



Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD)

Avis sur les indicateurs de développement durable

- **D'initiative**
- **préparé par le groupe de travail *recherche scientifique et développement durable***
- **approuvé par l'assemblée générale du 16 avril 2002** (voir annexe 4)

Table des matières

1. Résumé [1 - 4]
2. Introduction générale : les enjeux [5 – 8]
3. Contexte international et européen [9 – 12]
4. Observations générales du Conseil sur les indicateurs [13 – 16]
5. Contexte belge [17 – 27]
6. Neuf pistes de réflexion pour améliorer la situation belge [28 – 56]

1. Résumé

- [1] Le Conseil fédéral de développement durable (CFDD) a comme objectif par cet avis d'attirer l'attention sur la problématique des indicateurs de développement durable.

Les indicateurs peuvent être considérés comme des éléments d'un tableau de bord de notre société. Ils donnent des informations sur la situation actuelle, montrent les évolutions et peuvent avertir des problèmes à venir.

- [2] Le CFDD estime que les indicateurs doivent contribuer à plusieurs fonctions essentielles de la politique : le diagnostic, l'évaluation et la communication. Il ne faut pas les considérer comme des outils neutres, il n'existe pas une liste "idéale" d'indicateurs. Ils doivent posséder une légitimité dans les champs scientifique et démocratique.

Il faut donc à la fois que ces indicateurs soient pertinents scientifiquement, que leur construction soit rendue transparente et que des processus participatifs contribuent à baser leur choix et à leur définition sur la détermination d'objectifs et de priorités politiques.

- [3] Le CFDD estime qu'il existe en Belgique un bon potentiel de recherche dans le domaine des indicateurs, que des initiatives ont déjà été prises et qu'elles doivent être encouragées. Malgré cela, le CFDD estime qu'une série de circonstances freinent le développement effectif d'indicateurs de développement durable nationaux.



- Le développement durable n'est pas encore suffisamment intégré dans les différentes priorités politiques. Les efforts en termes d'indicateurs sont surtout portés sur des indicateurs économiques.
- La nouvelle structure institutionnelle de la Belgique a pour effet que les trois piliers traditionnels du développement durable (économique, social et environnemental) relèvent de la compétence de pouvoirs publics différents. Si une centralisation des données semble se mettre en place, les méthodologies sont souvent différentes entre les producteurs institutionnels d'indicateurs.
- Aucun organisme ou institution n'est chargé aujourd'hui de coordonner une liste d'indicateurs de développement durable. De plus, il y a un manque de cohérence logistique.
- Le choix et la construction des indicateurs ne se fait pas toujours de manière transparente. Ils ne font pas l'objet d'un débat public et d'une participation organisée.

[4] Le CFDD propose **neuf pistes de réflexion** pour améliorer la situation actuelle

- 1) Les objectifs politiques de développement durable une fois déterminés, il faut en assurer le suivi, la mise en œuvre concrète et l'intégration dans les politiques existantes.
- 2) La communication doit être plus efficace entre les différents acteurs du développement durable, les producteurs et les utilisateurs d'indicateurs.
- 3) Le développement durable est de la compétence de plusieurs niveaux de pouvoir différents. La coordination des producteurs de données institutionnels doit être améliorée. Le CFDD estime que le Bureau fédéral du Plan peut assumer la fonction de coordination institutionnelle et avoir la responsabilité de produire des indicateurs de développement durable.
- 4) Comme le demandait le plan fédéral de développement durable, il faut mettre en place un point focal "indicateurs" dans chaque département fédéral.
- 5) Les recherches sur le développement durable et en particulier sur les indicateurs doivent être coordonnées. Parallèlement, une interface entre les utilisateurs politiques et les scientifiques doit exister. La plate-forme de concertation scientifique des SSTC "indicateurs pour un développement durable" peut continuer à assumer ces missions.
- 6) Les moyens et les structures scientifiques actuels doivent être renforcés et stabilisés. Une structure institutionnelle et juridique stable devrait déterminer les responsabilités, les missions et les objectifs.
- 7) La participation de la Belgique aux processus internationaux de construction des indicateurs doit être renforcée.
- 8) Les indicateurs peuvent être de bons instruments de sensibilisation et de communication, ils peuvent rendre le développement durable plus concret auprès du public et des décideurs. Il est positif que le rapport fédéral de développement durable s'articule autour d'indicateurs. Des investissements en communication et sensibilisation doivent être consentis.
- 9) Parce qu'ils sont appelés à devenir des outils de sensibilisation de l'opinion publique et de communication de la politique, les indicateurs définis politiquement pour suivre les progrès en matière de développement durable doivent faire l'objet d'un débat ouvert et transparent. La participation est un des éléments qui peut contribuer à une certaine légitimité démocratique des indicateurs. Le CFDD souhaite contribuer à la mise en œuvre concrète de ce processus. La mise en œuvre de la consultation publique pourrait être confiée à la CIDD, après avoir tiré les leçons de la consultation organisée sur le premier avant-projet de plan fédéral pour un développement durable.

Le CFDD estime que ces processus devront s'inscrire dans un cadre institutionnel et administratif existant. Le CFDD se demande si le service public fédéral de programmation développement durable ne pourrait avoir une fonction de coordination en cette matière.



2. Introduction générale : les enjeux

[5] Les indicateurs sont des instruments qui donnent une mesure synthétique et simplifiée d'une réalité complexe. Ils peuvent s'appliquer entre autres aux réalités sociales, politiques, institutionnelles, économiques et environnementales et en extraire des données jugées pertinentes. Ils peuvent être utilisés à différents stades du processus politique :

- l'analyse, comme instrument de diagnostic et de prise de décision : déterminer les tendances non durables, prévenir des dommages irréversibles, aider à déterminer des objectifs et des priorités et donc des moyens pour atteindre les objectifs.
- le suivi, comme instrument d'évaluation de la politique : évaluer les effets des décisions prises, comparer avec d'autres pays ou par rapport à une norme ou un objectif politique.
- la communication : informer et sensibiliser les décideurs, les organisations de la société civile et les citoyens.

[6] Les indicateurs sont appelés à jouer un rôle important dans une politique de développement durable. Le CFDD désire dans cet avis faire un état de la situation en Belgique. Le CFDD est parti du constat que la Belgique a **un retard** en cette matière, bien qu'une recherche de qualité existe et que des initiatives politiques aient été prises. Le CFDD a voulu examiner quelles pouvaient être les causes de ce retard et proposer des pistes de solutions.

[7] Cet avis traite également **des modalités de choix et de construction des indicateurs** pour un développement durable en Belgique.

Le problème se situe d'une part au **niveau scientifique**. Les indicateurs ne sont pas des outils "neutres". Un indicateur opère une simplification radicale de la réalité et traduit souvent par un seul chiffre un ensemble de phénomènes complexes. Dans le cas de certains indicateurs tels que le PNB, l'indicateur est une grandeur *apparemment* simple, mais il est en fait le résultat d'une compilation de mesures. Cette compilation et ces mesures sont faites sur la base de nombreuses conventions et hypothèses.

Le problème se situe d'autre part au **niveau politique**. Choisir un indicateur par rapport à un autre dépend des priorités politiques que l'on se donne. Le choix d'un indicateur est donc un acte également politique.

Deux dimensions essentielles doivent donc être considérées dans le débat sur les indicateurs de développement durable :

- leur légitimité scientifique¹.
- leur légitimité démocratique

[8] La **participation** est un élément essentiel qui doit aider les décideurs à déterminer les objectifs d'une politique de développement durable. Si un indicateur mesure l'évolution vers un objectif politique, il ne peut avoir de **légitimité démocratique** que si cet objectif a été déterminé selon une procédure transparente et démocratique, faisant une place à la participation. Différents modèles d'implémentation de cette participation dans les

1 Pour une définition précise de la légitimité scientifique et de la légitimité démocratique, on peut se référer à l'avis du CFDD du 17 octobre 2000 sur la communication de la Commission européenne sur le principe de précaution (voir notamment le paragraphe 1.2). Les conditions de scientificité (scepticisme, publicité des travaux, examen par les pairs) sont un des éléments nécessaires à l'existence d'une légitimité scientifique.



processus politiques existent. Les processus participatifs doivent donc avoir une place dans les processus de choix et de construction des indicateurs.

3. Contexte international et européen

- [9] En 1992, la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement de Rio, a souligné dans le **chapitre 40 de l'Agenda 21** la nécessité de développer des indicateurs de développement durable au niveau international et national. En 1996, **le Conseil du Développement Durable (CDD)** créé au sein des Nations Unies en 1993 développe une liste de **134 indicateurs de développement durable**. Ces indicateurs ont été testés dans 22 pays, dont la Belgique². Le processus lancé par la CDD est toujours en cours et les tests lancés au niveau international ont permis de développer, en 2001, une deuxième liste plus restreinte et plus pertinente de 56 indicateurs de développement durable. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) quant à elle annonce pour 2002 un rapport sur les indicateurs pour le développement durable.

D'autres lieux de construction d'indicateurs au niveau international existent comme par exemple l'Agence européenne pour l'Environnement, la Banque mondiale ou le programme des Nations unies pour le développement.

- [10] Les indicateurs occupent une place importante dans la **stratégie européenne pour un développement durable** initiée au sommet de Göteborg de juin 2001 et au sujet de laquelle le CFDD a émis un avis, en particulier sur les indicateurs (*deuxième avis sur la stratégie de développement durable de l'Union européenne* du 18 décembre 2001).

Les indicateurs doivent être construits en fonction des objectifs de l'Union en matière de développement durable. Ce processus complète les processus de Cardiff (1998) et de Lisbonne (2000) qui concernent respectivement les volets économique et social de la politique européenne. Il convient de rappeler que c'est aussi en 2002 qu'aura lieu la Conférence de Johannesburg ou Rio +10, qui fera le bilan des 10 années écoulées en matière de développement durable.

- [11] De nombreux pays disposent actuellement d'une liste nationale effective d'indicateurs de développement durable³. Par exemple: le Royaume Uni a développé 15 indicateurs clés sur la base d'une liste étendue d'indicateurs nationaux et régionaux.
- [12] Le CFDD estime que les principes énoncés dans la **Convention d'Aarhus** (Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, juin 1998) peuvent servir de base aux processus participatifs devant contribuer à formuler les priorités politiques et à choisir les indicateurs de développement durable liés à ces priorités, notamment en terme d'accès à l'information et de participation publique aux processus décisionnels.

4. Observations générales du Conseil sur les indicateurs

- [13] Le CFDD estime que la question des indicateurs doit occuper une place importante dans une politique de développement durable.

2 Une évaluation de cette participation sera bientôt publiée par les SSTC.

3 Le colloque international "Environmental indicators and sustainable development trends" organisé à Gand le 16 novembre 2001 par l'EEAC et le MinaRaad a permis de faire un état des lieux des initiatives européennes, en matière d'indicateurs, voir <http://www.eeac-network.org/>



Ils peuvent permettre d'appréhender **la complexité** du développement durable, en recouvrant les différents domaines et politiques sectorielles où il doit s'appliquer : évolution de l'économie et des techniques de production, modes de consommation, distribution des richesses et des compétences, santé publique, processus de participation politique, ressources naturelles, environnement... Les indicateurs de développement durable devraient donner la possibilité d'envisager le long terme. Ils doivent satisfaire de plus une liste **d'exigences de nature scientifique** (voir annexe 1).

- [14] Un ensemble d'indicateurs de développement durable ne doit pas se limiter à être une simple superposition d'indicateurs économiques, sociaux et environnementaux. Ils devraient permettre de révéler **l'interaction** des différentes problématiques et la nécessité de **l'intégration** des réponses tant du point de vue social, environnemental, économique qu'institutionnel.
- [15] Élaborer une liste d'indicateurs particuliers pour tenter de refléter différents aspects de la réalité, c'est faire des **choix** dans la complexité des phénomènes. Ces choix traduisent les spécificités d'une société, tant sa culture et ses valeurs que sa structure socio-économique. Ainsi la Belgique se caractérise par un tissu industriel dense et une très haute densité de population.

Tout en reconnaissant cette diversité et en estimant qu'il n'existe pas de liste d'indicateurs "idéale", le CFDD estime qu'il est utile de déterminer des indicateurs communs en vue de mieux appréhender les problèmes qui doivent être résolus à l'échelle de la planète.

- [16] Les indicateurs jouent un rôle important dans les processus politiques décisionnels et plus particulièrement dans un changement politique vers un développement durable. Pour cette raison, les indicateurs qui sont utilisés dans un processus de nature politique doivent posséder **une légitimité de nature démocratique**.

Une des conditions pour que cette légitimité puisse exister est de rendre la construction de ces indicateurs **transparente** et leur utilisation et compréhension **accessibles**. Une autre condition est l'organisation structurelle d'une **participation**.

Les indicateurs de développement durable peuvent permettre d'évaluer un état par rapport à une **norme**, d'assurer le suivi d'une évolution par rapport à un **délai**, de quantifier l'atteinte d'un **objectif**... Cependant ces éléments (normes, objectif, délai) devrait idéalement faire l'objet d'un **processus participatif**.

5. Contexte belge

- [17] Malgré l'existence de nombreux travaux en matière de statistiques et de modélisation, les décideurs politiques et les acteurs de la société civile ne disposent pas encore en Belgique de la possibilité d'évaluer en continu la politique de développement durable, au moyen d'une liste formalisée d'indicateurs reliés à des réseaux de données.

Il convient ici cependant de distinguer les initiatives de la *task force développement durable* du Bureau fédéral du Plan et les efforts entrepris par les régions.

La région wallonne a publié "*l'État de l'environnement wallon 2000*", structuré autour d'une centaine d'indicateurs, édité par la Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement.

En région flamande, des indicateurs régionaux environnementaux ont été développés depuis 1994 dans les rapports MIRA (*Milieu- en Natuurrapport*) complémentaires aux plans MINA (*Vlaamse Milieubeleidsplan*) élaborés sous l'impulsion d'AMINAL



(*Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer*). Le dernier rapport, MIRA-T-2001 montre par une série d'indicateurs l'état de l'environnement et les impacts environnementaux du développement de certains secteurs. La région flamande publie d'autre part un rapport annuel sur la société flamande qui fait une place importante aux indicateurs (VRIND, "*Vlaamse Regionale indicatoren*").

La région bruxelloise a initié au sein de l'IBGE-BIM un important travail de recherche sur les indicateurs de développement durable qui devrait bientôt aboutir à une publication. (voir par exemple le rapport du projet SSTC/IBGE de 2000, "*Élaboration d'un set réaliste d'indicateurs environnementaux urbains composites*")

Au niveau national, le groupe de travail indicateurs du CCPIE regroupe des représentants des administrations fédérales et régionales et aide à coordonner les initiatives régionales et fédérale en matière d'indicateurs environnementaux pour déterminer la position belge au niveau international.

- [18] Selon le CFDD, les problèmes que l'on va relever concernant les indicateurs ne sont souvent que le signe révélateur **d'insuffisances plus globales** concernant le développement durable d'une part et l'interface entre la recherche scientifique et la société d'autre part. Les principales causes de cet état de fait sont à trouver dans les éléments suivants.

Problème politique central : le développement durable n'est pas encore suffisamment intégré dans les différents secteurs de la politique

- [19] Selon le CFDD, le retard actuel dans le processus de construction des indicateurs de développement durable est un des signes que le développement durable n'est pas encore suffisamment intégré dans les priorités des différents départements politiques. On dispose encore de peu d'instruments qui peuvent permettre de mettre en évidence les impacts d'une problématique sur les différents piliers du développement durable. Ceci montre clairement qu'il faut encourager et soutenir la recherche en matière d'aide à la décision politique. Une étude financée par les SSTC a démontré par ailleurs le peu d'intérêt dans les cabinets ministériels pour les indicateurs de développement durable⁴.
- [20] Les indicateurs internationaux présentent l'avantage de pouvoir comparer différents pays. Cependant, parce qu'il existe un défaut de coordination et de réflexion nationales, la Belgique ne peut pas toujours adopter un rôle actif au niveau international et risque de devoir reprendre des définitions internationales, éventuellement mal adaptés à la situation belge.

De plus, la Belgique a un retard sur certains de ses voisins en ce qui concerne les statistiques nationales non économiques ou financières. Elle tente cependant depuis peu de combler ce retard.

- [21] Le marché est un facteur de régulation essentiel d'une économie libéralisée. Cependant, une régulation politique doit exister parallèlement pour pallier les insuffisances du marché. Certains indicateurs peuvent alors fournir des instruments nécessaires à la régulation politique. La priorité semble cependant avoir été donnée en Belgique à des données de nature plus économique car jugées plus stratégiques pour l'économie et donc la société belge. En outre, les producteurs d'indicateurs et de données ne sont généralement pas particulièrement sensibilisés à une approche de type "développement durable", où plusieurs dimensions doivent être considérées.

4 J. Gysen, K. Bachus, H. Bruyninckx, a l p de . J. Wets; "Analyse van het beleidsvoorbereidend onderzoek naar de ontwikkeling en het gebruik van indicatoren voor duurzame ontwikkeling." HIVA, KUL, Leuven; financé par les SSTC, Bruxelles; 2001, 38 p.



Ceci n'est que le reflet des priorités politiques actuelles et passées.

Problème organisationnel : qui fait quoi... et comment ?

- [22] La structure institutionnelle de la Belgique actuelle est complexe et relativement jeune. Les politiques environnementale, industrielle, économique, sociale, de santé publique, de la consommation, de la coopération au développement, de l'éducation... sont en Belgique de la compétence de niveaux de pouvoir géographiques ou communautaires différents. **Les trois piliers traditionnels du développement durable sont donc de la compétence de pouvoirs différents.**
- [23] Les données pouvant être utilisées pour les indicateurs sont produites par différents acteurs (ministères, institut national de statistiques, entités régionales, SNCB...) selon des méthodologies qui leur sont propres. Si l'Institut national de statistiques (INS) opère la centralisation de certaines données, il ne coordonne pas par contre les **méthodologies de construction** des indicateurs et des données.

De nombreuses données sont en fait obtenues sur la base de statistiques. Elles sont donc potentiellement sensibles à un changement de méthodologie dans le choix de l'échantillonnage.

A côté de ce problème de **coordination des méthodologies** et des données se présente le problème de **coordination logistique**.

- [24] Le problème de la méthodologie et de la **neutralité** se pose lorsque les données sont produites par des acteurs intéressés : la SNCB produit les statistiques sur le transport de voyageurs par rail, la BIAC produit celles sur le transport par avion. Ce problème qui dépasse le cadre des indicateurs risque de devenir plus aigu dans un marché libéralisé où ces données deviennent des éléments commerciaux très sensibles, entre autres pour l'actionnariat.

Problème de responsabilité : qui est responsable ?

- [25] **Aucun organisme ou institution n'est chargé explicitement de produire et d'assurer le suivi d'une liste d'indicateurs de développement durable**, d'assurer la cohérence des données, d'opérer le choix des définitions. Qui porte la responsabilité de construire ces indicateurs et de récolter les données ?

Problème démocratique : un manque de transparence

- [26] Les définitions et les choix des indicateurs n'ont fait l'objet d'**aucun débat public et transparent**. Souvent, par défaut, l'argument principal de choix d'une définition est son adéquation à une définition internationale. Cette définition internationale doit elle aussi posséder une légitimité à la fois scientifique et démocratique et donc faire l'objet d'un débat public.

Problème de communication : comment intéresser les citoyens ?

- [27] La problématique du développement durable et en particulier des indicateurs de développement durable peut être perçue comme abstraite et complexe, entre autres par les citoyens. Comme l'a montré la consultation sur l'avant-projet de plan fédéral de développement durable, trop peu de moyens ont été consentis pour **l'information accessible et la sensibilisation au développement durable**.



6. Neuf pistes de réflexion pour améliorer la situation belge

[28] Après avoir évoqué les principaux problèmes qui se posent selon lui, le CFDD propose ci-dessous un ensemble de pistes de réflexion pour lancer un débat sur cette problématique. Ce débat peut créer une réelle dynamique de mise en œuvre du développement durable auprès de tous les acteurs. Le CFDD propose aussi de valoriser les institutions existantes. Il est clair que ces pistes restent ouvertes et doivent encore faire l'objet de discussions plus approfondies entre les différents acteurs.

Piste 1 : Avoir des objectifs et des priorités politiques

[29] Les indicateurs sont avant tout des outils au service d'une politique, ils ne peuvent être des fins en soi. Il est nécessaire que les indicateurs soient reliés à des objectifs et des priorités politiques. **Les objectifs existent au niveau fédéral** : ils ont été déterminés dans le Plan fédéral de développement durable. Il faut en **assurer le suivi, la mise en œuvre concrète et l'intégration** dans les politiques existantes des différents départements de politique fédérale.

Le CFDD se demande à ce sujet quelles suites ont été données aux décisions concrètes du gouvernement exposées dans le plan fédéral de développement durable, plus particulièrement sur les indicateurs de développement durable.

Il convient par ailleurs de déterminer les **priorités**, ce qui suppose à la fois la mise en place d'une participation et une concertation et une coordination des différents domaines politiques.

Piste 2 : Améliorer la coordination, assurer des courroies de transmissions

[30] Pour que la situation des indicateurs de développement durable s'améliore en Belgique, il faut agir à plusieurs niveaux, mais en même temps assurer des **courroies de transmission** entre ces niveaux. Il faut donc améliorer **la coordination interne et la capacité d'action de chacun de ces niveaux, mais aussi assurer la coordination et la communication entre ces niveaux**. Ces niveaux sont occupés respectivement par les producteurs de données et de modèles et par les utilisateurs de ceux-ci.

- les chercheurs selon leurs différentes spécialités
- les ministères, les administrations, les producteurs de données et de statistiques
- les décideurs politiques selon les compétences et les niveaux régionaux, communautaires et fédéral
- les parlements
- la société civile, les groupes organisés de citoyens et d'intérêts

Piste 3 : Coordonner les politiques... coordonner les données

[31] Les matières relevant des trois piliers traditionnels du développement durable sont de la compétence de pouvoirs différents. La mise en œuvre d'un développement durable demande **une coordination de ces politiques**. Cette exigence doit constituer un défi mobilisateur pour les différentes entités institutionnelles belges.

[32] Une coordination doit donc exister entre les **différents niveaux de pouvoir fédéraux producteurs de données, de statistiques et d'indicateurs** pour la politique qui leur est propre. Ces derniers doivent aussi être impliqués dans la coordination de la recherche sur les indicateurs de développement durable.

[33] Il est nécessaire parallèlement de **coordonner** les données et les méthodologies décrivant les différents domaines de la politique (d'ailleurs souvent gérés par des entités institutionnelles différentes).



- [34] Pour stimuler le débat, le CFDD se permet ici de lancer quelques idées plus concrètes de partage des fonctions et des responsabilités. La mise en œuvre de la **coordination entre les producteurs institutionnels de données** nécessaires à la construction des indicateurs de développement durable devrait en effet être assurée à plusieurs niveaux. L'**Institut national de statistiques assurerait la centralisation et la coordination des données**. La **plate-forme "indicateurs pour un développement durable"** des SSTC se chargerait de stimuler la **coordination entre les chercheurs** et de soutenir la **capacité scientifique belge** en matière d'indicateurs de développement durable. L'harmonisation des méthodologies utilisées par les différents producteurs d'indicateurs doit être améliorée.

La **coordination institutionnelle** de l'ensemble devrait être assumée par une institution possédant à la fois une légitimité politique et une légitimité scientifique. Elle doit également posséder par la Loi la **responsabilité de produire les indicateurs de développement durable**. Le CFDD se demande si le **Bureau fédéral du Plan** n'est pas l'institution la plus appropriée pour assumer ces deux dernières fonctions (coordination institutionnelle de l'ensemble et production des indicateurs de développement durable). Il est en effet chargé de l'exécution du rapport fédéral sur le développement durable et dispose par ailleurs d'une solide expérience de traitement des données. Le Bureau fédéral du Plan montrera ainsi son souci de progresser vers des approches interdisciplinaires et pas uniquement économiques.

- [35] Le CFDD estime que l'expérience et les compétences des institutions et administrations existantes doivent être valorisées, dans la mesure du possible. En cohérence avec celles-ci, le **service public programmatore de développement durable** pourrait assumer un rôle de coordination.

Piste 4 : Assurer un point focal " indicateurs " dans chaque département fédéral

- [36] Comme le propose le Plan fédéral de développement durable 2000-2004 en son paragraphe 640 (voir annexe 3), le CFDD soutient l'idée de mettre en place un point focal " indicateurs de développement durable " dans les départements ministériels fédéraux. Il disposera des moyens suffisants pour collecter les données, construire les indicateurs et en assurer le suivi. Le CFDD se demande quel est l'état d'avancement de cette proposition gouvernementale.

Piste 5 : Coordonner la recherche sur les indicateurs de développement durable, avoir une interface entre les producteurs et les utilisateurs d'indicateurs

- [37] En ce qui concerne les indicateurs de développement durable, des études nombreuses et de qualité existent, elles ne semblent pas cependant être coordonnées selon des objectifs précis, selon un cadre méthodologique. La plate-forme de concertation scientifique "indicateurs pour un développement durable" des SSTC peut constituer une première structure pour assurer cette cohérence et donc encourager les approches interdisciplinaires.
- [38] Le CFDD rappelle à ce propos la difficulté de mettre en place de telles approches interdisciplinaires. Les **universités** accordent trop peu de place dans l'enseignement et la recherche au développement durable et en particulier aux indicateurs.
- [39] De manière complémentaire, une interface entre utilisateurs et producteurs scientifiques doit exister, ce lieu doit permettre à la fois :
- de donner une meilleure publicité des résultats de la recherche auprès des utilisateurs



- d'identifier et de coordonner les besoins des utilisateurs
- de discuter des possibilités méthodologiques dans la collecte de données et la construction des indicateurs de développement durable

Ce sont les objectifs de **la plate forme de concertation scientifique "indicateurs pour un développement durable " des SSTC** sur la base desquels elle a entamé déjà des travaux exploratoires. Selon le CFDD, elle est donc le mieux à même de constituer cette interface.

Piste 6 : Vouloir des résultats... garantir les conditions de la réussite

- [40] Il est illusoire d'espérer améliorer la situation actuelle sans **une stabilisation et un renforcement des moyens et des structures scientifiques** actuels. L'élaboration des indicateurs, la collection des données, la construction des modèles sont des travaux qui doivent se faire dans le cadre d'une **structure institutionnelle et juridique stable**. Une Loi devrait déterminer les responsabilités, les missions et les objectifs.

Énoncer des objectifs politiques en matière de développement durable sans garantir en même temps une organisation efficace en vue d'évaluer leur mise en œuvre et leur suivi sur le long terme est particulièrement incohérent.

Piste 7 : Renforcer la participation de la Belgique aux processus internationaux

- [41] La **participation active aux débats internationaux** est un élément essentiel pour que les indicateurs choisis au niveau international soient les plus pertinents pour la Belgique et qu'une dynamique existe en Belgique autour du choix et de la construction des indicateurs. La participation actuelle de la Belgique au processus initié par le CDD doit être encouragée et **valorisée** dans d'autres enceintes internationales, notamment au niveau européen.

Piste 8 : Communiquer, sensibiliser, motiver

- [42] Parmi les indicateurs de développement durable, certains peuvent être utilisés à des fins de communication et de sensibilisation. Ils peuvent alors faire partie de la panoplie des instruments à utiliser pour **faciliter la communication, susciter l'intérêt et rendre le développement durable plus concret** auprès des citoyens. Par exemple, le rapport fédéral de développement durable en Belgique s'articule sur des indicateurs. Les outils utilisés pour la communication et la sensibilisation doivent être développés par des professionnels de la communication : **information intéressante, pertinente, claire et accessible**.
- [43] La communication demande des **investissements importants** en moyens et en compétences et doit faire appel à tous les media, notamment pour atteindre le **grand public** : télévision et radio, presse écrite, autres media comme Internet. Il faut veiller cependant à ce que **toutes les classes sociales** de la population puissent avoir un accès égal à l'information. On pourrait envisager de procéder à une **information régulière** sur des indicateurs de développement durable par les media, à l'image de ce qui se fait déjà pour les indices boursiers, les taux d'ozone ou les bulletins météo.
- [44] Certains indicateurs peuvent en particulier mettre en évidence **les interactions entre les comportements individuels concrets et leurs conséquences** beaucoup plus larges à court et à long terme. Ainsi, le citoyen sera plus conscient **des impacts de ses choix**.

Pour pouvoir remplir leur fonction de communication et de sensibilisation, les indicateurs utilisés pour l'information doivent susciter l'intérêt du public en qualifiant des situations ou des données **concrètes** proches des intérêts des citoyens.



Les indicateurs peuvent aussi être de bons instruments d'éducation et de sensibilisation, utiles pour les enseignants de tous les niveaux, avec un effort particulier pour l'enseignement primaire et secondaire.

Piste 9 : Prendre la participation au sérieux

- [45] Parce qu'ils sont appelés à devenir des outils de communication et de sensibilisation de l'opinion publique, les indicateurs sont un enjeu démocratique. Un débat autour des indicateurs peut contribuer à élargir la base sociale du développement durable et à susciter une prise de conscience des citoyens et des acteurs de la société civile. Ceci répond à une exigence de nature démocratique, car ainsi l'intérêt et la légitimité des indicateurs et du développement durable augmenteront auprès des citoyens et de la société civile.
- [46] Dans ce processus, le rôle de la participation sera à valoriser puisqu'une des fonctions de la participation est de sensibiliser et de conscientiser aux enjeux des grandes questions au sujet desquelles des décisions doivent être prises par les instances démocratiques.
- [47] Les modalités concrètes de mise en œuvre de la participation dépendront du niveau politique concerné : local, régional, communautaire, national, international. Il est en effet pertinent et pragmatique de prévoir des modalités de participation différents selon le niveau de pouvoir concerné.
- [48] A côté de l'approche descendante de type "top-down" où un savoir est constitué par des groupes d'experts et ensuite transmis aux utilisateurs, le CFDD estime qu'une construction ascendante des savoirs de type "bottom-up" doit être mise en œuvre parallèlement. Ce processus demande du temps et implique les différents acteurs selon des procédures diverses. Des interfaces doivent exister et être efficaces.
- [49] Les mécanismes de participation peuvent jouer ce rôle d'interfaces et de catalyseurs des voies exprimées par la société civile. On peut distinguer deux types de mécanismes participatifs : la consultation structurée au sein d'organismes consultatifs et la consultation directe de la population sous forme d'enquêtes, de forums, ...
- Le CFDD envisage d'approfondir cette question et de lancer dans les mois à venir un symposium sur la consultation publique dans le cadre de la stratégie de développement durable.
- [50] Les processus participatifs doivent être alimentés par des informations claires, accessibles et intéressantes. Sans celles-ci, ils risquent de ne pas rencontrer le succès et l'intérêt pour la problématique ne sera que diffus.
- [51] Les objectifs des processus participatifs sont les suivants
- éclairer le décideur politique et lui permettre de prendre les décisions les plus pertinentes, tenant compte le plus possible de la diversité des sensibilités et des intérêts exprimés
 - contribuer à une certaine légitimité démocratique et assurer la transparence
 - impliquer les citoyens, les groupements de citoyens et d'intérêts et les organisations représentatives et donc élargir la base sociale du développement durable au sein de la société.
- [52] La Belgique a déjà initié une dynamique similaire lors de la construction du plan fédéral de développement durable. Le CFDD avait confectionné un avis et la phase consultative directe avait été organisée par la CIDD.



[53] Les acteurs à considérer dans le cadre de ce processus sont les producteurs et les utilisateurs des indicateurs : les experts scientifiques, les décideurs politiques, les organisations représentatives et autres acteurs de la société civile, les groupements locaux et les citoyens.

[54] Le **CFDD** souhaite contribuer à la mise en œuvre concrète de ce processus. Le plan fédéral de développement durable avait déjà proposé en son paragraphe 603 que **la fonction consultative du CFDD** soit valorisée pour l'identification des indicateurs.

Ce processus mènera non seulement à la sensibilisation à l'égard des enjeux liés aux choix des indicateurs mais aussi à **l'élaboration d'avis** résultant d'une approche "bottom-up" structurée (car résultant aussi de la consultation au sein des organisations membres du Conseil) destinés aux décideurs politiques (Gouvernements, Parlements) sur la question de savoir quels sont les indicateurs les plus adéquats et les plus utiles pour assurer le meilleur suivi des objectifs de développement durable.

Le **Parlement** doit avoir un rôle majeur dans ce processus puisque les indicateurs peuvent contribuer à assurer **le suivi et l'évaluation** de la politique. Une telle discussion doit se faire avec la collaboration active des milieux scientifiques. L'Internet peut permettre de faciliter l'accès aux informations et de rendre le processus transparent.

[55] Le processus de **consultation publique** peut revêtir plusieurs aspects comme celui de questionnaires formalisés ou de forums. Comme le sujet est à la fois complexe et important, le CFDD estime qu'il est prématuré de définir dans cet avis ce sur quoi doit porter cette consultation. Il s'attachera à déterminer cela de façon plus précise dans un avis ultérieur.

[56] A l'image du processus existant pour la consultation sur le plan fédéral de développement durable, un organisme existant, la CIDD doit être chargé explicitement de la **mise en œuvre de la consultation publique, après avoir tiré les leçons de la consultation organisée sur le premier avant-projet de plan fédéral pour un développement durable**. Il doit lancer les processus de consultation publique, assurer la récolte, le suivi le traitement et la publication des résultats de cette consultation. Le CFDD estime qu'un temps suffisant doit être accordé à ce processus, que celui-ci doit être accompagné de campagnes de publicité compréhensibles et concrètes et que les résultats doivent aussi bénéficier d'une large publicité.



Annexes

Annexe 1 : exigences de nature scientifique

Le CFDD a jugé bon de rajouter ici un ensemble d'exigences de nature scientifique qui devraient être respectés par les indicateurs. Cette liste résulte des réflexions que les membres du groupe de travail ont eu avec les différents experts qui ont participé à l'élaboration de cet avis.

Les indicateurs sont des outils empiriques et sont construits sur la base de plusieurs conventions. Ils doivent être valides selon les critères scientifiques. Ils doivent ainsi satisfaire idéalement un certain nombre de critères.

- Ils reflètent la **dynamique** d'une situation et sont suffisamment **sensibles** aux variations.
- Les indicateurs doivent être reliés à des **données** ou des réseaux de données existantes, actualisées et de bonne qualité.
- Les indicateurs doivent être **pertinents** : ils répondent aux questions posées
- Ils doivent pouvoir posséder une **flexibilité** suffisante pour pouvoir être modifiés en fonction des nouveaux acquis scientifiques en termes de données ou de modélisations ou de nouvelles priorités que se donnerait la société.
- Ils permettent la **comparaison** au niveau inter régional et/ou international.
- Ils permettent de **comparer l'évolution par rapport à une situation antérieure, un objectif, une norme, une référence,...** Il peut être utile pour certains indicateurs de disposer d'un scénario prospectif "business as usual". Un tel scénario donne l'évolution estimée en l'absence de toute modification de la politique.

Les **interactions**⁵ qui existent entre les différents domaines où s'exerce la politique doivent être mises en évidence. Ainsi, s'il est nécessaire de montrer la situation et l'évolution d'un problème, comme par exemple la pauvreté, il faut aussi être en mesure de considérer les interactions entre la pauvreté et par exemple la situation économique, la santé publique ou l'environnement. La mise en évidence de ces interactions (positives ou négatives) est particulièrement difficile du point de vue scientifique, mais elle est essentielle. Les politiques doivent être intégrées pour assurer une cohérence de l'ensemble. Une action décidée pour résoudre un problème dans un domaine précis peut avoir des effets inattendus ailleurs. Une attention particulière devrait être donnée à la possibilité des interactions positives (situations "win-win").

5 C'est sans doute un des domaines où les besoins de recherche sont les plus importants. Il convient ainsi par exemple de maintenir et développer les initiatives actuelles en matière de "comptabilité verte". Celle-ci a pour objet de fournir des outils et des données afin de tenir compte des "externalités positives et négatives qui ne sont pas prises en compte actuellement dans les comptes nationaux et développer des comptes satellites sociaux et environnementaux relatifs à ces externalités"(plan fédéral développement durable , § 635 et suivants). Il faut ainsi assurer entre autres la continuité des projets pilotes financés par Eurostat sur la comptabilité nationale verte (NAMEA, Matrice comptable nationale incluant les comptes environnementaux et SERIEE: Système Européen pour le Rassemblement des Informations Economiques sur l'Environnement). Ces travaux sont actuellement en cours au bureau fédéral du Plan (voir Van den Bergh S. et De Villers J., *Comptes nationaux environnementaux. Outil d'une politique de développement durable*, Bureau fédéral du Plan, septembre 2001 ; De Villers J., *Vers une application d'un compte de dépenses de protection de l'environnement en Belgique : présentation méthodologique et étude de faisabilité*, Bureau fédéral du Plan, juin 2000.)



Annexe 2 : Adresses Internet intéressantes

Cette liste non exhaustive reprend la liste des principales adresses internet consultées pour l'élaboration de cet avis

Niveau belge

- le site de la Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement : <http://mrw.wallonie.be/dgrne>
- "Etat de l'environnement wallon 2000" : <http://environnement.wallonie.be/eew2000/gen/framegen.htm>
- le site de AMINAL (Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer): <http://www.mina.vlaanderen.be/>
- le site "Vlaamse Statistieken": <http://fred.vlaanderen.be/>
- "Milieu- en natuurrapport Vlaanderen 2001", http://www.vmm.be/milieu/fr_milieu_mirat.html
- Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (IBGE)- Brussels Instituut voor Milieubeheer (BIM) <http://www.ibgebim.be/>
- IBGE-BIM "Etat de l'environnement 99" <http://www.ibgebim.be/OBS/Carnets2000/index.htm>

Niveau international

- United Nations, CSD Working list of indicators of sustainable development <http://www.un.org/esa/sustdev/worklist.htm>
- United Nations, CSD (2001) *Indicators of sustainable development: Guidelines and methodologies* <http://www.un.org/esa/sustdev/indisd/indisd-mg2001.pdf>
- European Environment Agency, : <http://themes.eea.eu.int/>
- United Kingdom, The department of the environment, transport and the regions (1996) *"Indicators of sustainable development for the United Kingdom"* <http://www.defra.gov.uk/environment/epsim/indics/isdtheor.htm>

Annexe 3 : le paragraphe 640 du plan fédéral de développement durable.

...désignation, en fonction des besoins, d'au moins un fonctionnaire par département ou service qui servira de point focal pour les indicateurs de développement durable et allocation des moyens financiers nécessaires à cette fonction. La tâche de ce(s) fonctionnaire(s) sera de stimuler la production et le suivi des indicateurs pertinents pour le contrôle des activités internes et externes de développement durable du département. Ces indicateurs seront repris dans les notes annuelles de politique générale. Ce(s) fonctionnaire(s) sera (seront) notamment chargé(s) de suivre les indicateurs proposés dans le Plan fédéral de développement durable et de mettre en place, si nécessaire, les mécanismes de collecte de données pour construire ces indicateurs. Ce travail sera appuyé par des programmes de recherche scientifique correspondant aux besoins de la prise de décisions (par exemple pour la définition d'un instrument de politique "macrosocioéconomique" permettant de contrôler les impacts des mesures prises sur la pauvreté) et mené dans des conditions propres à assurer la transparence du processus;



Annexe 4 : Nombre de membres présents et représentés ayant voix délibérative lors de l'assemblée générale du 16 avril 2002

- les 4 président et vice-présidents
- 4 des 6 représentants d'organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement
- 5 des 6 représentants d'organisations non gouvernementales pour la coopération au développement
- les 2 représentants d'organisations non gouvernementales de défense des intérêts des consommateurs
- les 6 représentants d'organisations des travailleurs
- les 6 représentants d'organisations des employeurs
- les 2 représentants des producteurs d'énergie
- 4 des 6 représentants du monde scientifique

Total: 33 des 38 membres ayant droit de vote

Annexe 5 : Réunions pour la préparation de cet avis

Cet avis a été préparé lors des réunions du groupe de travail *Recherche scientifique et développement durable* des 27 juin, 10 septembre, 24 septembre, 8 octobre, 5 novembre, 12 novembre, 6 décembre 2001 et des 21 janvier, 30 janvier, premier février et 14 mars 2002.

Annexe 6 : Participants à la préparation de l'avis

Membres ayant voix délibérative et leurs représentants

- Professor Luc HENS (Vrije Universiteit Brussel, VUB), Président du groupe de travail
- De heer Willy WEYNS (Bond Beter Leefmilieu, BBL), Vice-président du groupe de travail

- Monsieur Tom BAULER (Université libre de Bruxelles, ULB)
- De heer Fons BEYERS (Boerenbond) *
- Madame Isabelle CHAPUT (Fédération des Entreprises de Belgique, FEB)
- Monsieur Luc DE CORDIER (Union wallonne des entreprises, UWE) *
- Madame Anne DE VLAMINCK (Inter Environnement Wallonie, IEW)
- Mevrouw Birgit FREMAULT (Verbond van Belgische Ondernemingen, VBO)
- De heer Jos GYSELS (De Wielewaal) *
- Monsieur Philippe JAMIN (AGORIA)
- De heer Claude KLEIN (Federatie van de Chemische Industrie van België, Fedichem)
- Professeur Jacques KUMMER (Université libre de Bruxelles, ULB)
- Madame Anne PANNEELS (Fédération générale du travail de Belgique, FGTB)
- Madame Edilma QUINTANA (Centre National de Coopération au Développement, CNCD)
- Mevrouw Lut SLABBINCK (Algemeen Christelijk Vakverbond van België, ACV)
- Madame Thérèse SNOY (Inter Environnement Wallonie, IEW)
- Professor Han VERSCHURE (Katholieke Universiteit Leuven, KULeuven)
- Monsieur Alain WILMART (Confédération des Syndicats chrétiens de Belgique, CSC)

* membre du CFDD jusqu'en septembre 2001



- Professeur Edwin ZACCAÏ (Université libre de Bruxelles, ULB)

Membres n'ayant pas voix délibérative et leurs représentants

- De heer Luc BAS (AMINAL)
- De heer Hans BRUYNINCKX (Katholieke Universiteit Leuven, KU Leuven)
- Monsieur Jean-Roger DREZE (Cabinet du Premier ministre)
- Madame Anne FRANKLIN (SSTC)
- Madame Nadine GOUZEE (Bureau fédéral du Plan)
- De heer Erik PAREDIS (Université Gent, UG)
- Monsieur Jean RENAULT (Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture)
- Monsieur Sébastien STORME (Bureau fédéral du Plan)
- Mevrouw Hilde VAN DONGEN (DWTC)
- De heer Marc VAN HEUCKELOM (DWTC)
- De heer Ludo VANONGEVAL (AMINAL)
- Madame Natacha ZUINEN (Bureau fédéral du Plan)

Experts invités

- Mr Stephen HALL (Defra, (Department of Environment, Food and Rural Affairs, UK)
- Madame Françoise ONCLINCX (IBGE-BIM)

Le secrétariat du Conseil

- Madame Patricia DELBAERE, Stagiaire
- Monsieur Marc DEPOORTERE, Collaborateur scientifique
- De heer Jan DE SMEDT, Secrétaire