

Méthode d'évaluation et premiers résultats de la mise en œuvre du Plan fédéral de développement durable 2021

Mai 2023

Mathijs Buts, mb@plan.be

Patricia Delbaere, dp@plan.be

Abstract - Le gouvernement a approuvé, le 1^{er} octobre 2021, un nouveau Plan fédéral quinquennal de développement durable. Ce plan est au cœur de la politique fédérale de développement durable: "*Le Plan fédéral prévoit les mesures à prendre à l'échelle fédérale en vue de la réalisation, d'une part, des objectifs internationaux et européens et, d'autre part, des objectifs de la vision à long terme.*" (MB, 1997, art. 3). Ce Working Paper décrit la méthodologie de suivi de sa mise en œuvre. Elle repose sur une collaboration avec la Commission interdépartementale du développement durable (CIDD) pour l'identification des mesures du plan et part du rapportage des membres de la CIDD sur leur mise en œuvre. En outre, les résultats sont présentés ici pour la première fois, et cet exercice sera réitéré chaque année à partir de ce printemps. Il en ressort qu'en l'espace d'un an seulement, les services publics ont déjà fait rapport sur la mise en œuvre de plus de 90% des mesures et que 30% des mesures seulement ne sont pas (encore) dans une phase de mise en œuvre.

Keywords - développement durable, évaluation de politiques publiques

Acknowledgement - Le Bureau fédéral du Plan remercie Marie-Line Gabriel et Cédric van de Walle pour leur participation constructive aux travaux préparatoires de ce Working Paper.

Table des matières

Synthèse	1
Introduction	3
1. Aspects méthodologiques	5
1.1. Définition de l'indicateur	5
1.2. Calcul de l'indicateur	5
1.2.1. Identification des mesures	6
1.2.2. Collecte des données	6
1.2.3. Analyse et validation des données	7
1.2.4. Calcul de l'indicateur	9
2. Résultats	13
2.1. La mise en œuvre des mesures du plan fédéral dans sa globalité	13
2.2. Mise en œuvre du plan fédéral selon différents critères	14
2.2.1. Rapportage des services publics et mise en œuvre en fonction du caractère interdépartemental	14
2.2.2. Mise en œuvre en fonction du calendrier	16
2.2.3. Mise en œuvre selon le chapitre du plan fédéral	16
2.2.4. Mise en œuvre en fonction de l'instrument politique et de l'impact sur la société	17
2.2.5. Mise en œuvre selon la source ou l'origine des mesures	19
Bibliographie	20

Liste des tableaux

Tableau 1	Rapportage sur les mesures par service public	15
-----------	---	----

Liste des graphiques

Graphique 1	Mise en œuvre des mesures du Plan fédéral 2021	14
Graphique 2	Mesures selon leur caractère interdépartemental, nombre (gauche) et mise en œuvre (droite)	15
Graphique 3	Mesures selon leur timing, nombre (gauche) et mise en œuvre (droite)	16
Graphique 4	Mesures selon le chapitre, nombre	16
Graphique 5	Mesures selon le chapitre, mise en œuvre	17
Graphique 6	Mesures selon l'instrument politique, nombre	18
Graphique 7	Mesures selon l'instrument politique, mise en œuvre	18
Graphique 8	Mesures selon leur impact sur la société, nombre (gauche) et mise en œuvre (droite)	19
Graphique 9	Mesures selon leur origine, nombre (gauche) et mise en œuvre (droite)	19

Synthèse

La loi du 5 mai 1997 *relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable*, prévoit l'adoption d'un plan fédéral de développement durable tous les cinq ans. "Ce plan détermine les mesures à prendre au niveau fédéral en vue de la réalisation, d'une part, des objectifs internationaux et européens et, d'autre part, des objectifs de la vision à long terme" (MB, 1997, art. 3). Il définit la manière dont la Belgique entend atteindre les objectifs de développement durable, que ce soit ceux fixés dans la vision fédérale à long terme pour 2050 ou ceux adoptés par les Nations unies pour 2030 (*Sustainable development goals* ou *SDG*).

Cette loi prévoit également l'élaboration d'un Rapport fédéral sur le développement durable par le Bureau fédéral du Plan (BFP; MB, 1997, art. 7). Celui-ci inclut, entre autres, une évaluation externe de la mise en œuvre de ce plan fédéral. Afin d'effectuer cette mission d'évaluation de la mise en œuvre des plans, le BFP a, dès 2005, développé un indicateur de *mise en œuvre du Plan fédéral pour le développement durable* (BFP, 2005). Cet indicateur synthétise l'information quant au niveau de mise en œuvre des mesures d'un plan fédéral au sein d'un indicateur unique.

Le 1^{er} octobre 2021, le gouvernement fédéral a adopté un nouveau Plan fédéral de développement durable (Gouvernement fédéral, 2021). Il s'agit du 3^{ème} plan depuis la création de la loi en 1997.

Dans sa première partie, ce Working Paper publie les aspects méthodologiques de l'indicateur *mise en œuvre du Plan fédéral de développement durable*. Celui-ci a été simplifié par rapport à l'indicateur développé en 2005. La seconde partie en présente les premiers résultats pour le 3^{ème} plan fédéral.

Pour le calcul de l'indicateur, le BFP s'appuie depuis le début sur le suivi interne réalisé par la Commission interdépartementale du développement durable (CIDD) à partir des informations fournies par ses membres et présentées dans ses rapports annuels ainsi que dans la base de données qui y est associée. Dans le cadre de l'adoption du 3^{ème} Plan fédéral de développement durable, une approche commune au BFP et à la CIDD a été élaborée. Cette approche commune a pour objectif principal de mettre à disposition les données les plus complètes possibles sur la mise en œuvre du plan fédéral au travers d'un processus en plusieurs étapes.

La première étape a permis d'identifier, au printemps 2022, les mesures individuelles du plan fédéral. Les deux institutions ont collaboré pour élaborer une liste unique de mesures pour le calcul de l'indicateur. Ceci permet une meilleure évaluation du plan fédéral car les deux institutions effectuent leur suivi sur les mêmes mesures et sur le même nombre de mesures.

Ensuite, un processus itératif annuel a été mis en place à partir de l'automne 2022. Ce processus comprend 3 étapes: la collecte des données, l'analyse et la validation des données collectées et finalement le calcul de l'indicateur en tant que tel.

À partir du printemps 2023, le BFP publiera cet indicateur annuellement. La partie évaluation du Rapport fédéral de développement durable n'étant publiée que tous les cinq ans, l'indicateur fera, en effet, également l'objet d'une publication annuelle spécifique qui coïncidera avec la publication de l'indicateur comme élément du monitoring interne dans le rapport annuel de la CIDD.

Les premiers résultats montrent que les services publics ayant la responsabilité des mesures du plan communiquent sur 90% d'entre elles, sur un total de 239 mesures dans le Plan fédéral de développement durable; seules 10% des mesures restent *non documentées*. En outre, moins d'un tiers (29%) des mesures sont restées *sans suite* un an après le lancement du plan fédéral. Ces deux catégories n'ayant pas encore atteint un stade de mise en œuvre ne peuvent que décroître à mesure que les autorités feront rapport sur les mesures et qu'elles les mettront en œuvre.

Plus de la moitié des mesures sont, dès lors, à un stade de mise en œuvre. Pour 68 mesures (28%) la mise en œuvre est en *préparation*, tandis que 80 autres mesures (33%) sont en cours *d'exécution*.

Ce Working Paper analyse également le degré de mise en œuvre selon différents critères: le caractère interdépartemental des mesures, les chapitres du plan fédéral (correspondant aux thèmes de développement durable mis en avant dans ce plan), le calendrier de mise en œuvre, les instruments politiques utilisés, l'impact sur la société, et l'origine (politique) de la mesure.

Les mesures qui ont recours à des instruments réglementaires et économiques et qui ont un impact direct sur la société restent plus souvent *non documentées*, mais par ailleurs moins souvent *sans suite*. Elles sont également plus souvent dans un stade de mise en œuvre, que ce soit au stade *de préparation* ou *d'exécution*. Les écarts sont assez prononcés même si le nombre de mesures concernées est relativement faible (30 sur 239). Les résultats plaident dès lors en faveur de l'inclusion de mesures ayant des effets directs dans le but d'accroître au maximum la mise en œuvre des mesures et de renforcer la portée politique du plan fédéral. Cette recommandation était déjà formulée dans le Rapport fédéral sur le développement durable 2022 (BFP, 2022).

Il y a, en outre, un rapportage plus fréquent sur les mesures ayant un délai fixé dans le plan: seules 8% des mesures associées à un délai sont *non documentées*, alors que 17% des mesures sans délai sont *non documentées*. Les mesures ayant un délai sont aussi plus souvent *en préparation* ou *en exécution* (61%) par rapport à celles n'ayant pas de délai (50%).

En ce qui concerne le rapportage sur les mesures, il est certainement possible de faire mieux dans les années à venir en améliorant encore le processus de rapportage des services publics. À plus long terme, à l'approche du prochain plan, la formulation des mesures pourrait également être améliorée afin de renforcer la qualité de l'évaluation. Il est plus facile de rendre compte d'une mesure qui identifie déjà très clairement les ressources, les responsabilités, les délais etc. plutôt que d'une mesure qui est formulée de manière stratégique et énonce plutôt un objectif, tel que "améliorer/renforcer quelque chose".

Introduction

L'élaboration d'un *Plan fédéral de développement durable* tous les cinq ans et sa mise en œuvre sont une réponse des pouvoirs publics aux tendances non durables dans la société. Pour ce faire, le Plan détermine "les mesures à prendre au niveau fédéral en vue de la réalisation d'une part des engagements internationaux et européens et d'autre part, des objectifs fixés dans la vision à long terme" (MB, 2010; art. 3). Le plan fédéral est un élément essentiel de la stratégie fédérale de développement durable.

Cette stratégie est organisée par la loi du 5 mai 1997 *relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable* et ses modifications ultérieures (principalement 2010 et 2014). La loi organise "le cycle des plans et rapports fédéraux de développement durable: le mécanisme périodique de planification et de rapportage ainsi que le processus consultatif, tel qu'instauré par cette loi, visant à établir une amélioration continue de la qualité du processus politique de développement durable. Ce cycle constitue la stratégie fédérale de développement durable et vise à la pleine mise en œuvre des conférences successives des Nations unies sur le développement durable depuis la Conférence de Rio en 1992" (MB, 2010, art. 2, 8°).

La loi prévoit également l'élaboration d'un *Rapport fédéral sur le développement durable* en deux parties au cours de ce cycle de 5 ans. La partie de ce rapport publiée en début de cycle est axée sur la prospective en présentant les évolutions prévues eu égard aux développements aux niveaux européen et international et en proposant des scénarios de développement durable alternatifs pour atteindre les objectifs de développement durable fixés dans la vision à long terme. La partie publiée 15 mois avant la fin du cycle fait un état des lieux et une évaluation de la situation existante et de la politique menée en matière de développement durable. Cette dernière se concrétise, entre autres par une évaluation de la mise en œuvre du Plan fédéral de développement durable. Ces deux parties du rapport fédéral contribuent à l'amélioration du contenu du plan, permettant ainsi d'améliorer la qualité des décisions et leur mise en œuvre. La boucle d'apprentissage en matière de développement durable mise en place par la loi contribue, dès lors, aux efforts d'une bonne gouvernance.

Concrètement, le cycle quinquennal englobe donc la succession de deux documents essentiels: un plan fédéral et un rapport fédéral en deux parties.

- Le Plan fédéral de développement durable a été adopté le 1^{er} octobre 2021, dans l'année qui a suivi la formation du gouvernement le 2 octobre 2020, comme le prévoit la loi (Gouvernement fédéral, 2021). Ce nouveau plan intervient après une interruption du cycle des plans. Le dernier plan adopté couvrait à l'origine la période 2004-2008 et il a ensuite été prolongé jusqu'à l'adoption d'un nouveau plan (BFP, 2019).
- Le Rapport fédéral sur le développement durable est publié en deux parties au cours de la période du plan quinquennal: une partie prospective en début de cycle (BFP, 2022) et une partie évaluative 15 mois avant l'adoption d'un nouveau plan (BFP, 2019 et publication de la prochaine partie évaluative prévue au printemps 2024).

Pour faire l'évaluation d'un plan fédéral, le Bureau fédéral du Plan a développé, dès 2005, un indicateur de suivi (BFP, 2005). Il s'agit d'un indicateur qui informe sur l'état d'avancement des mesures d'un Plan fédéral de développement durable. Cet indicateur a pu être développé grâce aux informations des

rapports des membres de la Commission interdépartementale du développement durable (CIDD) et plus particulièrement la base de données qui y est associée. Les membres de la CIDD, représentants des Services publics fédéraux, des Services publics fédéraux de programmation et du ministère de la Défense réalisent, en effet, un suivi annuel de la mise en œuvre de chaque mesure individuelle d'un plan dans cette base de données. C'est grâce à ces informations détaillées que le bilan global de la mise en œuvre d'un plan fédéral peut être réalisé.

Ce Working Paper présenter les aspects méthodologiques de cet indicateur dans son premier chapitre. Celui-ci est calculé sur cette base pour le Plan fédéral de développement durable adopté en octobre 2021 et ce chaque année à partir du printemps 2023. Le deuxième chapitre présente ces premiers résultats. Le Working Paper contribue ainsi à la mission d'évaluation du rapport fédéral.

1. Aspects méthodologiques

1.1. Définition de l'indicateur

Pour pouvoir remplir la mission d'évaluation de la mise en œuvre des Plans fédéraux de développement durable une méthode a été progressivement développée début des années 2000. L'indicateur de mise en œuvre de ces plans fédéraux a été publié pour la première fois dans le troisième Rapport fédéral sur le développement durable pour le Plan fédéral 2000-2004 (Gouvernement fédéral, 2000 et BFP, 2005, p. 145) en se basant sur les étapes du processus de décision telles que définies entre autres dans le deuxième rapport fédéral (BFP, 2002, p. 112 et Delbaere *et al.*, 2005).

Par la suite, l'indicateur a été simplifié (BFP, 2009) pour aboutir à sa définition actuelle: *Mise en œuvre du Plan fédéral pour le développement durable*.

Cet indicateur synthétise l'information quant au niveau de mise en œuvre de chacune des mesures d'un Plan fédéral de développement durable au sein d'un seul indicateur. Il est élaboré en classant chacune des mesures d'un plan selon la suite qui lui a été donnée. Cette suite est évaluée sur la base des informations fournies par les membres de la CIDD dans ses rapports annuels et dans la base de données qui y est associée.

Chacune des mesures d'un plan fédéral est dès lors classée en fonction de l'étape du processus de prise de décision qu'elle a atteinte. Ces mesures sont ainsi chacune individuellement réparties selon quatre stades de mise en œuvre (*sans suite, préparation, exécution* ou *monitoring*) et deux autres catégories qui font référence à une absence de mise œuvre au moment de l'évaluation (*caduque* et *non documenté*).

1. *Sans suite*: catégorie de mesures pour lesquelles aucune initiative observable par des tiers n'a été prise afin de la mettre en œuvre.
2. *Préparation*: élaboration concrète de la mesure. Cette étape dure théoriquement jusqu'au moment où les objectifs et les instruments sont choisis et prêts à être concrétisés.
3. *Exécution*: formulation, approbation et publication des mesures, suivi de leur application.
4. *Monitoring*: rassemblement de données sur l'exécution d'une mesure individuelle du Plan, menant éventuellement à des adaptations et, le cas échéant, à une évaluation scientifique ayant pour but d'orienter la politique, en apportant un avis sur le projet et son suivi.
5. *Caduque*: catégorie de mesures rendues caduques par de nouvelles décisions (par exemple suite à des mesures prises à d'autres niveaux de pouvoir).
6. *Non documenté*: catégorie de mesures au sujet desquelles aucune information n'est disponible.

1.2. Calcul de l'indicateur

Sur la base de l'expérience accumulée lors du suivi des deux premiers plans fédéraux (2000-2004 et 2004-2008), le BFP et la CIDD ont décidé dès le printemps 2021 de mettre en place une approche commune suite à l'adoption du dernier plan fédéral (Gouvernement fédéral, 2021) et ce afin de garantir une

meilleure cohérence que par le passé de l'évaluation des politiques menées par les deux institutions, comme demandée par la loi. Cette approche commune a pour objectif principal de veiller à avoir les données les plus complètes possibles sur la mise en œuvre du plan.

A cet égard, la CIDD a un rôle double à jouer: d'une part, coordonner et soutenir la mise en œuvre des Plans fédéraux, et d'autre part, alimenter annuellement la banque de données de suivi des mesures du plan. Elle réalise ainsi une première évaluation interne. Ensuite, une évaluation externe est menée par le biais du calcul de l'indicateur par le Bureau fédéral du Plan. La collaboration étroite des deux organes garantissant la validité des résultats obtenus. Enfin, la complémentarité du suivi interne et de l'évaluation externe profite à la culture d'évaluation de la politique de développement durable.

La collaboration mise en place dans le cadre de la préparation du troisième plan fédéral a été concrétisée au travers d'un processus en plusieurs étapes menées conjointement par le BFP et la CIDD. La première étape (1.2.1) a permis d'identifier, au printemps 2022, les mesures individuelles du plan. Ensuite, un processus itératif annuel est mis en place à partir de l'automne 2022. Ce processus comprend une étape de collecte des données (1.2.2), une étape d'analyse et de validation des données collectées (1.2.3) et finalement une étape de calcul de l'indicateur en tant que tel (1.2.4).

1.2.1. Identification des mesures

Pour assurer le suivi de la mise en œuvre, les mesures individuelles du plan fédéral doivent être identifiées. Pour les Plans 2000-2004 et 2004-2008, la liste des mesures utilisée par la CIDD pour son suivi et celle utilisée par le BFP pour son évaluation n'étaient pas exactement les mêmes. Afin d'assurer une meilleure cohérence ces deux institutions ont collaboré pour identifier les mesures du plan fédéral adopté le 1^{er} octobre 2021. Cette collaboration pour élaborer une liste unique de mesures permet d'avoir une meilleure évaluation du plan car un suivi de la mise en œuvre est organisé pour toutes les mesures identifiées conjointement.

Ceci a permis d'aboutir à une liste unique de 239 mesures individuelles. Elles ont été identifiées dans une perspective opérationnelle, c'est-à-dire afin de pouvoir être utilisées pour assurer le suivi de ce plan. Chaque mesure doit, en effet, pouvoir faire l'objet d'une catégorisation unique selon les catégories à la section 1.1. Chacune des mesures du plan est également caractérisée selon d'autres critères: le responsable de sa mise en œuvre, l'instrument utilisé pour cette mise en œuvre etc. (BFP, 2022). Ces critères permettent de calculer des ventilations de l'indicateur de mise en œuvre du plan dans sa globalité (voir 1.2.4).

1.2.2. Collecte des données

La CIDD et ses membres ont pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre des plans fédéraux de développement durable dans chaque service public fédéral. Sans ce suivi, il serait difficile de faire des évaluations intermédiaires et de suivre l'évolution de la mise en œuvre d'un plan tant qu'il est en cours ainsi que d'en faire l'évaluation finale. Dans cette optique, un dispositif annuel de rapportage au sein de la CIDD a été développé. Il comporte deux types de données: le stade de mise en œuvre des mesures et des informations qualitatives à ce sujet.

Concrètement ce suivi de la mise en œuvre des plans fédéraux de développement durable est réalisé dans une base de données constituée d'une fiche par mesure. Chaque fiche est complétée chaque année par le ou les membres de la CIDD responsable(s) de cette mesure avec les différentes réalisations pour mettre en œuvre la mesure correspondante. En fournissant des données brutes pour toutes les mesures du plan fédéral, elle assure non seulement le suivi de ces mesures, réalisant de ce fait un suivi interne de la mise en œuvre du plan, mais offre également un outil très utile pour l'évaluation externe de cette mise en œuvre réalisée dans les Rapports fédéraux sur le développement durable. En plus d'une description textuelle des réalisations concernant chacune de ces mesures, les membres de la CIDD y ajoute une catégorie sur la base de l'indicateur de mise en œuvre des plans tel que décrit à la section 1.1.

Afin que la base de données de la CIDD permette le suivi du plan de façon continue, des périodes pour alimenter et valider les données sont prévues afin de pouvoir publier un état de la situation annuel dans le rapport d'activités de la CIDD.

1. Septembre: rappel à alimenter la base de données avec une explication de la méthodologie afin que chaque membre de la CIDD puisse réaliser ce suivi et plus particulièrement attribuer la bonne catégorie par rapport au stade de mise en œuvre de la mesure.
2. Septembre à décembre: la phase d'alimentation de la base de données par les membres de la CIDD ou les personnes chargées du suivi des données dans chaque service public (théoriquement possible d'avril à décembre).
3. 31 janvier: date de clôture de l'alimentation de la base de données.
4. Février: validation conjointe (voir 1.2.3) des données par l'Institut fédéral pour le développement durable (IFDD), en tant que secrétariat de la CIDD, et le BFP.
5. Mars: calcul de l'indicateur par le BFP (voir 1.2.4) pour publication dans le rapport annuel de la CIDD et pour une publication annuelle par le BFP dédiée au suivi de la mise en œuvre du plan.

1.2.3. Analyse et validation des données

La CIDD fournit deux types d'informations sur les mesures:

- une phase de mise en œuvre (voir section 1.1) et
- des informations textuelles indiquant ce qui a été fait en pratique pour sa mise en œuvre.

Sur cette base, le BFP attribue un statut aux mesures du plan fédéral. Ce statut correspond soit à une phase de mise en œuvre (*sans suite, préparation, exécution* ou *monitoring*), soit à une autre catégorie qui renseigne sur la situation de non-mise en œuvre au moment de l'évaluation (*caduque* ou *non documentée*).

a. Vérification individuelle, validation cohérente

Le BFP examine les informations brutes fournies par la CIDD pour chaque mesure individuelle et attribue ensuite un statut à chaque mesure individuelle. Cette phase de validation nécessite donc une vérification individuelle pour chacune des mesures. Il est important de noter que la validation basée sur cette vérification individuelle est toujours effectuée de la même manière pour chaque mesure si bien que la cohérence prévaut pour la validation de l'ensemble des 239 mesures du plan fédéral. Dans le

cadre de l'évaluation de la mise en œuvre du Plan 2004-2008 il a, en effet, été constaté que les étapes de mise en œuvre n'étaient pas toujours interprétées ou utilisées de manière homogène par les différentes personnes encodant les données dans la base de données (FPB, 2009).

Plus concrètement, la validation de chaque mesure individuelle par le BFP a lieu en plusieurs étapes. Plusieurs cas de figures sont possibles.

1. Si l'étape de mise en œuvre mentionnée dans la base de données est *sans suite*, cette indication est validée en tant que telle. L'indication de cette étape indique en effet que rien n'a encore été fait pour mettre en œuvre la mesure concernée.
2. Si l'étape de mise en œuvre mentionnée dans la base de données est *préparation, exécution, monitoring* ou *caduque*, l'information textuelle est vérifiée.
 - Si aucune information textuelle n'est fournie, une demande est adressée au membre de la CIDD responsable de la mesure afin qu'il fournisse cette information textuelle. Si les informations textuelles ne sont toujours pas fournies après cette demande, la mesure aura le statut *non documenté* car la phase de mise en œuvre indiquée ne peut pas être validée en absence de ces informations textuelles.
 - Si une information textuelle est fournie, la correspondance de cette information avec l'étape de mise en œuvre indiquée est vérifiée. Cette dernière est ajustée si nécessaire sur la base des informations contenues dans le texte, de manière à obtenir une évaluation cohérente des 239 mesures du plan fédéral.
3. Si aucune étape de mise en œuvre n'a été mentionnée dans la base de données, l'information textuelle est vérifiée.
 - Si une information textuelle est fournie, une étape de mise en œuvre y est associée par le BFP.
 - Si aucune information textuelle n'est fournie, le membre de la CIDD responsable de la mesure est contacté pour obtenir des informations. Si aucune information n'est fournie cette mesure se verra attribuer l'étape de mise en œuvre *non documenté*.

b. Une validation cohérente conduit à un seul statut général par mesure

Etant donné que la majorité des mesures sont interdépartementales, différents services publics peuvent faire rapport sur une même mesure, mais il est évident qu'une mesure ne peut se voir attribuer qu'un seul statut. Le statut attribué par le BFP se fonde sur les informations fournies par le service public qui soit fait rapport seul, soit est le service public responsable et coordinateur. Par exemple, une mesure pour laquelle un service public prend l'initiative de coordonner un groupe de travail se voit attribuer un statut sur la base des informations fournies par le service public coordinateur. Les services publics participant aux réunions se voient également attribuer un statut pour ce qui concerne leur mise en œuvre de la mesure, mais cette information ne détermine pas le statut global de la mesure.

Toutefois, certaines mesures doivent être mises en œuvre par tous les services publics: par exemple, l'intégration des *Sustainable development goals* (SDG) dans les notes de politique générale. Dans ce cas, la règle est que chaque service obtient un statut pour la mesure et le statut global de la mesure est le mode (soit le statut le plus fréquent) des différents statuts des services publics. Par exemple, si six services

publics ont mis en œuvre la mesure, si quatre autres n'y ont pas donné suite et que cinq n'ont pas documenté la mesure, le statut global sera *exécution*.

c. Quelques observations finales

Le BFP attribue un statut global sur la base des données fournies par la CIDD. Il s'appuie donc sur les données fournies par les services publics eux-mêmes et ne mène pas de recherches propres. Cette approche est la seule possible compte tenu du temps et des ressources disponibles pour les 239 mesures, mais n'est évidemment pas la méthode la plus objective et la plus sûre. En effet, l'indicateur repose entièrement sur les données des membres de la CIDD, qui se fondent eux-mêmes sur les données fournies par les services publics. Cet indicateur n'est donc pas basé sur des données primaires et des erreurs peuvent toujours se produire dans la collecte des données.

En outre, l'indicateur ne donne qu'une indication sur *l'output de la politique* (le degré de mise en œuvre des mesures) et rien sur *les résultats* du plan fédéral du point de vue des *politiques menées* (BFP, 2009). Cette analyse ne permet pas de se prononcer sur ce point.

Afin d'améliorer le processus global au cours des années à venir, un bilan sera dressé sur la base de cette première année de rapportage. En effet, le rapportage sur la mise en œuvre des mesures par les services publics est perfectible et peut améliorer la qualité de l'évaluation, même s'il s'est déjà fort amélioré par rapport au rapportage des plans 2000-2004 et 2004-2008. Afin d'améliorer encore ce rapportage, il serait ainsi souhaitable que les services publics fassent rapport sur un nombre moins élevé de mesures. Lorsque plusieurs services publics jouent un rôle dans la mise en œuvre d'une mesure, il conviendrait de déterminer qui assume la responsabilité du rapportage plutôt que de demander à tous de faire rapport, comme c'est le cas actuellement. Cela irait de pair avec un rapportage plus complet et le suivi serait documentée.

1.2.4. Calcul de l'indicateur

Une fois validées, les données peuvent être utilisées pour calculer l'indicateur de *Mise en œuvre du Plan fédéral pour le développement durable*. À partir du printemps 2023, le BFP publiera cet indicateur dans le cadre de l'évaluation externe effectuée dans le cadre de son Rapport fédéral de développement durable. La partie évaluation de ce rapport fédéral n'étant publié qu'une fois tous les cinq ans, une publication annuelle spécifique y sera également dédiée. Pour 2023 il s'agit du présent Working Paper. Ces publications par le BFP seront concomitantes avec la publication de l'indicateur dans le Rapport annuel de la CIDD.

Outre cet indicateur de mise en œuvre du plan fédéral dans sa globalité, des ventilations sont également calculées. Les mesures ont, en effet, aussi été analysées sur la base de plusieurs critères, tels que décrits dans le premier chapitre du Rapport fédéral de développement durable 2022 (BFP, 2022). Sur cette base, il est possible d'analyser le degré de mise en œuvre des mesures selon ces critères. Les ventilations de l'indicateur global de mise en œuvre qui en résultent sont examinées dans les points suivants.

Selon le responsable et le caractère interdépartemental

Les mesures sont chacune de la responsabilité d'un Service public fédéral / Service public de programmation (SPF/SPP). Il est, dès lors, possible d'identifier le caractère interdépartemental des mesures, ce qui correspond à une exigence légale pour ce plan fédéral.

Toutes les mesures ont été examinées en détail et évaluées comme "interdépartementales":

- si elles relèvent de la responsabilité de la CIDD, de l'institut fédéral du développement durable (IFDD), du gouvernement fédéral ou de tous les services publics fédéraux;
- si le plan fédéral indique une coopération entre les administrations ou avec les Régions ou les Communautés (par exemple: "*Mettre en œuvre une stratégie de lutte contre le sans-abrisme et l'absence de chez soi*");
- si la mise en œuvre de la mesure a un résultat direct pour les autres administrations. Le SPF BOSA - Service public fédéral Stratégie et Appui est souvent responsable de telles mesures (par exemple, "*Une note sur la politique d'achat durable avec des pistes concrètes sera présentée par le SPF BOSA au gouvernement*");
- si la mise en œuvre de la mesure nécessite une coopération avec d'autres administrations au vu de l'ampleur de son contenu (par exemple, "*renforcement des soins de première ligne*", qui renvoie d'emblée au "*financement, à la coopération, à la prévention, aux soins intégrés pour les maladies chroniques, etc.*").

Les mesures ont été évaluées comme "non interdépartementales":

- s'il n'y a pas de coopération prévue pour mettre en œuvre la mesure (par exemple, "*Évaluation de la réglementation relative aux activités occasionnelles (loi de relance du 18 juillet 2018)*");
- si la coopération est limitée à une administration fédérale et (à la) au (cellule stratégique du) ministre compétent (par exemple, "*Évaluation de la réglementation relative aux flexi-jobs*");
- si la coopération consiste à demander un avis à un conseil consultatif ou à un groupe d'experts (par exemple, "*En ce qui concerne le Code pénal, les experts seront appelés à donner des avis sur l'inclusion de l'écocide et du féminicide dans le nouveau Code pénal.*");
- si la coopération consiste à demander une contribution à la définition d'une position (par exemple dans "*Plaider dans les forums internationaux: Le SPF Sécurité sociale est l'entité chargée d'élaborer une note d'accompagnement en étroite concertation avec le SPF Affaires étrangères sur la base d'instructions politiques.*").

Selon les chapitres

Les mesures peuvent être ventilées en 9 catégories selon le chapitre dans lesquels elles sont reprises.

- Accélérer la mise en œuvre des SDG (Lignes directrices)
- Cohérence des politiques (Lignes directrices)
- Renforcer le rôle d'exemple de l'État (Lignes directrices)
- Ne laisser personne de côté (Actions interdépartementales)

- Renforcer la résilience face aux risques (Actions interdépartementales)
- Transformer l'économie belge (Actions interdépartementales)
- Changer le modèle de mobilité (Actions interdépartementales)
- Financement (Actions interdépartementales)
- International (Actions interdépartementales)

Selon le calendrier

Les mesures peuvent être ventilées en fonction de l'indication d'un calendrier. Il y a quatre possibilités:

- aucun délai n'est mentionné,
- une date de fin est mentionnée,
- une référence est faite à une mise en œuvre continue,
- une date de début est mentionnée.

Selon l'instrument politique

Les mesures peuvent aussi être classées selon l'instrument politique qu'elles utilisent. La classification de ces instruments politiques est tirée du Rapport fédéral sur le développement durable 2011 (BFP, 2011, p. 60) qui s'appuie sur une classification similaire établie dans un rapport fédéral antérieur (BFP, 2005, p. 144) et un Working Paper sur la politique menée en matière de développement durable en Belgique (Delbaere *et al.*, 2005, p. 20). Cette classification comprend sept catégories qui sont plus précisément définies que dans la citation originale ci-dessous en italique.

- *Instruments réglementaires: normes, licences, restrictions...* Cela comprend également les "circulaires", les "évaluations d'impact", les "contrôles des règles".
- *Instruments économiques: subventions, taxation, diminution de charges, etc.* Mais aussi "libérer un budget pour", "créer des institutions", "renforcer les services". Dans ces deux derniers cas, il s'agit de services opérationnels chargés d'une mission concrète (s'il est question plus généralement de mettre en place des structures pour atteindre certains objectifs, la mesure utilise un instrument de programmation selon cette analyse).
- *Outils de communication: campagnes de sensibilisation, utilisation de différents canaux de communication...* Sont inclus: "campagnes d'information", "éducation et formation", "journées d'étude", "information sur", "collecte et diffusion des connaissances".
- *Instruments volontaires: accords volontaires...* Et aussi "initier un parcours participatif", "collaborer pour", "établir un groupe de travail interservices pour", "participer à des concertations internationales", "participer à des conférences internationales", "consultations", "concertation", "mettre en place", "soutenir des plateformes de partage".
- *Outils de suivi: indicateurs, rapports...* Cela inclut également les "évaluations", les "analyses".
- *Les instruments de programmation: les plans à définir et les mesures à spécifier.* Mais aussi toutes les préparations de paquets de mesures, comme "préparer des mesures", "faire des propositions/

élaborer/...", "prendre des initiatives dans différents domaines", "développer des instruments", "coordination", "mettre en place des structures pour réaliser quelque chose".

- *Instruments de recherche: études.* Mais aussi "explorer les possibilités de prendre une mesure", "analyser", "réfléchir à", "inventorier", "expliquer la méthodologie", "développer et tester une méthodologie", "tester", "évaluation (ex ante) des options politiques à prendre", "lancer des expériences".

Selon l'impact sur la société

Sur la base de leur effet sur la société, les mesures peuvent être ventilées selon trois catégories.

- Lorsqu'une mesure a un effet immédiat sur la société, il s'agit d'une "mesure directe". Par exemple, une baisse de la TVA ou l'obligation de respecter une certaine norme.
- Lorsqu'une mesure n'a qu'un effet ultérieur sur la société, la mesure est "indirecte". A titre d'exemple, étudier une baisse de la TVA, envisager différentes options ou élaborer un plan d'action.
- Comme il ne s'agit pas nécessairement d'une distinction blanc-noir, il existe également une catégorie intermédiaire qui comprend les "mesures partiellement directes": une campagne de sensibilisation des consommateurs n'a d'effet que si le consommateur est d'abord sensibilisé et qu'ensuite il modifie son comportement. Comme ce comportement peut en principe changer rapidement, l'analyse parle néanmoins d'un effet direct partiel. Cette catégorie illustre qu'une certaine part de subjectivité est de mise pour un nombre limité de cas.

Selon l'origine de la mesure

Les mesures du plan fédéral ne consistent pas toutes en de nouvelles mesures, encore jamais proposées. Il s'agit souvent de développements de passages de l'accord de gouvernement dans lequel le gouvernement s'engage à prendre un certain nombre de mesures dans un domaine afin de réaliser certains objectifs. Les mesures d'un plan peuvent, dès lors, être ventilées en quatre catégories selon leur origine.

- Une reproduction littérale d'un passage de l'accord de gouvernement.
- Le développement d'un passage ou d'une mesure de l'accord de gouvernement.
- Autres sources politiques, telles qu'un rapport de la Cour des comptes ou une directive européenne.
- Nouvelles mesures. Le plan fédéral ne précise pas d'origine externe pour la mesure, ce qui n'exclut pas qu'il puisse y en avoir une. En tout état de cause, les mesures respectent l'accord de gouvernement et ne le contredisent pas. En effet, le gouvernement a accepté le plan fédéral dans son intégralité avec toutes ses mesures.

2. Résultats

2.1. La mise en œuvre des mesures du plan fédéral dans sa globalité

L'indicateur global présente les résultats de la mise en œuvre des 239 mesures du Plan fédéral de développement durable adopté en octobre 2021 (Gouvernement fédéral, 2021), sans autres ventilations. C'est la première fois que les résultats sont présentés et ils constituent dès lors une mesure initiale de la mise en œuvre.

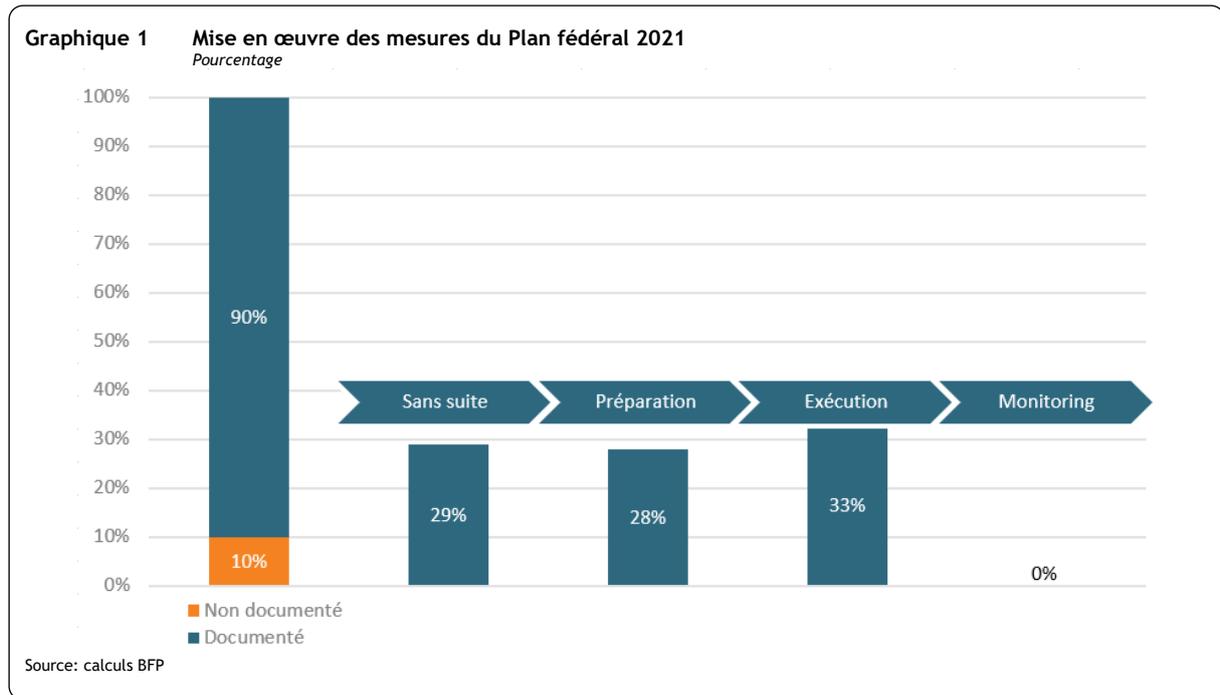
Avant toute chose, il convient de noter que les services publics font rapport sur plus de 90% des mesures. Cela signifie également qu'il n'y a pas d'informations sur le degré de mise en œuvre de près de 10% des mesures. À l'avenir, ce chiffre ne pourra que diminuer, puisque les services publics fourniront également des informations sur ces quelque 10%, soit 21 mesures.

Pour 70 mesures (29%), la mise en œuvre n'a pas commencé au cours de la première année de validité du plan quinquennal et elles sont donc *sans suite*. Une fois encore, ce chiffre ne peut que diminuer au cours des années à venir.

En outre, plus de la moitié des mesures sont dans une phase de mise en œuvre. Pour 68 mesures (28%), la mise en œuvre est en *préparation*, tandis que 80 mesures (33%) sont en cours *d'exécution*.

Aucune mesure n'est au stade du *monitoring* (si ce n'est au niveau des services publics, mais pas de manière globale pour l'ensemble des services publics). Il est évidemment logique qu'après un an, peu de mesures se trouvent dans la phase de *monitoring*. Toutefois, étant donné que le monitoring et l'évaluation constituent une étape essentielle d'un cycle d'amélioration, il serait souhaitable qu'un grand nombre de mesures atteignent cette catégorie au cours de la période restante.

Aucune mesure n'est *caduque* en raison de nouvelles décisions prises à d'autres niveaux politiques. Cette catégorie n'est dès lors pas représentée sur le graphique 1.



2.2. Mise en œuvre du plan fédéral selon différents critères

Les résultats de la mise en œuvre des mesures selon différents critères sont présentés ci-dessous. Puisqu'aucune mesure ne se classe dans les catégories *caduque* et *monitoring*, ces catégories ne figurent plus dans l'analyse des mesures.

Les graphiques montrant les nombres absolus de mesures selon les différents critères sont également repris du dernier rapport fédéral (BFP, 2022) étant donné que les mesures ne sont pas toujours réparties de manière homogène: il y a, par exemple, très peu de mesures non interdépartementales et moins de mesures ayant un impact direct sur la société.

Lors de l'interprétation des données, il faut également tenir compte du (très) faible nombre de mesures dans certaines catégories.

2.2.1. Rapportage des services publics et mise en œuvre en fonction du caractère interdépartemental

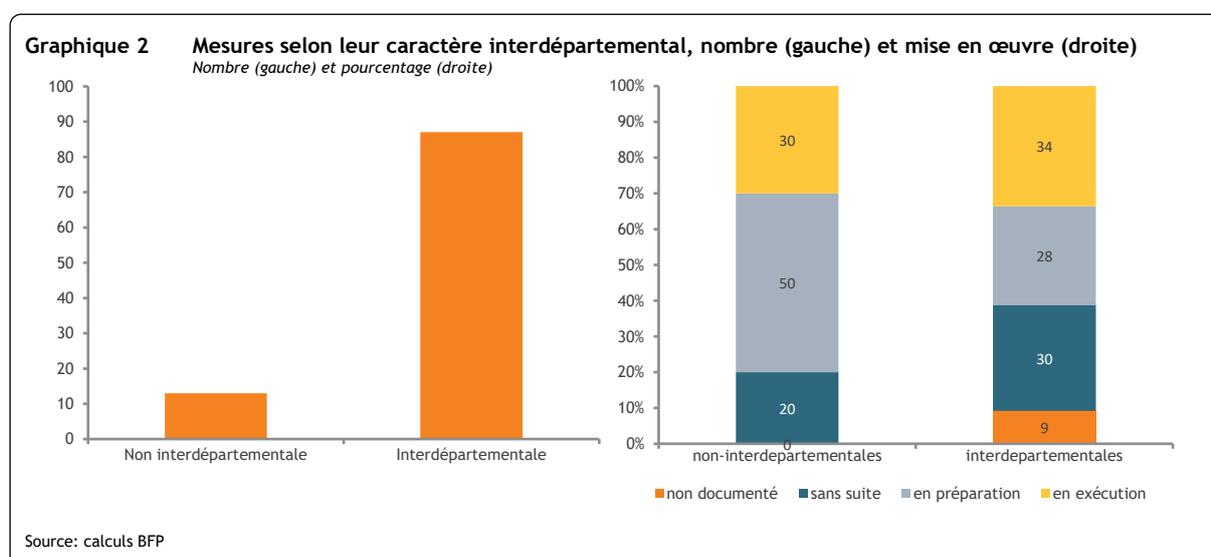
Comme indiqué plus haut, le rapportage général sur les mesures est déjà bien avancé, après un an seulement. Dans un scénario idéal, des informations sur la mise en œuvre de chaque mesure seraient disponibles, mais ce n'est pas le cas. Cette section examine comment les différents services publics font rapport sur les mesures qu'ils sont censés documenter. Aucune distinction n'est faite en fonction de la phase de mise en œuvre car les services publics n'ont pas toujours la main sur le début de la mise en œuvre d'une mesure et le rapportage porte sur la première année du plan.

Tableau 1 Rapportage sur les mesures par service public

SERVICE PUBLIC	Nombre de mesures	
	non documenté	documenté
SPF Politique scientifique	4	60
SPF Affaires intérieures	0	63
SPF Appui et stratégie	3	76
SPF Affaires étrangères	16	56
Ministère de la Défense	0	62
SPF Économie	6	87
Institut fédéral pour le développement durable	1	76
SPF Finances	0	100
SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement	10	125
SPF Justice	72	3
SPF Chancellerie	28	34
SPP Intégration sociale	1	86
SPF Mobilité	0	84
SPF Sécurité Sociale	0	86
SPF Emploi et concertation sociale	0	83

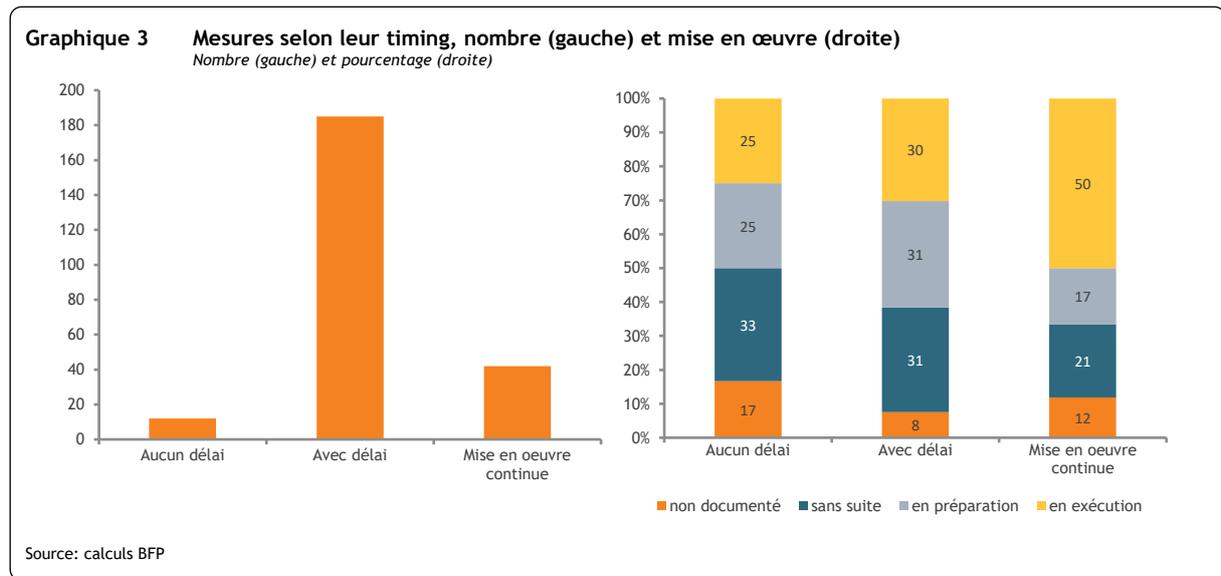
Il ressort de ces chiffres que les services publics ont, de manière générale, bien fait rapport sur les mesures. Pas moins de six services publics ont fait rapport sur toutes les mesures pour lesquelles ils étaient tenus de le faire, trois services l'ont fait sur plus de 95% des mesures ou la quasi-totalité des mesures et trois autres l'ont fait pour plus de 90% des mesures.

Une mesure est interdépartementale si elle est mise en œuvre par plus d'un service public ou si la mesure est mise en œuvre par un service public chargé de développer la mesure pour l'ensemble des ceux-ci (par exemple, adapter les contrats-cadres, réformer l'analyse d'impact de la réglementation, etc.). La loi prévoit également que plusieurs services publics soient associés à la mise en œuvre de chacune des mesures. Il ressort de l'analyse que la grande majorité des mesures ont effectivement un caractère interdépartemental et qu'elles sont plus souvent non documentées et sans suite.



2.2.2. Mise en œuvre en fonction du calendrier

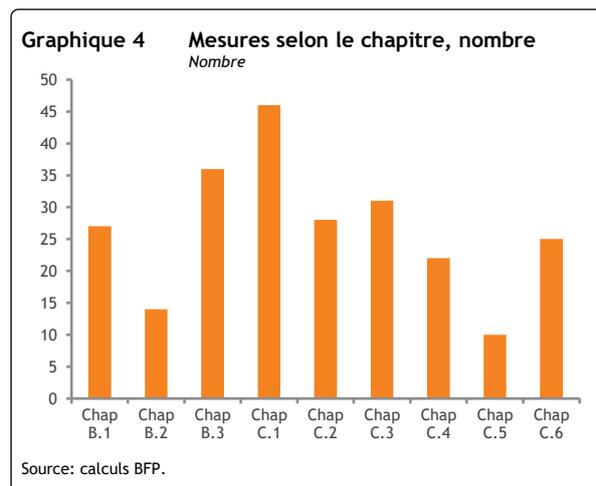
Afin d'avoir une meilleure vue d'ensemble de la mise en œuvre des mesures, deux catégories de mesures sont considérées ensemble: celles qui ont une date de début et celles qui ont une date de fin. La principale préoccupation ici est le fait qu'un délai a été prévu. Le rapportage est plus fréquent sur les mesures ayant un délai: seules 8% des mesures associées à un délai sont *non documentées*, alors que 17% des mesures sans délai sont *non documentées*. Les mesures ayant un délai sont aussi plus souvent *en préparation* ou *en exécution* (61%) par rapport à celles n'ayant pas de délai (50%).



2.2.3. Mise en œuvre selon le chapitre du plan fédéral

Comme le décrit le dernier rapport fédéral, le plan fédéral se compose de trois parties (BFP, 2022). Après une partie A introductive, les parties B et C regroupent 239 mesures réparties en neuf chapitres:

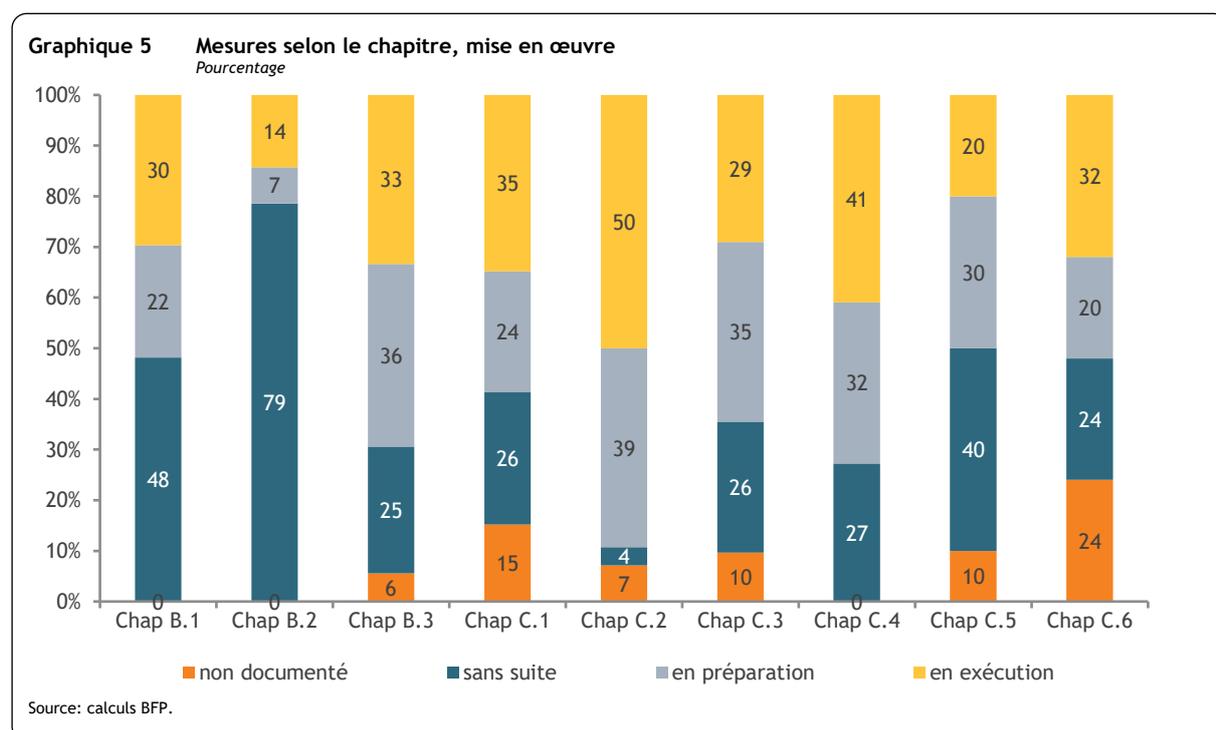
- B.1 - Accélérer la mise en œuvre des SDG,
- B.2 - Assurer la cohérence des politiques,
- B.3 - Renforcer le rôle d'exemple de l'Etat,
- C.1 - Ne laisser personne de côté,
- C.2 - Renforcer la résilience face aux risques,
- C.3 - Transformer l'économie belge,
- C.4 - Changer de modèle de mobilité,
- C.5 - Financement,
- C.6 - International.



À cet égard, on remarque que les 27 et 14 mesures des deux premiers chapitres sont plus souvent *sans suite* et font, dans un même temps, l'objet de moins de rapportage. Ce sont ces mesures qui se trouvent le moins souvent à un stade de mise en œuvre. Ceci est probablement lié en partie au fait qu'elles doivent

être mises en œuvre par tous les services publics, ce qui, un an après l'adoption du plan, est plus difficile que pour les autres mesures du plan fédéral où seuls quelques services publics sont impliqués à chaque fois.

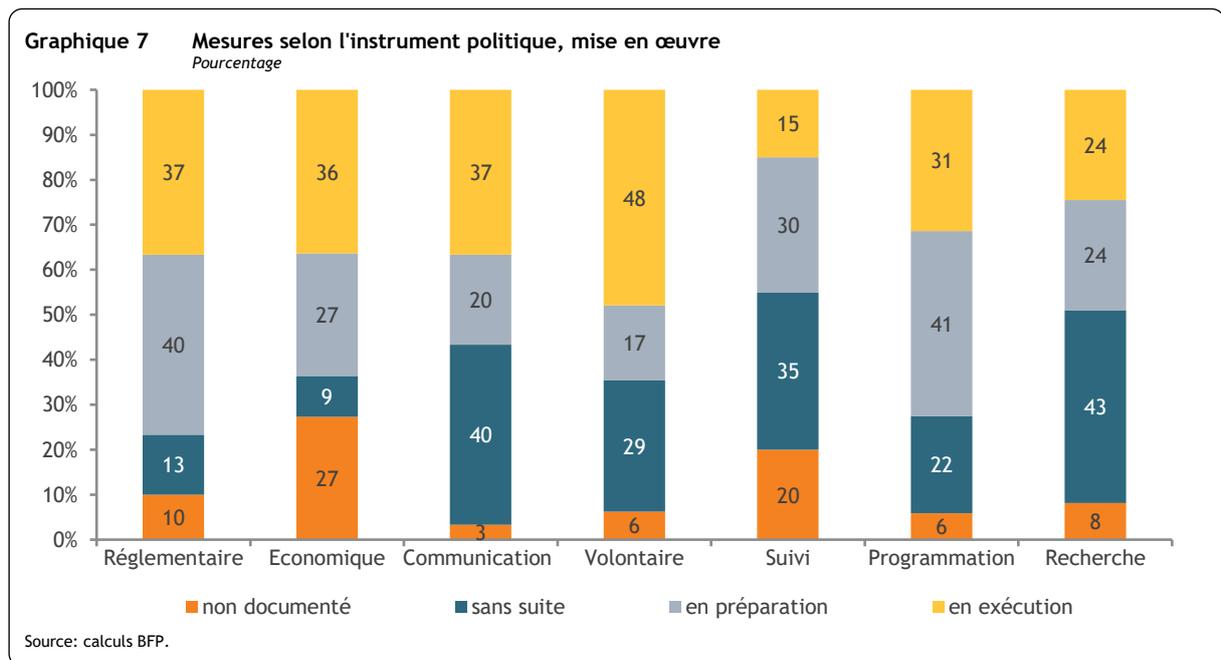
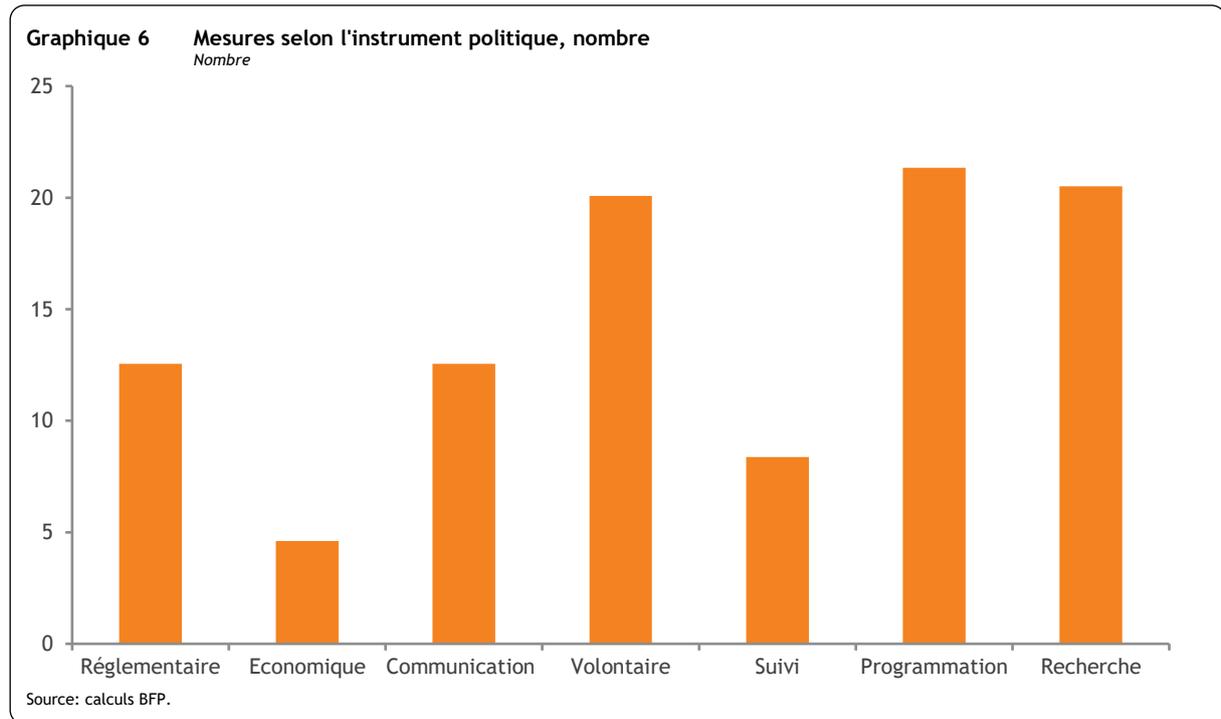
Les mesures des chapitres de la partie C "Actions interdépartementales" sont généralement davantage dans une phase de mise en œuvre, à l'exception des chapitres "Financement" et "International". La mise en œuvre des mesures du chapitre "Renforcer la résilience face aux risques" est, quant à elle, déjà bien avancée: près de 90% des mesures sont soit en cours de *préparation*, soit en cours d'*exécution*. Ce chapitre reprend toutes les mesures qui découlent des événements récents survenus en Belgique et dans le monde: la crise de Covid-19.



2.2.4. Mise en œuvre en fonction de l'instrument politique et de l'impact sur la société

Comme le montre le graphique ci-dessous, les mesures utilisant des instruments de suivi (20%), réglementaires (10%) et économiques (27%) sont plus fréquemment *non documentées* que la moyenne (8,7%). Ces deux derniers comportent, par contre, le plus petit nombre de mesures *sans suite* (13% et 9%). Les mesures utilisant des instruments politiques volontaires sont, par ailleurs, bien davantage mises en œuvre (près de la moitié, soit 48% des mesures).

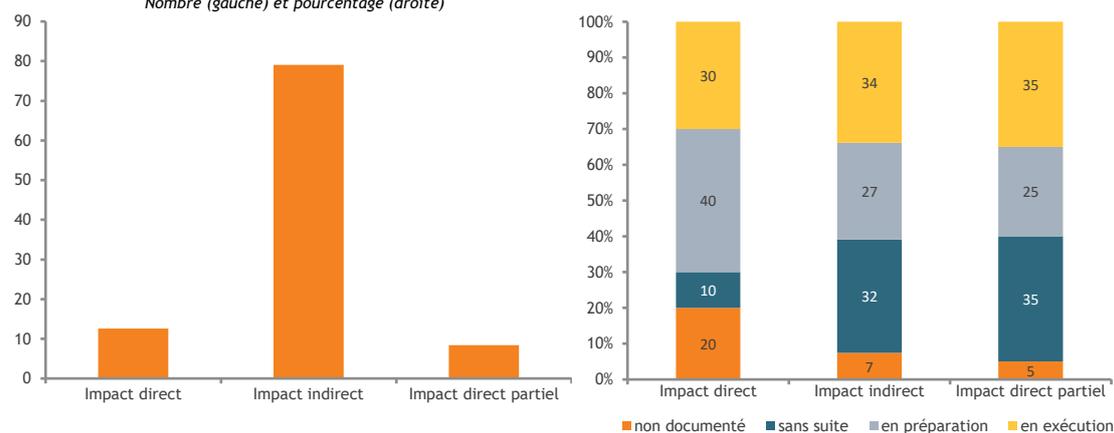
Il est difficile de spéculer sur les raisons de cette situation, mais une hypothèse possible est que les mesures utilisant des instruments volontaires nécessitent moins de préparation et sont donc plus rapides et plus faciles à mettre en œuvre. Le tableau d'ensemble est contrasté et seule une analyse plus approfondie pourrait clarifier l'origine des écarts. Une telle analyse dépasse toutefois le cadre de ce premier examen.



Le même tableau se dessine pour les mesures qui ont un impact direct sur la société. Ces mesures ont généralement recours à des instruments réglementaires et de politique économique et elles restent moins souvent *sans suite* (10%), mais sont plus souvent *non documentées* (20%) que les autres mesures. Elles ont plus souvent atteint la phase de *préparation* (40%) ou d'*exécution* (30%).

Même si le nombre de mesures (30 sur 239) ayant un impact direct sur la société est assez réduit, les écarts sont assez prononcés. Ces chiffres plaident en faveur de l'inclusion de mesures ayant un impact direct dans le but d'accroître la mise en œuvre des mesures et de renforcer la portée politique du plan fédéral.

Graphique 8 Mesures selon leur impact sur la société, nombre (gauche) et mise en œuvre (droite)
Nombre (gauche) et pourcentage (droite)

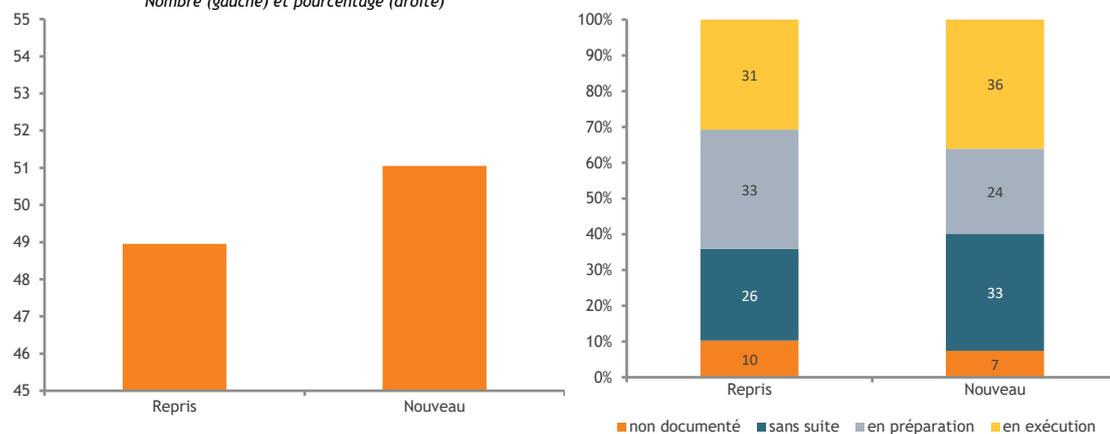


Source: calculs BFP

2.2.5. Mise en œuvre selon la source ou l'origine des mesures

Les mesures énoncées dans le plan fédéral sont soit nouvelles, soit reprises d'une autre source politique. Il s'agit le plus souvent de l'accord de gouvernement. Soit un passage est repris littéralement, soit il est clairement fait référence à une ou plusieurs pages. Une autre source peut également être citée, comme un rapport de la Cour des comptes ou une directive européenne. Pour simplifier l'analyse, le niveau de mise en œuvre est analysé ici pour deux groupes de mesures: les "nouvelles" mesures et celles reprises d'une autre source politique.

Graphique 9 Mesures selon leur origine, nombre (gauche) et mise en œuvre (droite)
Nombre (gauche) et pourcentage (droite)



Source: calculs BFP

Les mesures reprises d'autres sources sont un peu plus souvent *non documentées* (10% contre 7%) et restent un peu moins souvent *sans suite* (26% contre 33%). Elles sont plus souvent *en préparation* (33% contre 24%), mais moins souvent *en exécution* (31% contre 36%). Toutefois, les écarts ne sont pas très marqués. La distinction ci-dessus est la plus pertinente sur le fond, mais une ventilation plus fine des mesures émanant d'autres sources révèle que ce sont principalement les mesures tirées de sources autres que l'accord de gouvernement qui sont dans une phase de mise en œuvre.

Bibliographie

- BFP (2002, 2005, 2009, 2019, 2022), *Rapports fédéraux sur le développement durable*, Bruxelles: Bureau fédéral du Plan, www.plan.be.
- CFDD (2021), *Avis sur l'avant-projet de Plan fédéral de développement durable*, <https://www.frdo-cfdd.be/> (consulté le 03/04/2023)
- Delbaere P., Dresselaers P. & Gouzée N. (2005), *La politique menée pour un développement durable*. Working Paper 1-05, Bruxelles: Bureau fédéral du Plan, www.plan.be.
- Gouvernement fédéral (2000), *Plan fédéral de développement durable 2000-2004*, <https://www.developpementdurable.be> (consulté le 03/04/2023).
- Gouvernement fédéral (2004), *Plan fédéral de développement durable 2004-2008*, <https://www.developpementdurable.be> (consulté le 03/04/2023).
- Gouvernement fédéral (2021), *Plan fédéral de développement durable*, <https://www.developpementdurable.be> (consulté le 03/04/2023).
- MB (1997), *Loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable*, Moniteur belge, 18/06/1997, pp. 16270-16275; modifiée à plusieurs reprises; https://www.ejustice.just.fgov.be/doc/rech_f.htm

Le Bureau fédéral du Plan

Le Bureau fédéral du Plan (BFP) est un organisme d'intérêt public chargé de réaliser, dans une optique d'aide à la décision, des études et des prévisions sur des questions de politique économique, socioéconomique et environnementale. Il examine en outre leur intégration dans une perspective de développement durable. Son expertise scientifique est mise à la disposition du gouvernement, du Parlement, des interlocuteurs sociaux ainsi que des institutions nationales et internationales.

Il suit une approche caractérisée par l'indépendance, la transparence et le souci de l'intérêt général. Il fonde ses travaux sur des données de qualité, des méthodes scientifiques et la validation empirique des analyses. Enfin, il assure aux résultats de ses travaux une large diffusion et contribue ainsi au débat démocratique.

Le Bureau fédéral du Plan est certifié EMAS et Entreprise Écodynamique (trois étoiles) pour sa gestion environnementale.

Rue Belliard 14-18, 1040 Bruxelles

+32-2-5077311

www.plan.be

contact@plan.be

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

Éditeur responsable : Baudouin Regout

Dépôt Légal : D/2023/7433/7