Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle des conseils nationaux du développement durable»

(2008/C 120/07)

Les 25 et 26 avril 2007, le Comité économique et social européen a décidé, en vertu de l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur:

«Le rôle des conseils nationaux du développement durable».

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement» (observatoire du développement durable), chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 novembre 2007 (rapporteur: M. HAKEN).

Lors de sa 440^e session plénière, tenue les 12 et 13 décembre 2007 (séance du 12 décembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 115 voix pour et 3 abstentions.

1. Conclusions

1.1 Les conseils nationaux du développement durable (CNDD) peuvent être des acteurs forts et influents en matière de développement durable, dans la mesure où ils peuvent fournir des avis indépendants et promouvoir le dialogue avec la société civile et les parties prenantes de cette question.

1.2 La réalité des CNDD dans l'Union européenne est très hétérogène. Certains États membres n'ont pas établi de conseil ou s'ils en ont un, il est inactif, alors que les conseils actifs sont très différents les uns des autres, tant par leurs attributions que par leur composition, leur indépendance, leurs ressources et l'impact de leurs travaux.

1.3 À la lumière des expériences concluantes des États membres dotés d'un conseil national fort, le CESE invite l'ensemble des États membres à renforcer leur conseil ou, s'ils n'en ont pas, à créer un conseil opérationnel et efficace.

1.4 Le CESE recommande que les CNDD:

- comptent en leur sein des représentants de l'ensemble des grands secteurs de la société concernés,
- bénéficient d'une indépendance suffisante par rapport au gouvernement,
- jouent un rôle important dans la conception de stratégies de développement durable et dans le suivi de leur mise en œuvre,
- bénéficient d'un financement suffisant leur permettant d'apporter une véritable valeur ajoutée aux débats et au processus de prise de décisions,
- mutualisent leur expérience, échangent leurs meilleures pratiques et dialoguent entre eux, notamment en renforçant le réseau des conseils consultatifs européens pour l'environnement et le développement durable (EEAC).

2. Contexte

2.1 Le développement durable consiste à satisfaire les besoins de la génération présente sans compromettre les facultés des générations futures à satisfaire les leurs. Tel est l'un des grands objectifs qui guide l'ensemble des politiques et actions de l'UE. Il

se fonde sur les principes de démocratie, d'égalité des genres, de solidarité, d'État de droit et de respect des droits fondamentaux, notamment la liberté et l'égalité des chances pour tous.

2.2 Depuis 1992 et la conférence de Rio des Nations unies, le développement durable est reconnu à l'échelon international comme un domaine d'action. L'idée de mettre sur pied des organismes consultatifs tels que les conseils nationaux du développement durable est également née de la conférence de Rio. L'agenda 21, qui découle également de Rio, précise qu'une stratégie nationale du développement durable devrait être développée par le biais de «la participation la plus large possible». Enfin, les recommandations de Johannesburg de 2002 préconisent elles aussi la création de conseils du développement durable.

2.3 L'Union européenne a adopté sa première stratégie en faveur du développement durable à Göteborg en 2001. Pour élargir le champ de cette stratégie et en améliorer l'efficacité, la Commission a engagé un processus de révision en 2004 et, en juin 2006, le Conseil a adopté la nouvelle stratégie en faveur du développement durable pour l'Europe élargie ⁽¹⁾. Cette stratégie renouvelée vise à concrétiser l'engagement à long terme pris par l'Europe d'atteindre l'objectif d'un développement durable.

2.4 Compte tenu des recommandations contenues dans les conclusions des Nations unies puis de l'UE, des institutions baptisées conseils nationaux du développement durable ont commencé à voir le jour dans les années 1990 dans un certain nombre de pays. Leur principale mission est de veiller à l'application effective de l'agenda 21 et des principes du développement durable. Certains gouvernements ont créé des organes de coordination interministériels (p.ex. la commission hongroise du développement durable de 1993), d'autres ont choisi de recourir à des organes mixtes, tels que la commission nationale finlandaise du développement durable instaurées en 1993. D'autres encore ont créé des conseils comptant des représentants de la société civile, comme le conseil national belge (1993) et la table ronde sur le développement durable du Royaume-Uni (1994). D'autres États membres se sont engagés dans la même voie par la suite, certains des organes les plus anciens ont été restructurés et d'autres ont été supprimés.

⁽¹⁾ Stratégie de l'UE en faveur du développement durable, conclusions du Conseil, 26 juin 2006.

2.5 Aux termes de la nouvelle stratégie de l'UE, «les États membres devraient envisager de renforcer ou, s'ils n'existent pas encore, de mettre en place des conseils consultatifs sur le développement durable regroupant plusieurs parties prenantes, afin de favoriser un débat en toute connaissance de cause, d'aider à l'élaboration des stratégies nationales de développement durable et/ou contribuer aux rapports de situation nationaux et de l'UE. Les commissions nationales du développement durable sont censées renforcer la participation de la société civile dans le domaine du développement durable et contribuer à améliorer les liens entre les différents niveaux d'action, notamment en faisant appel à leur réseau des conseils consultatifs européens pour l'environnement et le développement durable (EEAC)».

2.6 Désormais, des conseils nationaux du développement durable ont été officiellement installés dans un certain nombre d'États membres. Leur histoire étant différente, les CNDD des États membres présentent une mosaïque assez hétérogène dans l'UE. Vingt-quatre États membres disposent d'une sorte de conseil pour la politique du développement durable ou de l'environnement; un conseil du développement durable spécifique a été mis en place dans huit d'entre eux, et six autres disposent de conseils de l'environnement composés de parties prenantes directement concernées ou d'experts également actifs dans le domaine du développement durable. D'autres États ont créé des organes de coordination gouvernementaux, appelés conseils, avec la participation de la société civile pour certains d'entre eux. Un certain nombre de ces organes ne mènent aucune activité. Dans plusieurs pays où les régions disposent d'importantes prérogatives, des conseils régionaux ont également été créés, outre les conseils nationaux. Le développement rapide des conseils nationaux du développement durable témoigne de leur potentiel et montre qu'ils pourraient apporter une valeur ajoutée au processus d'élaboration des politiques ainsi qu'au débat au sein de la société civile dans son ensemble.

2.7 Le présent avis entend examiner le rôle des conseils nationaux du développement durable, leurs attributions, leur composition, leurs ressources, leurs méthodes de travail et, surtout, la mesure dans laquelle ils associent la société civile. Le présent avis vise par ailleurs à analyser l'efficacité des conseils nationaux, étant bien entendu que ce type d'évaluation est toujours emprunt de subjectivité. Ce diagnostic s'appuie en particulier sur des recherches menées par le réseau EEAC⁽²⁾, les réponses à un questionnaire envoyé par le CESE à plusieurs points de contact nationaux et conseils nationaux du développement durable, ainsi qu'à un certain nombre d'organisations de la société civile. Des entretiens ont de plus été menés avec des responsables des conseils nationaux et des représentants de la société civile.

3. Aperçu des conseils nationaux du développement durable

3.1 L'aperçu suivant des conseils nationaux du développement durable fait apparaître une réalité extrêmement diverse:

Attributions des conseils

3.2 Les conseils nationaux remplissent quatre grandes missions:

- conseiller les instances gouvernementales en contribuant à l'élaboration des stratégies de développement durable et en publiant des rapports sur des politiques données;

- suivre les progrès de la mise en œuvre des stratégies de développement durable ou la réalisation d'objectifs particuliers, et attirer l'attention sur les lacunes;
- promouvoir le dialogue et la consultation de la société civile en associant à leurs travaux des représentants de la société civile en tant que membres, en encourageant le dialogue entre eux et avec le gouvernement;
- communiquer sur le développement durable en organisant des événements publics et en publiant des informations sur le développement durable en ligne, dans les médias, etc.

3.2.1 Tous les conseils nationaux ne remplissent pas ces quatre missions. Dans certains États membres, leurs attributions sont nettement plus restreintes alors que, dans d'autres, même si ces tâches leur incombent, elles ne sont que partiellement menées à bien voire ne sont pas remplies. La fréquence très espacée des réunions de certains conseils (deux ou trois fois par an) en témoigne également. D'autres se réunissent plus souvent et ont en outre instauré des groupes de travail (la mise en place de groupes de travail dans le cadre d'équipes de projet qui travaillent sur un projet donné plutôt que de groupes permanents consacrés à une problématique semble particulièrement efficace). Dans certains États membres, les conseils peuvent contribuer dès le début à la stratégie nationale de développement durable, alors que dans d'autres leur contribution n'est sollicitée que très tard, voire ne l'est pas du tout. Le nombre de rapports rédigés varie de zéro à plus de dix par an. Les conseils bien établis entretiennent des relations régulières avec les parties prenantes et organisent régulièrement des manifestations publiques ou des réunions d'experts.

Taille et composition des conseils

3.3 La taille et la composition des conseils nationaux sont variables. Le nombre des membres va de 15 en Allemagne à 78 en Belgique, 81 en Finlande et 90 en France. La plupart des conseils comptent dans leurs rangs des représentants de la société civile (entreprises, syndicats, ONG et monde de la recherche). D'autres incluent également des représentants de différents ministères. Dans certains cas, l'organe de coordination gouvernemental est appelé «conseil» et peut comporter un petit nombre d'acteurs directement concernés. Les pouvoirs locaux et régionaux y ont souvent représentés aussi. Certains représentants de la société civile ont fait part de leur mécontentement quant à la participation insuffisante de la société civile à leur conseil national et à l'action en faveur du développement durable en général.

Degré d'indépendance

3.4 Les conseils nationaux étant mis en place et financés par le gouvernement, ils sont d'une certaine manière subordonnés à celui-ci. Pour gagner le respect à la fois du gouvernement et des organisations de la société civile, les conseils doivent atteindre le degré adéquat d'indépendance et trouver ce juste équilibre n'est pas chose aisée. La procédure de sélection n'est pas uniforme non plus. Toutefois, en règle générale, le gouvernement nomme les membres sur la base des désignations effectuées par les organisations de la société civile représentées au conseil.

(²) Voir la liste des «sources» à la fin du texte.

Le personnel des conseils constitue un autre aspect de cette problématique. Dans plusieurs pays, le personnel est issu des rangs des instances gouvernementales, ce qui peut limiter l'indépendance des conseils. Certains conseils sont de surcroît présidés par un membre du gouvernement.

Ressources

3.5 Les conseils sont dotés de moyens très inégaux, tant pour ce qui est des ressources humaines que du budget dont ils disposent. Dans certains pays, le secrétariat, lorsqu'il est implanté dans un ministère, ne compte qu'un seul administrateur qui, de plus, ne travaille souvent pas à plein temps pour le conseil. Au total, le nombre des effectifs varie de moins de une à plus de vingt personnes environ. Le plus grand conseil par son personnel est le conseil britannique qui compte 58 collaborateurs. Tous les conseils ne disposent pas de leur propre budget. L'enveloppe budgétaire varie quant à elle de moins de 0,1 à environ 1 million d'euros⁽³⁾, à l'exception du conseil britannique, qui dispose d'un budget de 5,5 millions d'euros.

Impact

3.6 S'il n'est guère aisé d'évaluer l'impact des travaux des conseils, il est néanmoins possible de tirer quelques conclusions des informations reçues. Ainsi, il apparaît que, dans plusieurs pays où les conseils se sont vu confier un mandat fort, un grand nombre de leurs recommandations ont été reprises dans les politiques publiques, notamment pour ce qui concerne la stratégie nationale de développement durable. Certains conseils jouissent clairement d'un accès privilégié aux ministres et aux ministères et sont régulièrement consultés lors de la conception de l'action publique. D'autres sont tenus à l'écart. Il ressort également que certains conseils sont parvenus à nouer des contacts avec un grand nombre d'acteurs et à s'adresser directement à un large public en attirant de nombreux participants à leurs événements, ce qui assure une forte participation de la société civile à l'action en faveur du développement durable.

Évaluation

3.7 Les conseils nationaux du développement durable peuvent être des acteurs forts et influents en matière de développement durable. Ils peuvent fournir des avis indépendants et un vaste éventail de connaissances. Ils sont en mesure de promouvoir le dialogue avec la société civile et les parties prenantes concernées. Ils peuvent également jouer un rôle majeur pour ce qui est du suivi des progrès en vue de la réalisation d'objectifs à long terme en matière de développement durable et rappeler à l'ordre les responsables lorsque les avancées sont insuffisantes.

3.8 Certains États membres n'ont pas établi de conseil ou s'ils en ont un, il est inactif. En revanche, les conseils actifs sont très différents les uns des autres, tant par leurs attributions que par leur composition, leur indépendance, leurs ressources et l'impact de leurs travaux. Cet état de fait tient à plusieurs facteurs: la taille et l'organisation politique du pays, le rôle conféré par le gouvernement aux politiques de développement durable, la tradition de la participation de la société civile, le chevauchement partiel des attributions des conseils et d'autres organismes, la volonté du gouvernement de suivre les conseils émanant d'une autre instance, etc.

3.9 Tous les États membres n'exploitent pas pleinement les potentialités des conseils nationaux. Dans certains pays, la mise

en place d'un tel conseil relève plutôt d'une façade que d'une volonté de bénéficier d'une réelle contribution de la société civile. Toutefois, un certain nombre de pays disposent de conseils bien établis qui assument pleinement leur rôle et ont un réel impact.

3.10 Il semble que la plupart des conseils ne disposent pas de ressources suffisantes pour remplir l'ensemble de leurs missions. Le recueil de données, l'analyse des politiques et de leurs effets, l'organisation des réunions des conseils et les actions en direction du public, l'élaboration de rapports motivés et probants et leur promotion active auprès des instances gouvernementales et autres sont autant de tâches nécessitant un personnel nombreux et des fonds conséquents.

3.11 Dans certains États membres, le rôle du gouvernement paraît très fort, notamment pour ce qui est de la désignation des membres du conseil, du nombre de représentants du gouvernement siégeant au conseil et du personnel qu'il emploie. Il existe en pareil cas un certain risque de voir le gouvernement prendre l'ascendant dans les travaux du conseil, ce qui dès lors réduirait la probabilité que le conseil joue tout son rôle pour aider le gouvernement à dépasser les considérations politiques à court terme et à privilégier des objectifs à long terme en matière de développement durable.

3.12 Les conseils ont remporté des succès mitigés en matière de promotion de l'implication de la société civile dans les questions de développement durable. Les différents conseils dans l'Union européenne auraient beaucoup à apprendre les uns des autres pour ce qui est d'établir de bonnes pratiques dans ce domaine.

3.13 De nombreuses questions relatives au développement durable relèvent d'une compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres. Cela étant, la plupart des conseils ne peuvent pas toujours axer leur action sur les aspects européens ni véritablement peser à Bruxelles. Leur réseau des conseils consultatifs européens pour l'environnement et le développement durable (EEAC), dont le poids va croissant en matière de développement durable en Europe, remédie partiellement à cette situation.

4. Recommandations

4.1 À la lumière des expériences concluantes des États membres dotés de conseils nationaux forts, le CESE invite l'ensemble des États membres à renforcer leur conseil national du développement durable ou à créer un conseil fort s'il n'existe pas déjà.

4.2 La composition, le mandat, et les fonctions des conseils nationaux varieront d'un État membre à l'autre en fonction des réalités locales et des structures politiques. Le Comité économique et social européen recommande aux États membres d'accorder une grande attention aux recommandations générales suivantes concernant les principales caractéristiques des conseils.

4.2.1 Composition: les conseils nationaux peuvent se prévaloir d'une autorité et d'une crédibilité accrues s'ils comptent en leur sein des représentants de l'ensemble des grands secteurs de la société concernés par les questions de développement durable. Plus la composition des comités est vaste, plus grande est la probabilité de dégager des solutions largement acceptées.

⁽³⁾ Niestroy, 2007, p. 19.

4.2.2 Mandat et vision: pour réaliser la durabilité, il faut que les décideurs développent une vision à long terme et tiennent compte des besoins des générations futures et de la planète dans son ensemble, ainsi que de considérations politiques à court et à moyen terme. Les conseils nationaux du développement durable peuvent jouer un rôle important dans l'articulation de cette vision à long terme. Pour que leur intervention soit efficace, il faut toutefois que leurs membres aient des idées, fassent autorité et aient de l'influence dans la société et qu'ils soient capables d'adopter un point de vue indépendant et de mettre en question les mesures et pratiques existantes.

4.2.3 Indépendance: les conseils nationaux seraient en mesure d'exercer une influence plus forte en faveur d'un développement plus durable s'ils bénéficiaient d'une indépendance suffisante par rapport au gouvernement et s'ils étaient à même de traiter des questions politiques délicates pouvant impliquer certaines contradictions entre les objectifs politiques à court terme et les exigences à long terme du développement durable.

4.2.4 Compétences: les conseils nationaux devraient jouer, déjà à un stade précoce, un rôle important dans la conception de stratégies de développement durable (y compris les stratégies connexes) et dans le suivi de leur mise en œuvre. Cela signifie qu'ils se saisissent de nombreuses questions relatives au développement durable, comme le changement climatique, les politiques énergétique et des transports, la biodiversité, les questions agricoles et la ruralité et, d'une manière générale, le pilotage durable de l'économie. Les conseils nationaux ont toutes les chances d'être très efficaces s'ils sont en mesure à la fois de répondre aux demandes du gouvernement d'examiner des questions particulières et de traiter d'autres aspects qu'eux-mêmes considèrent importants.

4.2.5 Accès à l'information: pour travailler dans de bonnes conditions, les conseils nationaux doivent pouvoir collationner des données provenant de l'ensemble des sources appropriées et notamment bénéficier d'un accès privilégié aux informations dont dispose le gouvernement, ainsi qu'aux réflexions qu'il engage.

4.2.6 Promotion de l'implication de la société civile dans les questions de développement durable: l'une des grandes missions des conseils nationaux consiste à sensibiliser davantage l'opinion publique. Les conseils peuvent remplir une fonction appréciable en aidant les autorités compétentes à intégrer la dimension du développement durable dans l'éducation formelle et informelle. Ils peuvent favoriser une meilleure appréhension de ces questions dans les médias. La publication d'un rapport annuel sur le développement durable par les conseils nationaux pourrait placer cette question davantage au centre de l'attention et favoriser le débat public.

4.2.7 Ressources: le CESE invite les États membres à garantir aux conseils nationaux un financement suffisant leur permettant de remplir leurs missions et d'apporter une véritable valeur ajoutée aux débats et à la prise de décisions concernant les questions de développement durable.

4.2.8 Action au niveau européen: le Comité économique et social européen encourage les conseils nationaux à mutualiser leur expérience, à échanger leurs meilleures pratiques et à dialoguer entre eux, notamment en renforçant le réseau des conseils consultatifs européens pour l'environnement et le développement durable (EEAC). Le développement durable pourrait ainsi compter sur une voix forte en Europe.

4.3 Le CESE préconise également que les conseils s'efforcent de développer leur capacité individuelle et collective d'interaction avec les institutions européennes s'agissant des aspects européens de la politique de développement durable du point de vue de la société civile. Le CESE (et plus particulièrement l'observatoire du développement durable — ODD) pourrait utilement contribuer à accroître l'association des conseils nationaux sur les questions de développement durable à l'échelon européen. Le CESE pourrait s'employer à échanger régulièrement avec le réseau EEAC et ses membres concernant les questions qui se font jour. Il pourrait également soutenir la réalisation d'études comparatives paneuropéennes sur ces thématiques, axées notamment sur la contribution et le rôle de la société civile. Enfin, il pourrait attirer l'attention sur des exemples de meilleures pratiques et les diffuser largement.

4.4 Le Comité souligne que la participation d'un large public au débat concernant le développement durable est essentielle également en dehors des conseils nationaux. Il invite par conséquent les gouvernements et les pouvoirs régionaux et locaux à associer des représentants de la société civile à l'ensemble des décisions présentant une dimension de développement durable appréciable. Il n'existe aucune ligne directrice invitant à fixer des normes minimales de bonnes pratiques en matière d'association du grand public. Pour étayer cette participation, le CESE préconise de comparer ou de récompenser régulièrement les meilleures pratiques. Il convient que les conseils nationaux veillent également à collaborer étroitement avec les organisations et institutions qui, dans leur État membre, traitent du développement durable, y compris les conseils économiques et sociaux, pour autant qu'ils existent.

4.5 En conclusion, le CESE souligne que le travail des conseils nationaux du développement durable ne portera de fruits que si les gouvernements ont la volonté d'écouter leurs conseils et d'en tenir compte et s'ils prennent des mesures concrètes pour orienter les politiques nationales vers une conception plus durable, y compris la mise à disposition de ressources appropriées.

Bruxelles, le 12 décembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS