



*Conseil national
du Travail*

*Conseil central
de l'Economie*

**CONSEIL NATIONAL
DU TRAVAIL**

**CONSEIL CENTRAL DE
L'ECONOMIE**

AVIS N° 1.357

CCE 2001/448
CCR 10

Séance commune des Conseils du mardi 5 juin 2001

Document de consultation pour la préparation d'une stratégie de l'Union
européenne pour un développement durable

A V I S

Objet : Document de consultation pour la préparation d'une stratégie de l'Union européenne pour un développement durable

Par lettre du 18 avril 2001, Mme L. ONKELINX, Ministre de l'Emploi, a saisi d'une demande d'avis conjointe, le Conseil national du Travail et le Conseil central de l'Economie au sujet d'un document rédigé par la Commission européenne.

Il s'agit d'un document de consultation pour la préparation d'une stratégie de l'Union européenne pour un développement durable.

L'examen de cette demande d'avis a été confié à la Commission mixte Développement durable.

Sur rapport de cette Commission, les Conseils ont émis, le 5 juin 2001, l'avis unanime suivant.

x x x

**AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL ET DU
CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE**

I. OBJET ET PORTEE DE LA DEMANDE D'AVIS

A. Notion de développement durable

Les Conseils ont été saisi d'une demande d'avis portant sur un document de consultation pour la préparation d'une stratégie de l'Union européenne pour un développement durable, rédigé par la Commission européenne.

En introduction à ce document, la Commission européenne constate que s'il existe de nombreuses interprétations de la notion de développement durable, un large consensus s'établit cependant sur le fait que celle-ci englobe au minimum deux idées importantes :

- le développement durable a une dimension économique, sociale et environnementale. Il ne sera durable que si un équilibre est trouvé entre les différents facteurs qui contribuent à la qualité de vie globale ;
- la génération actuelle a l'obligation de laisser aux générations futures des ressources sociales, environnementales et économiques suffisantes pour que ces générations puissent jouir d'un niveau de bien-être au moins aussi élevé qu'aujourd'hui.

B. Contexte de l'élaboration du document de consultation et contenu de ce document

Dans l'avant-propos de son document de consultation, la Commission européenne rappelle que le Conseil européen réuni à Helsinki en décembre 1999 l'a invitée à élaborer une proposition de stratégie à long terme destinée à assurer la concordance des politiques ayant pour objet un développement durable du point de vue économique, social et environnemental en vue du Conseil européen de Göteborg qui se tiendra un juin 2001.

Il est également précisé dans cet avant-propos que le document de consultation vise à susciter le débat et à encourager les autres institutions de l'Union européenne et la société civile à y apporter leur contribution.

Au sein du document de consultation, la Commission européenne expose les défis posés par le développement durable et les possibilités qu'il offre. Elle pointe un certain nombre de problèmes qui, selon elle, représentent les plus graves menaces pour le développement durable et présente un ensemble d'instruments stratégiques afin de s'y attaquer.

II. POSITION DES CONSEILS

A. Quant au rôle des partenaires sociaux

1. Les Conseils constatent que le Traité d'Amsterdam, entré en vigueur en 1999, fait figurer le développement durable au titre des tâches de l'Union européenne. En effet, l'article 2 de ce traité dispose que "L'Union se donne pour objectifs : - de promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau d'emploi élevé, et de parvenir à un développement équilibré et durable, notamment par (...) le renforcement de la cohésion économique et sociale (...)".

Ils observent, comme il est déjà indiqué en introduction au présent avis, que la Commission européenne a été invitée par le Conseil européen réuni à Helsinki en décembre 1999 à élaborer une proposition de stratégie à long terme destinée à assurer la concordance des politiques ayant pour objet un développement durable du point de vue économique, social et environnemental en vue du Conseil européen de Göteborg en juin 2001.

Le document de consultation est présenté comme étant une première étape de ce processus. Il définit un certain nombre de thèmes, avance une proposition de stratégie et pose dix questions qui visent à susciter le débat et à encourager les autres institutions de l'Union européenne, les Etats membres et la société civile à y apporter leur contribution.

2. Au vu des enjeux et défis importants qu'emporte avec elle toute la définition d'une politique de développement durable, les Conseils considèrent qu'il s'impose d'y associer l'ensemble des acteurs intéressés afin de garantir la plus large prise en compte de la grande diversité des intérêts concernés.

Les Conseils sont, dans ce contexte, convaincus du caractère indispensable de la participation des partenaires sociaux aux consultations menées par la Commission européenne.

Ils tiennent en effet à souligner à nouveau les spécificités que revêt le dialogue social tant au niveau de l'Union européenne qu'au plan national.

Il leur semble bon de rappeler ici leur avis commun du 26 avril 2001 sur les priorités à donner à la présidence belge de l'Union européenne (n° 1.346 ; CCE 2001/344) dans lequel les Conseils insistent sur la nécessité de distinguer la concertation sociale du dialogue avec la "société civile".

Dans cet avis, les Conseils mettent en effet l'accent sur la nature différente de ces deux processus. Ils y précisent que "la concertation sociale se situe dans le cadre spécifique des relations collectives de travail et porte sur des matières qui sont de la compétence propre des interlocuteurs sociaux. Ceux-ci disposent en outre de la faculté de conclure des accords qui les engagent mutuellement. Cette faculté est fondée, dans certains Etats membres, sur l'autonomie et la représentativité des acteurs en présence, laquelle leur confère une capacité particulière à concilier les attentes hétérogènes de la société".

Les Conseils ajoutent que dans plusieurs Etats membres, la concertation sociale trouve place au sein de conseils économiques et sociaux dont la composition repose sur un concept stable de représentativité de leurs membres. Ceci induit une institutionnalisation de même qu'une structuration des procédures de concertation et permet la recherche de compromis ainsi que l'élaboration d'actions à long terme.

En ce qui concerne la matière plus ciblée du développement durable, les Conseils estiment avoir, parallèlement à l'expression de la société civile au travers du Conseil fédéral du développement durable, un rôle propre à jouer que viennent confirmer, en ce qui concerne les thèmes typiques du développement durable, les nombreuses contributions du Conseil central de l'Economie en association éventuelle avec le Conseil national du Travail, lesquelles figurent ci-après.

Cet inventaire ainsi que les débats en cours dans le cadre des activités du Comité de l'emploi et du Comité de la protection sociale démontrent à suffisance que si le développement durable est un concept globalisant, certains éléments n'en relèvent pas moins de la compétence exclusive des partenaires sociaux qui peuvent y apporter tout leur know-how bâti au travers d'une tradition et d'une expérience de quelques 50 ans.

Le Conseil fédéral du Développement durable ne se prononce d'ailleurs pas autrement dans son avis du 24 avril 2001 sur la stratégie de développement durable de l'Union européenne lorsqu'il précise que "tant la concertation sociale que la consultation de la société civile organisée ont un rôle à jouer, et la différence entre les deux doit être reconnue".

B. Quant à la stratégie et aux thèmes de développement durable

1. Sur la stratégie de développement durable

Les Conseils rappellent :

- d'une part, que le Conseil européen extraordinaire sur l'emploi des 20 et 21 novembre 1997 a lancé le processus dit de Luxembourg, fondé sur la mise en œuvre d'une stratégie européenne coordonnée pour l'emploi ;
- d'autre part, que dans le cadre du Conseil européen spécial de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000 consacré au thème "Emploi, réformes économiques et cohésion sociale - Pour une Europe de l'innovation et de la connaissance", une stratégie a été établie visant à intégrer les politiques économique, d'emploi et sociale.

Ils constatent qu'à ces trois piliers que sont l'emploi, les réformes économiques et la cohésion sociale, la proposition de stratégie de développement durable élaborée par la Commission européenne ajoute un point de vue environnemental.

Les Conseils indiquent qu'ils souscrivent certainement aux préoccupations essentielles sous-jacentes au concept de développement durable, à savoir ainsi qu'il a déjà été relevé, que les politiques économique, sociale et environnementale doivent se compléter et s'équilibrer pour contribuer à la qualité de la vie et qu'il convient de maintenir des ressources sociales, économiques et environnementales disponibles à un niveau suffisant pour les générations futures. Ces politiques doivent également concourir à une allocation optimale de ces ressources.

Ils soulignent toutefois l'importance fondamentale d'assurer et de maintenir une cohérence au regard des différentes stratégies adoptées par l'Union européenne et de leur mise en œuvre.

A cet égard, les Conseils rappellent que dans la perspective de mise en œuvre des stratégies adoptées à Luxembourg puis à Lisbonne, différents processus européens de coordination sont en cours et en particulier le processus de coordination des politiques de l'emploi et le processus de coordination des politiques de lutte contre la pauvreté. A ceux-ci, s'ajoutera dès le début de l'année 2002, un processus de coordination des politiques relatives aux systèmes de retraite et ultérieurement une réflexion sur les systèmes de santé.

Les Conseils constatent qu'aux diverses stratégies en cours ou à venir, il s'agirait donc d'en ajouter une nouvelle portant sur le développement durable.

Sans s'opposer au principe de la démarche, ils tiennent toutefois à souligner combien il leur semble nécessaire d'assurer et de respecter une articulation et une coordination des activités menées ou envisagées dans le cadre de ces divers stratégies et processus et ceci, comme ils l'ont indiqué dans le cadre de leur avis commun du 26 avril 2001 déjà cité relatif aux priorités à donner à la présidence belge de l'Union européenne parce qu'il y a urgence de voir réaliser un effort particulier de clarté et de lisibilité de la politique européenne, les stratégies européennes se caractérisant actuellement par une complexification sans cesse croissante des processus entrepris.

Les Conseils estiment que ceci implique, d'une part, de tenir compte de l'existant lors de la préparation et de l'instauration de tout nouveau processus et de toute nouvelle procédure et, d'autre part, de maintenir les compétences déjà dévolues à certains Comités consultatifs et en particulier au Comité de politique économique mais aussi au Comité de la protection sociale et au Comité de l'emploi. Il importe en outre de conserver le rôle dévolu dans les Etats membres à la concertation sociale dans les matières qui relèvent typiquement des compétences des partenaires sociaux.

Tout ceci ne pourra que renforcer le dialogue social tant au niveau européen qu'au niveau national.

Cette nécessité de cohérence est confortée par le constat que d'autres institutions internationales se préoccupent du développement durable et en particulier l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE). Cette dernière, en conclusion de son Conseil tenu les 16 et 17 mai 2001, indique en effet qu'elle entend veiller à ce que des stratégies de développement durable soient en place, dans ses Etats membres, à la date du Sommet mondial sur le développement durable devant se tenir à Johannesburg en septembre 2002.

2. Sur les thèmes

Les Conseils prennent acte des thèmes retenus par la Commission européenne comme représentant, à son estime, les plus graves menaces pour le développement durable ; ce sont :

- les changements climatiques et l'énergie non polluante ;
 - la santé publique ;
 - la gestion des ressources naturelles ;
 - la pauvreté et l'exclusion sociale ;
 - le vieillissement de la population ;
 - la mobilité, l'occupation des sols et l'aménagement du territoire.
- a. Les Conseils constatent que le développement durable est une idée transversale, touchant à divers domaines et problématiques, y compris ceux de l'emploi et de la protection sociale. Ils remarquent toutefois que le processus de développement durable doit conduire en priorité à des résultats dans des matières environnementales car c'est là que sont les plus grandes lacunes par rapport à l'objectif de développement durable.

Les Conseils constatent par ailleurs que certains des domaines considérés comme prioritaires au sein du document de consultation de la Commission européenne, à savoir les thèmes pauvreté et exclusion sociale, vieillissement de la population ainsi que certains aspects des soins de santé visés sous le thème de la santé publique relèvent, ainsi qu'il a été souligné préalablement, de processus de coordination déjà en cours ou à venir pour lesquels la méthode ouverte de coordination est appliquée.

Il rappelle qu'il s'agit :

- du processus de coordination des politiques de lutte contre la pauvreté ;
- du processus de coordination des politiques de l'emploi ;
- du processus de coordination des politiques relatives aux systèmes de retraite.

Partant de cet état de fait, les Conseils précisent qu'au cours de leurs travaux préparatoires au présent avis, ils avaient déjà estimé que les thèmes pauvreté et exclusion sociale, vieillissement de la population et certains aspects des soins de santé devaient être écartés des activités à mener dans le cadre du processus engagé visant à mieux tendre vers un développement durable.

Ce choix s'imposait d'autant plus que les Conseils sont et restent animés du souci de cohérence en termes de lisibilité et de clarté des processus entrepris. C'est pourquoi, ils ont d'emblée considéré que ces trois thèmes devaient être maintenus au sein des processus existants et de la structure créée dans ce cadre à savoir essentiellement au sein du Comité de protection sociale.

La position que le Comité de protection sociale a récemment adoptée à ce sujet n'allait pas dans un autre sens et les Conseils s'en sont réjoui.

Cette option ne prive cependant pas le développement durable de pouvoir apporter un fil directeur aux trois processus de coordination ouverte prérappelés.

C'est donc avec satisfaction que les Conseils ont appris que ces thèmes qu'ils souhaitaient ne pas voir traiter directement dans la stratégie de développement durable, en ont effectivement été écartés.

Ils ont en effet pu constater que la communication sur le développement durable adoptée le 16 mai 2001 par la Commission européenne et intitulée "une Europe durable pour un monde meilleur : une stratégie de l'Union pour le développement durable" porte sur les quatre domaines non encore couverts par les objectifs et mesures approuvés à Lisbonne puis à Nice et Stockholm, à savoir :

- le changement climatique ;
- les risques pour la santé publique ;
- la diminution de la biodiversité ;
- la saturation dans les transports.

En revanche et en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et les conséquences économiques et sociales du vieillissement de la population, la stratégie de la Commission européenne en matière de développement durable ne propose aucune mesure nouvelle mais la Commission précise que ces objectifs font partie intégrante de cette stratégie.

- b. Par rapport à ces thèmes qui ont été sélectionnés par la Commission européenne et qui relèvent plus particulièrement des compétences du Conseil central de l'Economie comme tel ou en association, dans certains cas, avec le Conseil national du Travail, les Conseils ont voulu faire apparaître l'importance de la contribution déjà acquise des partenaires sociaux au plan belge.

En ce qui concerne le Conseil central de l'économie, les Conseils tiennent d'abord à rappeler qu'il a depuis longtemps été étroitement associé aux discussions internationales au sein desquelles les préoccupations environnementales se sont progressivement affirmées. C'est ainsi qu'à la demande du gouvernement, il a suivi le dossier, en janvier 1992, de la préparation de la huitième Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement et ce, en accordant dès ce moment une attention particulière à la problématique environnementale, entre autres au niveau des ressources naturelles. Le Conseil central de l'économie rappelle de même qu'il a, dès juillet 1992, suivi le dossier des implications concrètes pour la Belgique du programme d'action pour le 21^e siècle baptisé « Agenda 21 » et adopté au sommet de Rio de Janeiro.

Par ailleurs le Conseil central de l'économie a reçu, en 1998, du gouvernement, la mission permanente d'émettre des avis sur toutes les matières qui concernent la construction européenne. C'est notamment à ce titre qu'il assure un suivi de la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne qui englobe, comme mentionné plus haut, un certain nombre de domaines importants pour la stratégie de développement durable que l'Union européenne est en train d'élaborer.

Le Conseil national du Travail ne procédera pas différemment dans le cadre des dispositifs de consultation formelle et informelle qu'il a mis sur pied par rapport aux procédures de coordination ouverte déjà évoquées plus haut.

De nombreux travaux menés au sein des Conseils recourent les thèmes abordés par la Commission européenne dans son *Document consultatif en vue de la préparation d'une stratégie de l'UE pour un développement durable* et dans la communication sur le développement durable adopté par la Commission en cette matière le 16 mai 2001, notamment en ce qui concerne les conséquences économiques et sociales des politiques d'environnement, les relations et la coopération internationales, la mobilité, l'emploi et la pauvreté, la protection et la gestion des milieux marins ainsi que la politique fiscale - entre autres dans ses aspects relatifs à la taxation de l'énergie et à l'écofiscalité - et plus généralement l'utilisation d'instrument économique en matière de gestion du milieu. On trouvera en annexe, la liste des avis émis par le Conseil sur ces divers thèmes.

A titre indicatif, les Conseils ont consigné ci-après quelques unes des idées forces qui inspirent ses prises de position en matière de politique de l'environnement, de développement durable et de mobilité soit au sein du Conseil central de l'Economie, soit au sein des deux instances réunies en assemblée plénière commune :

en matière de développement durable

- la protection de l'environnement et le développement de l'activité économique sont indissociables ; les objectifs poursuivis dans ces deux domaines doivent se réconcilier dans la notion de « développement soutenable » tel que défini par le rapport des Nations Unies, dit Rapport Brundtland de mars 1987 ;
- dans la recherche d'un développement soutenable, les autorités doivent être guidées par le souci de concilier la politique de protection de l'environnement avec le respect d'une croissance économique optimale ;
- pour agir dans ce domaine, une vaste gamme d'instruments - notamment économiques - est à la disposition des instances politiques concernées aux divers niveaux de pouvoir où elles se situent ;
- ces instruments doivent être mis en œuvre sous la forme d'une stratégie globale englobant des politiques d'accompagnement qui en maximisent l'efficacité et qui en minimisent les effets négatifs, notamment sur l'emploi, la position concurrentielle des entreprises, l'équité sociale et la richesse nationale ;
- toute stratégie de développement durable doit s'inscrire dans un cadre juridique cohérent et homogène qui veille à l'adéquation des dispositifs nouveaux aux réglementations déjà existantes et qui soit compatible avec d'autres normes visant à d'autres objectifs comme la sécurité par exemple ;
- toute stratégie de développement durable impliquant des changements en profondeur dans le chef des agents économiques, doit être mise en application de manière progressive afin de permettre une adaptation et une réorientation en souplesse de leurs activités, ainsi qu'un respect maximal des choix stratégiques environnementaux et des investissements antipollution déjà réalisés ;
- la conception et la mise en œuvre de ladite stratégie doit faire l'objet d'une concertation active avec les interlocuteurs sociaux, etc.

En matière de mobilité

- la mobilité durable doit faire l'objet d'une approche multidisciplinaire tant au niveau des déplacements de personnes que du transport de marchandises et ce, sur la base d'un diagnostic précis ;
- les mesures concernées sont à mettre en œuvre aux différents niveaux de pouvoirs, y compris européen. Les autorités ont à promouvoir, coordonner et affiner les initiatives des différents niveaux de pouvoirs ;
- il importe de réaliser une interaction entre la planification des sociétés de transport et la politique d'implantation des entreprises ;
- il est nécessaire d'élargir l'offre de transport en commun, de favoriser l'usage des modes de transport alternatifs et d'éviter "l'autosolisme" ;

- il faut accroître la qualité offerte par les transports en commun dans le domaine de la ponctualité, de la fréquence, du confort, de la sécurité et de l'accessibilité des lieux de travail ;
- il importe de recourir à des incitants fiscaux pour encourager le recours à des moyens de transport alternatifs à l'automobile ;
- il importe également de prendre des mesures d'accompagnement qui aillent dans le même sens : managers de mobilité, contrats de gestion des sociétés de transport, guichets uniques d'information coordonnée, etc. ;
- il est indiqué de stimuler la mise en œuvre effective des plans de transport d'entreprise par des programmes d'information et de sensibilisation et par un soutien financier et logistique ;
- il importe de faire, dans les entreprises, du problème des déplacements domicile-travail, un thème de concertation entre travailleurs et employeurs, etc.

Les Conseils rappellent avec insistance le fait que les politiques qui sous-tendent le principe du développement durable ne sont pas sans conséquence sur le devenir des entreprises et de leurs travailleurs, ni sur les relations entre patronat et syndicats dans les secteurs ou les entreprises. Une preuve indéniable de cette imbrication étroite des problématiques environnementales et socio-économiques est le fait que le législateur au moment de la mise en œuvre des écotaxes et des normes de produits, a prévu que le Conseil central de l'économie - parallèlement à d'autres organismes consultatifs - s'attache à cette problématique spécifique.

Conformément à cette double consultation légalement obligatoire prévue dans la loi du 3 juin 1994 modifiant la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat et dans la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé, le Conseil central de l'économie a émis nombre d'avis. Une grande partie de ceux relatifs aux normes de produits concernent d'ailleurs la transposition en droit belge de directives environnementales européennes, notamment en ce qui concerne la classification, l'emballage, l'étiquetage, l'emploi et la mise sur le marché de substances dangereuses, la réduction de la teneur en soufre de certains combustibles liquides, la qualité de l'essence et des carburants diesel, etc.

x x x

A tous ces titres, les Conseils précisent dès lors que le Conseil central de l'économie, en mettant l'accent sur les préoccupations à moyen et à long terme mises en avant par la Commission, tient à se prononcer sur certains aspects des orientations de l'Union européenne en matière de changement climatique et d'énergies propres, de santé publique, de gestion des ressources naturelles, de mobilité et d'aménagement du territoire.

Les Conseils estiment en outre que la réalisation de ce même objectif nécessitera des réexamens périodiques et des mises au point. Ils prennent à ce propos notamment note du fait que la Commission européenne rendra compte, à chaque Conseil européen de printemps, des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la stratégie de développement durable et que la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable sera complètement réexaminée au début de chaque mandat de la Commission européenne.

Ils soulignent par conséquent leur volonté d'être ici aussi et plus globalement associés à chaque phase de ce processus et dans un premier temps d'être informés des décisions adoptées lors du prochain Conseil européen de Göteborg en matière de développement durable, ceci afin de leur permettre de se prononcer en connaissance de cause quant aux étapes ultérieures de ce processus.
