

Chapitre 19 : Développement Durable

Les activités fédérales classées sous le titre de « Développement durable » sont de nature très variée. Celles qui sont reprises ici comprennent à la fois des actions à caractère général et d'autres plus ponctuelles. Ce sont les suivantes :

- Plan fédéral de développement durable (PFDD) ;
- Marchés publics durables (MPD) ;
- Test de durabilité (EIDDD) ;
- Responsabilité sociétale des entreprises (RSE).

19.1 Plan Fédéral de Développement Durable

Services concernés :

SPP Développement durable
Commission Interdépartementale du Développement Durable (CIDD)

Base juridique :

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

Introduction

Le deuxième Plan Fédéral de Développement Durable (PFDD) 2004-2008 recouvre les 6 thèmes de la stratégie européenne :

1. lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale ;
2. faire face aux conséquences du vieillissement de la population ;
3. limiter les dangers pour la santé publique ;
4. gérer les ressources naturelles de manière plus responsable ;
5. limiter les changements climatiques et exploiter les énergies plus propres ;
6. améliorer le système de transport.

L'ensemble des SPF/SPP sont concernés et le sujet relève de compétences mixtes Régions-Fédéral. Le Plan est préparé par la CIDD et présenté pour approbation au Gouvernement, le plan fédéral de développement durable 2004-2008 a été approuvé par le conseil des ministres du 24 septembre 2004. Il a été prolongé par une décision du Conseil des Ministres du 15 mai 2009. Le PFDD détermine les mesures à prendre au niveau fédéral en vue de la réalisation des objectifs du développement durable. Il 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. Il n'a donc pas de force réglementaire, mais indique les lignes directrices de la politique que le Gouvernement a l'intention de mettre en œuvre. Les mesures qu'il contient sont élaborées et mises en œuvre selon les procédures décisionnelles habituelles et sont, le cas échéant, soumises à l'approbation du Parlement.

Définition de la politique

L'objectif général étant de réaliser un développement durable, les objectifs fixés en matière d'environnement (seuls repris ici) sont de :

- modifier durablement les modes de consommation et de production tant au niveau belge qu'international ;
- améliorer l'état de l'environnement tant au niveau belge qu'international ;
- améliorer la gestion de l'environnement au sein des entreprises et des services publics.

A cette fin, les objectifs immédiats sont :

- la diminution de l'utilisation des ressources naturelles ;
- l'amélioration de la politique de transport afin d'en réduire les nuisances ;
- l'utilisation d'un système de gestion environnementale au sein des services publics.

Les résultats attendus pour l'ensemble du plan sont :

- l'amélioration des conditions de vie en se basant sur les 3 piliers du développement durable et sur la base des 6 thèmes de la stratégie européenne ;
- la modification des modes de production et de consommation ;
- le rôle d'exemple de l'administration fédérale en matière de développement durable (amélioration du parc automobile, amélioration de l'offre relative aux cantines, à la santé du personnel, possibilités de télétravail, réalisation de plans de mobilités, intégration des tests de durabilité dès l'élaboration des politiques).

Mise en œuvre et résultats obtenus

Les activités font l'objet d'un rapport annuel de la CIDD (monitoring) et d'un rapport fédéral du développement durable (publication du Bureau fédéral du Plan) évaluant sa mise en oeuvre. Il y a en outre un rapportage continu des réalisations au sein d'une base de données en ligne, disponible à l'adresse suivante

<http://www.cidd.be/FR/suivi>.

Par rapport aux mesures pour lesquelles le SPP DD est directement responsable et peut donner de l'information, il est possible en particulier de souligner les réalisations suivantes :

- Action 16 Stratégie pour des produits durables (voir MPD et RSE) ;
- Action 17 Le rôle d'exemple des autorités (voir Emas et MPCD) ;
- Action 31 La responsabilité sociale des entreprises : une nécessité (voir RSE).

Évaluation de la politique

Bien qu'il ne soit pas possible de mesurer la réalisation des objectifs d'une politique-cadre telle que le PFDD, l'on peut souligner que des liens ont été établis tout au long du PFDD avec d'autres plans thématiques fédéraux et nationaux (voir BfP, 2007, pp224-241). Le développement durable étant transversal sur l'ensemble des politiques, le PFDD s'inscrit dans l'ensemble des politiques poursuivies. Le Rapport fédéral développement durable chargé d'effectuer l'évaluation de sa mise en œuvre montre cependant que de nombreuses actions sont réalisées ou en cours de réalisation. Il revient ensuite à chaque administration d'évaluer elle-même l'impact des mesures prises.

En matière environnementale, en ce compris l'agriculture, et de politique de logement, le PFDD interagit fortement avec les politiques régionales. Il participe également au relais des politiques environnementales, agricoles et sociales européennes.

19.2 Marchés publics durables (MPD)

Service concerné :

SPP Développement durable (compétence mixte Régions-Fédéral)

Base juridique :

Loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services et de ses arrêtés d'exécution.

Introduction

Il s'agit de l'intégration de critères de développement durable dans les marchés publics. Un groupe de travail Marchés publics durables a été créé sous la tutelle conjointe de la Commission Interdépartementale du Développement Durable et du Comité de Coordination de la Politique internationale de l'Environnement. Il a établi début 2007 un avant-projet de plan d'action national Marchés publics durables à la suite de la communication de la Commission européenne (COM(2003)302) en matière de politique intégrée des produits. Dans le cadre de la concertation « Printemps de l'environnement », il a été choisi d'étudier d'abord la politique belge relative aux marchés publics durables au sein des entités belges propres (communes, régions et le niveau fédéral), sans pour autant perdre de vue la coordination commune entre les entités.

Le plan d'action fédéral Marchés publics durables (2009-2011) approuvé par le Conseil des ministres le 3 juillet 2009⁵³ répond à la demande de la Commission européenne relative à l'élaboration de plans d'action Marchés publics durables par les États membres. Il édicte les mesures que prendra l'autorité fédérale afin d'accélérer l'intégration de critères durables dans des marchés publics au cours des prochaines années.

Au printemps - été 2009, un plan d'action flamand Marchés publics durables a été approuvé par les gouvernements compétents. Les autres communes et communautés s'occupent également d'une politique en la matière. En l'attente d'un cadre national plus vaste, le groupe de travail CIDD-CCPIE Marchés publics durables assumera le rôle de coordinateur commun.

Définition de la politique

Pour la période de ce plan d'action, le gouvernement fédéral belge s'allie à l'objectif du Conseil européen et de la Commission européenne quant à l'intégration de 50% de procédures d'achat durables pour l'ensemble des marchés publics fédéraux. Les procédures d'achat durables sont conformes aux instructions telles que stipulées dans les circulaires fédérales.

Le plan d'action Marchés publics durables prévoit 7 objectifs stratégiques et 16 objectifs écologiques immédiats pouvant être considérés comme conjuguant les aspects juridique, social et écologique.

Une évaluation du plan d'action Marchés publics durables est prévue en 2011. Une adaptation sera éventuellement apportée à la politique en vigueur sur cette base.

⁵³ <http://www.presscenter.org/repository/news/f0f/fr/f0f159fdcdb445c1929616ff34d926c4-fr.pdf>.

Mise en œuvre et résultats obtenus

Un formulaire sur l'Évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable (EIDDD) a été établi dans le cadre des discussions politiques du plan d'action Marchés publics durables.

L'avant-projet de plan d'action a été soumis: (1) à tous les acheteurs fédéraux, (2) aux représentants des membres du gouvernement et aux experts des services publics fédéraux via la CIDD et (3) à quatre conseils consultatifs, à savoir au Conseil fédéral du Développement Durable, au Conseil Supérieur des Indépendants et des PME, au Conseil de la Consommation et au Conseil central de l'Économie (concernant ce dernier point, tous les conseils ont rendu un avis à l'exception du Conseil de la Consommation).

Le suivi de l'exécution du plan d'action est explicité au chapitre 7 du plan. Le groupe de travail CIDD/CPIE garantira à cet égard la rédaction d'un rapport annuel sur le déroulement des actions entreprises. Un premier rapport est disponible dans le rapport d'activités 2009 de la CIDD⁵⁴.

Évaluation de la politique

Le plan d'action est en cours de mise en œuvre. Il est encore trop tôt pour évoquer les résultats.

⁵⁴ http://www.cidd.be/FR/publications/rapports_annuels.

19.3 Test de durabilité (EIDDD)

Service concerné :

SPP Développement durable

Base juridique :

Arrêté royal du 22 septembre 2004 portant création des cellules de développement durable au sein des services publics fédéraux, des services publics fédéraux de programmation et du Ministère de la Défense.

Introduction

L'art.4 de l'Arrêté Royal du 22 septembre 2004 définit l'Évaluation de l'Incidence des Décisions sur le Développement Durable (EIDDD) comme « l'ensemble des méthodes mises en œuvre afin d'étudier les effets sociaux, économiques et environnementaux possibles d'une politique proposée par les services concernés avant la prise de décision finale la concernant ».

Le « test de durabilité » a été adopté par une décision du conseil des ministres du 19 janvier 2007⁵⁵ et est applicable à toute nouvelle mesure ou décision politique majeure soumise au Conseil des Ministres fédéral. Il permet au Gouvernement fédéral de mieux intégrer – et d'une manière systématique - le développement durable à la préparation d'une politique et, également, d'assurer une meilleure prise de décision politique. En effet, sur la base des conclusions du « test de durabilité », une mesure peut déjà être améliorée en amont du processus d'élaboration de la décision.

Un autre avantage de ce test est d'exiger de l'administration qui prépare la mesure d'élargir sa vision et de rechercher de l'information auprès des autres services. Il permet donc une meilleure diffusion des connaissances et des expertises existantes au sein des services publics mêmes.

Définition de la politique

Le test de durabilité comporte les étapes suivantes :

1. **screening** (1-3) : Déterminer si la réalisation d'une évaluation d'incidence est utile ou pas. En effet, l'EIDDD n'a de sens que pour les projets politiques présentant un impact social, économique, environnemental ou sur l'autorité potentiel, à court ou à long terme, en Belgique ou dans tous les autres pays du globe. Pour les mesures dont il est improbable qu'elles entraînent des incidences, aucune EIDDD ne doit être réalisée ;
2. **scoping** (4-5) : Si le screening a montré qu'une évaluation d'incidence est utile, il s'agit de délimiter l'évaluation d'incidence à réaliser en matière de contenu, de profondeur et de méthode, afin que l'évaluation d'incidence soit proportionnelle à l'impact attendu et puisse faire un zoom sur les principales incidences. Voici quelques questions du scoping : quelles sont les mesures politiques alternatives qui doivent faire l'objet d'une analyse approfondie? quelles incidences? avec quelles méthodes? par qui? qui doit y participer? Etc ;
3. **assessment** (6-7) : À la suite du scoping, identifier les incidences majeures de la mesure politique prévue et de ses éventuelles alternatives et le cas échéant, les comparer ;
4. éventuelles mesures d'accompagnement (8) : Prévoir si nécessaire afin d'éviter ou de limiter les effets indésirables de la mesure politique choisie et d'en renforcer au maximum les effets désirés.

⁵⁵ www.presscenter.org/repository/news/b16/fr/b1631bb5e65c2fd27b0750b9b92fa89f-fr.pdf.

Toute décision envisagée par les autorités doit, au moment de son inscription à l'ordre du jour du Conseil des Ministres, être accompagnée de la catégorie de non-application ou de dispense pour les mesures exemptées de l'EIDDD ou d'un formulaire EIDDD dûment complété pour les mesures faisant l'objet d'un screening uniquement ou d'une EIDDD.

- La catégorie d'exemption c'est-à-dire de non-application ou de dispense doit être mentionnée et motivée (uniquement pour la dispense) dans la note au Conseil des Ministres s'il est préalablement établi qu'une EIDDD n'est pas nécessaire, ni utile.
- Le formulaire EIDDD de screening (« Formulaire B : la mesure n'a pas d'impact majeur sur le développement ») est ajouté à la décision envisagée par les autorités si un contrôle marginal (« quick scan ») a révélé qu'il ne faut s'attendre à aucun impact social, économique, environnemental ou sur l'autorité majeure, à court ou à long terme, en Belgique ou dans tous les autres pays du globe.

Mise en œuvre et résultats obtenus

Le SPP Développement durable a rendu opérationnelle la méthode EIDDD et la met à disposition de chaque service. Elle est appliquée depuis mars 2007. Le SPP DD est chargé de procéder à un monitoring de la qualité de la mise en œuvre de l'EIDDD dans chaque service. Un suivi quantitatif existe au sein du SPP DD.

Les évaluations d'incidence contribuent à améliorer la qualité de la politique, en informant mieux les responsables politiques des effets possibles d'une décision politique proposée. L'EIDDD aborde tous les aspects et objectifs importants. Elle vise en effet à examiner l'impact d'un projet de mesure politique (1) pour les générations actuelles et futures, (2) pour la Belgique et tous les autres pays du globe, (3) sur le plan social, économique et environnemental.

L'EIDDD est une méthode permettant au gouvernement fédéral d'intégrer de manière plus efficace et systématique le développement durable dans la préparation de la politique à mener, afin de pouvoir, le cas échéant, corriger la politique envisagée ou adapter ou compléter la mesure prévue sur la base des avis obtenus.

L'EIDDD est conçue comme une aide au processus décisionnel. Elle ne remplace pas l'évaluation politique.

Évaluation de la politique

L'outil est utilisé depuis mars 2007 mais il ne comporte pas d'objectifs chiffrés. Un suivi est effectué au sein des rapports d'activités de la CIDD.

Pour savoir si les incidences sur le développement durable sont potentiellement majeures, la matrice d'impact des incidences économiques, sociales et environnementales est complétée par un système de notation qui d'une part, permet une nuance suffisante et, d'autre part, peut être utilisé avec simplicité et cohérence. Les scores « ++, +, 0, -, -- » servent à caractériser si l'impact est positif, négatif ou neutre et si celui-ci est significatif (++) ou (--). L'aspect spatial de l'impact peut également être indiqué, qu'il soit local, régional, national, européen ou mondial. Enfin, le niveau de certitude de l'information est mentionné afin de le prendre en compte dans l'interprétation des scores.

A ce jour, étant donné que le test de durabilité a été lancé en fin de législature en mars 2007 et relancé à l'arrivée du nouveau gouvernement en décembre 2008, il n'a pas pu bénéficier d'une longue période de mise en œuvre. Sur base des premiers mois d'application continue nous pourrions mener une évaluation de la procédure en cours pour améliorer son efficacité.

Par ailleurs, comme il s'agit d'un outil d'évaluation ex-ante, il n'a pas pour but d'évaluer les effets de la politique, mais d'en prévenir certaines conséquences en prévoyant des mesures correctrices ou d'accompagnement.

19.4 Responsabilité sociétale des entreprises (RSE)

Service concerné :

SPP Développement durable

Les compétences mixtes Régions-Fédéral sont fonction des thématiques traitées, vu le spectre large couvert par la RSE.

Introduction

Le Plan d'action Responsabilité Sociétale des Entreprises a été adopté par le Gouvernement fédéral le 21 décembre 2006⁵⁶. Il s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre des actions 8 et 31 du deuxième Plan fédéral de développement durable (PFDD 2004-2008). Ces actions visent à soutenir la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) et les placements et investissements éthiques en Belgique.

L'objectif principal du plan d'action est de stimuler et de faciliter la RSE en Belgique, ainsi que d'en promouvoir la qualité, et ce, au moyen d'une série d'actions initiées par les pouvoirs publics. L'effet sociétal visé n'est pas seulement qu'un plus grand nombre d'entreprises intègrent la RSE dans leur gestion, mais aussi qu'une plus large place soit faite, dans le débat sur la RSE, à l'un de ses éléments essentiels, à savoir le dialogue entre toutes les parties prenantes. Cet objectif principal doit être considéré comme un objectif à moyen ou à long terme.

Définition de la politique

Le plan d'action RSE n'est pas basé spécifiquement sur l'« environnement », mais bien sur l'ensemble des piliers du développement durable. Dans ce plan d'action, l'objectif principal décrit ci-dessus est décliné en un certain nombre de sous-objectifs concrets allant du court au moyen terme.

Les principaux objectifs sont :

1. inventorier les différentes initiatives publiques au niveau fédéral et régional relatives au soutien et à la promotion de la RSE ;
2. inventorier les principales attentes des parties prenantes à l'égard d'actions qui, selon elles, devraient être menées par les pouvoirs publics ;
3. élaborer des actions concrètes jugées souhaitables et/ou nécessaires par la CIDD afin d'atteindre l'objectif général.

Chaque action du plan d'action RSE dispose de modalités propres. Tel que défini dans le cadre de référence : « La responsabilité sociétale des entreprises est un processus d'amélioration dans le cadre duquel les entreprises intègrent de manière volontaire, systématique et cohérente, des considérations d'ordre social, environnemental et économique dans leur gestion, et ce, en concertation avec leurs parties prenantes. », la RSE implique un engagement volontaire de l'entreprise qui dépasse les prescriptions de la réglementation. Cela ne signifie évidemment pas que les pouvoirs locaux, régionaux, nationaux ou internationaux devraient abandonner leur rôle de législateur et de régulateur parce qu'ils soutiennent l'entrepreneuriat socialement responsable.

En effet, en tant que législateurs et régulateurs, les pouvoirs publics doivent assurer un rôle de régulateur lorsque l'action des entreprises nuit aux intérêts de la société. À cet effet, les pouvoirs publics disposent de divers instruments allant de l'interdiction de certaines

⁵⁶ www.presscenter.org/repository/news/5a0/fr/5a07bb5b2cd924ab023d621f392da6ae-fr.pdf

pratiques ou activités à l'imposition de normes minimums spécifiques (par ex. relatives aux émissions, aux déversements, aux conditions de travail) destinées à réguler le comportement des entreprises. En outre, la législation permet, à certains moments, d'interdire les comportements peu respectueux et d'imposer (à nouveau) les mêmes règles à tous. Dans ce cas, la RSE sera synonyme d'entrepreneuriat proactif et prévoyant.

La RSE ne se substituera dès lors pas au rôle de législateur et de régulateur des pouvoirs publics, mais ceux-ci peuvent définir des instruments de promotion de la RSE, lesquels peuvent donner lieu à des nouveaux textes législatifs et réglementaires.

Afin de mettre en œuvre une politique RSE, il existe divers instruments. Six possibilités différentes à disposition d'une organisation dans l'élaboration d'une gestion RSE sont passées en revue dans le cadre de référence RSE :

1. codes de conduite : déclarations formelles relatives aux valeurs et aux pratiques commerciales appliquées par une entreprise et, éventuellement, par ses sous-traitants et/ou fournisseurs ;
2. normes de management : ensemble de procédures, de pratiques et de dispositions détaillées appliquées par une organisation dans le cadre de sa gestion ;
3. rapportage : publication d'un rapport précisant les activités, les performances et les objectifs en matière de RSE ;
4. « Social audit » : audit des performances sociales, environnementales et économiques de l'organisation ;
5. Labels ; informations destinées aux consommateurs/utilisateurs concernant un certain nombre de caractéristiques d'un produit ou d'une organisation ;
6. Investissements socialement responsables : prise en compte de critères sociaux, environnementaux et éthiques, outre les critères financiers.

Plus d'informations à ce propos se trouvent en annexe 2 du cadre de référence RSE.

Il y a un financement spécifique pour chaque action du plan d'action RSE

Etant donné l'état des connaissances sur le sujet, l'action 10 du plan d'action RSE prévoit des mesures spécifiques pour améliorer la collecte de données :

- répertorier les études existantes et leurs résultats, les outils et les initiatives en matière de RSE, ainsi que les centres d'expertise axés sur la RSE en Belgique, en Europe et sur la plan international ;
- répertorier les principales lacunes sur le plan des connaissances, des outils et des mécanismes de diffusion, et ce notamment au départ d'une analyse des parties prenantes. Une attention toute particulière sera accordée à l'application concrète de la RSE dans les PME ;
- la présentation de propositions pour l'organisation de missions de recherche et de développement spécifiques à partir des analyses susmentionnées.

Ceci sera réalisé dans le cadre d'un projet de recherche présenté à la politique scientifique. Les résultats de l'étude sont attendus pour l'été 2009.

Dans le cadre d'un projet lié au développement durable, il est particulièrement difficile de retirer les informations spécifiquement environnementales.

Mise en œuvre et résultats obtenus

Réalisation de l'action 31 du plan fédéral de développement durable 2004-2008 :

- création du groupe de travail RSE début 2005. Définition d'un projet de cadre de référence et approbation, après consultation des stakeholders, par le Conseil des Ministres en avril 2006. Le GT apporte également sa contribution à l'élaboration du plan d'action national RSE. Ce plan d'action a été élaboré et adopté après

consultation par le Conseil des Ministres (il est disponible sur http://www.cidd.be/FR/publications/plans_federaux/2ia_me_plan);

- un rapport d'évaluation de la mise en œuvre du plan d'action RSE a été publié en annexe 2 du rapport annuel de la CIDD 2008 et 2009 (www.cidd.be);
- un projet de recherche concernant l'évaluation du règlement de transparence actuel est en cours. Les résultats de cette recherche serviront de base pour des recherches ultérieures sur un élargissement de ces mesures de transparence.

Plus d'informations sont disponibles dans la base de données des réalisations du PFDD sur <http://www.cidd.be/FR/suivi> (actions 8 et 31).

Réalisation par rapport au Plan d'action RSE : voir « État des lieux de la mise en œuvre des actions RSE » (cette annexe ne fait pas partie de la présente évaluation. Elle est disponible à titre indicatif).

Évaluation de la politique

L'état des lieux de la mise en œuvre indique qu'une partie des actions a été réalisée. Certaines actions, généralement les plus sensibles politiquement et budgétairement, ne connaissent pas encore de contenu concret. Des propositions ont toutefois été lancées pour la plupart des actions mais elles n'ont pas toujours été finalisées lors de la précédente législature et la discussion a été relancée lors d'un Forum avec les stakeholders en novembre 2009. de nouvelles pistes d'action ont été identifiées. Il serait également important de préciser la volonté politique de développer et de mettre en œuvre une série d'actions du plan d'action RSE.

Des synergies sont présentes entre le plan fédéral de développement durable et le plan d'action RSE, ainsi qu'entre le plan d'action RSE et le plan d'action marchés publics durables. L'annexe I du plan d'action RSE reprend un aperçu des principales actions RSE existantes aux niveaux régionaux et fédéral, ainsi qu'une partie « actions communes ».