



AVIS A.1130

**CONCERNANT LA PREMIERE STRATEGIE
WALLONNE DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

Adopté par le Bureau du CESW le 15 juillet 2013

1. **Saisine**

Le 14 juin 2013, le Ministre-Président de la Wallonie, Rudy Demotte, et le Ministre du Développement durable, Jean-Marc Nollet, ont sollicité l'avis du CESW sur la première stratégie wallonne de développement durable.

L'avis du Conseil est requis dans un délai de 30 jours.

2. **Exposé du dossier**

La première stratégie wallonne de développement durable s'inscrit dans un cadre global qui vise à asseoir la gouvernance du développement durable en Wallonie. Outre la stratégie, ce cadre comprend le décret relatif à la stratégie régionale de développement durable, la cellule d'avis et le département du développement durable du SPW.

La stratégie s'appuie sur la définition suivante, le développement durable est : *« Un développement qui a pour objectif l'amélioration continue de la qualité de vie et du bien-être humain, tant localement que globalement, et qui garantit la capacité de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations à venir à satisfaire les leurs. Sa réalisation implique la prise en compte du taux de renouvellement des ressources naturelles et du maintien de la biodiversité. Elle implique également de continuer un processus de transition qui mobilise les acteurs sociétaux et les fonctions sociales (économie, sociale et culturelle), en vue d'assurer un usage optimal de tous les types de ressources immatérielles, humaines, naturelles et financières et une réduction continue du prélèvement des ressources non-renouvelables. »*

Elle se base sur trois principes directeurs qui synthétisent les 27 principes de Rio :

- *« le **principe d'efficience** selon lequel les ressources à disposition doivent être utilisées le plus efficacement possible, en veillant à ce que chaque unité de ressource apporte la plus grande contribution possible au bien-être humain, afin également d'économiser les ressources naturelles non renouvelables et d'en faire profiter le plus grand nombre ;*
- *le **principe de résilience**, selon lequel l'organisation sociale doit être la plus résistante possible aux crises environnementales, sociales ou économiques, pour pouvoir continuer à satisfaire les besoins collectifs, grâce à une approche transversale et mobilisatrice ;*
- *le **principe de suffisance**, selon lequel la consommation de biens et de services doit viser un niveau optimal de bien-être moral et physique, en tenant compte de la priorité qui doit être donnée à la satisfaction des besoins essentiels des plus démunis ».*

Sur base du diagnostic réalisé, cinq défis ont été retenus comme prioritaires pour la Wallonie : la transition énergétique, les évolutions démographiques, la restauration et la protection de la biodiversité, les dérèglements climatiques et l'aggravation de la fracture sociale.

Afin de rencontrer ces défis, cinq thèmes prioritaires de transition sont proposés : le logement, les modes de production et de consommation, la cohésion sociale, l'alimentation et la santé. Ils sont complétés par deux thèmes prioritaires sous-jacents : l'énergie et la mobilité.

La Stratégie présente une vision globale de la Wallonie en 2050 qui est ensuite déclinée en visions thématiques. Il s'agit d'un exercice prospectif qui vise à montrer la situation idéale qui serait atteinte si tous les défis identifiés sont relevés. Pour y parvenir, des chemins de transition reprenant les objectifs existants à court et moyen termes dans les 7 thèmes prioritaires sont intégrés à la stratégie.

Ce premier exercice vise également la mise en cohérence des politiques publiques avec les principes du développement durable. Un plan d'actions comportant trois volets est proposé.

Le premier volet concerne les plans et programmes encore en projet pour la fin de la législature et son objectif est de renforcer leur articulation et leur efficacité sur le plan du développement durable.

Le deuxième volet met en place une cellule d'avis afin d'assurer la prise en compte du développement durable dans les décisions gouvernementales. Cette cellule aura trois missions :

- rendre un avis préalable avant la 1^{ère} lecture obligatoirement sur les avant-projets de décrets et les projets d'arrêtés du Gouvernement relevant de l'Agriculture, de l'Aménagement du territoire, de l'Energie, de l'Environnement, du Logement, de la Mobilité et du Transport, de la Nature, sur les projets de notes d'orientation, les projets de plans, les projets de stratégies ou appellations assimilées pour toutes les politiques, et sur tous les projets que le Gouvernement juge opportun de lui soumettre ;
- adresser d'initiative à chaque ministre toutes suggestions susceptibles, sur le plan du développement durable, d'atteindre les objectifs visés, d'accroître l'efficacité des moyens engagés, d'améliorer le fonctionnement des services de l'administration et d'optimiser les impacts économiques, environnementaux et sociaux de l'action du Gouvernement ;
- assumer un rôle de conseil et de référent développement durable auprès du Gouvernement, et ce, à la demande des ministres.

Le troisième volet développera dans les prochains mois un processus participatif afin d'informer le public du contenu et du rôle de la stratégie, et afin de recueillir des éléments complémentaires pour aider le prochain Gouvernement dans le cadre de l'élaboration de la prochaine stratégie. Trois groupes cibles sont proposés : les jeunes, les catégories professionnelles liées aux thématiques retenues, les acteurs institutionnels.

Une évaluation de ce premier exercice est prévue en mars 2014.

3. Avis

Le CESW accueille favorablement cette première stratégie wallonne de développement durable. Toutefois, il constate que le texte actuellement sur la table résulte essentiellement d'un exercice conceptuel fouillé et d'une analyse des différents plans et programmes de la Wallonie, intéressante sur le plan méthodologique mais insuffisamment aboutie. Ainsi, le CESW déplore d'une part le développement insuffisant de la dimension économique et sociale, et d'autre part, le manque d'articulation avec les programmes européens. Si la stratégie propose une vision de la situation à atteindre en 2050, le Conseil regrette l'absence d'éléments opérationnels aptes à faire face aux

urgences économiques, sociales et environnementales auxquelles la Région est confrontée à court terme.

La SWDD présente une vision de la Wallonie à l'horizon 2050 établie principalement à partir des propositions des administrations régionales. Pour le CESW, il aurait été préférable de la construire en s'appuyant sur un processus participatif. En effet, une plus grande implication du citoyen et des forces vives aurait facilité l'adhésion de tous à la vision proposée.

Statut du document et calendrier

Le CESW s'interroge sur le statut du document présenté qui constitue davantage un plan de gouvernance qu'une véritable stratégie. Ce statut ne peut se justifier que parce qu'il est présenté en fin de législature et dans des délais très serrés. Le Conseil estime qu'il est nécessaire de clarifier la portée de ce document qui ne reflète pas les caractéristiques essentielles de l'exercice de SWDD prévues par le décret, en particulier au niveau du suivi et de l'évaluation. Au niveau des outils de la transition (diagnostic, visions à long terme, objectifs de transition, mesures de participation du public, plans d'actions), si le texte redéfinit ces différents concepts, il ne contient aucun élément d'opérationnalisation au-delà de l'existant. La transition suppose également la mise en place d'outils de planification ainsi que des processus de pilotage incluant innovation et expérimentation.

Enfin, le Conseil s'interroge sur la pertinence d'une évaluation de la première SWDD prévue dans les six mois après son adoption.

La vision à long terme et les risques

La SWDD se place dans une perspective de long terme (horizon 2050), insuffisamment étayée, et résultant davantage d'une méthode de « story writing » que d'une prise en compte de fondements et défis de la Wallonie dans ses aspects sociaux, économiques et environnementaux. Le Conseil estime également que le processus d'élaboration de cette vision gagnerait en crédibilité en y associant dès l'amont les forces vives de la région.

Le Conseil regrette que la SWDD ne tienne pas compte d'éléments aussi essentiels que la sixième réforme de l'Etat ou encore des facteurs extérieurs à la Wallonie qui impacteront inévitablement sa croissance, tels que le développement économique des pays émergents, ou encore pour ne citer que deux exemples, l'utilisation des gaz/huiles de schiste et leur répercussion à court et moyen termes sur la compétitivité des entreprises. Or, toute la difficulté de l'exercice de définition d'une SWDD réside dans l'approfondissement des mesures de transition qui devront être prises de manière très concrète que ce soit au niveau des politiques de redéploiement économique, de R&D, d'approfondissement de l'AEE, de formations aux nouveaux métiers « verts », ...

Pour le Conseil, la vision 2050 développée qui précise que (p.79), « l'économie reposera largement sur les principes de la circularité, de la fonctionnalité et du circuit court » est donc beaucoup trop limitée. Cela se traduit également dans la vision 2050 pour l'alimentation qui n'envisage la compétitivité qu'au travers de la seule qualité. La place du secteur agro-alimentaire semble donc complètement ignorée dans cette vision.

Enfin, le Conseil juge essentiel que les prochains exercices soient complétés par des projections à long terme scientifiquement construites dans les domaines qui seront visés par ces stratégies.

Des défis spécifiques pour la Wallonie

Les cinq défis identifiés comme suffisamment englobant par le Gouvernement sont :

- la transition énergétique ;
- les évolutions démographiques ;
- la restauration et la protection de la biodiversité ;
- les changements climatiques ;
- l'aggravation de la fracture sociale.

Il conviendrait d'y ajouter le redéploiement économique, la ré-industrialisation et la mobilité.

Au niveau de la transition énergétique, seuls les aspects climatiques et du pic du pétrole sont mentionnés. Au niveau des solutions proposées en termes de mobilité dont l'impact climatique continue pourtant à augmenter, le texte fait uniquement référence au télétravail et au covoiturage qui sont des réponses partielles et individuelles à un problème collectif. Pour rappel, l'amélioration de l'offre de transports publics – des transports publics efficaces et modernes sur le plan technologique - est un élément fondamental et prioritaire propre à répondre à la fois aux exigences économique, sociale et environnementale du développement durable. Une attention doit également être accordée à l'ensemble des moyens de transports des marchandises.

Au niveau de l'aggravation de la fracture sociale, le Conseil souhaite que soit formulé plus positivement le dernier paragraphe du point 2.3.3 de la page 28 du document. Le Conseil propose la reformulation suivante: « *Enfin, il convient de tout mettre en œuvre pour préserver le système institutionnel et le régime de sécurité sociale belges qui concourent à la cohésion sociale* ».

Au niveau des dérèglements climatiques (p.30), le texte reconnaît que les évolutions en termes de réduction des émissions de GES dépassent actuellement l'objectif de réduction de la Wallonie, en partie en raison des fermetures d'entreprises dans les secteurs de la sidérurgie. Il est étonnant que le texte se limite à prendre acte de cette situation qu'il présente comme neutre voire positive, alors qu'il devrait proposer des pistes permettant à la fois de répondre aux contraintes climatiques et au défi du redéploiement industriel de la Wallonie.

Des thèmes prioritaires de transition pour la Wallonie

Le Conseil s'interroge sur le choix des thèmes prioritaires en fonction de la satisfaction des besoins fondamentaux qui, par ailleurs, ne sont pas définis. Ce critère, à priori peu ambitieux tant sur le plan économique, que social et environnemental, présente le risque de conduire à une logique d'assistanat sur le plan social, alors qu'il s'agit, comme rappelé plus haut, de garantir au contraire des systèmes de protection sociale solides et efficaces.

En outre, ce seul critère de satisfaction des besoins fondamentaux ne permet pas de comprendre le choix des cinq thèmes que sont :

- le logement ;
- les modes de production et de consommation ;
- la cohésion sociale ;

- l'alimentation ;
- la santé.

Pour le Conseil, de part leur caractère systémique, le développement des entreprises, l'énergie, la mobilité, l'emploi et la RDI, sont des thèmes tout aussi urgents et prioritaires.

Le thème des modes de production et de consommation et la cohésion sociale semblent découler d'une logique transversale, alors que les autres paraissent cibler des thèmes verticaux. Si la notion de cohésion sociale n'est pas définie, la différenciation entre le caractère lié au bien-être individuel et les objectifs sociétaux des thèmes choisis n'est pas non plus explicitée. En outre, la distinction entre thèmes prioritaires et sous-jacents ne paraît pas justifiée.

Le diagnostic et la mise en cohérence des plans d'actions

Le texte précise (p.169) que « *Un des objectifs principaux de la première SWDD consiste en un exercice de mise en cohérence des politiques publiques dans la poursuite d'un objectif de développement durable. Cette mise en cohérence est notamment nécessaire pour encore renforcer l'articulation des politiques publiques et leur efficacité sur le plan du développement durable* ».

Dans cette première stratégie, différents plans et programmes wallons sont listés et une première tentative de mise en perspective avec les principes du développement durable est proposée¹. Le Conseil relève toutefois la faiblesse de cet exercice. En effet, certaines des mises en cohérence proposées sont peu étayées, et parfois même présentent peu de correspondance avec la signification réelle de ces principes ; à titre d'exemple (p.48), dans le Plan Marshall 2.vert, le principe de participation fait référence à la participation des femmes au développement socio-économique via les investissements dans les infrastructures d'accueil dans le secteur de la petite enfance.

En outre, au-delà de la cellule d'avis qui va être mise en place, le Conseil se demande si, pour les plans et programmes existants, des démarches complémentaires aux analyses présentées dans la SWDD seront réalisées et des recommandations formulées pour renforcer davantage la cohérence de ceux-ci avec la logique du développement durable.

Par ailleurs, le Conseil regrette que cet exercice se base en partie sur des programmes qui seront prochainement obsolètes (SDER, Plan wallon des déchets 2010, Plan Air Climat 2007, ...).

Les indicateurs

Le Conseil constate qu'aucun indicateur opérationnel d'avancement, d'impact, de rapportage, de suivi ou encore d'évaluation ne figure dans le texte.

Afin d'assurer la cohérence des différentes politiques menées par la Wallonie, le CESW suggère de mettre en cohérence les indicateurs qui seront développés ultérieurement dans le cadre de la SWDD et les indicateurs phares complémentaires au PIB. En particulier, l'indicateur sur le capital économique et l'indice de situation sociale dont la construction est en cours au niveau de l'IWEPS doivent intégrer les critères de développement durable prévus par la Stratégie.

¹ Le principe de suffisance, le principe d'efficacité, le principe de résilience, le principe de participation et le principe de précaution.

Si les stratégies actuelles et futures de développement durable doivent incorporer des indicateurs de suivi/réalisation propres aux priorités identifiées dans chacune d'entre elles, il apparaît tout aussi essentiel pour le CESW qu'un set d'indicateurs thématiques, identique pour chaque stratégie, soit développé en vue d'évaluer les progrès de la Wallonie vers les objectifs de développement durable de long terme qu'elle s'est fixée.

La cellule d'avis

La SWDD prévoit la mise en place d'une cellule d'avis dont le rôle sera d'analyser la cohérence des différents plans et programmes de la Wallonie par rapport aux principes du développement durable et de formuler des recommandations. Cependant, d'une part, il est important que cette cellule soit associée le plus en amont possible dans l'élaboration des différents plans et programmes, et d'autre part, il s'agit également de garantir son autonomie et de se pencher sur les modalités de réponse des ministres en cas d'avis non conforme.

Le Conseil constate que le champ d'action de la cellule d'avis est très large. Il estime qu'une phase d'apprentissage de la cellule d'avis sera nécessaire avant qu'elle ne puisse être totalement opérationnelle dans l'ensemble des thématiques visées par la première stratégie. Le CESW considère dès lors souhaitable d'axer ses premiers travaux sur l'examen de projets de textes structurants pour la Wallonie.

Les processus participatifs

Le CESW estime que les objectifs de développement durable ne pourront réellement être incarnés dans les politiques menées sous des législatures successives que si un certain consensus s'opère autour de la vision à long terme et si les citoyens et l'ensemble des acteurs de la société peuvent se l'approprier.

Si la SWDD réaffirme le lancement d'un processus participatif dans le cadre de la première stratégie wallonne de développement durable et évoque quelques éléments méthodologiques de mise en œuvre de ce processus, les objectifs et l'ampleur de ce processus participatif restent assez flous.

Le Conseil regrette le manque de lisibilité de ce texte qui s'adresse en l'état davantage à des initiés. Estimant qu'une meilleure lisibilité du texte est un élément essentiel pour la réussite d'un processus participatif, le CESW suggère qu'un effort préalable de vulgarisation de la stratégie soit effectué.