



Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD)

Avis sur la nécessité de développer une stratégie de consultation et recommandations pour la consultation sur l'avant- projet du 2e Plan fédéral de développement durable

- D'initiative
- préparé par le groupe de travail *sensibilisation et communication en collaboration avec le groupe de travail stratégies de durabilité*
- approuvé par l'assemblée générale du 20 mai 2003 (voir annexe 1)
- la langue originale de cet avis est le français.

A. Résumé

- [1] Avec cet avis d'initiative, le conseil souhaite contribuer à améliorer la qualité des consultations publiques et à développer une stratégie en la matière, pour assurer notamment une participation plus large et plus importante de la population. Par ce biais, il espère également éviter la multiplication des consultations, les chevauchements, le manque de participation. Dans ce cadre, le CFDD propose 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.
- [2] Le conseil trouve important d'assurer une réelle implication de la population dans l'élaboration des politiques.
- [3] Le conseil formule ensuite une série de recommandations pour mener à bien la consultation sur le deuxième Plan fédéral.

B. Introduction / Exposé du problème

- [4] De plus en plus de décideurs politiques, du niveau local jusqu'au niveau international, consultent les organisations sociales et les citoyens sur un nombre toujours plus important de thèmes sans qu'il y ait de coordination au sein des différents niveaux politiques et entre eux. De ce fait, on risque ainsi d'interroger les citoyens à de multiples reprises et de susciter chez eux une lassitude. En outre, la surabondance des initiatives risque d'entraîner la confusion et de leur faire perdre leur crédibilité. D'autre part, les décideurs politiques ne disposent pas toujours des moyens suffisants pour répondre à la demande croissante d'informations sur la suite réservée aux avis et consultations.
- [5] La Belgique possède une tradition de consultation et de concertation, surtout dans le secteur socio-économique. Selon le deuxième rapport fédéral sur le développement durable, il existe en Belgique un espace très important, grâce à cette tradition, pour la participation à la politique. C'est peut-être en raison de cette culture de la concertation que nous sommes l'un des premiers pays à être confrontés aux limites possibles des consultations et à la nécessité de réfléchir à une stratégie pour assurer leur qualité. Ce



qui est précieux doit être conservé, mais en même temps, il faut réfléchir à l'organisation et à l'approche des futures consultations.

- [6] Cela est d'autant plus nécessaire que notre pays vient de ratifier la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement. Cela contraint les pouvoirs publics à tenir compte de manière adéquate, dans le cas de décisions environnementales, du résultat de la consultation du public.
- [7] Dans cet avis, le conseil formule tout d'abord un certain nombre de suggestions pour l'élaboration d'une stratégie de consultation. Il propose à cet égard que les autorités et les organisations de la société civile passent des accords débouchant sur la rédaction d'un code de bonnes pratiques. Ensuite, il fait plusieurs recommandations pour la consultation sur l'avant-projet du Deuxième plan fédéral sur le développement durable.
- [8] Le conseil estime important de développer un cadre cohérent pour les consultations, en ce qui concerne le temps, l'espace, et le contenu, aux différents niveaux de pouvoir.
- [9] Le 25 mars 2003, le Conseil Fédéral du Développement Durable et les Services fédéraux de la Politique scientifique (SSTC) ont organisé, en collaboration avec la Commission interdépartementale de développement durable (CIDDD) et le Service public programmatore (SPP) développement durable, le symposium '*Participation et politique de développement durable: comment rendre les consultations publiques plus efficaces?*'. Cet avis se fonde notamment sur les conclusions de ce symposium.
- [10] La littérature spécialisée distingue différents niveaux de concertation, allant de la consultation à la participation.

Consultation: signifie que les groupes cibles sont consultés par les pouvoirs publics et qu'ils peuvent répondre aux questions rédigées par les pouvoirs publics. Les pouvoirs publics ne sont pas obligés de tenir compte des différents points de vue adoptés. (*extrait de Sustainable Development Strategies. A Resource book, UNDP-OECD, 2002*)

Participation: signifie que les groupes cibles participent à chaque stade à la définition de la politique et des moyens disponibles. On vise à prendre en compte autant de points de vue que possible. (*Extrait de Sustainable Development Strategies. A Resource book, UNDP-OECD, 2002*)

Le conseil se concentre essentiellement dans cet avis sur la problématique de la consultation.

C. Partie 1: Besoin de stratégie de consultation

1.1. Principes généraux

- [11] Les pouvoirs publics organisent une consultation parce qu'ils estiment que cela s'impose dans une société démocratique. Dans ce cas, tout un chacun doit avoir la possibilité de faire entendre sa voix sur la politique à mener. Peu importe que le citoyen exerce ce droit ou non, il s'agit d'un principe démocratique que de lui en donner la possibilité, mais les initiateurs doivent accepter que les réponses puissent être disparates. Il est évident aussi que l'on ne parviendra jamais à atteindre tous les citoyens.
- [12] Les pouvoirs publics doivent éviter les consultations „alibi“: si la décision est déjà prise, cela n'a pas de sens de consulter la population. Le public ne participera activement et ne se sentira reconnu que si l'on prend réellement son avis en considération.



Les consultations ne peuvent pas non plus être utilisées par l'initiateur comme des campagnes de promotion.

- [13] Il est important que les pouvoirs publics prévoient suffisamment de temps pour mener correctement une procédure de consultation. D'autre part, il faut éviter de prévoir trop de temps pour une consultation, de sorte que la décision soit renvoyée aux calendes grecques.
- [14] Le document de consultation doit répondre à certaines exigences de qualité telles qu'une bonne lisibilité, il doit être adapté au public cible et doit traiter de thèmes concrets et compréhensibles.
- [15] Les pouvoirs publics doivent prévoir des moyens suffisants pour annoncer et organiser la consultation de manière professionnelle.

1.2. Objectifs des consultations

- [16] Le conseil plaide pour que les initiateurs de consultations définissent clairement le(s) objectif(s) de ces consultations et les communiquent aux personnes et groupes consultés. Selon le(s) objectif(s) choisi(s), le groupe cible, le calendrier et le document de consultation doivent être adaptés. Lorsque les initiateurs choisissent de combiner plusieurs objectifs, ils doivent également tenter de combiner les autres facteurs (groupe cible, calendrier, document).
- [17] Selon le CFDD, les consultations se basent actuellement sur les principes suivants, où tantôt l'un, tantôt l'autre est prioritaire :

[a] Amélioration de la qualité du document soumis à consultation.

Le but est ici de parvenir à une amélioration de la qualité du document présenté, tant en ce qui concerne le fond que la forme. Les pouvoirs publics veulent recourir, par une procédure de consultation, à l'expertise et aux connaissances pertinentes existantes et éviter ainsi des erreurs.

[b] Elargissement de la base pour l'initiative soumise à consultation.

Dans ce cas, les pouvoirs publics savent déjà quels sont les objectifs politiques qu'ils veulent réaliser, mais ils veulent consulter la population sur la manière d'atteindre ces objectifs.

Il est logique que si la population est associée à la prise de décisions, elle sera aussi davantage motivée plus tard pour soutenir les pouvoirs publics dans la mise en oeuvre des décisions prises.

1.3. Les groupes cibles des consultations

- [18] Le conseil pense que les initiateurs d'une consultation doivent clairement définir leurs groupes cibles à l'avance. Le choix des groupes cibles est étroitement lié à l'objectif choisi.
- [19] Lorsqu'on est surtout soucieux d'améliorer la qualité du texte présenté, du point de vue du développement durable, l'on choisit généralement de consulter des professionnels et des décideurs qui travaillent sur le thème concerné. De cette manière, on limite les groupes cibles à consulter, mais il faut éviter de voir se former un circuit fermé de personnes 'à consulter', dont on ne sait plus toujours clairement qui ils représentent. Si l'on choisit de consulter un nombre limité de professionnels, il faut veiller à ce que ces personnes aient un lien clair avec leur base et à ce que la concertation avec cette base soit stimulée. Le conseil souhaite souligner que des non-professionnels disposent aussi de connaissances et d'expérience pertinentes et qu'ils peuvent aussi contribuer à améliorer la qualité d'un texte.



- [20] Lorsqu'on se préoccupe surtout de viser un élargissement de la base de la politique à mener, l'on voudra consulter autant de personnes que possible. Dans ce cas, la consultation, sous forme d'enquête publique, doit être ouverte à tous. Même si chaque citoyen en particulier ne participe pas de facto à la consultation, il est du moins "informé", du fait de la publicité relative à l'enquête publique, de la teneur voire des enjeux de la problématique soumise à enquête. Il peut s'il le désire être informé plus à fond en ayant la possibilité de consulter le ou les documents soumis à enquête. Ceci contribue à agrandir l'assise sociétale des projets du gouvernement. Cependant, si l'on veut connaître l'opinion de la population entière ou lorsque l'objectif est un choix normatif, il est peut-être préférable d'organiser un *sondage* (échantillon représentatif) ou de travailler avec des groupes focus ou des jurys de citoyens. Dans ces derniers, l'on associe aussi des personnes qui ne sont pas intéressées dans un premier temps par la problématique ou qui n'ont pas d'emblée un avis sur le sujet. En discutant de thèmes déterminés, le citoyen parviendra à mieux se forger une opinion.
- [21] Quand on consulte le grand public, il faut aussi veiller à ce que chacun ait la même chance de participer à la consultation. Les arguments de tous les participants doivent être pris en considération, même s'ils ne sont pas fondés de la même manière. Pour les consultations qui visent à élargir la base, il faut veiller à ce que tous les groupes cibles aient les mêmes opportunités de participer. Le conseil souligne qu'il est également important d'atteindre le citoyen non-organisé et pas seulement les organisations sociétales existantes. Il faut évidemment, dans le processus de consultation, tenir compte de la pertinence des arguments proposés, entre autres sur le plan scientifique.
- [22] Pour les consultations qui s'adressent au grand public, il est également utile de travailler avec des instances intermédiaires. La consultation spécifique des différentes parties prenantes (ONG, syndicats, fédérations patronales, monde scientifique) et leur contribution active à celle-ci est très importante, ces organisations constituant des relais non négligeables pour la diffusion dans la population de l'enquête publique et ses modalités.
- Les organisations de la société civile disposent en effet des capacités et des outils pour atteindre un public plus large. De même, le niveau administratif local (par ex., les fonctionnaires du développement durable) peut jouer un rôle important dans l'information de la population locale et l'organisation de consultations au niveau communal.

1.4. Procédure

- [23] Une bonne consultation comporte un certain nombre de phases: la préparation, l'enquête proprement dite et le feed-back. Le conseil attire l'attention sur le fait que les première et dernière phases sont aussi très importantes pour la réussite de la consultation.

a) Préparation

Une consultation devrait être préparée par les pouvoirs publics en collaboration avec des experts et des représentants du citoyen (experts praticiens, par exemple via un conseil consultatif). Si la consultation se fait sous forme de questionnaire, des experts doivent être consultés sur les questions posées. Divers acteurs peuvent en outre être associés.

Ensuite, l'enquête devrait être soumise à et testée sur un nombre limité de citoyens. Enfin, l'enquête proprement dite peut débuter.

b) Suivi

Il est très important que les participants reçoivent aussi un feed-back par la suite. Le citoyen veut savoir dans quelle mesure l'on a tenu compte ou non de ses remarques et pourquoi. Le feed-back est très important pour motiver les gens à participer encore à d'autres consultations et pour éviter la lassitude vis-à-vis des consultations. Enfin, il veut aussi voir comment le thème, qui a fait l'objet de la consultation, évolue à travers le temps. Ce feed-back pourrait être réalisé plus efficacement avec des relais, en collabora-



tion avec des communes, des médias, et des organisations qui représentent les parties prenantes.

1.5. Stratégie de consultation et planning

[24] Afin de motiver le citoyen à continuer à participer à des consultations, le conseil fait trois propositions aux pouvoirs publics:

- Tout d'abord, le conseil propose que les pouvoirs publics, en concertation avec les organisations sociétales, établissent un code de bonnes pratiques. Il comporterait un certain nombre de règles du jeu à respecter pour une consultation. Les recommandations visées plus haut pourraient servir de base à cet effet.

- Ensuite, le conseil estime qu'il est souhaitable de coordonner les consultations par année. Le conseil trouve que le Parlement fédéral devrait jouer un rôle important à cet égard. Il serait utile, au début de chaque législature, d'organiser un débat sur les thèmes proposés à la consultation par les ministres. Il serait aussi intéressant que le citoyen ait chaque année un aperçu des différentes consultations qui seront organisées.

- Enfin, étant donné l'éparpillement des compétences en Belgique, le CFDD plaide pour que les autorités fédérales et les différentes Régions et Communautés collaborent davantage à l'organisation et à la coordination des consultations, en particulier pour les consultations sur le développement durable. Le CFDD remettra bientôt un avis sur *multilevel governance*, qui traitera de cette coordination.

D. Partie 2: Recommandations pour la consultation sur l'avant-projet du 2e Plan fédéral de développement durable.

[25] Durant le symposium cité au point 9, les représentants de la CIDD et du SPP-développement durable ont fait un exposé sur la précédente consultation sur l'avant-projet du premier plan sur le développement durable et sur la prochaine consultation sur le deuxième plan. Le conseil fait notamment, sur la base de ces exposés et des conclusions du symposium, plusieurs recommandations sur la consultation sur l'avant-projet du deuxième plan.

2.1. Préparation

[26] Le conseil se réjouit que les pouvoirs publics fassent connaître leurs propositions pour la consultation en temps utile et se montrent ouverts aux suggestions des organisations sociétales et des citoyens.

[27] Lors du symposium, il est ressorti d'évaluations faites à l'étranger que, pour garantir le succès de la mise en oeuvre d'un plan stratégique dans un domaine aussi complexe que le développement durable, une stratégie participative de type « bottom-up » semble la plus efficace. La consultation relève plutôt d'une approche « top-down ».

[28] Le conseil se demande donc si, lors de la préparation du PFDD, il ne faudrait pas déjà penser davantage en terme de participation. L'administration doit dès maintenant réfléchir à ce qui a mal fonctionné lors du processus de consultation sur le premier PFDD, de façon à éviter de recommencer les mêmes erreurs. Des procédures telles que les jurys citoyens pourraient être envisagées.

[29] Un soutien politique au document avant le début de la consultation est essentiel selon le conseil. Les gens doivent être certains que les décideurs soient à l'écoute de leurs suggestions et que les propositions du Plan, sur lesquelles ils sont consultés, pourront effectivement être mises en oeuvre. Le Plan précédent n'a pas bénéficié d'un soutien politique suffisant.



2.2. Objectifs

- [30] Le conseil constate que la consultation sur le deuxième plan fédéral sur le développement durable combinera deux objectifs. La consultation veut, d'une part, améliorer la qualité du texte du Plan et, d'autre part, élargir la base pour la politique. Le CFDD souhaite souligner qu'il faudra tenir compte de ces deux objectifs lors du choix du public cible et de l'élaboration des documents soumis à consultation. Ces documents devront bénéficier d'une communication adéquate.
- [31] Le conseil attire l'attention des pouvoirs publics sur le fait que la deuxième Enquête sur l'existence d'une base sociale au développement durable, réalisée à sa demande (IGEAT/ULB – HIVA/KUL, juin 2002) contient de nombreuses informations qui peuvent être utiles pour la préparation du deuxième projet de plan sur le développement durable.

2.3. Groupes cibles

- [32] Le conseil trouve intéressant que les organisateurs veuillent particulièrement encourager les groupes cibles spécifiques des 16 à 18 ans à participer à la consultation, mais se demande si ces jeunes ont bénéficié d'une sensibilisation adéquate. Les enseignants doivent être étroitement associés au processus, et devraient disposer d'un matériel didactique approprié. Si elles veulent faire appel au monde de l'enseignement, les autorités fédérales doivent prendre en temps utile l'initiative de se concerter avec les Communautés pour conclure des accords. Les autorités fédérales peuvent aussi elles-mêmes élaborer un certain nombre d'instruments pour atteindre ce groupe cible. Le conseil souligne aussi que le site web Billy Globe est intéressant comme canal pour atteindre les jeunes.
- [33] Le conseil juge positif que les pouvoirs publics veuillent aussi consentir des efforts pour encourager les personnes défavorisées à participer à la consultation. Cependant, le CFDD estime qu'il ne s'agit pas d'une priorité dans la phase actuelle. Comme un nombre limité de citoyens ont réagi à la première consultation, le conseil estime qu'il est important de disposer de moyens suffisants pour inviter une plus grande partie de la population à participer, avant d'investir des moyens supplémentaires pour atteindre ce groupe cible spécifique. En effet, il faudrait beaucoup de moyens et d'instruments supplémentaires pour atteindre ces personnes.

2.4. Procédure de consultation et document de consultation

- [34] Le conseil regrette que les consultations du grand public (élargissement de la base) et des acteurs concernés organisés / experts (amélioration de la qualité) aient lieu en même temps. Le CFDD considère qu'il s'agit d'une opportunité manquée. On pourrait choisir d'abord d'améliorer la qualité du texte par une consultation limitée d'experts pour consulter ensuite le grand public avec un texte plus accessible.
- [35] Le conseil est heureux d'apprendre que le deuxième Plan comportera un nombre limité de priorités. C'est un point sur lequel le conseil a déjà insisté dans différents avis. La limitation du nombre de sujets rendra le Plan plus clair et facilitera en tout cas la consultation.
- [36] Le SPP-développement durable, qui est chargé de l'organisation de la consultation, doit donc d'autant plus veiller à ce que le document de consultation présente l'ensemble de manière claire sans tomber dans des simplifications ou des slogans.
- [37] Le CFDD suggère de traduire le développement durable en propositions concrètes, proches de la vie quotidienne du citoyen. On peut éventuellement travailler, pour certaines parties du document, avec un certain nombre de scénarios possibles, assortis d'un budget.



- [38] Il doit être possible de lire les différentes parties du Plan séparément l'une de l'autre, certains groupes cibles ne souhaitant, en effet, faire de commentaire que sur une partie du Plan. Il est donc nécessaire de donner des directives claires sur la façon de réagir à la totalité ou à des parties du document de consultation.
- [39] Le conseil constate que les pouvoirs publics prévoient, pour cette consultation publique, 90 jours calendrier au lieu de 60 (AR du 2 avril 2003), à savoir de décembre 2003 à février 2004. Il souligne toutefois que le mois de décembre n'est pas vraiment le mois idéal pour appeler le grand public à une consultation.

2.5. Feed-back

- [40] Le conseil se réjouit de voir que cette fois les pouvoirs publics prévoient un budget pour donner un feed-back aux personnes consultées. Il plaide pour que le prochain gouvernement reprenne cet engagement et le mette en pratique. Le CFDD estime que les personnes qui n'ont pas participé à la consultation doivent aussi être informées des résultats. Le SPF-DD peut, à cet égard, jouer un rôle important.
- [41] La consultation quadriennale sur l'avant-projet de plan sur le développement durable doit être précédée et suivie de campagnes d'information régulières des pouvoirs publics pour accroître la notoriété du développement durable parmi la population.

2.6. Communication

- [42] Il est important que les autorités gardent la maîtrise sur la communication. Afin de souligner la transversalité et la réflexion globale propres au développement durable, le conseil propose que le SPP-DD coordonne la stratégie de communication sur le Plan.
- [43] Le conseil remettra lui-même un avis sur l'avant-projet de plan, comme le prévoit la loi du 5 mai 1997. Pour intensifier l'implication sociale, il appellera également ses organisations membres à participer activement à la consultation publique. De plus, il demandera à la rédaction du site web Billy Globe, qui fonctionne sous ses auspices, de prendre les initiatives adéquates pour stimuler le débat sur l'avant-projet de plan.



Annexes

Annexe 1 Nombre de membres présents et représentés ayant voix délibérative lors de l'assemblée générale du 20 mai 2003

3 des 4 président et vice-présidents

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

les 6 représentants d'ONG pour la protection de l'environnement

G. De Schutter (Inter-Environnement Bruxelles, IEB), V. Kochuyt (Birdlife Belgium), G. Lejeune (World Wide Fund for Nature - Belgium, WWF), W. Trio (Greenpeace Belgium), D. Van Eeckhout (Inter-Environnement Wallonie), S. Van Hauwermeiren (Bond Beter Leefmilieu, BBL).

4 des 6 représentants d'ONG pour la coopération au développement

B. Bode (Broederlijk Delen), K. Depooter (11.11.11), S. Englebienne (Oxfam-solidarité), G. Fremout (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO).

les 2 représentants d'ONG de défense des intérêts des consommateurs

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

3 des 6 représentants d'organisations des travailleurs (*)

B. Melckmans (Fédération Générale du Travail de Belgique, FGTB), A. Wilmart (Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique, CSC).

5 des 6 représentants d'organisations des employeurs

C. Bosch (Federatie Voedingsindustrie, FEVIA), B. Decock (Fédération wallonne de l'Agriculture, FWA), C. Klein (Fedichem), B. Lacroix (Union des Classes moyennes, UCM), P. Vanden Abeele (Unie van Zelfstandige Ondernemers, UNIZO).

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. Zaccai (Université Libre de Bruxelles, ULB).

Total: 30 des 38 membres ayant droit de vote (*)

(*) Actuellement les organisations des travailleurs doivent encore proposer la candidature d'un de leurs représentants.

Annexe 2. Réunions de préparation de cet avis

Le groupe de travail Stratégies de durabilité s'est réuni le 23 janvier 2003 pour préparer cet avis ;

les groupes de travail Stratégies de durabilité et Sensibilisation et communication ont eu une réunion conjointe le 12 mars 2003 ;

le groupe de travail Sensibilisation et communication s'est réuni les 2 et 30 avril.

Annexe 3 Participants à la préparation de l'avis

Présidentes et vice-présidentes des deux groupes de travail

M.-P. Kestemont (UCL) – présidente du GT SD

J. Miller (Bureau Européen de l'Environnement, BEE) - vice-présidente du GT SD

C. Rousseau (Centre de Recherche et d'Information des Organisations de Consommateurs, CRIOC) – présidente du GT SC

M. Gérard (Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique, CSC) - vice-présidente du GT SC

Membres ayant voix délibérative et leurs représentants

T. Bauler (ULB), A. Brouyaux (Centre de Recherche et d'Information des Organisations de Consommateurs, CRIOC), A. Creemers (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO), I.



Dekelper (Syndicat Libéral, CGSLB), A. De Vlaminck (Inter-Environnement Wallonie, IEW), G. Fremout (VODO), L. Hens (VUB), B. Philippe (Fedichem), E. Quintana (CNCD), M.-L. Semaille (FWA), J.-P. van Ypersele (UCL), D. Verbist (Fedichem), H. Vos (RUG), G. Wallenborn (CEDD - IGEAT / ULB)

Membres n'ayant pas voix délibérative et leurs représentants

S Carette (SPF-Environnement)

Experts invités

Dhr. M. Hooghe (VUB), M. J. Cech (Eco-Manager)

Secrétariat

N. Maelfait, C. Mertens, J De Smedt