'Etat au Développement durable de la coordination. Le gouvernement en attend les résultats pour fin mai au Conseil des Ministres.
- c) Dans son rapport, la Cour des Comptes souligne déjà elle-même les changements intervenus depuis l'entrée en vigueur de la loi du 5 mai 1997 et depuis la clôture de l'audit en juin 2004. Le gouvernement confirme en effet la création du SPP Développement durable, la modification de la composition de la CIDD et la mise sur pied des cellules de développement durable. L'examen visant à déterminer comment une enveloppe de personnel autonome pour le SPP Développement durable peut être réglée sur le plan budgétaire, s'inscrit également dans ce cadre.
- d) Comme indiqué déjà ci-dessus, l'examen visant à déterminer comment une enveloppe de personnel autonome pour le SPP Développement durable peut être aussi réglée sur le plan budgétaire rencontre les remarques de la Cour des Comptes.

Chapitre 4

Contexte

Dans le dernier chapitre, la Cour des Comptes indique plusieurs points sous les rubriques suivantes:

- a) Une mise en œuvre difficile
- b) Une coordination insuffisante de la gestion environnementale des services fédéraux
- c) L'écart entre les engagements et les réalisations
- d) L'absence de catalyseur institutionnel
- e) La nécessité de revoir le cycle d'apprentissage
- f) Une révision de la loi

Ces différents points sont une synthèse de ce qui a été avancé dans les trois chapitres précédents. Des conclusions et des recommandations y ont été ajoutées.

Commentaire et mesures prévues dans le plan d'action

- a) Le premier point traite principalement de l'absence d'un état des lieux en matière de gestion environnementale et de l'absence d'incitants pour la mise en œuvre celle-ci. Le gouvernement rappelle une fois encore qu'un certain nombre d'administrations sont déjà bien avancées sur la voie de la mise en place d'un système certifié de gestion environnementale et qu'elles disposent dès lors déjà d'une mesure zéro. Le gouvernement indique par ailleurs que les ministres compétents respectivement pour la Régie des Bâtiments, pour le Budget, pour la Fonction publique et pour le Développement durable prendront, dans les semaines à venir, les initiatives suivantes pour remédier aux problèmes mentionnés:
 - rédaction d'une circulaire et organisation de campagnes d'information et de sensibilisation visant à une utilisation effective du logiciel EIS (le Ministre compétent pour la Régie des Bâtiments et la Secrétaire d'Etat compétente pour le Développement durable);
 - tout d'abord, le gouvernement souligne une fois encore qu'un certain nombre de présidents de SPF et de SPP ont déjà intégré la démarche de développement durable comme élément de leur gestion. Le gouvernement généralisera cette démarche et incitera tous les présidents des SPF et des SPP à intégrer des engagements en matière de développement durable dans leurs plans de management. Le Ministre compétent pour la Fonction publique est mandaté pour entreprendre les démarches nécessaires à cet égard.
 - responsabilisation, au travers de leurs plans de management, des présidents des SPF et des SPP en matière de gestion environnementale et de développement durable (le Ministre compétent pour la Fonction publique);
 - rédaction d'une circulaire visant à affecter l'économie financière réalisée grâce à la gestion environnementale (énergie, eau, ...) à des objectifs en matière de gestion environnementale et de développement durable (le Ministre compétent pour le Budget);

- b) Le deuxième point concerne l'absence d'une structure de coordination efficace. A cet égard – et également pour d'autres raisons -, le gouvernement examinera comment une propre enveloppe de personnel budgétaire pour le SPP Développement durable peut être réglée sur le plan budgétaire;
- c) Le troisième point concerne l'absence de moyens suffisants pour mettre en œuvre les mesures prévues dans les plans. On indique également que la communication interne et externe est insuffisante pour faire connaître le développement durable et créer une assise. Le gouvernement rappelle que la communication, notamment en ce qui concerne l'enquête publique relative aux plans fédéraux de développement durable, a bel et bien fait l'objet d'une réflexion approfondie.
- d) Le quatrième point indique que l'ancrage institutionnel dans l'appareil d'Etat n'est pas suffisamment clair. Le gouvernement indique que la création du SPP Développement durable – à la suite de l'approbation de la loi du 5 mai 1997 – et l'intention d'examiner comment attribuer à ce dernier une propre enveloppe de personnel budgétaire sont deux éléments qui renforcent bel et bien cet ancrage institutionnel. La création des cellules de développement durable et le lien tant avec le SPP Développement durable qu'avec la Commission interdépartementale du développement durable témoignent de la volonté de renforcer l'appareil d'Etat en ce qui concerne ce domaine politique transversal.
- e) Le cinquième point aborde différents éléments.
- [Tout d'abord, le gouvernement indique que les ministres compétents pour le Bureau fédéral du Plan (le Premier Ministre et le Ministre compétent pour l'Economie) examineront comment cet organe doit être renforcé pour mettre en œuvre les dispositions de la loi du 5 mai 1997.
 - En ce qui concerne le rythme du cycle politique prévu dans la loi du 5 mai 1997, le gouvernement est d'avis que celui-ci est en effet efficace en puissance. Si la Task Force Développement durable du Bureau fédéral du Plan se voit conférer suffisamment de stabilité en termes de ressources humaines et de moyens financiers et qu'elle puisse se concentrer sur sa mission fondamentale, le 3^e et le 4^e rapport fédéral en matière de développement durable par exemple seront prêts à temps pour pouvoir être pris en compte dans le prochain Plan fédéral.
 - Enfin, le gouvernement souligne qu'il est d'accord sur la nécessité de mieux définir les fonctions des différents organes.
- f) Comme indiqué ci-dessus, le gouvernement estime que la loi ne doit pas être modifiée. En ce qui concerne les points relatifs au développement d'une stratégie à long terme et à l'articulation des plans par rapport à la législature, elle invite le Sénat, la chambre de réflexion parlementaire, à se pencher sur ce sujet de manière générale. En effet, cette remarque de la Cour des Comptes a une portée plus large que la loi du 5 mai 1997. Par ailleurs, le gouvernement attire une fois encore l'attention sur l'examen qui sera effectué pour déterminer comment une propre enveloppe de personnel pour le SPP Développement durable peut être réglée s