

1

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS*

Ce rapport examine les progrès réalisés par la Belgique depuis le précédent Examen des performances environnementales publié par l'OCDE en 1998 et évalue dans quelle mesure le pays remplit ses objectifs nationaux et ses engagements internationaux en matière d'environnement**. D'après ce rapport, les progrès accomplis par la Belgique au cours de la période étudiée sont le fruit des décisions prises par les autorités et de leur action dans les domaines de l'environnement et de l'économie, ainsi que des efforts engagés par les entreprises privées, les ménages et les organisations non gouvernementales. Quarante-sept recommandations sont formulées dans le but de contribuer à de nouveaux progrès de la Belgique en matière d'environnement.

Dans un pays aussi densément peuplé et aussi économiquement développé que la Belgique, l'environnement subit de fortes pressions. Les zones bâties et les réseaux très denses de routes, de chemins de fer et de canaux de navigation couvrent pas moins d'un quart du territoire. L'industrie, la densité du trafic de marchandises et de voyageurs, et l'intensité des activités d'élevage et de culture exercent aussi des pressions sur l'air, les sols, les ressources en eau et la nature. Dans ce contexte, assurer la durabilité économique, environnementale et sociale du développement est une gageure. Du fait de la très grande ouverture de l'économie de la Belgique (les exportations atteignant 83% du PIB et les importations 81%) et de sa situation géographique, il existe de nombreux liens d'interdépendance physique et économique entre la Belgique, ses partenaires européens et d'autres pays encore. Cette configuration explique l'attitude très volontariste de la Belgique concernant les questions internationales d'environnement.

Dans la période qui a précédé 1993, la Belgique a connu toute une série de réformes institutionnelles qui l'ont transformée en un État fédéral composé de trois régions et de trois communautés linguistiques. Depuis lors, les responsabilités environnementales ont été clairement définies, et les autorités fédérales, régionales, communautaires et locales ont beaucoup fait pour accélérer les efforts visant à réduire la pollution, à protéger la nature et la biodiversité, ainsi qu'à promouvoir le développement durable.

Toutefois, la Belgique s'emploie encore à rattraper son retard environnemental. Face à ce défi, le pays doit aujourd'hui : i) poursuivre ses efforts d'efficacité et d'efficience dans la mise en œuvre de ses

* Ces conclusions et recommandations ont été examinées et approuvées par le Groupe de travail sur les performances environnementales à sa réunion du 25 septembre 2006.

** Les objectifs de la Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix premières années du XXIème siècle évoqués dans les présentes Conclusions et Recommandations sont : le maintien de l'intégrité des écosystèmes (section 1), le découplage des pressions sur l'environnement de la croissance économique (sections 2.1 et 2.3), l'intégration des considérations sociales et environnementales (section 2.2) et l'interdépendance environnementale à l'échelle planétaire (section 3).

politiques environnementales ; ii) intégrer plus avant les considérations d'environnement dans les décisions économiques et sociales ; et iii) remplir ses engagements internationaux en matière d'environnement.

1. Gestion de l'environnement

Renforcer la mise en œuvre des politiques environnementales

Après la période d'incertitude et de réformes importantes de la gestion de l'environnement qui a marqué le processus de fédéralisation du pays, les autorités fédérales et régionales de la Belgique ont pu s'appuyer, durant la période examinée, sur : i) des institutions environnementales stables, une répartition claire des responsabilités et des mécanismes de coopération, ii) la législation environnementale de l'UE et les engagements internationaux du pays, et iii) des coopérations et partenariats avec l'industrie, les syndicats et les ONG environnementales. Les dépenses totales de lutte contre la pollution ont considérablement augmenté pour atteindre quelque 1.7% du PIB. La protection de la nature a également progressé avec l'extension des zones protégées dans le cadre du réseau Natura 2000, malgré la très forte densité de la population, des activités économiques et des infrastructures du pays. Les administrations environnementales régionales bien établies recourent toutes désormais aux cycles de planification, aux indicateurs de progrès et aux mécanismes d'examen des politiques suivies, et elles ont toutes mis en œuvre des politiques environnementales très élaborées. Les autorités fédérales ont exercé leurs prérogatives (écotaxes, normes de produits, questions commerciales, questions internationales, protection radiologique et protection du milieu marin, par exemple). La gestion de l'environnement a été améliorée grâce à une panoplie de moyens d'action, tels que des instruments économiques, des campagnes d'information, des accords (entre régions, provinces et communes), des réglementations (codifiées ou simplifiées) et des actions volontaires (menées par l'industrie). Les autorités d'inspection ont amélioré leur efficacité et leur efficience. La mise en œuvre du système de permis unique et le recours aux études d'impact sur l'environnement ont notablement progressé. Tous ces efforts ont contribué à rembourser en partie la dette environnementale du pays.

Toutefois, plusieurs indicateurs montrent que ces résultats ne sont pas suffisants. L'intensité énergétique, l'intensité d'utilisation des matières et l'intensité de pollution (par unité de PIB) demeurent relativement élevées. La densité des pressions environnementales (par km²) est aussi très forte. Pour y remédier, la Belgique devra renforcer et/ou élargir ses efforts de protection de l'environnement et améliorer leur rapport coût-efficacité en recourant davantage aux instruments économiques (taxes, redevances, mécanismes d'échanges de permis d'émissions, par exemple) et à l'analyse économique (analyse coûts-avantages, entre autres) notamment pour la gestion de l'air, de l'eau et des déchets. La Belgique n'applique pas encore intégralement la totalité des directives environnementales de l'UE. La combinaison de mesures dans le domaine de la gestion des déchets pourrait souvent être plus efficiente. Les approches volontaires pourraient souvent être plus ambitieuses. En matière d'aménagement du territoire, la politique, la réglementation et la planification, qui théoriquement prennent en compte les préoccupations environnementales, doivent en pratique leur accorder une plus large place, afin de mieux maîtriser l'étalement urbain et la perte des espaces verts.

Recommandations:

- accroître le recours aux instruments économiques (taxes, redevances, mécanismes d'échanges, par exemple) et à l'analyse économique (analyse coûts-avantages, entre autres) ;
- intensifier la révision des plans locaux d'utilisation du sol par les autorités régionales en vue d'accroître leur efficacité dans la réalisation des objectifs environnementaux ; renforcer la coopération interrégionale en ce qui concerne l'aménagement du territoire et les études d'impact sur l'environnement ;

- donner plus de poids aux inspections environnementales ; accroître leur efficacité et leur efficience, s'il y a lieu ;
- examiner les expériences de partenariat entre organismes gouvernementaux et organisations non gouvernementales (industrie, syndicats, ONG environnementales, par exemple) afin de déterminer comment rendre ces partenariats plus ambitieux, comment améliorer leur efficacité par rapport aux coûts et leur transparence, et comment les associer à d'autres instruments.

Air

Globalement, la Belgique a réalisé des progrès notables dans la réduction des émissions atmosphériques au cours de la période étudiée. L'adoption des meilleures technologies disponibles a permis de faire considérablement baisser les émissions de l'industrie. Le découplage entre les émissions de SO₂ et la croissance économique a été encore accentué. La quasi-totalité des objectifs en matière de gestion de l'air ont été atteints pour ce qui est des substances dangereuses (par exemple, pour 20 des 22 substances réglementées dans le cadre de la Conférence sur la protection de la mer du Nord, notamment les dioxines) et de nouveaux objectifs ont été fixés. Les émissions d'ammoniac (NH₃) diminuent depuis 2000 sous l'effet de la limitation du cheptel et de l'application au traitement du lisier de normes imposant un faible taux d'émission. S'agissant de la production d'électricité, les objectifs de réduction des émissions fixés dans le cadre d'une approche volontaire ont tous été atteints (baisse de 92% des émissions de SO₂ et de 66% des émissions de NO_x entre 1980 et 2003), et un nouvel objectif a été défini. Pour les COV dus aux transports, le plafond d'émission national (PEN) n'a pas été dépassé, grâce aux réglementations sur les carburants et à un report vers les véhicules à moteur diesel. Ces dix dernières années ont aussi été marquées par un développement notable des réseaux de surveillance de l'air. Les autorités tant fédérales que régionales ont pris conscience de l'importance d'améliorer l'offre de transports publics, et plusieurs projets nouveaux sont envisagés (notamment le projet Diabolo de liaison ferroviaire directe entre l'aéroport de Bruxelles et plusieurs grandes villes).

Toutefois, des efforts supplémentaires sont indispensables pour réduire les émissions de certaines substances et engranger les avantages économiques et sanitaires y afférents (tels que la réduction des dépenses de santé et l'amélioration de la productivité de la main-d'œuvre). Il conviendrait d'accorder un degré de priorité plus élevé à la réduction des émissions de particules (imputables aux secteurs de l'industrie et des transports, par exemple), en prêtant une attention particulière aux PM_{2,5} et à leurs effets sur la santé. Malgré des progrès satisfaisants en matière de réduction des émissions de NO_x des sources industrielles fixes, le PEN a peu de chances d'être respecté. Les normes de qualité de l'air pour l'ozone troposphérique ont été dépassées une douzaine de fois au cours de l'été 2003, et aucune amélioration n'a été observée. Les plafonds d'émission nationaux fixés pour les émissions de SO₂ et de NO_x dues aux transports n'ont guère de chance d'être respectés en 2010 sans mesures complémentaires. Dans l'ensemble, la Belgique a rencontré plus de difficultés pour mettre en œuvre les mesures de réduction des émissions atmosphériques des ménages (sources domestiques et sources mobiles) que celles visant les émissions des sources industrielles fixes. Les politiques des transports à l'échelon fédéral et régional ne sont pas bien coordonnées et la pollution de l'air imputable aux transports routiers augmente. Des mesures sont aussi nécessaires pour réduire les émissions des navires. Les transports publics, quoique très subventionnés, perdent du terrain au profit des véhicules particuliers. Il convient donc de mettre au point une panoplie appropriée de moyens d'action (notamment des instruments économiques tels que l'augmentation des taxes sur le carburant diesel et de la tarification routière). L'intensité énergétique de la Belgique est relativement élevée et elle doit être réduite. Il conviendrait, en particulier, d'améliorer l'efficacité énergétique dans le secteur du bâtiment.

Recommandations:

- renforcer les mesures de réduction des émissions de particules, en particulier dues aux transports (contrôle de la qualité des carburants, contrôle technique plus strict pour les véhicules diesel, par exemple) ;
- accentuer les efforts pour réduire les épisodes de pollution à l'ozone ; réduire les émissions de NO_x, COV, HAP et trichlorobenzène ; envisager des mesures supplémentaires pour réduire les émissions des ménages (HAP, COVNM, notamment) ;
- améliorer la lutte contre la pollution de l'air due à la navigation maritime et intérieure (norme de qualité des carburants, par exemple) ;
- évaluer et mettre en œuvre des panoplies de moyens d'action (dont des instruments économiques) pour améliorer l'efficacité de la gestion de la qualité de l'air ;
- adopter un plan national de mobilité et veiller à la cohérence, au renforcement mutuel et à l'efficacité de la mise en œuvre des divers plans de déplacement (fédéraux et régionaux, par exemple) ;
- développer la tarification et la fiscalité des transports (droits d'accise sur les carburants, tarification routière) pour aider à internaliser les coûts des atteintes à l'environnement ;
- améliorer l'efficacité énergétique dans tous les secteurs, et plus particulièrement dans le secteur du bâtiment.

Eau

Grâce aux efforts concertés des trois régions belges, la part de la population reliée à une station d'épuration des eaux usées est passée de 26 à 46% au cours de la dernière décennie. En conséquence, la concentration de polluants dans la plupart des eaux de surface a diminué, et la faune et la flore aquatiques sont devenues plus abondantes. Le nettoyage des sédiments contaminés des cours d'eau de Flandre s'est déroulé conformément aux prévisions. Les nouvelles réformes du financement des infrastructures de l'eau ont permis d'appliquer plus systématiquement le principe pollueur payeur. Dans l'ensemble, la politique de tarification de la Belgique traduit l'idée que l'eau est un bien économique qui revêt une dimension sociale. Les rejets industriels ont continué de diminuer. Les objectifs de réduction fixés dans le cadre de la Conférence internationale sur la protection de la mer du Nord ont été atteints pour 25 des 37 substances. Le gouvernement fédéral a adopté de nouvelles lois visant à protéger le milieu marin. La Flandre a adopté un décret relatif à la politique intégrée de l'eau, et la Wallonie a codifié sa législation sur l'eau. Toutes les administrations concernées aux niveaux fédéral, régional et local se sont employées activement à mettre en œuvre la directive-cadre sur l'eau de l'UE, y compris dans les bassins internationaux de l'Escaut et de la Meuse. Les administrations belges ont révisé et actualisé leur approche en matière de prévention des inondations.

Malgré ces efforts, la Belgique reste confrontée à d'importants problèmes de pollution de l'eau. Tout d'abord, l'agriculture très intensive pratiquée dans certaines régions de Belgique (où la densité de bétail et l'intensité d'utilisation des pesticides et des engrais azotés sont parmi les plus fortes des pays l'OCDE) continue d'avoir un impact très nocif sur les ressources en eau du pays. Une proportion importante et croissante de nappes souterraines présente des niveaux élevés de nitrites et de pesticides. Si, au cours de la période étudiée, des progrès ont été réalisés dans la mise en œuvre de la directive Nitrates de l'UE, les mesures prises par la Belgique pour réduire la charge en éléments nutritifs risquent cependant de ne pas être suffisantes pour atteindre les objectifs de la directive. D'autre part, la qualité de l'eau de nombreux cours d'eau, notamment dans les régions les plus densément peuplées du pays, reste très inférieure aux exigences de la directive-cadre sur l'eau pour 2015. La proportion des eaux de baignade satisfaisant aux normes européennes n'est pas aussi élevée que dans nombre d'autres pays de l'UE. Les

concentrations d'éléments nutritifs, de polychlorobiphényles (PCB), d'hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP), de lindane et de composés organostanniques dans les eaux côtières sont relativement préoccupantes. Enfin, malgré ses efforts, la Belgique n'a pas été en mesure de respecter les échéances fixées par la directive européenne relative au traitement des eaux urbaines résiduaires. Les dépenses publiques et privées consacrées à la gestion des eaux usées, qui représentent 0.50% du PIB, restent faibles au regard de l'effort indispensable pour résorber le retard en matière d'infrastructures. Un effort d'investissement considérable dans les réseaux d'assainissement sera nécessaire dans les années à venir. Les retards sont dus en partie à la difficulté de construire de nouvelles infrastructures dans des zones densément peuplées, mais aussi à un manque de coordination dans la planification des stations d'épuration et des réseaux d'assainissement. En outre, la proportion actuelle d'égouts unitaires dans les réseaux d'assainissement du pays, qui donnent lieu à des déversements indésirables d'eaux pluviales dans les canalisations, compromet les investissements dans les stations d'épuration. La mise en place d'un système de recouvrement intégral des coûts pour les dépenses de gestion des eaux usées a été lente, et ne sera vraisemblablement pas achevée à bref délai.

Recommandations :

- examiner et revoir les politiques de gestion du lisier et d'utilisation des engrais de façon à continuer de réduire la charge en éléments nutritifs des eaux souterraines et de surface ;
- stimuler les efforts en cours pour réduire la contamination par les pesticides des ressources en eau (en augmentant, par exemple, le taux de la taxe sur les pesticides) ;
- maintenir le rythme récemment accéléré de la construction d'infrastructures de traitement des eaux usées et notamment de la modernisation des réseaux d'assainissement existants ; veiller à ce que les dispositifs de financement ne ralentissent pas les progrès ; mieux synchroniser la construction des stations régionales d'épuration et des réseaux communaux d'assainissement ;
- appliquer résolument des mesures pour parvenir au recouvrement intégral des coûts des activités d'assainissement et de traitement des eaux usées par des dispositifs de redevances reposant sur le principe pollueur payeur, tout en tenant dûment compte de la dimension sociale ;
- accélérer la mise en place d'un traitement des eaux usées pour toutes les habitations situées en dehors des zones desservies par les réseaux publics ;
- élaborer des mesures visant à identifier et supprimer les sources restantes et nouvelles de substances dangereuses.

Nature et biodiversité

Au cours de la période étudiée, la Belgique a considérablement intensifié ses efforts de protection de la nature et de la biodiversité. Elle a procédé à une évaluation complète de la biodiversité et à un inventaire des espèces. Les zones protégées ont été étendues et couvrent désormais 11.6% du territoire belge. La Wallonie a désigné de nouveaux parcs naturels et autres aires protégées, la Région de Bruxelles-Capitale a créé un « maillage vert et bleu », et la Flandre a établi un cadre juridique pour la mise en place du réseau écologique flamand, dont 70% environ ont été désignés. Près de 13% du territoire national est actuellement constitué de sites Natura 2000, ce qui offre de nouvelles possibilités de lutter contre le morcellement des habitats, d'étendre les aires protégées et d'associer plus avant les acteurs concernés (agriculteurs, propriétaires forestiers) à la conservation de la nature. Des accords de coopération ont conduit à la création de « réserves agréées » et à des mesures de conservation de la nature sur les domaines militaires. La mise en œuvre d'une gestion durable des forêts a été résolument poursuivie, et la certification forestière a été développée. La Belgique a participé à la coopération internationale concernant les espèces migratrices (désignation de nouveaux sites Ramsar, par exemple) et le commerce des espèces menacées d'extinction (renforcement des contrôles et des sanctions en cas d'infraction à la CITES).

Toutefois, les activités économiques menées en Belgique, dans un contexte d'extrême densité de la population (341 habitants/km²) et du réseau routier (488 km/100 km²), exercent de fortes pressions sur les espèces et les habitats, et la perte de biodiversité s'accroît. Si la Belgique entend mettre fin à cette régression de la biodiversité sur son territoire d'ici à 2010 (objectif adopté en 2001 au niveau de l'UE), il reste beaucoup à faire pour améliorer la protection des espèces et des habitats, étendre la protection du milieu marin, continuer à assurer une gestion durable des forêts, et mieux intégrer le souci de la préservation de la nature dans les activités agricoles et autres modes d'occupation des sols. En général, la gestion des zones protégées doit être améliorée et les objectifs de protection de ces zones mieux explicités (parcs naturels en Wallonie, par exemple). Les efforts entrepris pour lutter contre le morcellement devraient être poursuivis. Il est par ailleurs nécessaire d'augmenter sensiblement les ressources financières consacrées à la biodiversité et d'utiliser plus largement les instruments économiques. Les objectifs du plan fédéral de développement durable en matière de biodiversité doivent être repris dans des plans fédéraux d'action pour la biodiversité, et il conviendrait de développer et mettre en œuvre des ensembles complets de mesures régionales en faveur de l'agriculture durable, de la gestion durable des forêts et de la protection des habitats.

Recommandations :

- achever l'élaboration de la stratégie nationale pour la biodiversité (comme le préconise la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique), moyennant une coopération étroite entre les autorités régionales, fédérales et locales et les acteurs concernés ; intégrer des objectifs quantitatifs, le cas échéant ;
- renforcer la gestion des zones protégées (nouveaux parcs naturels, accords avec les propriétaires fonciers et/ou les exploitants, par exemple) et la connectivité entre les aires protégées dans le cadre du réseau Natura 2000, notamment en intensifiant la coopération régionale ; étendre les couloirs de biodiversité en améliorant la qualité écologique de l'eau des cours d'eau, comme le préconise la directive-cadre sur l'eau de l'UE ;
- améliorer la conservation de la nature sur les terres agricoles ; fixer des objectifs et évaluer régulièrement les résultats obtenus ;
- promouvoir les groupements forestiers auprès des propriétaires privés de façon à générer des économies d'échelle et à encourager une utilisation du sol respectueuse de l'environnement, assurant ainsi une gestion durable des forêts ;
- accroître les financements publics et privés consacrés à la conservation de la nature et de la biodiversité (plans de chasse et redevances sur la chasse visant à réguler les populations de gros gibier, taxe locale sur les permis d'urbanisme) ;
- poursuivre la mise en œuvre des accords internationaux visant à préserver la nature et la biodiversité (CITES, CDB, par exemple).

2. Vers un développement durable

Intégration des préoccupations environnementales dans les décisions économiques

Au cours de la période étudiée, la Belgique a progressé sur la voie du découplage des pressions environnementales et de la croissance économique pour certains polluants classiques (comme les émissions de SO_x et de NO_x) et pour les prélèvements d'eau. Grâce à ses taux de recyclage élevés, elle est aussi parvenue à découpler l'augmentation des quantités de déchets ménagers destinés à une élimination finale et la croissance économique. Des institutions de développement durable ont été mises en place au niveau fédéral (loi sur le développement durable, création d'un comité gouvernemental et d'un conseil du développement durable, création d'un poste de Secrétaire d'État au développement durable). Deux plans

fédéraux ont été adoptés dans la lignée des trois piliers du développement durable, ainsi que des procédures d'évaluation et de consultation. Les principes du développement durable ont aussi été pris en compte dans les plans régionaux de protection de l'environnement. Les administrations régionales ont réalisé des progrès en matière d'intégration des préoccupations environnementales dans les politiques agricoles (en augmentant le soutien aux mesures agro-environnementales). La politique à l'égard du changement climatique progresse également, avec les plans régionaux de lutte contre le changement climatique et l'accord national de partage de la charge, ainsi que par le biais d'une série de mesures prises au niveau national, de la participation au système d'échanges de permis d'émissions de l'UE et des mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto.

Il demeure néanmoins nécessaire de découpler les transports routiers de marchandises de la croissance économique, dans la mesure où l'augmentation du trafic routier de marchandises est très préoccupante. L'intensité énergétique (approvisionnements totaux en énergie primaire par unité de PIB) reste nettement supérieure à celle des pays voisins. L'intégration des préoccupations environnementales dans la politique énergétique laisse à désirer. Les prix de l'énergie devraient tenir compte des coûts environnementaux externes. Les pressions exercées sur les ressources en eau et en sols (par les prélèvements d'eau, les nitrates et les pesticides) sont parmi les plus fortes observées dans les pays de l'OCDE. Les objectifs de développement de l'agriculture biologique n'ont pas été atteints. Un certain nombre d'allègements fiscaux entraînent des effets pervers sur l'environnement. Aucune action n'a été entreprise pour introduire une réforme fiscale écologique comme le recommandait l'OCDE dans son précédent examen des performances environnementales. L'efficacité et l'efficience économique des systèmes de subventions du pays, s'agissant de récompenser les comportements respectueux de l'environnement, auront peut-être besoin d'être examinées. Des objectifs chiffrés sont nécessaires et l'analyse coût-avantages devrait être utilisée plus systématiquement afin de fixer les priorités.

Recommandations :

- mettre en place une commission fiscale verte, examiner et, au besoin, réviser les taxes pertinentes et autres instruments économiques afin d'améliorer leur efficacité et leur efficience économique ; examiner systématiquement l'efficacité environnementale et l'efficience économique des mécanismes d'aide financière du pays ;
- poursuivre la mise en œuvre du plan fédéral de développement durable (2004-08) ; élaborer et mettre en œuvre une stratégie nationale de développement durable, conformément aux engagements pris au sein des Nations Unies ;
- fixer des objectifs chiffrés pour l'environnement dans les processus pertinents de planification (économique et sectorielle, par exemple) ; recourir davantage à l'analyse économique pour définir les priorités en matière d'environnement et de développement durable ;
- mieux intégrer les préoccupations environnementales dans les politiques sectorielles (énergie, transports, agriculture, par exemple) par le biais des évaluations environnementales stratégiques et des mécanismes de marché ; poursuivre la mise en œuvre de politiques et de mesures destinées à améliorer l'efficacité énergétique ;
- renforcer la coopération institutionnelle entre les départements et entre les autorités fédérales et régionales, notamment en ce qui concerne l'interface environnement-énergie ;
- procéder à un examen approfondi des mesures d'atténuation du changement climatique, au-delà du système d'échange de permis d'émissions de l'UE.

Intégration des décisions environnementales et sociales

Des instruments novateurs de tarification et de financement contribuent désormais à assurer l'accès de tous aux services environnementaux essentiels, et notamment aux services de l'eau. La tarification de l'eau établit une distinction entre les usages essentiels (à bas prix) et les usages à des fins luxueuses (à prix élevé). On peut considérer que la Belgique applique pleinement le droit à l'eau dans sa législation interne. Les personnes démunies ne subissent pas de coupures d'eau et le prix de l'eau est abordable pour les ménages pauvres. La Wallonie va introduire une taxe sur l'eau facturée distribuée, afin de financer l'aide au développement dans le secteur de l'eau. En ce qui concerne l'information environnementale, la collecte et la publication des données sur l'environnement se sont notablement améliorées aux niveaux tant régional que fédéral, ce qui aboutit à des rapports sur l'état de l'environnement de grande qualité, à une gouvernance environnementale reposant davantage sur des données probantes et axée sur les résultats, et à une planification fondée sur les performances. S'agissant de la sensibilisation aux questions d'environnement et des actions connexes, de nombreuses initiatives ont été prises aux niveaux fédéral, régional, communautaire et local, notamment : campagnes de communication, transferts financiers aux autorités locales, signature de conventions volontaires aux niveaux régional et municipal, et soutien aux projets novateurs de prévention de la production de déchets et d'éco-consommation. Les conventions volontaires aux niveaux régional et municipal sont particulièrement novatrices. Plusieurs partenariats avec des entreprises privées, des syndicats, des autorités locales et des ONG environnementales sont parvenus à améliorer la gestion environnementale. Les activités des ONG dans le domaine de l'environnement bénéficient souvent d'aides financières publiques. Directement ou indirectement, le secteur de l'environnement contribue à l'emploi en Belgique, et les emplois dans ce secteur se sont accrus de quelque 10% pendant la période considérée.

Toutefois, l'accès à l'information environnementale est entravé par la multiplicité des sources dans les administrations fédérales, régionales et provinciales, qui entraîne une large dispersion des informations. Les citoyens ont aussi besoin d'être mieux informés de leurs droits en matière d'accès à l'information et aux tribunaux concernant les questions d'environnement. On pourrait améliorer la consultation du public en laissant plus de temps pour tenir compte des commentaires. L'éducation à l'environnement pourrait aussi être améliorée plus avant, notamment aux niveaux supérieurs (universités, par exemple), afin de développer l'éco-consommation. L'efficacité énergétique et l'utilisation des transports publics pourraient être augmentés. Les informations disponibles concernant l'impact de la politique environnementale sur l'emploi en Belgique ne sont pas suffisantes pour étayer une meilleure intégration des politiques de l'environnement et de l'emploi.

Recommandations :

- continuer d'améliorer l'accès de tous à l'information environnementale, et améliorer la comparabilité de l'information entre les régions ;
- faciliter l'accès des citoyens à la justice en matière d'environnement ;
- mettre en œuvre le principe utilisateur-payeur pour les services environnementaux (eau, déchets) tout en continuant de permettre aux pauvres d'accéder à ces services ; envisager d'étendre les incitations fiscales en faveur de l'isolation des bâtiments en vue d'économiser l'énergie ;
- continuer de développer l'éducation à l'environnement, en particulier au niveau de l'enseignement supérieur ;
- continuer de mettre en place des partenariats avec les ONG et mobiliser plus avant les bénévoles locaux pour gérer les aires protégées, notamment dans les zones densément peuplées ;
- approfondir l'analyse des répercussions de la politique de l'environnement sur l'emploi en Belgique.

Santé et environnement

La Belgique a vigoureusement relevé le défi constitué par la montée des préoccupations relatives à la santé et à l'environnement (par exemple, incidence croissante des affections respiratoires, de l'asthme, des allergies, des cancers et de l'obésité). L'État fédéral, les régions et les communautés collaborent étroitement sur les questions de santé environnementale et ont signé un accord de coopération juridiquement contraignant. A tous les niveaux, les pouvoirs publics accordent de l'importance aux évaluations scientifiques, à l'information de la population, au principe de précaution, à la planification et à l'action. Pendant la période considérée, ils ont adopté le Plan national d'action environnement-santé (NEHAP), qui comprendra bientôt des mesures concernant la santé des enfants et l'environnement (CEHAP), et mis en place une structure permanente de gestion chargée de mener des travaux communs de recherche et de surveillance. L'administration fédérale a désormais inscrit la santé environnementale parmi ses compétences dans le domaine des normes de produits. La Région de Bruxelles-Capitale met en œuvre un plan de lutte contre le bruit et participe à un projet international sur la pollution de l'air et la santé. La Flandre a fait figurer les résultats en matière de santé environnementale dans son plan de politique environnementale le plus récent et met en œuvre depuis 2002 un plan d'action sur l'environnement et la santé ; elle a aussi lancé une vaste campagne de biosurveillance humaine. La Wallonie élabore un plan régional d'action sur la santé et l'environnement, assorti d'une série d'indicateurs, et prévoit d'adopter un plan régional de lutte contre le bruit, ainsi qu'un plan sur la nutrition et la santé. Les trois régions ont mis en place des services de diagnostic pouvant être sollicités lorsque l'environnement intérieur est soupçonné de causer des problèmes de santé. Des efforts satisfaisants sont aussi entrepris dans le domaine de la sensibilisation du public et de l'éducation en matière de santé et d'environnement, notamment sur les effets bénéfiques pour la santé de l'accès à la nature.

Toutefois, la Belgique doit encore rassembler tous les éléments nécessaires pour définir les priorités dans ce domaine de manière efficiente. Des facteurs de risques environnementaux sont impliqués dans les principales causes de mortalité (par exemple, maladies cardiovasculaires, cancers, affections respiratoires). Les aspects économiques de l'interface environnement-santé, essentiels pour déterminer le coût des maladies et les bienfaits de l'action, demeurent largement absents des travaux de recherche et de surveillance actuellement en cours, bien que les dépenses de santé publique représentent 9.6% du PIB et aillent en augmentant. En particulier, il est nécessaire de consacrer des travaux aux particules fines et très fines dans l'air ambiant. Le nombre d'épisodes d'ozone observés chaque année devra être sensiblement réduit si la Belgique veut rester dans les limites de 25 jours maximum fixées pour 2010 par la directive Ozone de l'UE. Des progrès sont aussi nécessaires dans la lutte contre le bruit, notamment celui de la circulation routière, ferroviaire et aérienne. S'agissant de la qualité de l'eau, les nitrate dans les eaux souterraines posent un problème d'une ampleur considérable car la teneur en nitrates de nombreux aquifères est proche de la limite de 50 mg par litre. Les fortes concentrations de pesticides enregistrées dans certains aquifères posent également des problèmes en ce qui concerne l'approvisionnement en eau potable. Les apports de pesticides par unité de superficie agricole demeurent les plus élevés des pays européens de l'OCDE.

Recommandations :

- poursuivre l'élaboration et fermement mettre en œuvre le NEHAP et le CEHAP ; définir des résultats appropriés en matière de santé environnementale et les intégrer aux plans de toutes les administrations ;
- s'appuyer sur les dispositifs en place en matière de coopération entre les entités fédérales, régionales et communautaires afin de faire face aux problèmes de santé environnementale ; en particulier, renforcer la recherche et la surveillance concernant le lien entre l'exposition aux conditions environnementales et la santé humaine, notamment les interactions multifactorielles ;

- analyser les coûts et avantages des politiques visant la santé environnementale ;
- veiller à ce que les efforts de collecte des données soient axés sur les informations utiles pour l'action des pouvoirs publics, et mettre en place des mécanismes de transfert des résultats de la recherche aux décideurs ; envisager d'étendre le programme flamand de biosurveillance à l'ensemble du pays ;
- continuer de renforcer la possibilité pour le public de prendre des décisions réfléchies en matière de santé et d'environnement, par exemple à l'aide de mesures pédagogiques, de l'étiquetage des produits et de campagnes d'information ;
- accorder une plus grande place à l'accès du public aux espaces verts urbains dans les politiques d'aménagement du territoire.

3. Coopération internationale

Ces dernières années, la Belgique a progressé dans la ratification des accords internationaux et la transposition des directives de l'UE, et a comblé les retards pris dans les processus de ratification en améliorant la coordination entre les autorités fédérales et régionales concernant les questions de portée internationale. S'agissant du milieu marin, la Belgique a engagé un processus d'établissement de « plans d'aménagement des espaces marins » et de création de parcs marins dans sa nouvelle zone économique exclusive, suite à la ratification de la Convention sur le droit de la mer en 1999. La surveillance aérienne des déversements illicites en mer a été étendue (Protocole de Bonn) ; le contrôle des navires faisant escale dans les ports belges s'est amélioré et obéit au Mémoire d'entente de Paris sur le contrôle de l'État du port ; et des efforts ont été engagés pour renforcer la préparation, la lutte et le contrôle en matière de pollution par les hydrocarbures. En ce qui concerne les échanges, la grande ouverture économique de la Belgique fait qu'elle s'emploie activement à promouvoir une approche multilatérale des questions liées aux échanges et à l'environnement, la mise en œuvre d'accords multilatéraux spécifiques sur l'environnement, et l'adoption par l'UE d'une politique d'importation de bois tropicaux provenant de forêts certifiées. Au cours de la période examinée, l'intensité des émissions de CO₂ a diminué et la Belgique s'est préparée à mettre en œuvre en temps voulu le nouveau système d'échange de quotas d'émission de l'UE, notamment en créant un inventaire national des émissions de gaz à effet de serre. Un plan national détaillé sur le changement climatique est en préparation ; il s'appuiera sur un accord national de partage des efforts. L'aide publique au développement de la Belgique, qui représentait 0.35% du revenu national brut en 1998, a atteint 0.53% en 2005.

Toutefois, l'intégration des objectifs en matière de changement climatique dans la politique énergétique pourrait être renforcée : les répercussions de la tarification de l'énergie et de la palette énergétique sur le changement climatique devraient être évaluées plus avant, le projet de taxe sur le CO₂ a été abandonné, et on relève une tendance à recourir aux achats de crédits sur les marchés externes pour honorer les engagements de Kyoto. L'intensité des émissions de CO₂ demeure élevée par rapport aux autres pays européens et une meilleure coordination des plans régionaux de lutte contre le changement climatique pourrait apporter des gains d'efficacité. La charge d'azote dans les milieux aquatiques reste très importante, et la Belgique a encore du mal à se conformer à la directive nitrates de l'UE et aux engagements de réduire les sources terrestres de pollution de la mer du Nord. La part de l'aide publique au développement consacrée à l'environnement (par exemple, projets relatifs à l'eau) est faible, et des efforts devraient être engagés pour veiller à ce que la coopération bilatérale et la coopération au développement des régions ne nuisent pas à la concentration de l'aide accordée par la Belgique sur certains pays et secteurs. Il conviendrait d'intensifier les efforts de surveillance et de contrôle du commerce illicite (de substances appauvrissant la couche d'ozone, de déchets dangereux, d'espèces menacées).

Recommandations :

- adopter et mettre en œuvre le plan national climat, en tenant compte du plan national d'allocation, en réexaminant le recours à l'achat de crédits d'émissions sur les marchés externes et autres mécanismes de flexibilité, et en optimisant les synergies entre les politiques et mesures fédérales, régionales et sectorielles ;
- intégrer les objectifs concernant le changement climatique aux politiques des transports et de l'énergie (par exemple, efficacité énergétique, tarification et fiscalité de l'énergie, tarification et fiscalité des transports) ;
- renforcer la protection des écosystèmes marins, par exemple en créant de nouvelles réserves naturelles marines ; poursuivre les efforts en vue de réduire les rejets de polluants dans la mer du Nord, en améliorant le traitement des eaux urbaines résiduaires et en luttant contre le ruissellement à partir des terres agricoles ;
- redoubler d'efforts pour empêcher le commerce illicite de substances appauvrissant la couche d'ozone et de déchets dangereux ;
- donner une plus grande place à l'environnement dans l'aide publique au développement (projets liés à l'eau, par exemple) ;
- procéder aux ratifications nécessaires, notamment par une meilleure coordination entre les Parlements.