

Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD)

Avis sur la construction participative d'un tableau de bord du développement durable pour la Belgique

- D'initiative
- préparé par le groupe de travail *recherche scientifique*
- approuvé par l'assemblée générale du 19 février 2004 (voir annexe 1)
- la langue originale de cet avis est le français.

Table des matières

1. Résumé	[a - i]
1.1. Objectifs et contenu de l'avis	[a - b]
1.2. Des exemples étrangers	[c]
1.3. Une procédure de construction du tableau de bord de développement durable	[d - e]
1.4. Quelle structure pour le tableau de bord du développement durable ?	[h - i]
2. Introduction	[1 - 7]
2.1. Un tableau de bord du développement durable est indispensable..	[1 - 4]
2.2. La participation est une condition essentielle de réussite	[5 - 6]
2.3. Une recherche pour nourrir le débat.....	[7]
3. Contexte : du niveau international aux initiatives nationales	[8 - 27]
3.1. De Rio à Aarhus : lier information et participation.....	[8 - 12]
3.2. Les expériences allemande et finlandaise.....	[13 - 21]
3.3. Quelques conclusions pour la Belgique.....	[22 - 27]
4. Les processus de participation	[28 -42]
4.1. Quel niveau de participation ?	[29 - 31]
4.2. Selon quels mécanismes ?	[32]
4.3. Un exemple méthodologique : la méthode de co-élaboration.....	[33 - 34]
4.4. Quelques recommandations pour la Belgique	[35 - 42]
5. Les propositions du CFDD sur la procédure à mettre en place...[43 - 69]	
5.1. La complémentarité des différents niveaux de pouvoir	[46 - 49]
5.2. Un comité de coordination au niveau national.....	[50 - 55]
5.3. La participation de la population.....	[56 - 60]

5.4. La participation des conseils consultatifs	[61 - 63]
5.5. Un rôle pour les assemblées parlementaires	[64 - 65]
5.6. L'intégration des avis et des recommandations par le comité de coordination.....	[66]
5.7. Assurer le suivi.....	[67 - 68]
5.8. Organigramme et agenda de la procédure	[69]
6. Quelques pistes pour structurer le tableau de bord	[70 - 82]
6.1. Quels critères de choix pour les indicateurs ?.....	[70 - 73]
6.2. Quelles pistes pour structurer le tableau de bord ?	[74 - 82]

Annexes

**Annexe 1 : Nombre de membres présents et représentés ayant voix
délibérative lors de l'assemblée générale du 19 février 2004**

Annexe 2 : Réunions pour la préparation de cet avis

Annexe 3 : Participants à la préparation de l'avis

1. Résumé

1.1. Objectifs et contenu de l'avis

[a] Pour assurer la dynamique du développement durable, la Belgique doit se doter d'un tableau de bord national. Ce tableau de bord reprendra une série d'indicateurs clés, permettant de déterminer si la Belgique se dirige vers un développement durable. La construction de ce tableau de bord doit impliquer les autorités des différents niveaux de pouvoir, la population, la société civile et les administrations. Ce projet est à la croisée de plusieurs objectifs stratégiques :

- Rendre le développement durable plus concret pour la population et les acteurs de la société civile
- Dynamiser les collaborations entre les régions, les communautés et l'autorité fédérale sur le terrain du développement durable en vue de stimuler une stratégie nationale de développement durable
- Répondre à nos obligations internationales en termes d'indicateurs

[b] Dans cet esprit, le CFDD a conçu cet avis avec l'intention d'atteindre trois résultats :

- Fournir une analyse des scénarios possibles de construction d'un tableau de bord national du développement durable, à partir d'exemples étrangers existants
- Proposer une procédure concrète au niveau national, avec une attention particulière pour la participation de la population et de la société civile
- Proposer des pistes pour structurer un projet de tableau de bord, notamment les thèmes autour desquels il serait organisé

1.2. Des exemples étrangers

[c] Une première partie de l'avis reprend les grands thèmes exposés dans la recherche commanditée récemment par le CFDD sur les processus participatifs et les indicateurs de développement durable¹. Après avoir rapidement exposé les grandes lignes de Rio, Aarhus et Johannesburg en matière de participation, des expériences nationales de confection d'un tableau de bord national du développement durable sont analysées, en particulier les exemples finlandais et allemand, en vue d'en tirer des leçons pour la Belgique. Les différentes modalités de participation sont également exposées.

¹ Le texte complet du rapport de la recherche est disponible sur le site Internet du Conseil : <http://www.frdo-cfdd.be>

1.3. Une procédure de construction du tableau de bord de développement durable

[d] Pour qu'un tableau de bord national du développement durable existe, les différents niveaux de pouvoir (fédéral, régionaux et communautaires) doivent être impliqués, dans le respect des autonomies et des compétences. Le CFDD propose de confier à un comité de coordination la responsabilité de la mise en œuvre de la procédure. Ce comité composé de représentants des autorités des entités fédérées et du fédéral proposera un premier projet de tableau de bord avec le soutien d'un comité d'experts. Ce projet fera l'objet d'une participation de la population et des conseils consultatifs pertinents.

[e] Sur la participation, le CFDD propose les modalités suivantes :

- Sans exclure d'autres possibilités, le CFDD propose comme modalité de participation de la population, l'organisation d'un forum de citoyens. Les recommandations formulées par ce forum seront communiquées au comité de coordination, aux conseils consultatifs impliqués et aux assemblées parlementaires.
- La participation des conseils consultatifs ayant une expérience en matière de développement durable se déroulera dans un deuxième temps. Leurs avis sont transmis au comité de coordination.

[f] Sur la base des recommandations du forum de citoyens et des avis des conseils consultatifs, le comité de coordination élabore un projet définitif de tableau de bord du développement durable.

[g] Le CFDD estime que le suivi du processus et l'information qui l'accompagne sont deux facteurs essentiels de réussite.

1.4. Quelle structure pour le tableau de bord du développement durable ?

[h] Le CFDD propose dans la dernière partie de son avis quelques pistes pour structurer le tableau de bord du développement durable. Les éléments principaux sont :

- les indicateurs qui constitueront le tableau de bord doivent répondre à des critères scientifiques, sociaux et politiques
- une structure en trois piliers semble recueillir un plus grand accord, d'autres possibilités existant néanmoins
- les interactions entre les trois piliers doivent être reportées dans le tableau de bord

[i] Dans tous les cas, il faudra veiller à prendre en compte :

- la dimension internationale
- le long terme et la préoccupation pour les générations futures
- la dimension institutionnelle

2. Introduction

2.1. Un tableau de bord du développement durable est indispensable

- [1] Le CFDD mène depuis 2001 un travail de réflexion sur les indicateurs de développement durable. Jusqu'à présent, ce travail a été concrétisé dans deux avis approuvés le 16 avril 2002 : l'avis (cadre) sur les indicateurs de développement durable et plusieurs paragraphes du premier avis préparatoire au Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg (les paragraphes 41 à 45 et 9.1 à 9.6).
- [2] Dans ces avis, le CFDD insiste sur le rôle important que les indicateurs ont à jouer dans la promotion d'une politique de développement durable. Ils sont essentiels comme outils de communication, de sensibilisation, de diagnostic et de suivi de la politique. Or, il n'existe pas jusqu'à présent de "tableau de bord" du développement durable en Belgique, que ce soit au niveau national ou fédéral. Des initiatives sont prises néanmoins qui pourraient alimenter la construction d'un tel tableau, comme le travail accompli par le Conseil central de l'Économie, en vue d'établir une liste d'indicateurs de mesure des objectifs de la stratégie de Lisbonne².
- [3] Le CFDD estime que le processus de construction d'un tableau de bord national du développement durable peut constituer une base pour une stratégie nationale de développement durable. La Belgique s'était engagée à Johannesburg à définir une stratégie nationale de développement durable à l'horizon de 2005.
- [4] Un tableau de bord du développement durable serait constitué d'un ensemble d'indicateurs pertinents, compréhensibles et communicables, dans le but de refléter l'évolution de la dynamique d'une société vers le développement durable, autour d'une vision et d'objectifs.

2.2. La participation est une condition essentielle de réussite

- [5] En outre, le CFDD estime dans les paragraphes 45 et 46 de son avis sur les indicateurs de développement durable que *"parce qu'il 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. 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"*.
- [6] Le CFDD estime de plus dans le paragraphe 43 de son (premier) avis préparatoire à Johannesburg que le choix des indicateurs et donc des priorités doit se faire de manière suffisamment transparente et que cette transparence peut être assurée notamment par des processus participatifs. Ceux-ci sont donc un élément important pour contribuer à la pertinence sociétale et politique des indicateurs de développement durable.

² Voir le site Internet du Conseil central de l'Économie : <http://www.ccecrb.fgov.be>

2.3. Une recherche pour nourrir le débat

- [7] Le CFDD avait annoncé dans ce même avis qu'il envisageait d'approfondir cette question dans les mois à venir afin de pouvoir proposer des pistes concrètes pour la mise en place effective d'une dynamique positive entre les processus participatifs et la construction d'une liste d'indicateurs majeurs du développement durable en Belgique. Le CFDD a donc financé une recherche sur le rôle des processus participatifs dans la construction des indicateurs de développement durable. Cette recherche a été menée conjointement par *l'Institut du développement durable (IDD)* d'Ottignies et le *Centrum voor duurzame Ontwikkeling (CDO)* de *l'Universiteit Gent* et s'est clôturée en avril 2003³.

³ Le texte complet du rapport de la recherche est disponible sur le site Internet du Conseil : <http://www.frdo-cfdd.be>

3. Contexte : du niveau international aux initiatives nationales

3.1. De Rio à Aarhus : lier information et participation

[8] Que ce soit dans la Déclaration de Rio ou dans la Convention d'Aarhus, le droit à l'accès à l'information de la population et la participation de celle-ci sont confirmés et mis en relation. Les modalités de cette participation sont les suivantes :

- le droit d'accès à l'information de la population doit être garanti,
- une fois l'information reçue, la population doit pouvoir exprimer ses préoccupations, que ce soit directement, indirectement ou par l'intermédiaire d'organes représentatifs,
- Les préoccupations exprimées doivent être prises en compte par les pouvoirs publics.

[9] Ainsi, l'article 10 de la Déclaration de Rio énonce que "La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré". Le chapitre 40 d'Action 21 explicite cette nécessité et appelle au développement d'indicateurs de développement durable. La Commission du développement durable des Nations Unies œuvre en ce sens depuis 1993, notamment pour construire une liste d'indicateurs de développement durable, consensuelle au niveau mondial.

[10] La Convention d'Aarhus est basée sur trois piliers :

- le droit du public à l'accès à l'information en matière d'environnement
- le droit du public à participer au processus de prise de décision
- le droit d'accéder à la justice

La Convention énonce dans ses articles 6, 7 et 8 la nécessité d'une participation du public dans certains cas (énumérés dans son annexe 1). Certains thèmes de la Convention d'Aarhus ont été intégrés dans la directive européenne du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement (directive 2003/4/CE).

[11] Le plan d'application du Sommet mondial de Johannesburg approuvé en septembre 2002 exprime tout au long de ses chapitres la volonté de promouvoir la participation effective des populations. Il insiste notamment sur la participation des femmes. Ainsi, un des objectifs du cadre institutionnel du développement durable exposé dans le chapitre XI est de "*renforcer la participation et la contribution effectives de la société civile et des autres protagonistes pertinents à l'application d'Action 21, et promouvoir la transparence et une large participation du public*"(139.g). Le plan rappelle que "*tous les pays devraient encourager la pleine participation des citoyens à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques relatives au développement durable*" (164)

[12] Sur la base de ces principes, plusieurs listes d'indicateurs ont été élaborées par des instances internationales.

3.2. Les expériences allemande et finlandaise

- [13] Aussi bien en termes d'élaboration de stratégies que d'indicateurs, ces initiatives ne peuvent se substituer aux développements propres de chaque pays qui souhaite traduire le DD d'une manière pertinente sur son niveau. Ainsi, complémentirement à la dynamique internationale, plusieurs pays ont confectionné des listes nationales d'indicateurs de développement durable. Ce mécanisme est souvent accompagné de processus participatifs. On peut trouver dans le texte du chapitre 3 de la recherche commanditée par le CFDD la description de quelques exemples européens. Sont ainsi décrites les expériences qui ont eu lieu en France, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en Suisse, en Allemagne et en Finlande.
- [14] Ce sont peut-être les deux derniers pays qui ont mis en place la procédure la plus intéressante pour la Belgique tant pour la participation que pour la confection de la liste d'indicateurs. La Finlande fournit le modèle d'un pays où le développement durable fait partie de la culture collective, l'Allemagne qui présente une structure fédérale a produit une liste d'indicateurs qui tente d'intégrer les différentes dimensions du développement durable. Ces deux pays se caractérisent aussi par une société civile structurée et représentée à différents niveaux de pouvoir. Dans les deux cas, la participation n'a été mise en place qu'au moment de l'approbation des listes. L'influence des processus participatifs était donc relativement limitée.

3.21. L'expérience finlandaise

- [15] La stratégie finlandaise de développement durable s'articule sur un dialogue permanent entre société civile et pouvoirs publics, un plan national de développement durable et des agendas 21 locaux.
- [16] La Commission nationale finlandaise du développement durable créée en 1993 et présidée par le premier ministre regroupe entre autres des membres du gouvernement, des représentants de la société civile, du parlement et des autorités locales. Cette Commission a initié le projet d'une liste relativement restreinte d'indicateurs de développement durable, avec deux fonctions essentielles :
- l'aide à la prise de décisions
 - l'information du citoyen
- [17] Plusieurs actions ont permis de construire la liste en 28 mois:
- La constitution d'un réseau d'experts venant des administrations, et d'organismes publics ou semi-publics ainsi que de membres du Conseil consultatif finlandais de développement durable.
 - L'identification des principaux thèmes du développement durable, à partir des axes du Plan national de développement durable, des agendas 21 locaux et des grands sujets du développement durable au niveau international.
 - L'établissement sur la base de ces thèmes d'une première liste de 99 indicateurs soumise aux commentaires sur un site internet et discutée lors d'un séminaire.
 - La Construction de la liste définitive de 20 indicateurs.
- [18] L'existence d'une véritable culture de développement durable dans la société finlandaise et d'un processus parallèle de constitution d'indicateurs dans les 452 communes finlandaises (baromètre environnemental) ont joué un rôle essentiel pour favoriser l'implication de la population dans ce processus. Du point de vue technique, l'existence d'une base de données centralisée gérée par un service statistique a été aussi un facteur de réussite.

3.22. L'expérience allemande

- [19] Le Conseil consultatif allemand du développement durable a exprimé dès sa création en 2001 la nécessité de mettre sur pieds une liste d'indicateurs de développement durable. Cette demande a été reprise par un comité regroupant des représentants de différents cabinets ministériels (ce comité est appelé "*Gouvernement vert de l'Allemagne*").
- [20] La construction de la liste a été couplée à l'élaboration d'une stratégie nationale de développement durable. Les indicateurs ont été choisis à partir de la définition du développement durable du rapport Brundtland. Sur la base de cette définition, des objectifs concrets et si possible mesurables ont été déterminés ; ces objectifs concernent tant les besoins de la population que les limitations de capacité de l'environnement à répondre à ces besoins. Quatre domaines prioritaires ont été identifiés : l'équilibre entre les générations, la qualité de la vie, la cohésion sociale et la responsabilité internationale.
- [21] Un groupe de travail interministériel sur les indicateurs de développement durable prépare avec l'aide d'un groupe de recherche "développement d'indicateurs de développement durable " et en association avec les Länder un premier document de travail qui est amendé par le Conseil consultatif du développement durable. On aboutit à un draft qui est alors soumis à la population via internet (forum internet "*Dialogue sur le développement durable*") et discuté dans des réunions avec des ONG.

3.3. Quelques conclusions pour la Belgique

3.31. les difficultés à rencontrer

- [22] Pour initier la construction d'un tableau de bord du développement durable en Belgique, plusieurs défis devraient être rencontrés :
- La complexité d'une approche où différents aspects (économique, social, environnemental, institutionnel) sont pris en compte, ce qui nécessite de lier les différents domaines de l'action publique.
 - Une certaine tension entre la nécessité d'une intégration des différents piliers du développement durable et le partage des compétences sur ces piliers.
 - L'absence de hiérarchie entre le pouvoir fédéral et les entités fédérées : des collaborations sont donc indispensables entre les différents niveaux de pouvoir.
 - La difficulté pour le citoyen de lier le local au global et de faire intervenir le long terme: il existe souvent plus d'intérêt pour les problématiques locales proches du quotidien que pour des questions concernant des pays éloignés ou se posant à l'échelle planétaire.
 - Couplée à cette difficulté, la mauvaise perception par le citoyen de la complexité institutionnelle : il lui est parfois malaisé de percevoir ce qui relève des compétences des différents niveaux de pouvoir.
 - La nécessité d'un effort d'information double : présenter une image intégrée du développement durable et éclairer les différents niveaux de responsabilités
 - La nécessité de satisfaire à des obligations internationales en matière d'indicateurs doit encourager l'établissement de synergies entre pouvoir fédéral et entités fédérées.
 - Néanmoins, des méthodologies différentes tant dans la confection des indicateurs que dans l'établissement des données risquent d'aboutir à des pertes d'efficacité

lorsqu'il s'agira de réunir des données en vue de les soumettre aux institutions internationales.

3.32. *les facteurs de réussite*

- [23] Néanmoins, plusieurs éléments rendent le processus envisageable en Belgique, entre autres :
- l'existence d'une société civile structurée, participant aux processus décisionnels dans différentes instances,
 - l'existence d'expériences locales réussies,
 - un bon niveau scientifique en matière d'indicateurs,
 - une expérience en matière de consultation publique,
 - l'existence aux différents niveaux de pouvoir de plusieurs plans élaborés dans la ligne du développement durable,
 - l'existence d'une coopération institutionnelle nationale efficace par exemple en matière de données et d'indicateurs environnementaux (au sein du Comité de Coordination de la Politique internationale de l'environnement, CCPIE).

3.33. *Un cadre fédéral existant : la loi de 1997 sur le développement durable*

- [24] La Loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable met en place une structure participative et annonce la consultation de la population sur le Plan fédéral de développement durable (les modalités de celle-ci sont définies dans l'Arrêté royal du 9 janvier 2000 fixant les règles générales pour la consultation de la population sur l'avant-projet de plan fédéral de développement durable).
- [25] Le Plan fédéral de développement durable de 2000 rappelle dans son paragraphe 29 la nécessité de l'implication du citoyen et des grands groupes sociétaux dans le processus décisionnel.
- [26] Les rapports fédéraux sur le développement durable (de 1999 et 2003) ébauchent des exemples d'indicateurs de développement durable au niveau fédéral.

3.34. *Des initiatives régionales et locales*

- [27] L'analyse des expériences allemande et finlandaise montre qu'une dynamique politique locale de développement durable (agendas 21 locaux par exemple) est un facteur de soutien important pour un processus politique à un niveau géographique supérieur. Des expériences en ce sens existent déjà en Belgique (voir recherche) ; des leçons utiles peuvent en être tirées.

4. Les processus de participation

[28] Différentes formes, degrés et mécanismes de participation peuvent être envisagés, différents objectifs peuvent lui être assignés, différents acteurs peuvent y être impliqués. Il est important de se donner un cadre conceptuel simplifié, avant de commencer la discussion sur l'implémentation d'un processus participatif. Des informations plus détaillées sur ces différents points peuvent être trouvées dans l'étude réalisée à la demande du CFDD.

4.1. Quel niveau de participation ?

[29] Plusieurs niveaux d'implication des participants au processus de construction d'une décision existent, allant d'une simple information à une situation de co-décision (voir page 40 de l'étude).

	Information	Le participant reçoit de l'information de l'autorité
Premier degré de participation : les avis sont collationnés	Invitation	Le participant potentiel est invité à donner son avis de manière volontaire
	Consultation	L'autorité va solliciter l'avis des participants en prenant à sa charge le soin de le recueillir
Deuxième degré de participation : l'objectif est de construire un consensus	Délibération	Le participant prend part à une délibération avec les autres parties prenantes (y compris le décideur)
	Décision	Le participant prend part effectivement à la construction de la décision finale

[30] L'information seule ne peut pas être considérée comme un processus participatif. De plus, plusieurs modalités peuvent exister, selon que le cadre soit figé par le commanditaire du processus ou puisse être modifié selon la volonté des participants.

[31] Le CFDD avait déjà travaillé sur le concept de consultation dans son avis du 20 mai 2003 sur la nécessité de développer une stratégie de consultation et recommandations pour la consultation sur l'avant-projet du 2^{ème} Plan fédéral de développement durable (la définition de la consultation avait été donnée dans le paragraphe 10). Pour mémoire, le CFDD avait proposé que soit élaboré "*un code de bonne pratique, comportant certaines règles à respecter lors des consultations (objectifs, groupes cibles, procédure), et qu'un agenda annuel des différentes consultations soit coordonné par le Parlement fédéral et communiqué au public*".

4.2. Selon quels mécanismes ?

[32] L'objectif du processus participatif et donc le niveau de participation désiré ou faisable, détermine les mécanismes à mettre en place. Chacune des possibilités a également un coût différent, en termes d'engagements et de budgets. Ce coût n'est cependant pas nécessairement corrélé avec la profondeur du niveau de participation désiré (voir le tableau 2 de la page 44 de l'étude.) :

- Le sondage non délibératif,
- L'enquête publique,

- Le conseil consultatif,
- Le jury citoyen,
- Le sondage délibératif,
- Le télévote,
- Le référendum exécutoire.

4.3. Un exemple méthodologique : la méthode de co-élaboration

[33] La méthode du "co-design" (connue aussi sous le nom de *co-élaboration* ou en néerlandais *participatieve opmaak*) exposée dans le texte de l'étude financée par le CFDD et appliquée au niveau urbain en Flandre, ne semble pas directement applicable à la construction d'un tableau de bord du développement durable au niveau fédéral ou national, principalement à cause du nombre d'acteurs à impliquer et de la complexité potentielle de la procédure. Néanmoins, plusieurs éléments de cette méthode qui a montré des résultats très intéressants au niveau local sont potentiellement utiles pour développer une procédure participative.

[34] Rappelons brièvement que cette méthode décompose en plusieurs phases la procédure de construction d'indicateurs :

- la phase de conceptualisation, construction d'une vision : arriver à un consensus satisfaisant entre les différents acteurs sur ce qu'est le développement durable. Cette phase se concrétise dans un texte de vision, structuré autour d'objectifs et d'intentions par thèmes ;
- la phase de co-élaboration des indicateurs : lier les objectifs et intentions à des indicateurs clés. Cette phase aboutit, avec l'aide d'experts à un premier projet de liste (longue) d'indicateurs ;
- l'analyse de disponibilité des données en vue d'alimenter la liste d'indicateurs ;
- le retour vers les acteurs : sélection finale des indicateurs sur la base des deux phases précédentes afin d'aboutir à une liste restreinte.

4.4. Quelques recommandations pour la Belgique

[35] Il faut tenir compte de plusieurs conditions nécessaires à la réussite des processus participatifs, tant au niveau technique qu'au niveau de leurs objectifs.

4.41. Assurer le pilotage du processus

[36] Une seule entité institutionnelle doit recevoir la responsabilité de piloter et de coordonner l'ensemble du processus de participation.

[37] Un agenda précis et réaliste pour la participation doit être établi.

4.42. Injecter de l'expertise tout au long de la participation

[38] Pour que le processus de participation soit efficace et utile, une expertise suffisante doit être mobilisée :

- pour aider à la construction de la vision d'avenir commune, en fonction de laquelle les priorités seront déterminées,

- pour articuler la vision avec une liste d'indicateurs, en fonction de la disponibilité des données et des contraintes techniques,
- pour faciliter la communication et la compréhension des enjeux par tous les participants.

4.43. Impliquer la population

[39] Impliquer la population dans le processus est un facteur important de soutien et de réussite du projet. En ce qui concerne le choix des modalités d'implication de la population, les critères suivants devraient être pris en compte :

- la participation doit se faire à un coût acceptable,
- il faut veiller à dégager un échantillon représentatif des différentes couches sociales de la population. L'invitation à s'exprimer (comme l'enquête publique) présente comme risque potentiel que seuls les citoyens les plus motivés ou les plus concernés vont s'impliquer,
- comme la technicité du sujet est élevée, une information correcte et accessible doit être fournie tout au long du processus.

[40] Une publicité et un suivi de ce processus doivent être assurés pour renforcer la base sociale du développement durable en Belgique.

4.44. Associer les conseils consultatifs au processus

[41] La Belgique présente l'avantage de disposer de différentes instances où des acteurs de la société civile sont représentés. Différents conseils consultatifs (tant au niveau fédéral que régional ou communautaire) ayant une expertise en matière de développement durable devraient être associés au processus.

4.45. Garantir la transparence du processus et assurer un suivi des décisions

[42] Cette condition est essentielle pour garantir la crédibilité du processus : les différents participants doivent recevoir une garantie que leurs contributions seront prises en compte, sous peine qu'ils se sentent frustrés, voire manipulés.

5. Les propositions du CFDD sur la procédure à mettre en place

[43] Le CFDD estime utile de proposer une procédure concrète minimale de construction d'un tableau de bord du développement durable pour la Belgique. Cette proposition minimale peut être complétée ou adaptée selon plusieurs variantes, comme par exemple :

- l'organisation en amont du processus d'une participation préalable de la population sur les thèmes et les problématiques pour aider à déterminer une vision du développement durable,
- l'implication des assemblées parlementaires dès le début de la procédure.

Il faut néanmoins veiller à ce que la procédure reste réalisable et puisse s'accomplir dans un délai acceptable.

[44] Les modalités précises de cette procédure feront l'objet d'une négociation politique, en vue de l'atteinte d'un accord entre toutes les parties intéressées.

[45] La procédure préconisée par le CFDD se caractérise par deux grands principes :

- Elle aura lieu au niveau national et impliquera donc les autorités fédérales et les entités fédérées, dans le respect des compétences de chaque niveau de pouvoir.
- La participation de la population et de conseils consultatifs est un élément essentiel de la procédure.

5.1. La complémentarité des différents niveaux de pouvoir

[46] Les différents niveaux de pouvoir construisent déjà des listes d'indicateurs, selon les domaines d'action de leur politique. Dans la logique fédérale belge, chaque entité garde l'initiative dans les domaines qui relèvent de ses compétences.

[47] Au niveau fédéral par exemple, des indicateurs de développement durable peuvent être établis sur la base du plan fédéral de développement durable, selon les grands thèmes et actions qui structurent ce plan, à condition bien entendu que ceux-ci soient vraiment pertinents pour la promotion du développement durable en Belgique. Ces indicateurs permettraient ainsi de faire une évaluation de l'état d'avancement de la politique vers les objectifs déterminés dans le Plan fédéral. Vu les compétences institutionnelles du niveau fédéral, ils ne constituent cependant pas ce que l'on pourrait appeler un tableau de bord du développement durable.

[48] Le CFDD pense qu'une approche limitée au cadre fédéral est insuffisante. Développer une stratégie de développement durable plus large suppose d'impliquer les niveaux fédéral, régionaux et/ou communautaires. De telles synergies existent déjà pour des thèmes liés au développement durable, comme par exemple, les inventaires d'émission de gaz à effet de serre ou les indicateurs structurels européens, qui prennent en compte des exigences internationales.

[49] Le CFDD estime qu'il est possible de coordonner des indicateurs fédéraux et des indicateurs communs aux régions et/ou communautés, notamment en terme de données et de méthodologie en vue de mettre au point une liste nationale (fédéral, régions et communautés) belge d'indicateurs de développement durable, qui prendra la forme d'un tableau de bord.

5.2. Un comité de coordination au niveau national

- [50] Quel que soit le processus choisi comme étant le plus adéquat, le CFDD estime qu'un acteur unique doit recevoir le mandat clair d'assumer la responsabilité de la mise en œuvre et de la coordination de la procédure. Le CFDD propose donc la mise sur pieds d'un comité national de coordination entre pouvoir fédéral et entités fédérées sur les indicateurs de développement durable en vue d'aboutir à une liste concertée d'indicateurs de développement durable, en veillant à respecter l'autonomie des différents pouvoirs. Cette synergie peut être formalisée à l'aide de plusieurs instruments existants. Les autorités détermineront quelle est la forme juridique la plus adéquate à donner à ce comité.
- [51] Ce comité devrait répondre aux caractéristiques suivantes :
- il sera présidé par une personnalité de haut niveau
 - il sera constitué d'un groupe restreint de représentants des gouvernements des entités fédérées et du fédéral
 - il veillera à impliquer tous les acteurs concernés dès le début du processus et pilotera la phase de participation
 - il sera soutenu par un comité d'experts issus des milieux scientifiques et des différentes administrations et instituts de recherche fédéraux et régionaux
 - il assurera le suivi (voir le chapitre 5.7)

5.21. Le comité fera une proposition de structure de tableau de bord

- [52] Le comité proposera une liste étendue de thèmes et de sous-thèmes et/ou d'indicateurs de développement durable. Cette liste sera établie sur la base de priorités et d'objectifs politiques. Elle recouvrira les différents aspects du développement durable et donc nécessairement les compétences de plusieurs niveaux de pouvoir.

5.22. Une vision cohérente et structurée

- [53] Le comité de coordination se prononcera sur un ensemble de priorités politiques et donc directement ou indirectement dégagera une vision d'avenir. L'existence d'une telle vision est un des facteurs de réussite du projet.
- [54] Le travail de construction qui aurait lieu au sein du comité de coordination devrait idéalement :
- dégager des thèmes prioritaires et de grands objectifs,
 - aboutir à un cadre de pensée concret sur la signification du développement durable pour la Belgique,
 - s'inscrire dans une cohérence avec les stratégies politiques de développement durable existant aux différents niveaux de pouvoir, en tenant compte des plans existants (que ce soit au niveaux régional, national ou fédéral) et des stratégies définies aux niveaux européen et international.

[55] Le CFDD estime utile de rappeler ici les cinq grands principes qui peuvent servir de guides pour des actions de développement durable, tels que définis dans le Plan fédéral de développement durable 2000-2004 (on se reportera également aux deux rapports fédéraux sur le développement durable rédigés par la *task force* développement durable du Bureau fédéral du Plan). Ces principes pourraient servir de jalons pour la constitution de cette vision :

- La conscience planétaire, une responsabilité commune, mais différenciée
- La vision à long terme, l'équité entre les générations actuelles et les générations futures
- L'intégration des différentes dimensions du développement durable, ce qui suppose un décloisonnement entre les politiques...
- La reconnaissance des incertitudes scientifiques
- L'information et la participation des citoyens (bonne gouvernance)

5.3. La participation de la population

[56] La participation de la population apporte plusieurs plus-values :

- elle permet d'impliquer des groupes sociaux non représentés dans les conseils consultatifs,
- elle contribue à une transparence du processus et à une certaine forme de légitimité démocratique,
- elle permet de tester la pertinence du projet auprès des citoyens,
- elle améliore la qualité des décisions qui seront prises, en apportant un supplément d'expertise et d'expériences,
- elle facilite dans un certaine mesure l'atteinte d'un consensus.

[57] Les indicateurs en général se caractérisent par une certaine complexité, ceci plaide pour des processus de participation plus appropriés.

5.31. *Un forum de citoyens*

[58] Sans exclure d'autres modalités de participation de la population, le CFDD est d'avis que la formule d'un forum de citoyens est une des plus pertinentes, pour les raisons suivantes :

- **Légitimité** : il est possible de s'assurer techniquement d'une bonne représentativité de l'échantillon retenu.
- **Efficacité** : le coût est réduit par rapport à d'autres formules de participation de la population.
- **Transparence** : il est possible d'informer correctement les participants, afin qu'ils puissent se prononcer en connaissance de cause.
- **Implication** : il est possible de parvenir à des propositions de consensus et de construire un accord pouvant être concrétisé dans un ensemble de recommandations.

5.32. Les modalités

[59] Cette formule pourrait être structurée selon les étapes suivantes⁴ :

- Composition du forum sur une base aléatoire, en vue d'assurer une représentativité de l'échantillonnage
- Initiation pédagogique des membres du forum à la problématique du développement durable et des indicateurs par des experts scientifiques et des représentants de la société civile : il est essentiel que les différents points de vue puissent être exprimés de façon équilibrée, afin que les membres du forum disposent d'une information complète et objective et puissent émettre leurs recommandations en connaissance de cause.
- Premières discussions entre les membres du forum sur le projet proposé par le comité de coordination
- Possibilité pour les membres du forum de convoquer des experts témoins sur des thèmes et questions précis
- Délibérations en vue d'atteindre un consensus et rédaction des recommandations

[60] Il est important que les participants au forum identifient correctement que le commanditaire de leur mission est le comité de coordination et que ce commanditaire les informe de la façon dont leurs recommandations seront prises en compte.

5.4. La participation des conseils consultatifs

[61] Après que les recommandations issues du forum de citoyens auront été déposées, différents conseils consultatifs traitant du développement durable, tant au niveau fédéral que des entités fédérées seront impliqués. En ce qui concerne le niveau fédéral, le CFDD est l'instance la plus pertinente à consulter. La loi de 1997 lui attribue en effet la mission d'émettre des avis sur "*toutes mesures relatives à la politique fédérale de développement durable prises ou envisagées par l'autorité fédérale*". Le CFDD présente une composition très large, et la plupart des groupes sociaux y sont représentés. Une collaboration entre les différents conseils pertinents (selon leurs compétences et leurs spécificités).augmentera la qualité du tableau de bord.

[62] A ce stade de la participation, l'implication des conseils consultatifs s'impose pour les raisons suivantes :

- elle permet de tester la pertinence du projet auprès des acteurs de la société civile,
- elle améliore la qualité des décisions qui seront prises, en apportant les expertises propres aux conseils consultatifs et aux acteurs de la société civile organisée,

⁴ En ce qui concerne les modalités pratiques de fonctionnement du forum, le CFDD attire l'attention sur les points suivants :

- les membres devraient participer sur une base volontaire
- une compensation financière devrait leur être accordée (notamment pour couvrir les frais causés par l'arrêt éventuel de leur activité professionnelle)
- le lieu où le forum tiendra ses séances devrait avoir un poids symbolique, par exemple le parlement fédéral
- le forum devrait pouvoir se tenir dans les différentes langues nationales, des modalités plus pratiques peuvent néanmoins être envisagées (le parlement fédéral dispose de possibilités de traduction)

- elle peut faciliter dans une certaine mesure l'atteinte d'un consensus,
- elle permet d'augmenter le soutien au développement durable des différents stakeholders.

[63] Les conseils impliqués se prononcent sur le projet de tableau de bord du développement durable et sont informés des recommandations émises par le forum de citoyens.

5.5. Un rôle pour les assemblées parlementaires

[64] Le CFDD estime important que les assemblées parlementaires soient impliquées dans le processus et que le projet y soit aussi discuté. Les recommandations du forum de citoyens et des conseils consultatifs devraient leur être transmises.

[65] Il serait souhaitable par ailleurs de leur confier un rôle dans le cadre du contrôle de la politique, les indicateurs étant aussi des outils permettant d'exercer cette fonction.

5.6. L'intégration des avis et des recommandations par le comité de coordination

[66] Le comité de coordination est chargé de l'intégration des recommandations du forum de citoyens et des avis des différents conseils consultés. C'est à lui que revient d'opérer les arbitrages en vue d'aboutir à un tableau de bord définitif.

5.7. Assurer le suivi

5.71. Informer les participants

[67] Un suivi de la procédure doit être garanti pour que toutes les parties participantes au processus puissent se rendre compte de la façon dont les recommandations et avis sont pris en compte. Ce rôle est assumé par le comité de coordination.

5.72. Assurer la continuité du processus

[68] Le processus doit être garanti non seulement dans sa confection, mais également sur le long terme. Il convient ainsi d'assurer :

- la continuité des structures chargées de la confection de la liste d'indicateurs et de la coordination des méthodologies,
- la publicité de la liste, en en garantissant la neutralité et la qualité scientifique.

5.8. Organigramme et agenda de la procédure

[69] Le schéma suivant donne une structure de base des étapes par lesquelles le projet pourrait passer. Comme indiqué précédemment, des variantes peuvent être envisagées.

Étape	Qui?	Quoi ?
1	Le comité de coordination	<ul style="list-style-type: none"> • Détermine les thèmes et sous-thèmes et/ou les indicateurs correspondants, explicite les objectifs et les priorités politiques • Établit un premier projet pour l'élaboration d'un tableau de bord du développement durable
2	Le comité d'experts	<ul style="list-style-type: none"> • Assure que le projet réponde aux critères de bonne communication et de pertinence scientifique • Facilite la participation, en assurant une information vulgarisée à destination des participants
3	Le forum de citoyens	<ul style="list-style-type: none"> • Émet des recommandations sur le tableau de bord
4	Les conseils consultatifs impliqués	<ul style="list-style-type: none"> • Se prononcent sur le projet de tableau de bord, en émettant un avis • Disposent des recommandations du forum de citoyens
5	Le comité de coordination	<ul style="list-style-type: none"> • Collecte les résultats de la participation et établit un tableau de bord définitif sur la base des recommandations des différents participants • Communique les résultats de cette intégration aux participants • Assure le suivi
6	Les assemblées parlementaires	<ul style="list-style-type: none"> • Débattent le projet • Assurent leurs fonctions de contrôle

6. Quelques pistes pour structurer le tableau de bord

6.1. Quels critères de choix pour les indicateurs ?

[70] Avant de se prononcer sur la structure du tableau de bord, le CFDD tient à rappeler quels critères devraient être respectés par les différents indicateurs appelés à le constituer. La plupart de ces points ont été développés dans l'avis du CFDD sur les indicateurs de développement durable du 16 avril 2002.

6.11. Des critères de validité scientifique

[71] Chaque indicateur qui constituera le tableau de bord de développement durable doit être scientifiquement valide. Les indicateurs choisis doivent ainsi satisfaire idéalement un certain nombre de critères, à savoir :

- 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 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.

6.12. Des critères de pertinence sociétale

[72] Les indicateurs qui seraient choisis pour constituer le tableau de bord devraient répondre parallèlement à des critères en terme

- de transparence : les hypothèses de constitution des indicateurs sont clairement spécifiées
- de capacité de communication et de sensibilisation : des indicateurs qui rendent le développement durable plus concret sont à favoriser dans le choix. Chaque indicateur doit constituer un message
- d'adéquation avec les grandes préoccupations de la société

6.13. Des critères de pertinence politique

[73] Deux préoccupations de nature plus politique devront aussi être rencontrées. La liste doit contribuer à :

- satisfaire aux obligations internationales de la Belgique en terme d'indicateurs
- aider le fédéral, les régions et les communautés à se doter d'indicateurs pertinents pour leurs compétences

6.2. Quelles pistes pour structurer le tableau de bord ?

[74] Sans autre objectif que d'esquisser une analyse exploratoire des différentes possibilités, le CFDD propose ci-dessous quelques pistes pour structurer un tableau de bord, notamment les thèmes qui devraient y être abordés

6.21. Piste 1 : partir des grands thèmes de la liste des indicateurs structurels européens

[75] Il s'agit ici de reprendre les thèmes énoncés pour les indicateurs structurels européens, à savoir :

- l'économie et l'emploi
- la cohésion sociale
- l'environnement
- la recherche et l'innovation

[76] Il conviendrait d'ajouter quatre thèmes absents dans la liste des indicateurs européens :

- La santé publique,
- La capacité de gouvernance,
- L'éducation et la culture,
- Les relations nord-sud et la coopération au développement

[77] Cette proposition pragmatique présente l'avantage d'être déjà constituée, en tout cas partiellement. L'approche adoptée au niveau européen souffre néanmoins de plusieurs inconvénients :

- elle traite des différents piliers du développement durable de manière trop séparée.
- elle ne permet pas de développer une vision d'un développement durable propre au niveau belge, car elle est le résultat de négociations intergouvernementales, guidées par les contraintes qui se présentent au niveau européen, dont le niveau des compétences européennes et le principe de subsidiarité.
- elle ne laisse pas de place aux processus participatifs bottom-up

6.22. Piste 2 : partir des objectifs du rapport Brundtland et s'inspirer de l'approche allemande

[78] Il s'agit ici de mesurer à la fois les niveaux actuels de prospérité, de cohésion sociale et d'état de l'environnement, et de les mettre en perspective avec leur durabilité. Quatre thèmes ont donc été mis en exergue :

- L'équilibre entre les générations, la gestion durable des ressources (y compris un ou des indicateurs de découplage)
- La qualité de la vie : la prospérité économique, l'environnement, la sécurité, l'éducation et l'emploi
- La cohésion sociale : éviter la pauvreté et l'exclusion, permettre à chacun de participer à la vie politique et sociale

- La responsabilité internationale : la coopération au développement, l'aide humanitaire, la protection internationale de l'environnement et la sécurité internationale

[79] Cette approche présente l'avantage d'être explicitement liée à une vision du développement durable exprimée en termes de besoins et de satisfactions de ces besoins, mais elle s'écarte de la structure conventionnelle en trois piliers, acceptée par toutes les parties, pour sa facilité et sa compréhension.

6.23. Piste 3 : les piliers du développement durable

[80] La structure des trois piliers du développement durable est devenue classique. Elle présente le grand avantage d'être compréhensible par tous et d'avoir acquis ainsi un statut de paradigme. Une telle structure a d'ailleurs été reprise en Finlande et en Grande-Bretagne. Évidemment, son inhérente simplification ne permet que de représenter le développement durable d'une manière très simplifiée et partielle. Ainsi, il conviendrait de soigner particulièrement la représentation des interactions entre les trois piliers, comme par exemple des indicateurs de découplage entre croissance économique et utilisation de ressources naturelles.

Figure 1 : les trois piliers du développement durable et les domaines d'interactions (d'autres dénominations des piliers sont possibles, comme par exemple "conservation des ressources", "production de richesses utiles" et "bien-être social")

[81] A titre d'exemple, le tableau de bord pourrait ainsi être constitué de

- Trois sets d'indicateurs reflétant la dynamique propre de chaque pilier dans le sens du développement durable
- Trois sets d'indicateurs reflétant la dynamique des interactions entre pilier, c'est-à-dire économique - environnement, économique- social et social- environnement

Il conviendrait d'ajouter deux thèmes plus transversaux :

- Les relations nord-sud (éventuellement en lien avec l'interaction économique – social)
- Les aspects du développement durable liés à la capacité de gouvernance.

6.24. Conclusion

[82] Dans tous les cas, les conditions suivantes devraient être remplies :

- le tableau de bord doit être structuré selon une vision du développement durable,
- le tableau de bord doit être couplé avec les stratégies existantes de développement durable,
- les indicateurs doivent se retrouver en nombre relativement limité
- et ils doivent être facilement compréhensibles et communicables

Annexes

Annexe 1. Nombre de membres votants présents et représentés lors de l'assemblée générale du 19 février 2004

3 des 4 président et vice-présidents :

T. Rombouts, A. Panneels, R. Verheyen.

5 des 6 représentants d'ONG pour la protection de l'environnement :

V. Kochuyt (Birdlife Belgium), G. Lejeune (World Wide Fund for Nature - Belgium, WWF), J. Turf* (Bond Beter Leefmilieu, BBL), W. Trio (Greenpeace Belgium), D. Van Eeckhout (Inter-Environnement Wallonie).

2 des 6 représentants d'ONG pour la coopération au développement :

B. Bode (Broederlijk Delen), G. Fremout (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO).

1 des 2 représentants d'ONG de défense des intérêts des consommateurs :

C. Rousseau (Centre de Recherche et d'Information des Organisations des Consommateurs, CRIOC)

4 des 6 représentants d'organisations des travailleurs :

J. Decrop (Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique, CSC), I. Dekelper (Syndicat libéral, CGSLB), B. Melckmans (Fédération Générale du Travail de Belgique, FGTB), D. Van Daele (Fédération Générale du Travail de Belgique, FGTB)

6 des 6 représentants d'organisations des employeurs :

C. Bosch (Federatie Voedingsindustrie, FEVIA), A. Deplae* (Union des Classes moyennes, UCM), C. Klein (Fedichem), M. -L. Semaille (Fédération wallonne de l'Agriculture, FWA), P. Vanden Abeele (Unie van Zelfstandige Ondernemers, UNIZO), B. Velge* (Fédération des entreprises de Belgique, FEB).

les 2 représentants des producteurs d'énergie :

H. De Buck (Electrabel), D. Rigaux (Samenwerkende vennootschap voor Productie van Electriciteit, SPE).

5 des 6 représentants du monde scientifique :

L. Hens (Vrije Universiteit Brussel, VUB), L. Lavrysen (Universiteit Gent, UG), J.-P. van Ypersele (Université Catholique de Louvain, UCL), H. Verschure (Katholieke Universiteit Leuven, KU Leuven), E. Zaccà (Université Libre de Bruxelles, ULB).

Total: 28 des 38 membres ayant droit de vote

Annexe 2. Réunions de préparation de cet avis

Cet avis a été préparé lors des réunions du groupe de travail *Recherche scientifique et développement durable* des 2 avril, 13 mai, 2 juillet, 4 et 18 septembre, 13 octobre, 20 novembre, 8 décembre 2003 et du 20 janvier 2004. La réunion du 20 novembre a pris la forme d'un séminaire interne ouvert à tous les membres du CFDD.

* L'arrêté royal de nomination de ces membres n'était pas encore signé le 19 février 2004

Annexe 3. Personnes qui ont collaboré à la préparation de cet avis

Membres ayant voix délibérative et leurs représentants

- Professor Luc HENS (Vrije Universiteit Brussel, VUB), Président du groupe de travail
- Monsieur Tom BAULER (Université libre de Bruxelles, ULB)
- De heer Dirk CARREZ (Fedichem)
- De heer Geert FREMOUT (VODO)
- De heer Steven GEIRNAERT (Bond Beter Leefmilieu, BBL)
- Professeur Jacques KUMMER (Université libre de Bruxelles, ULB)
- Madame Edilma QUINTANA (Centre National de Coopération au Développement, CNCD)
- Monsieur Pierre VANDENKERCKHOVE (AGORIA)
- De heer Tom WILLEMS (ACV)

Conseillers scientifiques du Conseil

- Madame Marie-Paule KESTEMONT (Université catholique de Louvain, UCL)
- Madame Jacqueline MILLER (Université libre de Bruxelles, ULB)

Membres n'ayant pas voix délibérative et leurs représentants

- Monsieur Sébastien STORME (Bureau fédéral du Plan)
- De heer Marc VAN HEUCKELOM (POD Wetenschapsbeleid)

Experts invités

- Monsieur Paul-Marie BOULANGER (Institut pour un développement durable, IDD)
- De heer Bart DE RIDDER (Centrum voor duurzame ontwikkeling, CDO)
- Monsieur Pierre-Yves THOMAS (Institut pour un développement durable, IDD)
- De heer Jo VAN ASSCHE (Centrum voor duurzame ontwikkeling, CDO)

Secrétariat

M. Marc DEPOORTERE, M. Jan DE SMEDT