

*Programme*  
*"Leviers pour une politique de développement durable"*

**Instruments politiques du développement durable  
et rôle de la population**

**Partie 1**

**Analyse de différentes formes de participation**

**Convention : HL / 11 / 005**

**Edwin ZACCAI**

*Centre d'Etudes du Développement Durable  
Institut de Gestion de l'Environnement  
et d'Aménagement du Territoire (IGEAT)  
Université Libre de Bruxelles  
CP 130/02  
50 av. F. Roosevelt  
B-1050 Bruxelles Belgique*

Jun 2001

<b>1. Introduction</b>	page 1
1.1- Place de l' étude dans le programme	1
1.2- Interaction internationale	1
1.3- Objectifs	2
1.4- Résultats attendus	2
<b>2. Méthodologie</b>	5
Elaboration de la méthode	5
<b>3. Résultats</b>	6
3.1.- Collecte et traitement des données	6
<u>Première section : Cadrage théorique</u>	6
1. Développement durable et modes d'organisation politique	7
2. Critères et formes de participation	14
3. Instruments politiques et participation	24
<u>Deuxième section : Acteurs organisés</u>	25
<u>Troisième section : Etude de cas</u>	29
1. Consultation de la population sur l'avant-projet de Plan fédéral de développement durable (PFDD)	29
2. Conseils consultatifs	31
3. Collaborations entreprises – associations	36
4. "Consommation responsable"	40
3.2.- Identification des lacunes	47
<b>4. Conclusions et recommandations</b>	48
4.1.- Conclusions des recherches	48
4.2.- Recommandations	51
<b>Annexes</b>	53
5.1. Liste de références	53
5.2. Liste des publications pour cette partie du projet	56
5.3. Résultats détaillés	57

# 1. Introduction

## 1.1- Place de l'étude dans le programme

Cette recherche se situe dans le sous-programme "Leviers pour une politique de développement durable". Son intitulé "Instruments politiques et rôle de la population" doit être compris comme une étude de différentes formes de participation en liaison avec les processus politiques liés au développement durable. Notons d'emblée que, si en dernière analyse la participation peut être rattachée à des instruments politiques, il est apparu que ceux-ci offrent un cadre trop réducteur pour les études effectuées ici, car la participation est généralement en rapport avec un ensemble d'entre eux<sup>1</sup>. Par ailleurs, le rôle de la population doit être replacé en interaction avec l'ensemble d'acteurs - organisés ou non - qui s'expriment dans le cadre de ces processus.

L'étude présentée dans ce rapport a été menée par une équipe de l'ULB en interaction permanente avec une autre équipe de la FUL, dont les résultats sont présentés dans un second rapport<sup>2</sup>.

Pour la commodité, l'étude a donc fait l'objet d'un rapport en deux parties :

- Partie 1. : "*Analyse de différentes formes de participation*" (ULB). C'est le présent rapport
- Partie 2. : "*Actions collectives et territoires durables*" (FUL)

Plusieurs questions guides semblables parcourent les deux études, telles que "pourquoi la participation ?", "comment se présente-t-elle ?", "à quelles conditions joue-t-elle son rôle ?" Les deux parties replacent différentes formes de participation relatives au développement durable dans une perspective d'évolutions socio-politiques contemporaines, et tentent de clarifier des notions et des processus à la fois grâce à des éclairages théoriques et des analyses de terrains. La seconde partie adopte une approche plus spécifiquement sociologique.

Les études de cas choisies diffèrent entre les parties. La seconde partie se concentre sur la gestion de problèmes liés directement aux territoires. La première opère un choix plus hétérogène, tentant de balayer plusieurs formes assez diverses de participation. Comme on le verra, deux axes en tous cas y apparaissent, le rôle des groupes sociaux et des conseils organisés, et les actions sur les produits et la consommation.

La place de l'étude complète par rapport au programme PADD 1 dénote donc une composante transversale, qui a pu être mise en rapport antérieurement avec d'autres études du programme relatives : aux conceptions du développement durable, à l'emploi d'instruments politiques ainsi qu'à des processus participatifs dans des contextes plus déterminés. Ceci a pu être réalisé notamment lors de différentes journées d'études organisées par les SSTC dans le cadre de ce programme. Les résultats intermédiaires de l'étude sont utilisés dans trois chapitres différents du rapport de synthèse de Defeyt et Boulanger (2001:13, 59, 73) ("Définir le développement durable", "L'adaptation des modes de production", "Les instruments politiques")

### **Sauf mention contraire, l'objet du rapport concerne la première partie de l'étude**

Cette partie a été de la recherche a été réalisée par E. Zaccai (direction), ainsi que A. Godeau et V. Bruyer (voir les références dans les rapports, en Bibliographie, 5.2.)

## 1.2- Interaction internationale

Il faut rappeler que le Centre d'Etudes du Développement Durable de l'IGEAT où a été menée cette recherche a été créé en 1997, au début de celle-ci. La recherche a certainement contribué à nouer des relations internationales via des communications et publications relatives à différents aspects de la matière étudiée.

Communications internationales (y c. publiées dans des actes de colloques)

1. "Negotiations between industries and environmental NGO's: a systematic approach", Open Meeting of the Human Dimension of Global Environmental Change Research Community, IIASA, Vienne (A), 12-14/6/97. Zaccai E.
2. "Ecological oriented consumption: a pluriactoral approach", 2<sup>nd</sup> Conference of the European Society of Ecological Economics, Genève, 4-7/3/98, résumé pp. 262-263. Zaccai E. - Godeau A.
3. "Les consommateurs et le développement durable", International Certificate of Human Ecology, Université de Genève, 15/10/98. Zaccai E.
4. "Enjeux et visions du développement durable: un essai de synthèse", Séminaire international "L'Europe du risque", CNRS, Genève, 6-7/11/98, 42 p. Zaccai E.

<sup>1</sup> Voir Résultats, Section 1, Point 3. à ce sujet.

<sup>2</sup> Marc Mormont (dir.), Catherine Mougenot et Christine Dasnoy (2001), "Instruments politiques du développement durable et rôle de la population. Partie 2. Actions collectives et territoires durables", SEED, FUL.

5. "Environmental assessment as a connexion between the "two cultures"", 1<sup>er</sup> Séminaire international Ilya Prigogine "Penser la science", Université Libre de Bruxelles, 13-15/11/98. Zaccai E.
6. "Responsible consumption as a lever for sustainable development : a critical analysis", in Beyond sustainability, International NWO Conference, Amsterdam, 19-20/11/1998, pp. 40-45. Godeau A.
7. "Les sens de la durabilité" Conférence Universitaire de Suisse Occidentale, Neuchatel (S), 7/2/2000. Zaccai E.

#### Publications scientifiques internationales

(les références entre parenthèses sont issues de la liste complète de publications figurant en Bibliographie, 5.2.)

ZACCAI Edwin (1999c), "Sustainable development : characteristics and interpretations", *Geographica Helvetica*, 1999/2.

ZACCAI Edwin (1999d), "Relations entre experts et citoyens dans la gestion des problèmes d'environnement", in *Revue de l'Institut de Sociologie*, 1996/1-4, Université Libre de Bruxelles, pp. 307-320

ZACCAI Edwin (2000a), "Ecological oriented consumption: a pluriactoral approach", *International Journal of Sustainable Development*, Vol. 3, N°1, pp. 26-39

ZACCAI Edwin (2001b), "Délimitations impossibles, dynamiques réelles, enjeux futurs", à paraître dans Antonio Cunha et Jean Ruegg, "Développement durable et aménagement du territoire", Presses polytechniques et universitaires romandes (PPUR)

ZACCAI Edwin et MISSA Jean-Noel (dir.) (2000), "Le principe de précaution : significations et conséquences", Editions de l'Université de Bruxelles

Cette dernière publication est le produit d'une série de séminaires internationaux organisés à Bruxelles (ULB) entre 1999 et 2000.

Par ailleurs il est évident que le cadrage théorique a nécessité un recours à la littérature internationale. C'est plus particulièrement le cas pour la matière de la première section relative aux conceptions du développement durable (qui a également donné lieu à une thèse de doctorat<sup>3</sup>).

### **1.3- Objectifs**

Si "la participation" est un concept très souvent inscrit en tant que tel dans les politiques de développement durable (et d'autres politiques également), il est un fait qu'il se décline selon une série de modalités qui sont parfois confondues entre elles. Ceci induit des attentes mêlées, qui ne facilitent ni une appréciation de ses différents apports, ni des mises en œuvre nécessairement adaptées aux circonstances.

Par ailleurs, pour des raisons sur lesquelles nous reviendrons, ces dernières années ont vu une multiplication à la fois des expériences et des demandes envers ces types de processus - probablement appelées à ce poursuivre - qu'il est important de clarifier et d'évaluer.

Des objectifs plus précis sont détaillés au point suivant (1.4.)

### **1.4- Résultats attendus**

Plusieurs orientations ont été retenues dans cette partie de l'étude:

- une clarification des notions étudiées, où l'on a cherché à les rattacher à des théories et pratiques existantes et à discerner des évolutions
- des études visant à une compréhension des modalités et de l'apport de formes de participation dans le cadre de politiques de développement durable. Ceci du point de vue d'une part des pouvoirs publics et d'autre part de différentes catégories d'acteurs impliqués, essentiellement en Belgique.

Les résultats attendus dans cette première partie comportent des analyses théoriques portant sur :

- les objectifs de la participation, ses modes d'application, ses relations avec les politiques de développement durable
- le fonctionnement des acteurs organisés en référence à ces politiques.

Ils comportent également des études de cas (d'importance inégale) relatifs à :

- l'organisation d'une consultation de la population
- la fonction consultative de conseils d'avis

<sup>3</sup> ZACCAI Edwin (2000d), "Contribution à l'analyse des conceptions du développement durable", thèse de doctorat en Environnement, IGEAT, Université Libre de Bruxelles

- des collaborations entre acteurs (entreprises - associations)
- la "consommation responsable".

Les perspectives d'utilisation de ces résultats (dont certaines se sont déjà produites) sont les suivantes :

1. Dans leur ensemble, ou séparément, ces résultats peuvent intéresser aussi bien les pouvoirs publics que les acteurs sociaux concernés par ces questions et processus. Ils ont aussi une utilisation dans la recherche et l'enseignement. A ce sujet, les conceptions du développement durable ont alimenté notamment une thèse de doctorat réalisée (Zaccai 2000d) et une autre qui a débuté en cours de convention de recherches.<sup>4</sup>
2. L'étude de cas sur les *Conseils d'avis* pourrait être présentée à ces conseils.
3. L'étude de cas *Consultation de la population* a servi et s'est alimentée des travaux du comité d'accompagnement de cette enquête, instauré par le Secrétaire d'Etat compétent, et dont ont fait partie les deux promoteurs de cette recherche. En outre, ce volet de la recherche (dans une version antérieure) a été présenté au groupe de travail du CFDD chargé d'émettre un avis sur les procédures futures d'enquête publiques à propos de Plans<sup>5</sup>.
4. L'étude de cas *Collaboration entreprises-associations* a fait l'objet d'une publication scientifique (Zaccai 1999e), a été présenté au Conseil d'administration d'Inter-Environnement Wallonie, et distribuée au sein du Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD)
5. L'étude de cas *Consommation responsable* a fait l'objet d'une publication dans une revue scientifique internationale (Zaccai 2000a), d'une présentation publiée lors d'un colloque organisé par le Centre de recherches et d'information des consommateurs (CRIOC) (Zaccai 1999b). Ces travaux ont aussi débouché sur deux conventions de recherches, sur ce sujet sur lequel le CEDD-IGEAT ne travaillait pas auparavant :
  - convention financée par le Ministère des affaires économiques, gérée par le CRIOC, pour la constitution d'un guide pour la consommation responsable en Belgique. Le CEDD a contribué à la méthodologie d'analyse des informations sur les produits
  - convention financée par la Commission européenne, gérée par le Réseau des consommateurs responsables (RCR). Dans ce contexte le CEDD a constitué un réseau européen de centre de recherches et de membres d'institutions nationales et internationales (telles que OCDE, PNUE, ...) actifs dans la recherche sur la consommation "socialement responsable".<sup>6</sup>
  - En outre, le CEDD s'est impliqué dans la rédaction de deux offres de recherches (multi-universitaire, dont l'une comme coordinateur) en réponse à l'appel d'offres PADD2 des SSTC, sur le sujet des évolutions de la consommation et le rôle des consommateurs et d'autres "stakeholders".

---

<sup>4</sup> A propos d'une analyse de la consommation responsable (Ariane Godeau, CEDD-IGEAT).

<sup>5</sup> Avis du Conseil fédéral du développement durable (CFDD) sur la révision de la loi "développement durable" de 1997.

<sup>6</sup> Pour plus d'informations sur ces différents projets, consulter [www.ulb.ac.be/igeat/cedd](http://www.ulb.ac.be/igeat/cedd)

## 2. Méthodologie

### Elaboration de la méthode

Pour aboutir aux résultats escomptés, des choix ont été effectués à propos du cadrage des questions traitées, du choix des études de cas et des sources utilisées.

#### Cadrage des questions

- Examiner les théories du développement durable et thématiser leurs relations avec les processus de participation. En sens inverse, pointer des théories sur des changements liés à l'émergence de la participation
- Quelles formes de participation peuvent être distinguées ?
- Quels instruments politiques distinguer et quelles sont leurs relations avec la participation ?

#### Choix des études de cas : critères principaux

- Contextes dénotant des attentes et revendications
- Confluence entre apports théoriques et questions intéressant les acteurs impliqués
- Choix de formes suffisamment différentes pour balayer le sujet.

En définitive le choix des études de cas s'est porté sur deux niveaux :

D'un côté un travail par rapport aux *groupes organisés*

- avis au sein de conseils consultatifs
- interaction d'acteurs organisés de catégories différentes (notamment entreprises et associations)

D'un autre côté l'examen de procédures orientées également vers des *individus*

- avis via une consultation publique (niveau fédéral)
- consommation responsable : car il s'agit d'une forme différente de participation, qui s'exerce non pas via des émissions d'avis, mais par le comportement<sup>7</sup>.

Le niveau fédéral a été privilégié, ainsi que la consommation, ceci en complémentarité avec la deuxième partie de l'étude réalisée par la FUL, portant sur des cas à composante territoriale.

#### Sources

- Littérature scientifique internationale et nationale
- Contexte politique belge et international
- Contacts directs avec acteurs organisés, examen de leur littérature, interviews
- Participation à certains processus étudiés

Ces éléments seront précisés en fonction des études de cas.

---

<sup>7</sup> A la fin de la Section 1. (Point 3), nous verrons aussi que ces cas concernent des catégories différentes d'*instruments politiques*

## 3. Résultats

### 3.1.- Collecte et traitement des données

#### SOMMAIRE

##### Première section : Cadrage théorique

1. Développement durable et modes d'organisation politique
2. Critères et formes de participation
3. Instruments politiques et participation

##### Deuxième section : Acteurs organisés :

##### Troisième section : Etude de cas

1. Consultation de la population sur l'avant-projet de Plan fédéral de développement durable (PFDD)
2. Conseils consultatifs
3. Collaborations entreprises - associations
4. "Consommation responsable"

### Première section : Cadrage théorique

Cette section se subdivise en trois temps.

- Dans un premier temps ("*Développement durable et modes d'organisation politique*"), nous nous penchons sur le cadrage du développement durable dans les politiques qui y font référence. Nous montrons que ce projet est de nature hybride, dans le champ politique, avec des domaines sectoriels, transsectoriels et une dimension de "projet de société". Nous examinons les implications d'un projet de cette nature dans l'organisation politique.
- Dans un second temps ("*Critères et formes de participation*"), nous répertorions les relations entre les théories et pratiques de participation (ou, le plus souvent, de consultation) et le projet de développement durable. Il existe à la fois des éléments constitutifs de ce projet, et des évolutions de fond relatif à l'émergence de la participation - à la limite, pour toute politique. Nous discutons aussi les apports de différentes formes de participation selon plusieurs critères que nous introduisons. Ces critères sont utilisés dans les analyses des études de cas de la section suivante.
- Dans un troisième temps, plus limité ("*Instruments politiques et participation*"), nous répertorions des catégories d'instruments politiques, et leur liens possibles avec les pratiques de participation.

#### 1. Développement durable et modes d'organisation politique

Des résultats détaillés sur ce point se trouvent dans :

- ⇒ "Visions et enjeux du développement durable : un essai de synthèse", Chapitre 2.1.(ULB) du premier Rapport intermédiaire, Septembre 1998 (pp. 8-50)
- ⇒ ZACCAI Edwin : (1999c), "Sustainable development : characteristics and interpretations", Geographica Helvetica, 1999/2. (2000d), "Contribution à l'analyse des conceptions du développement durable", thèse de doctorat en Environnement, IGEAT, Université Libre de Bruxelles. (2001a), "Entre consensus et lignes de forces", in Politique, Dossier Développement durable, N°19, décembre 2000-janvier 2001, pp. 24-25. (2001b), "Délimitations impossibles, dynamiques réelles, enjeux futurs", à paraître dans Antonio Cunha et Jean Ruegg, "Développement durable et aménagement du territoire", Presses polytechniques et universitaires romandes (PPUR)

Cette analyse étudie les délimitations de la notion de développement durable, en travaillant d'abord à partir de ses définitions et de leurs implications, puis des formes d'organisation auxquelles elle conduit.

Il souvent été remarqué que la référence au développement durable est très ouverte et présente des difficultés de cadrage. Le texte qui suit propose une analyse et un repérage autour de cette question afin de servir de tableau de fond aux recherches qui suivront dans ce rapport. Nous pensons que dans la perspective de traitement des différentes formes de participation en référence à ce projet, vu le contexte général du PADD, il est utile de ne pas faire l'économie d'une introduction relativement fournie à ce sujet.

### **1.1. Définir ?**

Il est souvent remarqué qu'il existe nombre de définitions du développement durable. Cependant à l'examen, il est possible de préciser et de relativiser cette assertion.

Pour ce faire on peut procéder en répartissant ces définitions selon deux catégories. D'une part des définitions *intégrées*, et d'autre part des définitions en tant qu'*ensemble de caractéristiques* à satisfaire par le développement durable, ou par le développement pour être qualifié de durable. Comme nous le verrons ultérieurement, ce sont surtout ces dernières qui révèlent une grande diversité. Celle-ci provient, en première analyse, de la variabilité des conceptions et des caractéristiques du développement qu'il s'agit de faire durer. Dans les définitions intégrées, que nous examinerons d'abord, en revanche, le mot "développement" est généralement utilisé comme tel, de sorte que la condition de durabilité porte sur son maintien.

L'exemple le plus connu, et qui fait autorité, de définition *intégrée* se trouve évidemment à l'entame du chapitre "le développement soutenable" du rapport de la Commission pour l'Environnement et le Développement des Nations Unies (CMED), "Notre avenir à tous", plus connu sous le nom de Rapport Brundtland :

"Le développement soutenable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs"<sup>8</sup>.

Il s'agit d'une définition *intégrée* en ce sens qu'elle exprime en une seule phrase - un peu comme procède un dictionnaire - une proposition identifiée au développement durable. On remarque de façon assez typique que le "développement" n'y est pas défini : "le développement durable<sup>9</sup> est un développement"...

On peut trouver au moins une autre définition du développement durable dans le même chapitre qui explicite très sommairement le développement en composantes relatives à des ressources, à l'économie, aux techniques et aux institutions, devant évoluer "en harmonie", en équilibrant également les capacités destinées à répondre aux besoins du présent et du futur<sup>10</sup>.

Ce type de définition intégrée exprime donc essentiellement qu'un développement (à composantes sociale, économique, environnementale, ...) est sensé durer. Dans la même lignée on peut citer des définitions d'un économiste de la durabilité (*sustainability*) faisant autorité, D. Pearce, qui exprime :

"Sustainable development is readily interpretable as non declining human welfare over time" (Pearce 1991:1), pour généraliser ensuite : "It is non declining consumption per capita, or GNP, or whatever the agreed indicator of development is" (Pearce 1999:70).

Dans ces différentes définitions nulle mise en évidence de la protection de l'environnement, mais un rattachement évident aux conceptions antérieures du développement, avec l'adjonction du critère de durabilité temporelle. Et pourtant...

Pourtant la CMED porte jusque dans sa dénomination l'équilibre formel entre *Environnement* et *Développement*. Et ce de la même façon que la CNUED, c'est-à-dire la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (Sommet de la Terre à Rio), que ce rapport anticipe. Par ailleurs, le Rapport Brundtland fait une

---

<sup>8</sup> En outre, cette définition se poursuit de la façon suivante dans le texte:

"Deux concepts sont inhérents à cette notion:

- le concept de "besoins", et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et
- l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale imposent sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir" (CMED 1987:51).

Selon notre terminologie, on peut dire que ce sont là certaines *caractéristiques* qui sont déjà mises ainsi en évidence dans cette deuxième partie de la définition (voir plus loin).

<sup>9</sup> Ou "soutenable" dans cette traduction canadienne, puis dans l'emploi en français par différents auteurs (par exemple Harribey (1998), Lipietz (1999)). Mais à l'examen, les nuances entre ces adjectifs paraissent relativement faibles, et c'est avant tout le contenu qui est désigné par l'expression qui importe.

<sup>10</sup> "un processus de transformation dans lequel l'exploitation des ressources, la direction des investissements, l'orientation des techniques et les changements institutionnels se font de manière harmonieuse et renforcent le potentiel présent et à venir permettant de mieux répondre aux besoins et aux aspirations de l'humanité" (CMED 1987:55). Une version combinant ces deux définitions a été utilisée dans le cadre de la loi belge du 5/5/97 (MB 18/6/97).

place majeure aux problèmes environnementaux. Mieux, en lisant son sommaire, on s'aperçoit que les auteurs du rapport sont parvenus à réinterpréter - via des liens multiples dans lequel ils sont passé maîtres - des problèmes de développement majeurs sous l'angle d'enjeux environnementaux<sup>11</sup>. De son côté Pearce, comme d'autres économistes de la soutenabilité, considère dans ses travaux que des réformes de l'économie doivent avant tout porter sur des facteurs environnementaux.

On peut en outre recenser une deuxième lignée de définitions intégrées, qui expriment directement la nécessité de préservation de l'environnement. C'est le cas de la définition contenue dans "Sauver la planète : Stratégie pour l'avenir de la vie", publiée par l'UICN (1991)<sup>12</sup>, qui définit le développement durable comme : "le fait d'améliorer les conditions d'existence des communautés humaines tout en restant dans les limites de la capacité de charge des écosystèmes".

### **1.2. Un couple en tension : environnement et développement**

On ne peut comprendre la portée du développement durable sans revenir constamment à cette tension entre ces termes juxtaposés, corrélés, interagissant, de *développement* et *d'environnement*.

Dans l'état actuel des conceptions et de la mise en œuvre, il nous paraît impossible de parvenir à rabattre le développement durable sur l'un ou l'autre terme, et même de vouloir fixer une délimitation qui inclurait tels ou tels de leurs aspects et en exclurait d'autres. Pour le meilleur et pour le pire, évoquer le développement durable c'est introduire des corrélations plus ou moins indéfinies, des ensembles ouverts aux prolongements variables. Le "pire" serait une impuissance dans la portée d'une entreprise aussi "molle", une difficulté d'organisation et de gestion induite par ce caractère irrémédiablement hybride. Le "meilleur" serait une capacité de rouvrir les boîtes des décisions closes, "automatiques", une capacité de remise en question d'équilibres induite par l'introduction de nouveaux éléments dans un sens favorable à l'homme et la nature. Ceci pour un premier diagnostic, mais que sur lequel nous reviendrons dans l'étude.

### **1.3. Quelles conséquences des définitions pour les politiques d'environnement ?**

Dans les premières définitions citées, qui sont les plus reconnues dans les processus politiques et économiques, si l'on préserve l'environnement (si on veut le rendre "durable") c'est dans le but de soutenir le développement (c'est celui-ci qui doit être "durable"), et non comme un objectif autonome. Dans la définition de l'UICN, et dans d'autres issues de mouvements de protection de l'environnement, la situation est un peu différente, puisque des limites de l'environnement sont à respecter, néanmoins le développement reste l'objectif central. On peut donc s'interroger sur les conséquences de ce changement d'optique, de référence, en ce qui concerne la protection de l'environnement.

Une première thèse consisterait ici à estimer que celle-ci sort *perdante* de sa position de "condition" à respecter pour le développement, plutôt que d'objectif en soi. Pourtant si, en effet, dans le principe des premières définitions, rien ne garantit d'éviter à l'environnement des transformations qui lui soient dommageables - pour autant que le "développement" en sorte gagnant d'une façon qui peut être maintenue dans le temps (par exemple le remplacement d'une part de forêt primaire par une exploitation durable favorable socialement et économiquement) - nous pensons que dans la pratique, la référence au développement durable *renforce* des impératifs de protection de l'environnement de plusieurs façons.

L'effet le plus sensible est la reconnaissance de ces problèmes hors d'un cercle limité, pour pénétrer, dans le courant des années 90, dans les discours et les activités de différents secteurs, portés par le concept *d'intégration* : intégration de l'environnement dans toutes les politiques comme le proclame en particulier l'Union européenne (1992; Commission européenne 2001), intégration des composantes du développement, dont la protection de l'environnement.

La formule du développement durable procure un horizon de conciliation - du moins dans les discours - entre développement et environnement, en même temps que des travaux scientifiques et des mobilisations, rendent le respect de ce dernier de plus en plus sensible en tant que condition.

D'où la multiplication d'indicateurs de développement durable, qui vont élever ceux relatifs à l'environnement à un rang d'importance plus crucial que par le passé. Ce n'est pas un hasard si la deuxième définition de Pearce citée plus haut, mentionne que l'on peut définir le développement par un ensemble d'indicateurs qui ne doivent pas diminuer (*non declining*). Et, par là, au moins pour un certain nombre d'entre eux, on retrouvera la notion de limites environnementales à respecter.

---

<sup>11</sup> Par exemple : "Espèces et écosystèmes : les ressources au service du développement", "Energie : des choix pour l'environnement et le développement", "Industrie : produire plus avec moins", ...

<sup>12</sup> Cette stratégie a été publiée conjointement par l'Union Mondiale pour la Nature (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, IUCN), le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), et le Worldwide Fund for Nature (WWF).

Par ailleurs, s'il est question de faire droit aux préférences des générations futures, rien n'interdit d'y inclure le respect de certaines parts de l'environnement naturel, ce qui est d'ailleurs une compréhension intuitive assez répandue dans le public, en particulier des pays les plus développés.

Enfin l'examen de ce qui est nommé "environnement" dans le cadre du développement durable montre que des requalifications sont à l'œuvre dans le sens d'une extension de ce terme, comme facteur de plus en plus central pour le développement. Nous avons déjà évoqué la requalification opérée dans le (sommaire du) Rapport Brundtland autour de certains de ces problèmes. Deux aspects peuvent ici être soulignés, qui tous deux ont pour conséquences une acceptation plus grande d'objectifs d'environnement dans les politiques de développement international auprès de pays moins développés. Il y a l'inclusion sous cette catégorie des *ressources*, qu'elles soient renouvelables ou non (ce qui inclut les matières premières), qui jouent un grand rôle dans ces économies. On relèvera aussi la mise en évidence du lien entre *la santé et l'environnement* avec, parmi de nombreux exemples, le problème de l'eau potable, dont la non disponibilité est la cause d'une part majeure de problèmes de santé dans les pays pauvres.

Tout ceci aura donc des implications directes sur les demandes et les processus de participation comme nous le verrons dans la deuxième section.

#### **1.4. Formulations et conséquences économiques**

Malgré ces tendances, il n'empêche que la prééminence de critères de développement subsiste dans la prise en compte de l'environnement, que ce soit pour la détermination d'objectifs ou pour les moyens à mettre en œuvre. D'où le rôle de facteurs économiques qui, en l'état, peuvent être déterminants, avec des conséquences qui font l'objet de débats. Lorsque Pearce par exemple recherche les voies d'une prise au sérieux du respect de l'environnement, en adepte de régulations économiques, il prône la voie d'une "monétarisation" (*valuing*) de l'environnement. Il s'agit par là de révéler, par des évaluations monétaires ad hoc, le coût caché de sa non prise en compte. Ce coût "externe" à la transaction, pourra peser sur des acteurs n'ayant pas de pouvoir de décision dans l'opération (par exemple des voisins d'une installation polluante), y compris dans le futur (pas nécessairement très éloigné d'ailleurs, comme dans l'exemple d'un pays ayant épuisé ses ressources forestières, et ayant par là gonflé de façon éphémère son PNB).

Or, des critiques de cette *intégration de l'environnement dans l'économie* (Harribey 1998) via une valeur monétaire attribuée à l'environnement font remarquer que cette voie pêche par un réductionnisme qui n'est pas sans effets pervers. Ne voir dans l'environnement qu'une ressource, dont l'exploitation est, à travers son coût, mise en balance avec d'autres avantages ou inconvénients du développement, peut participer de ce mouvement plus général d'"économisation" des rapports sociaux dont on observe des dérives inquiétantes (Beaud 1997). De plus, ces évaluations économiques ne sont pas exemptes d'imprécisions et de paradoxes. Imprécisions dans la mesure où les biens évalués le sont par des conventions de calcul, sans entrer nécessairement dans un marché<sup>13</sup>, ce qui pose question sur le statut et les effets de ces évaluations. Et ce d'autant plus que l'on trouve parfois des revendications de davantage de régulations économiques, de "vérité" des prix, alors même que ces corrections nécessitent justement plus d'interventionnisme collectif et de facteurs externes au marché<sup>14</sup>.

Du reste, les économistes cherchant à théoriser les implications du développement durable ne sont pas unanimes sur ces questions (De Feyt et Boulanger 2001 en font une typologie). S'ils se retrouvent sur la volonté de réintégrer dans l'économie l'environnement, cet "oublié" d'une époque où l'économie l'a pensé illimité et gratuit, il est possible de répartir leurs travaux selon le degré de substitution qu'ils admettent entre des "capitaux" environnementaux et d'autres types de capitaux participant à l'évaluation du degré de développement. La "soutenabilité faible" signe ainsi une grande substituabilité, la "forte" implique des capitaux naturels "critiques" à maintenir. Les arguments pour la première position donnent une prééminence à la meilleure allocation possible des ressources, tandis que dans la seconde il s'agit de faire jouer la précaution envers des milieux dont la substituabilité réelle (et non convertie en unité monétaire) est peu ou prou impossible. Chacune de ces positions se base sur des postulats qui nous ramènent, dans le champ économique, aux relations entre les termes que nous posons au départ, le développement et l'environnement.

#### **1.5. De nouvelles justifications**

---

<sup>13</sup> Par exemple la déclaration d'un consentement à payer pour éviter un dommage (mais qu'en serait-il en réalité ?), ou le coût de remédiation (mais quid des dommages qui sont irréparables, quid de l'évaluation monétaire du bien-être ou d'une santé affectés, voire de décès ?), ou encore l'évaluation différentielle de biens selon leur exposition à des incidences environnementales (qui nécessite des bases de comparaison pas toujours disponibles). Voir là-dessus par exemple Kempf (1994), ou Harribey (1998).

<sup>14</sup> On trouve ce type de contradiction dans un rapport comme celui de l'OCDE (1998), "Réduire les subventions pour améliorer l'environnement", ou encore dans la Déclaration de Carnoules du "Club Facteur 10" (1997), une coalition qui cherche à promouvoir des progrès en "éco-efficience" conciliés avec une économie de marché jouant sur les corrections au niveau des prix.

Avant d'en venir à un examen plus précis de certaines implications et conséquences de l'adoption de la référence au développement durable à partir de diverses caractéristiques qui ont été attribuées à cette notion, nous pouvons évoquer un élément qui paraît lui être lié de façon centrale, et qui interviendra directement dans les discours et pratiques présents dans les formes de participation. Il s'agit de *justifications supplémentaires* qui vont être suscitées pour exprimer qu'une politique donnée satisfait le critère requis.

Dans un premier temps, il est certainement possible, de relégitimer à bon compte des décisions, en évoquant de façon peu spécifiée les termes "développement durable", ou même "durable", vu leur indétermination. Si ces éléments discursifs peuvent en effet s'observer, il faut remarquer que, dans un second temps, leur portée reste néanmoins limitée, pour autant que des pratiques démocratiques et des groupes dotés d'une certaine expertise soient parties prenantes dans ces processus, comme c'est le cas dans les sociétés de pays industrialisés, via les pratiques de *participation*.

A ce moment, en effet, des justifications plus conséquentes vont être requises, via des évaluations, des études d'incidences, des rapports, dont la caractéristique commune est de faire intervenir des paramètres multiples : la prise en compte du futur, des intérêts d'une collectivité, la relativisation de déterminants économiques, la précaution, la protection de l'environnement, ... Si, comme nous le pensons, la délimitation stricte du développement durable ne peut être établie, il n'en reste pas moins que cet objectif favorise donc l'étude, l'explicitation, la mise en balance de ces facteurs (Theys 2000). Ceci va avoir des implications importantes pour les pratiques de participation<sup>15</sup>.

Ouvrant la perspective, on peut aussi discerner ici la reprise dans le cadre du développement durable d'un mouvement plus profond dans le rapport actuel des sociétés à l'économie, aux sciences, ou à l'idée de Progrès. Si cette dernière impliquait une convergence entre le développement économique, scientifique et social, celle-ci est battue en brèche ces dernières décennies par différents facteurs, dont le moindre n'est pas celui constitué par les dommages environnementaux et les risques attachés au développement contemporain. L'affirmation même de la "durabilité" du développement comme un nouveau critère, alors même que cette condition était en réalité implicite par le passé, en est un signe (Stengers 1999). Le rapport de confiance au progrès est ébranlé, comme le remarquent des auteurs attentifs à l'émergence de la demande de "précaution" dans nos sociétés (Godard 2000, Bourg 2000). Ces nouvelles justifications évoquées apparaissent alors comme une forme que prennent ces regards sur le développement. Ainsi par exemple, l'élaboration et la diffusion d'OGM doivent désormais être justifiées au-delà de leur faisabilité technique et scientifique. Le développement durable a beau être relativement flou, il n'en implique pas moins que ce qui est techniquement possible et économiquement rentable n'est pas pour autant socialement souhaitable.

Cette relativisation d'un développement porté par des *trends* quasi "automatiques" de l'économie ou du technique retrouve une évolution qui est lisible également dans la formulation des politiques de développement au niveau international. On peut en effet retracer une prise de distance avec le moteur économique (Ghali 1995) comme résumé du développement au moins jusque dans les années 80. Le "développement humain", défini par le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) au début des années 90, en est sans doute l'illustration la plus répandue, en combinant une longue série de paramètres qui devraient être simultanément rencontrés<sup>16</sup>. Nul doute que les formulations onusiennes du développement durable sont venues se greffer sur cette évolution, en y apportant des accents particuliers conférés à la protection de l'environnement et au futur.

Mais pour tenter de cerner de plus près les implications de ces objectifs, alors même que les politiques internationales se marquent par des échecs cuisants en termes sociaux (en particulier par le creusement d'inégalités) et par une impuissance assez générale à réorienter les tendances non durables relatives à l'environnement, il faut se pencher sur certaines implications plus pratiques de ces définitions et justifications. Celles-ci vont apparaître via ce que nous nommons les *caractéristiques* attribuées au développement durable.

### **1.6. Ensemble de caractéristiques**

Si les définitions intégrées du développement durable sont en relativement petit nombre, en revanche ce que nous dénommons les *ensembles de caractéristiques*, qui lui sont attribuées, sont beaucoup plus variées. Ces

---

<sup>15</sup> Cet axe est spécifiquement développé dans la partie de l'étude de la FUL.

<sup>16</sup> "Le principal objectif du développement humain (...) est d'élargir la gamme des choix offerts à la population, qui permettent de rendre le développement plus démocratique et plus participatif. Ces choix doivent comprendre des possibilités d'accéder au revenu et à l'emploi, à l'éducation et aux soins de santé, et à un environnement propre ne présentant pas de danger. L'individu doit également avoir la possibilité de participer pleinement aux décisions de la communauté et jouir des libertés humaines, économiques et politiques". Le développement "englobe des notions aussi capitales que la liberté politique, économique ou sociale, et aussi importantes que la créativité, la productivité, le respect de soi et la garantie des droits humains fondamentaux (...) Le développement doit donc être bien plus qu'une accumulation de revenus et de richesses. Il doit être centré sur les personnes" (PNUD 1991, cité par Rist (1996:20). Cette citation montre bien qu'une série de caractères attachés au développement durable, en tant que projet multidimensionnel, sont déjà présents ici.

ensembles de caractéristiques permettent de sortir du flou relatif des définitions résumées, en explicitant des principes impliqués par la mise en œuvre du développement durable.

Par exemple, le Rapport Brundtland en énumère une dizaine : "reprise de la croissance; modification de la qualité de la croissance; satisfaction des besoins essentiels; maîtrise de la démographie; préservation et mise en valeur de la base de ressources; réorientation des techniques et gestion des risques; intégration des considérations relatives à l'économie et à l'environnement dans la prise de décision" (CMED 1987:58).

Dans un article du début des années 90, S. Lélé, indique que ces caractéristiques, auxquelles il ajoute "la participation", traduisent le *mainstream* des conceptions du développement durable (Lélé 1991). Un auteur plus récent, M. Jacobs, énonce pour sa part six idées clés apparaissant dans une analyse des discours relatifs au développement durable : "Environment-economy integration; Futurity; Environmental protection; Equity; Quality of life; Participation" (1998:26).

En Belgique, les 5 caractéristiques qui font actuellement référence dans le domaine politique sont issues de deux documents d'orientation majeurs, dans lesquels la *participation* est chaque fois reprise.

Rapport Bureau fédéral du Plan (1999)	Plan fédéral (2000)
Conscience planétaire	Principe de responsabilités communes mais différenciées
Vision à long terme	Principe d'équité inter- et intragénérationnelle dans la satisfaction du droit au développement
Intégration des composantes (sociales, économiques et environnementales)	Principe d'intégration des composantes d'un développement durable
Reconnaissance des incertitudes scientifiques	Principe de précaution et reconnaissance des incertitudes scientifiques
Approche participative et responsable	Principe de participation et exigence de bonne gouvernance

Dans ces documents, l'explicitation (et parfois la formulation) de ces dimensions et principes se réfère de près au contenu des accords de la Conférence de Rio sur l'Environnement et le Développement (CNUED 1992a), mais on peut constater que l'environnement n'apparaît pas dans leur intitulé, contrairement à la plupart des ensembles du même type. Peut être cette constatation pourrait-elle aussi être mise en rapport avec le fait que le niveau fédéral en Belgique jouit de peu de compétences en matière de protection de l'environnement.

Dans la pratique, la sélection de principes clés est toujours difficile et il arrive que tel ou tel élément soit repris dans un principe, et que tel autre apparaisse dans le commentaire de ce même principe. Par exemple, le respect de "l'équité intra- et inter-générationnelle" était relié à la "vision à long terme" par le Bureau du Plan dans son rapport, mais sera pris comme principe par le Plan fédéral. C'est pourquoi, on ne peut évidemment se limiter à considérer les intitulés des caractéristiques. Comme les définitions intégrées, les ensembles de caractéristiques sont inévitablement liés aux conditions de leur énonciation : acteurs, contexte, époque. Il est possible, d'en dénombrer bien d'autres, néanmoins nous formulerons quatre observations à leur propos.

Prises une à une, la plupart de ces caractéristiques ne sont pas originales (ceci se voit en particulier dans la liste ci-dessus issue du rapport de la CMED, dans laquelle des objectifs de programmes onusiens sont directement reconnaissables), mais c'est leur *ensemble* qui trace une certaine constellation propre au développement durable. D'où l'optique prise ci-dessus de traduire cet impératif en termes de *justifications multipliées*: chacune de ces caractéristiques devrait être satisfaite pour vérifier l'ensemble.

Mais la diversité des ensembles existants introduit aussi l'idée que le développement durable est comme le dit P. Jacobs un "concept contestable" (1998:25-26), en ce sens que (comme la justice, ou la démocratie par exemple) un premier niveau est consensuel, tandis que des contestations interviennent inéluctablement à un niveau plus précis d'opérationnalisation.

En outre, malgré leur diversité, il n'en reste pas moins que ces caractéristiques présentent des recoupements<sup>17</sup>.

Enfin, émettons une remarque supplémentaire dans l'instruction du dossier sur la délimitation problématique de l'objectif étudié ici. Il s'agit de sa double vocation (que l'on peut mettre en relation avec les deux niveaux du "concept contestable") à apparaître à la fois comme un objectif *autonome*, motivant, innovant même, et comme un ensemble de principes qui, pour être suivis, doivent inéluctablement *se combiner* avec des champs de politiques, de pratiques, existantes (d'où la caractéristique d'intégration relevée plusieurs fois ci-dessus).

Le développement durable ne trace pas un champ autonome. Prise dans toute son acception, sa définition implique que l'ensemble des politiques est à modifier, à infléchir. Est-ce ainsi qu'il est considéré dans l'organisation politique ? L'examen des pratiques actuelles montre que ce n'est pas le cas. Est-ce qu'il s'agit plutôt d'un rabattement sur la composante environnementale du développement, comme cela est souvent intuitivement

<sup>17</sup> Voir aussi Zaccai (1999c) pour d'autres caractéristiques et leurs interprétations par différents groupes socio-économiques et organismes politiques.

compris ? Ce qui précède montre que ce n'est pas davantage le cas. La tension entre environnement et développement, impliquant une non délimitation, va donc conduire à ce que nous pourrions nommer un "hybride", dont on peut suivre la prise en compte dans l'organisation politique.

### **1.7. Profil de l'hybride**

On peut prendre comme première voie d'entrée de cette question les plans de développement durable qui existent à de nombreux niveaux. Le document le plus important approuvé à la Conférence de Rio est, comme on le sait, l'Agenda 21, le plan international pour la mise en œuvre du développement durable (lequel n'est pas défini dans le document, faute de consensus). La majeure partie de ce plan (Section 2) porte sur des problèmes d'environnement, mais on y traite aussi (dans la Section 1) de certaines thématiques du développement, dans la lignée du travail d'autres agences et conférences de l'ONU (population, santé, villes, démographie, ...)

Des plans nationaux de développement durable existent dans certains pays, parfois appelés Agendas 21 nationaux. On y retrouve ce caractère hybride, où généralement la protection de l'environnement (considéré au sens large, tel qu'indiqué plus haut) est présente de façon assez complète, tandis que d'autres thématiques du développement sont présentes de façon diverse. A ce titre des problématiques comme celle de l'emploi, de la sécurité sociale, de la recherche et du développement technologique, de la santé, de l'éducation et de la culture, pour en citer quelques unes, sont généralement peu prises en compte de façon déterminante, hormis dans leurs rapports avec l'environnement. Avec son Plan fédéral (et non national) de développement durable, la Belgique est sans doute parmi les pays qui cherchent plus particulièrement à quitter la délimitation environnementale de cette matière (cf. ce qui a été dit plus haut des caractéristiques).

Il existe également, surtout dans certains pays européens, des plans de développement durable locaux (villes, communes), dont certains sont dénommés "Agendas 21 locaux"<sup>18</sup>, et qui sont des ensembles de mesures dont l'ampleur varie selon les contextes. A nouveau la base environnementale est généralement mieux couverte que les autres aspects (bien que pour certaines de ces initiatives, il s'agisse seulement d'une liste d'actions "faisables" regroupées ensemble, plutôt que de plans). Dans la formule de ces plans locaux, le recours à la *participation* est presque toujours souligné.

Un second "test" de la portée organisationnelle du développement durable dans les politiques, consiste à examiner comment les compétences politiques à cet égard sont organisées. Trois cas de figure sont possibles :

- le *rattachement à une compétence environnementale*. C'est la voie la plus largement observable, dans la mesure où la plupart des organismes et mandataires "environnementaux" ont placé leurs missions sous cette égide<sup>19</sup> ;
- la *constitution d'organes spécifiques*, telles que les commissions consultatives relatives au développement durable qui existent dans nombre de pays, dont la Belgique. Le cas encore pour des services spéciaux de l'administration, en Belgique, la Task Force développement durable du Bureau fédéral du Plan. Certains organismes interdépartementaux ont également vu le jour, et dans un petit nombre de cas, une compétence relative au développement durable a été attribuée à un mandataire politique. C'est le cas par exemple en Belgique, où une Commission interdépartementale du développement durable a été créée en 1997, et où depuis 1999 a été nommé un Secrétaire d'état à l'énergie et au développement durable.
- le rattachement de cette problématique à *un organe central du gouvernement*, ou au chef de gouvernement<sup>20</sup>.

L'évolution observable paraît évoluer d'un ancrage dans la première position vers un élargissement aux deux derniers cas de figure cités, à mesure que le développement durable augmente sa portée en tant que référence. Au niveau international, un "signal" à cet égard se marque par la dénomination du futur sommet "Rio+10" de l'ONU de 2002, dénommé, "Sommet mondial du développement durable" (et non plus relié comme précédemment à l'environnement et au développement). Néanmoins, des situations relevant de ces trois possibilités coexistent, confirmant le caractère hybride à ce sujet, que l'on retrouvait déjà dans l'examen des types de plans et dans nos analyses antérieures<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> A noter qu'en Belgique cette dénomination est utilisée en Région flamande qui offre un soutien à ces initiative, avec le concours d'une ONG flamande, le Vlaams Overleg voor Duurzaam Ontwikkeling (VODO). En Région wallonne, d'autres formules de plans locaux existent, en particulier les Plans Communaux de développement de la nature (voir à ce sujet le rapport Guide/Creat/Lepur (2000)).

<sup>19</sup> Ceci vaut d'ailleurs aussi en grande partie pour des organisations non gouvernementales et des organismes de recherche.

<sup>20</sup> C'est ainsi que dans l'Union européenne, le développement durable a d'abord été fortement cantonné dans les activités de la Direction générale relative à l'environnement (et aux ministres de l'environnement), alors que plus récemment, la Cellule prospective a mandaté un groupe présidé par R. Prodi, dirigeant la Commission, pour proposer une stratégie de développement durable pour juin 2001, aboutissant aux accords du Sommet de Gotenborg. Mais ces derniers sont eux aussi en majorité centrés sur l'environnement et son intégration dans les politiques.

<sup>21</sup> En ce qui concerne la coopération au développement cependant la situation est un peu différente, dans la mesure où l'expression "sustainable development" tend à être adoptée comme synonyme, ou nouvelle forme, du développement, dans son ensemble, (comme on le voit dans des publications récentes de la Banque mondiale ou du PNUD), mais sans que cela y implique un effort particulier relatif à la protection de l'environnement, à l'encontre de son interprétation la plus courante dans les pays considérés comme développés.

Cette problématique étant ainsi largement retracée, nous allons à présent en venir aux liens plus précis avec la question de la participation dans ces contextes.

-----

## **2. Critères et formes de participation**

**Des résultats détaillés sur ce point se trouvent dans :**

- ⇒ "Introduction" (ULB), du second Rapport intermédiaire, Mars 2000 (pp. 8-23)
- ⇒ ZACCAI Edwin (1999d), "Relations entre experts et citoyens dans la gestion des problèmes d'environnement", in Revue de l'Institut de Sociologie, 1996/1-4, Université Libre de Bruxelles, pp. 307-320

### **2.1. La participation comme objectif et comme moyen**

Des analyses précédentes il ressort que la participation apparaît à la fois comme un objectif et comme un moyen des politiques référées au développement durable, ce que traduit la reprise de cette notion parmi un certain nombre de caractéristiques définissant ce dernier. Nous avons vu précédemment que "l'intégration" des différentes "dimensions" du développement est au cœur des définitions. Or, le niveau effectif de cette intégration est conditionné par celui de la participation, sur deux plans différents :

- L'intégration dans les *décisions publiques* de différents domaines, préoccupations, intérêts, est étroitement dépendante des formes de participation mises en place pour représenter ces domaines. Il n'y a pas en effet de solution déterminable a priori de l'équilibre en matière d'intégration
- L'intégration, sous des formes différenciées, appropriées, de nouveaux objectifs (environnement, long terme, ...) dans *les actions, ou les comportements d'acteurs* divers implique la participation de ces acteurs au projet général, lequel autrement demeure théorique.

Cette distinction entre participation par rapport à des décisions publiques, et par rapport à des actes ou comportements d'acteurs, nous paraît importante, et nous y reviendrons. Bien entendu ces deux plans sont liés. En effet, concrètement les décisions publiques ont des conséquences sur les comportements des acteurs, et inversement aussi, ces comportements, qui suscitent parfois de nouvelles compréhensions, échanges, initiatives, peuvent influencer des décisions publiques, pour autant que l'organisation politique le permette (ce dernier point est notamment approfondi dans le travail mené par la FUL)

Nous avons vu aussi combien le cadrage du développement durable s'avère ouvert au sein des pouvoirs publics. La participation (ou l'intégration via la participation) y amènent dans certains cas à revoir le fonctionnement interne de services et de décisions<sup>22</sup>. Bien qu'important, cet aspect ne sera cependant pas étudié ici.

### **2.2. Nouveauté de la participation ?**

Si l'objectif de participation est aujourd'hui activé par les politiques de développement durable, il est clair qu'il leur préexistait. Par ailleurs, il existe des transformations, dont certaines sont assez rapides, dans la façon dont cette notion est conçue et mise en pratique. Ces transformations ne sont pas toutes à mettre en rapport avec le développement durable, et il est important d'en comprendre la dynamique.

Notre pays bénéficie d'une tradition forte de concertation avec des représentants de groupes organisés, essentiellement ceux du patronat et des syndicats. Ce modèle néo-corporatiste où les relations avec l'Etat étaient relativement stabilisées, a subi récemment des transformations qui sont directement liées à la recherche de nouvelles formes et procédures de participation (Voir Bauduin (1995) ou Bruyninckx (1998)).

Sous la poussée de dérégulations et de privatisations économiques, ainsi que de la complexité croissante des choix organisationnels, l'Etat se perçoit davantage comme un organisateur d'initiatives - ce qui inclut une demande accrue de participation - que comme le régulateur guidant le jeu social en le surplombant<sup>23</sup>. Cette orientation semble appelée à se poursuivre, avec le recours croissant à la notion de "gouvernance" au niveau européen et international.

Du côté de la représentation de la demande sociale, plusieurs facteurs importants peuvent être cités : affaiblissement du pouvoir de négociation des syndicats du fait des transformations du marché du travail (différenciation des situations des secteurs, compétitivité accrue avec moins de redistribution); montée de demandes relatives à d'autres facteurs reliés aux conditions de vie que le travail (consommation, environnement,

<sup>22</sup> En Belgique, via en particulier, la Commission interdépartementale du développement durable (CIDDD).

<sup>23</sup> Lascoumes (1994:98), La Découverte, Paris, décrit ce jeu des "instrumentistes" sociaux qui interprètent la "partition" d'une politique publique. En Belgique, les dernières lignes du Plan fédéral pour le développement durable évoquent cette fonction organisatrice des pouvoirs publics.

"usagers"); multiplication d'associations et d'organisations non gouvernementales actives envers des objectifs particuliers.

Par ailleurs, plusieurs facteurs ont favorisé la participation directe des citoyens (ou du moins de certaines franges d'entre eux), tels que des processus de consultation directe, en particulier relatifs à l'environnement; la montée dans la population du niveau de compréhension des problèmes et de mise à disposition d'informations; celle de l'individualisme; ou encore une méfiance qui s'exprime face aux représentants politiques.

Enfin, les questions relatives aux choix technologiques ont pris plus d'importance<sup>24</sup>, avec une demande d'intervention à cet égard, dans un contexte d'incertitude sur les impacts de ces choix, et une situation de fond de remise en question du "Progrès"<sup>25</sup>.

### **2.3. Quatre critères de justifications de la participation**

Tentons alors de résumer les justifications de la participation; ce qui n'a pas qu'un intérêt théorique, mais nous permettra ensuite de mesurer à cette aune l'apport des ses diverses formes.

1. On pensera d'abord à une justification *démocratique*, puisque le fondement de nos régimes politiques est basé sur une expression des citoyens de leurs choix. Cependant cette justification ne suffit pas, car dans la démocratie représentative, les élus pourraient ensuite se revendiquer comme les seuls dépositaires des choix exprimés, sans procédure supplémentaire aux élections. Il est sans doute préférable de parler plutôt de *légitimité* de la participation, et ce sera là un critère de discussion important.
2. Une autre justification de la participation est *pragmatique* : il s'agit de rendre les décisions plus *adéquates* aux situations, et donc plus *efficaces*. A cet égard, les élections démocratiques, qui élisent des représentants, ne permettent pas aux citoyens de se prononcer sur des cas aussi précis. La consultation permet ainsi d'adapter les mesures projetées aux avis recueillis auprès d'acteurs qui connaissent, voire pratiquent, la situation de terrain. C'est pourquoi il peut y avoir négociation des mesures acceptables. Au mieux ceci favorise un "processus d'apprentissage collectif".
3. Une autre justification tient à sa fonction *pédagogique*, de sensibilisation, d'information. Elle gagne en importance par la complexité des sociétés modernes, notamment au niveau légal. Celle-ci rend illusoire dans la pratique le principe selon lequel "nul n'est censé ignorer la loi". En réalité lorsqu'une nouvelle mesure juridique est projetée, la consultation permet d'en informer les acteurs concernés. Elle mènera parfois à des débats, parfois des controverses, dont l'une des conséquences est de répandre des informations sur les décisions projetées. Sa motivation est renforcée s'il y a des enjeux de décision.
4. Enfin, lié au point précédent, les procédures de consultation (ou de participation) permettent, si elles fonctionnent bien, de recueillir *l'adhésion* des acteurs consultés, davantage que si la mesure soumise à consultation leur était imposée dès le départ.

Il paraît donc important de ne pas juger la participation uniquement sur base de résultats directs qu'elle apporterait dans le changement de décisions politiques, mais aussi sur ces critères découlant de ses différentes fonctions. Etant entendu qu'il existe aussi d'autres possibilités de répartir les justifications en cette matière<sup>26</sup>.

### **2.4. Participation et développement durable**

a) Ce qui vient d'être brièvement retracé peut aisément être mis en rapport avec des composantes affirmées des politiques de développement durable, qui :

- institutionnalisent la consultation (ou la participation) de différents groupes organisés, comme cela est souligné par exemple dans la 3ème section de l'Agenda 21 qui y est consacrée<sup>27</sup>.
- ouvrent un espace de changement par rapport au progrès technologique et économique comme moteur du développement, suscitant les avis de nouveaux acteurs
- favorisent aussi la consultation directe des citoyens dans certaines circonstances.

b) Dans ce contexte, le rôle de *l'environnement* et des associations de protection de l'environnement est un autre élément à souligner.

---

<sup>24</sup> Question ancienne, sur laquelle insistent notamment aujourd'hui des auteurs comme Bruno Latour (1995) ou Isabelle Stengers (1997, 1999).

<sup>25</sup> Ces thèmes apparaissent notamment dans les diverses contributions éditées par Zaccarà et Missa (2000).

<sup>26</sup> Van den Hove (2000:38 et suiv.) distingue, pour cette problématique, des catégories d'effets substantifs/procédures/contextuels. Dans son ensemble, ce travail effectue un recensement intéressant d'analyses mettant en rapport participation et développement durable.

<sup>27</sup> En Belgique, au niveau officiel, on retrouve cette préoccupation notamment dans le premier Rapport fédéral sur le développement durable déjà cité, ou encore dans la loi de 1997, dont l'un des axes a été de formaliser l'existence du Conseil fédéral du développement durable où de nombreux groupes sont représentés.

Ainsi, au niveau des textes officiels, la participation est promue par exemple dans le principe 10 de la Déclaration de Rio, qui stipule: "Il vaut mieux que les questions *d'environnement* soient traitées avec la participation de tous les citoyens concernés (...)" (italiques ajoutées)<sup>28</sup>. Dans le cadre européen, il existe plusieurs textes légaux, entrés en vigueur dans les années 90, qui favorisent ces processus.

Dans les législations, on relève une longue tradition de consultation directe en matière d'aménagement du territoire et d'environnement via des enquêtes publiques locales. Rappelons que dès 1946, le public a été consulté via l'enquête "commodo et incommodo", préalable à la délivrance d'autorisations d'exploiter.

On observe une extension des consultations du niveau local vers les niveaux régional et fédéral, et particulièrement pour des plans politiques d'action. Si cette extension ne se limite pas au domaine de l'environnement, on peut remarquer que c'est là que ces processus se sont plus particulièrement marqués. Ainsi par exemple au niveau régional il y a eu dans les années 90 en Belgique des consultations sur des plans régionaux en matière de déchets, de bruit, ou de politique générale d'environnement.

D'autre part, dans les politiques de développement durable, les associations de protection de l'environnement, qui ont toujours prôné la participation - liée à la légitimité de leur propre action - constituent la composante la plus clairement nouvelle dans le jeu institué des concertations, comme cela peut s'observer dans divers nouveaux conseils consultatifs relatifs à l'environnement et au développement durable.

c) Un facteur noté par différents auteurs pour justifier le recours à la participation dans le cadre du développement durable est la présence de complexité et d'incertitudes importantes en ces matières. Le recours à la participation amènerait d'une part davantage d'informations, et d'autre part contribuerait à l'orientation politique de choix pour lesquels les bases scientifiques sont controversées et/ou insuffisantes<sup>29</sup>.

d) Enfin, on peut aussi relever un objectif dans le chef de certains acteurs politiques de *populariser* le projet de développement durable, d'informer et de recueillir une adhésion à ce sujet, qui constitue un autre facteur sous-tendant la mise en œuvre de procédures de participation en cette matière. L'exemple du Plan fédéral de développement durable peut ici être cité (ce qui ne veut pas dire qu'il s'agit là de la seule motivation ayant présidé à la consultation à ce sujet).

## **2.5. Formes de participation**

Il est possible de distinguer plusieurs formes de participation, où chaque fois les critères énumérés pourront être utilisés.

### **a) A propos de quoi y a-t-il participation ?**

- pour des décisions politiques :  
exemple consultation à propos de l'avant-projet de Plan fédéral pour le développement durable
- pour des actes "intégrés" dans le comportement d'un acteur :  
exemples : initiatives de groupes organisés; "consommation responsable"

### **b) Décisions par rapport aux avis**

Les décisions finales se positionnent différemment selon qu'il s'agit d'une :

- consultation: pas de justification en cas de dérogation
- enquête publique : justification en cas de dérogation
- négociation, concertation, (référendum), : encore plus liant envers la décision

### **c) Formes de consultation**

Au niveau des procédures, ce sont les formes de consultation qui dominent. Avec là encore différentes modalités possibles résumées dans les tableaux ci-après.

### **Consultation des groupes organisés (via leurs représentants)**

1. Consultation séparée : lobbying, etc..	consultation informelle, qui permet des avis spécifiques selon les groupes
2. Consultation via des conseils d'avis permanents	consultation procéduralisée, débouchant le plus souvent sur des avis consensuels
3. Consultations avec méthodologies particulières : focus groups, ateliers de scénarios, ...	formes plus rares, adaptées à des sujets complexes

<sup>28</sup> Dans certains passages de l'Agenda 21 cependant, la participation n'est clairement pas limitée aux politiques d'environnement.

<sup>29</sup> Ce dernier argument justifie notamment le recours à la procédure de "jurys de citoyens" dans certains domaines (voir ci-après).

## Consultation de la population

NB. Dans 4, 5, 6 : intervention également (généralement forte) de groupes organisés.

1. Elections	- fortement procéduralisées, les résultats sont juridiquement liants - peu en rapport avec des sujets spécifiques
2. Référendums (pas en Belgique)	- fortement procéduralisés, les résultats sont juridiquement liants - en rapport avec des sujets spécifiques
3. Sondages d'opinion	- en principe image représentative de la population - problème du manque de débat précédant l'avis - aucune procédure pour l'utilisation des résultats
4. Sondages délibératifs (conférence de citoyens)	- cherche à concilier "l'image conforme" de la population propre aux sondages, et les délibérations - aucune procédure pour l'utilisation des résultats - peu utilisés à ce jour
5. Consultations communales, consultations populaires	- pour les consultations communales, un taux de 40% minimum de participation est exigé - les avis ne sont pas entièrement liants par rapport à la décision <sup>30</sup>
6. Enquêtes publiques	- cadre procédural existe pour certaines enquêtes locales (permis) et dans certains cas régionales <sup>31</sup> - les dérogations des décisions par rapport aux avis doivent être justifiées - amènent généralement un faible taux de participation
7. "Hearings"	- en principe ouverts à tous, mais peu accessibles à l'individu

D'autres typologies de ces formes de consultation peuvent encore être dressées. Voir par exemple Meeus (1996), Van den Hove (2000:36-37).

### **2.6. Procédures et conflits**

Il faut encore souligner un aspect essentiel qui n'a pas encore été abordé jusqu'ici : il s'agit de la *procédure* utilisée pour les différentes formes de consultation (participation). Pour quelque forme que ce soit, il faut un accord préalable précis entre les différentes parties prenantes sur la procédure qui permettra, au terme de l'exercice, de déclarer valides les résultats obtenus.

Dans la pratique, comme le montre le tableau ci-dessus, il existe plusieurs choix de procédures possibles, qui évidemment auront la plus grande influence sur ces résultats. En outre, à l'intérieur de chaque forme énumérée ci-dessus, il existe des options différentes, à propos desquelles un accord préalable est indispensable. Les acteurs de ces processus sont bien conscients de ces enjeux, et les discussions sur les procédures elles-mêmes constituent une problématique très présente dans les pratiques, et d'ailleurs ces procédures sont en permanente évolution. Comme nous le verrons ci-après, il existe plusieurs formes de contestation et de critiques des types de participation, et en cette matière ce sont les procédures qui sont les premières visées. A l'inverse, l'accord ou l'adhésion envers les procédures utilisées, influera directement l'adhésion, et éventuellement la prise en compte des résultats.

Par ailleurs, un autre élément crucial concerne le rapport entre les *conflits* et les formes de participation. De façon générale, une motivation importante du recours à la participation est la tentative de pacifier socialement des conflits possibles ou réels autour de décisions ayant un impact collectif. Si la procédure est acceptée, les résultats atteints ont pour ambition de favoriser un consensus favorisant une résolution du conflit<sup>32</sup>.

Mais c'est dire aussi que des conflits constituent des pressions envers la mise en place de processus participatifs. L'émergence de procédures renforcées de consultation du fait des réactions locales dites "NIMBY" (opposition à des projets locaux jugés défavorables à leurs intérêts par des citoyens) est particulièrement significative à cet égard. Dans une certaine mesure certains conflits vont alors être déplacés sur la détermination de procédures. Et au-delà, comme le développe l'étude de la FUL, éventuellement vers une compréhension de processus politiques plus larges, et des tentatives d'action locales, que l'on peut qualifier de participatives.

Par ailleurs, nous retrouverons plusieurs fois, dans les études de cas, des situations où c'est parce que des pressions ont été manifestées par un groupe lors d'un conflit, que ce même groupe, dans des procédures de participation, peut acquérir davantage d'influence au moment de la conclusion de consensus et d'accords.

<sup>30</sup> Voir le cas du choix de l'implantation du Parlement wallon à Namur, où les autorités ont décidé l'implantation dans un site qui n'avait pas été soumis à consultation. Ceci avec des résultats fort négatifs en terme de crédibilité, car la population de Namur avait largement dépassé le taux de 40% dans sa participation.

<sup>31</sup> C'était le cas en Région Bruxelloise pour l'enquête publique sur le Plan Régional d'Affectation des Sols (PRAS), suite à laquelle les autorités ont répondu à tous les émetteurs d'avis et justifiés les dérogations dans la publication des choix finaux.

<sup>32</sup> C'est encore plus particulièrement le cas quand il s'agit de médiation. Voir à ce sujet Meeus (1996)

Cette problématique peut aussi être replacée dans une réflexion sur les critiques et limites de la participation, que nous allons à présent synthétiser.

## **2.7. Critiques et limites de la participation**

Nous pouvons structurer cette réflexion autour des quatre critères proposés ci-dessus pour la justification de formes de participation

### **a) Légitimité**

D'un point de vue politique, c'est la légitimité de ces procédures qui est la plus souvent discutée. En effet la forme légitime de prise de décision politique repose sur l'élection démocratique. Dès lors, toute intervention dans ces décisions via des procédures dont le résultat ne garantit pas cette représentativité, peut faire l'objet de contestation. Les critiques portent notamment sur le poids disproportionné que peuvent exercer des organisations ou des acteurs divers, défenseurs d'intérêts et de valeurs particuliers, à l'inverse de mandataires élus, garants de l'intérêt général.

A cette critique plusieurs réponses sont émises par des partisans d'un accroissement de la participation :

- la consultation est comme nous l'avons vu en quasi totalité limitée à des formes de prise d'avis, laissant la décision finale aux mandataires concernés
- il existe des formes d'influence sur la décision qui sont pratiquées traditionnellement par des groupes ayant plus facilement accès aux sphères de décision, du fait de leur importance économique, de sorte que l'intervention d'autres groupes d'intérêts, rendue possible par les procédures de participation, peut favoriser un certain rééquilibrage. L'"intérêt général" n'est en effet pas une notion à laquelle le mandataire a spontanément accès, et elle est en partie conditionnée par des rapports de force, aussi bien que par des arguments contradictoires, que ce rééquilibrage peut favoriser
- dans un certain nombre de décisions (au moins de portée locale) il peut être justifié de déléguer une part de décision aux acteurs qui en sont directement partie prenante. Cette justification est en rapport avec le critère pragmatique.

Ces controverses communiquent avec la question plus spécifique de la légitimité *d'organisations non gouvernementales* de taille et importance diverse à se présenter comme des porte-parole de certains intérêts. Stricto sensu, la "société civile" comprend l'ensemble des acteurs sans mandat politique, et inclut donc, entre autres, les entreprises. Cependant on assiste régulièrement à une présentation du rôle d'organisations non gouvernementales, telles que par exemple - dans le contexte qui nous occupe - les associations de protection de l'environnement, comme porte-parole d'une partie au moins de cette société civile.

Cette revendication n'est pas entièrement sans fondement, du fait que les enquêtes d'opinion montrent un soutien important à ces associations en tant que porteurs d'intérêts communs largement répandus, en l'occurrence ici la protection de l'environnement. Par ailleurs, elle est parfois favorisée par des processus de consultation institutionnelle mis en place par les pouvoirs publics, où notamment pour des raisons d'opérationalité, ce sont des associations qui sont censées relayer des franges importantes de la société civile. Cette opérationalité est d'ailleurs rendue souvent nécessaire par la technicité de matières pour lesquelles un avis est requis, et qui seraient difficilement traitables par des citoyens non formés. C'est d'ailleurs la raison première, précisément, de la formation d'associations sans but lucratif spécialisées, dont la fonction est de pouvoir organiser une action, et dont beaucoup jouent un rôle démocratiquement important de formation à la compréhension et à la décision politique.

Néanmoins, il nous paraît plus justifié de considérer ces organisations comme des groupes de pression, comme défenseurs de certains intérêts, dont la présence est du reste entièrement justifiée par leur rôle de contrepoids à d'autres intérêts, en particulier économiques, présents dans la formation des décisions. C'est ainsi qu'elles sont généralement perçues dans le public, et il faut ajouter que, s'il faut éviter de parler de représentativité au sens strict, il est clair que le soutien à tel ou tel type de cause défendue, (voire à telle ou telle organisation, ce qui n'est pas nécessairement aisé à mesurer) joue un rôle certain au moment des débats et de la prise en compte des avis exprimés (ainsi que dans l'évolution des procédures de consultation). Nier toute justification à ce type d'intervention, de quelque groupe d'intérêt qu'elle vienne, revient à vouloir isoler le décideur politique de toute influence, et de beaucoup d'informations sur sa prise de décision, ce qui le cantonnerait dans un autre type d'arbitraire. En outre, les évolutions socio-politiques décrites plus haut vont plutôt dans l'autre sens, c'est-à-dire vers une intervention croissante de groupes d'intérêts dans le jeu politique. Nous aurons l'occasion de détailler davantage les positions de ces différents groupes par rapport à des objectifs de développement durable dans la deuxième section de ce rapport.

Il importe aussi de pointer le risque de procédures un peu "légères" de légitimation de telle ou telle décision, après des consultations très limitées à un petit nombre d'organisations, dont on inférerait que "la société civile" a été consultée. C'est pourquoi il faut souligner, comme le signifie par exemple Larssen (2001a, 2001b) à travers des critiques fournies, que la participation devrait avoir pour idéal d'être réappropriée, en dernière analyse, et dans toute la mesure du possible, par l'ensemble des citoyens. C'est pourquoi, bien que difficile, et pour l'heure

sans critères reconnus pour la spécifier, la légitimité est bien une question clé à poser dans l'ensemble de ces processus.

Ce ne sont là que quelques lignes de force d'un débat d'une grande importance, et qui est destiné s'accroître, nous semble-t-il, selon les circonstances diverses où des interventions et de revendications de participation se produiront, depuis le niveau local jusque, plus récemment, le niveau mondial.

#### b) Efficacité

Nous avons relevé précédemment les justifications de la participation en termes d'efficacité, par le fait qu'elles peuvent fournir des informations utiles aux décideurs, et qu'elles peuvent aussi faire intervenir plus directement des acteurs qui, dans la pratique seront impliqués dans les décisions.

Néanmoins, des formes de participation sont également critiquées au nom de leur effet contre-productif sur l'efficacité de la prise de décision. Cette critique apparaît régulièrement face à des procédures ralenties par la consultation, en particulier via toute un appareil juridique qui mobilise de nombreuses ressources, parfois avec des rebondissements se produisant sur de longues échelles de temps. De ces recours juridiques, les associations ou les individus qui s'estiment lésés n'ont pas le monopole, puisque des opérateurs industriels, économiques, ainsi que les représentants de divers niveaux de pouvoir les utilisent aussi largement.

Ici aussi, comme dans la discussion précédente, la participation présente un visage complexe. Le gain d'efficacité qui peut en effet être atteint par des orientations participatives nécessite en effet des adaptations, des anticipations, dans le chef des différents opérateurs impliqués. C'est ainsi que des bureaux d'études effectuant des études d'incidences tendent à inclure dans leurs travaux une prise en compte des perceptions du voisinage, qui permettra d'anticiper sur les réactions. Que des investisseurs tiennent compte dans leur planning et leur budget de la mise en place d'une série de mesures pour favoriser la compréhension et si possible l'acceptation des projets. Que des agents publics se forment à la réponse à des questions du public, et à des rôles de médiateurs. Que des associations jouent un rôle d'interface avec des populations confrontées sans préparation à des procédures qui les concerne.

Néanmoins, ces différents efforts, qui ne sont pas encore partout répandus, ne peuvent prémunir d'éventuels effets négatifs de décisions contestables, de retards, ou de refus des décisions projetées. En effet elles ne peuvent garantir contre des conflits, qui emprunteront ces nouvelles voies offertes par les procédures de consultation, comme ils en empruntent d'autres. En fait, le terme *d'efficacité* peut avoir un sens trompeur si l'on entend par là la recherche d'une procédure capable d'aboutir à l'acceptation d'une décision anticipée, qui serait seulement adaptée de façon mineure pour être plus efficace. Alors qu'en réalité le fondement d'une démarche de participation consiste à laisser une ouverture aux acteurs concernés pour une éventuelle modification de la décision initialement anticipée. D'autres intérêts, d'autres points de vue peuvent théoriquement ainsi trouver une place, envers une décision plus conforme, plus en accord, avec les souhaits et les moyens d'action de l'ensemble des participants<sup>33</sup>.

On constate par là combien cette question a finalement à voir avec la précédente, puisqu'elle repose la question de la légitimité des interventions de chacun de ces acteurs dans la décision. Mais elle nous permet aussi de questionner aussi un principe souvent implicite reliant développement durable et augmentation de la participation, à savoir le fait que cette dernière favoriserait des décisions plus conforme au premier. Nous aurons donc à tester cette question également dans nos développements ultérieurs sur les différents cas étudiés.

#### c) Pédagogie et adhésion

Nous groupons ici les deux derniers critères pour discuter, pour terminer, les critiques qui pourraient les concerner.

Une critique éventuellement émise à ces sujets concerne la portée qui peut être relativement réduite des effets de pédagogie et d'adhésion. Un certain nombre de procédures de consultation ne font intervenir en effet qu'un nombre relativement restreint de citoyens. Dans ces cas il est donc possible de n'y voir que des opérations un peu superficielles, qui ne touchent que des convaincus. D'où le fait que certains parmi ceux qui organisent ces procédures ne sont pas persuadés de leur réelle utilité (outre les arguments éventuels déjà énoncés sur leur légitimité ou efficacité), et seraient de la sorte enclins à les éviter.

A cela certains répondront que des résultats sont atteints de cette façon, pour ces critères, davantage que si aucune procédure n'était mise en œuvre. De plus, pour des enjeux locaux, la participation peut être tout à fait majoritaire dans une localité.

---

<sup>33</sup> Le rapport de la FUL adopte la même position, en montrant que ceci se produit par une "circulation" produite par la participation.

On pourrait éventuellement ajouter que même si un citoyen ne participe pas activement à une procédure, le fait que cette procédure existe (mise à disposition des informations, possibilité d'émettre un avis) le renforce dans une certaine confiance dans le caractère démocratique de l'organisation politique. Il faut d'ailleurs remarquer que la multiplication des sollicitations "participatives" peut aussi se heurter aux limites de disponibilité.

Une autre forme de critique qui rejoint - mais avec l'intention inverse - la dénonciation de la "superficialité" de procédures, est émise par certains citoyens ou associations revendiquant au contraire davantage de procédures participatives, et davantage de prise en compte des résultats dans les décisions finales. Il y a parfois ici une dénonciation de l'adhésion recherchée sans remise en cause de décisions anticipées initialement, et d'une pédagogie à un seul sens, et non comme recueil aussi des connaissances et avis d'une population. Dans le langage anglophone on dénoncerait des opérations uniquement "top-down" et non "bottom-up".

Ce qui a été dit plus haut sur les limites des effets de la consultation dans les prises de décisions, sur les difficultés liées à la légitimité et à l'efficacité, permet d'interpréter ces positions. Ici aussi nous aurons à mesurer ce qu'il en est dans les différents cas étudiés.

Pour terminer cet aperçu des critiques et limites nous reprenons ci-dessous un tableau de Van den Hove présentant six critères d'analyse des approches participatives (Van den Hove 2000:54)

CRITERE	LIMITES
Nature de la circulation d'information	- pas de liberté de dialogue - pas de réelle capacité de communication - lenteur, blocage - utilisation de l'information fournie à des fins stratégiques
Type de représentativité	- non représentativité des élites participantes - limites de la démocratie directe
Degré d'interaction entre intérêts potentiellement opposés	- processus peu constructif - manipulation par les acteurs forts
Degré de formalité	- pas de sentiment d'engagement - contrôle excessif par le pouvoir en place
Degré de contrainte procédurale	- manipulation - processus anarchique
Degré de pouvoir d'influence et de décision	- question de la responsabilité

Bien que ce tableau ne soit pas commenté par l'auteur, nous en tirerons quelques éléments qui recourent plusieurs de nos observations précédentes.

On retrouve ainsi les questions de représentativité (ou de légitimité) avec des pôles qui seraient d'une part des "élites" (ou groupes organisés) peu représentatifs, et d'autre part une démocratie directe, à opérationalité difficile dans des questions complexes.

En ce qui concerne le degré d'influence, la question de la *responsabilité* est posée. Ce qui nous permet d'ajouter à nos analyses précédentes, que c'est encore là un critère en vertu duquel il est dénié à des organisations non élues d'exercer des responsabilités, contrairement aux élus, sanctionnables par les élections. Il nous paraît cependant que ce critère ne peut être absolu, car d'une part des administrations ne sont pas facilement sanctionnables, malgré leur rôle éminent dans des décisions pratiques, et d'autre part des associations ou des entreprises peuvent aussi éprouver des sanctions en terme de perte de crédibilité, ou des sanctions juridiques, en cas d'échec patent. Néanmoins, via leur représentation de l'intérêt général, ainsi que leur statut d'élu, il nous semble justifié que ces mandataires exercent l'essentiel des responsabilités (moyennant l'apport des procédures consultatives évoquées)

On retrouve aussi dans le tableau des éléments liés aux lenteurs et aux manipulations possibles déjà pointées.

-----

### **3. Instruments politiques et participation**

**Des résultats détaillés sur ce point se trouvent dans :**

⇒ "Typologie des instruments politiques", chapitre 2.2. (ULB) dans le premier Rapport intermédiaire, Septembre 1998 (pp. 51-61)

L'une des phases initiales de la recherche, en accord avec l'intitulé de ce projet, nous a conduits à proposer une typologie des instruments politiques. En analysant une dizaine de plans politiques relatifs au développement durable à des niveaux différents (depuis l'international jusqu'au régional), il est apparu que nulle typologie ne s'impose aujourd'hui, et qu'elles varient selon les contextes.

A titre de clarification, nous avons proposé 5 catégories d'instruments

1. Réglementation directe : normes, interdictions, permis, ...
2. Instruments économiques : redevances, taxes, subventions, ...
3. Instruments de connaissances : études, sensibilisation, éducation, ...
4. Dispositions volontaires : faisant émerger de nouvelles options
5. Instruments de planification : plans, programmes, lignes directrices, ...

Nous savons que cette classification est discutable puisque, comme nous l'avons dit, un certain nombre d'autres répartitions existent, mais l'objectif n'est pas ici une discussion sur les types d'instruments eux-mêmes. Cette présentation a pour but de poser la question de savoir si certains types d'instruments, en restant dans le contexte du développement durable, se prêtent davantage à des procédures de participation. A tout le moins on conçoit que des procédures approfondies peuvent difficilement être établies pour tous les cas et que des choix sont nécessaires. En première analyse il est possible de mettre en rapport certains types d'instruments avec des types de participation.

Ainsi pour la fixation de *réglementation directe* et d'*instruments économiques*, il s'agit de matières techniques pour lesquelles on a recours généralement à la consultation de groupes organisés, soit séparément, soit via des conseils d'avis.

Pour déterminer des *instruments de planification* également, on aura recours à ce type de procédure, mais en outre par leur caractère général d'orientation, certains peuvent être soumis à des consultations directes de la population.

Le caractère des *dispositions volontaires* permet de faire intervenir plus spécifiquement la participation (s'ajoutant à la consultation éventuelle) des acteurs qui les mettent en œuvre. C'est aussi le cas, dans une certaine mesure, des *instruments de connaissances*, qui sont d'une faible portée contraignante.

Dans les études de cas nous retrouverons ces différents cas de figure. En effet, nous traiterons de la consultation autour de l'Avant-projet de plan fédéral de développement durable, de celle de conseils d'avis au sujet d'un projet de loi, et d'actions volontaires de coopération (et partenariats) entre entreprises et associations.

Il est possible en outre de faire apparaître pour les instruments ressortissant de chacune de ces catégories trois *composantes* qui déterminent leur mise en œuvre :

- Composante de formalisation (juridique, circulaire, texte, support divers, ...)
- Composante de gestion (les instruments nécessitent des moyens humains, techniques, financiers),
- Composante communication (vers tous les acteurs impliqués).

C'est via la composante de *communication* que passe la participation, car la communication est ici entendue dans les deux sens : du décideur vers les parties impliquées et inversement. Mais cette participation (ou consultation) portera sur les différents aspects de l'instrument, tel que les objectifs retenus, les moyens de les mettre en œuvre, etc. Techniquement, les avis concernent en priorité la formalisation d'un instrument, à savoir le texte qui le précise, mais il est clair que la composante de gestion aura elle aussi toute son importance.

Si ce découpage peut avoir un rôle analytique face à différents contextes, il n'en reste pas moins que dans la pratique c'est bien souvent à un ensemble d'instruments politiques que l'on a à faire, et dont la combinaison est importante. C'est évidemment le cas pour un document tel qu'un plan, mais même dans le cadre d'une loi, il y a souvent un effet "gigogne" par lequel, un même texte comporte en réalité plusieurs instruments, ou encore plusieurs composantes de gestion pour un même instrument.

\* \* \* \* \*

## Deuxième section : Acteurs organisés

Des résultats détaillés sur ce point se trouvent dans :

⇒ "Première partie : approche théorique" (ULB), du second Rapport intermédiaire, Mars 2000 (pp. 24-74)

Nous utilisons ici le terme d'*acteurs organisés* dans un sens assez large pour désigner des catégories d'organisations et d'entités économiques, dans l'analyse de leurs positions et de leur contribution possible et effective au développement durable.

Les analyses qui précèdent ont déjà permis de faire apparaître l'importance de ces entités pour la participation. Nous avons consacré une partie de la recherche à approfondir l'étude de quatre types de ces organisations: les associations de protection de l'environnement (ADE), les associations de consommateurs (AC), les syndicats et les employeurs. Chaque catégorie est double, puisqu'elle comprend à la fois ces différentes entités et leurs représentants sous forme d'organisations<sup>34</sup>. De plus des typologies plus précises à l'intérieur de groupes ont été dressées, en particulier pour les ADE, qui sont en réalité fort diversifiées. Bien que d'autres groupes interviennent également, ceux-ci s'imposaient particulièrement, notamment du fait de la conjonction des matières environnementales et de consommation, que nous traitons par ailleurs dans l'étude.

---

<sup>34</sup> Ceci ne pose pas de problème de terminologie pour les 3 premiers groupes cités. Pour les employeurs en revanche, il faudrait plutôt parler d'entreprises, et de groupements d'employeurs. Notons qu'il existe plusieurs typologies de ces acteurs organisés. L'Agenda 21 par exemple distingue 9 "grands groupes".

**PROFIL SYNTHETIQUE DE 4 GROUPES D'ACTEURS PAR RAPPORT AU DEVELOPPEMENT DURABLE**

(1)

	<b>ADE</b>	<b>AC</b>	<b>Syndicats</b>	<b>Employeurs</b>
Définition	groupement de personnes (ou d'autres associations) réunies dans un intérêt commun (la défense de l'environnement) et dont l'activité n'a pas de but lucratif.	groupement de personnes (ou d'autres associations) réunies dans un intérêt commun (la défense des consommateurs) et dont l'activité n'a pas de but lucratif.	groupement de personnes formé pour la défense d'intérêts professionnels communs. Poids financier peut être important, mais pas de but lucratif pour l'organisation	entreprises : personnes privées ou morales dont l'activité professionnelle est à but lucratif. Organisations représentant les employeurs.
Valeurs de référence	nature, démocratie, transparence, participation, qualité de vie, respect strict de la législation, sécurité et santé publique	transparence, participation, qualité des produits (au sens large), respect strict de la législation, sécurité et santé publique, prix, qualité du standard de vie	emploi, qualité et standard de vie, démocratie, respect strict de la législation, transparence, participation, équité, sécurité sur les lieux de travail, qualité de l'environnement "indoor" en relation avec la qualité "outdoor"	compétitivité, croissance, gestion, rentabilité, gain, intérêt privé, technicité, stabilité législative, concurrence,
Moyens d'action communs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- information et sensibilisation envers les membres ou le public</li> <li>- suivi et influence sur la politique et la législation</li> <li>- participation à des conseils consultatifs</li> <li>- actions juridiques</li> <li>- collaborations et partenariats avec d'autres acteurs</li> </ul>			
Moyens d'action spécifiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gestion limitée (par exemple de réserve et parcs naturels);</li> <li>- promotion, boycott</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- tests, comparaison, de produits</li> <li>- assistances au consommateur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- organisation interne aux entreprises pour des travailleurs dans des domaines limités</li> <li>- assistance aux membres</li> <li>- grèves</li> </ul>	(en matière d'environnement:) - changement concrets de gestion (éco-gestion)
Facteurs favorables à une prise en compte du d.d.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- législation</li> <li>- instruments politiques adaptés</li> <li>- moyens financiers</li> <li>- intégration dans des réseaux nationaux et internationaux</li> <li>- communication adaptée aux publics visés</li> </ul>			

**PROFIL SYNTHETIQUE DE 4 GROUPES D'ACTEURS PAR RAPPORT AU DEVELOPPEMENT DURABLE**

(2)

	<b>ADE</b>	<b>AC</b>	<b>Syndicats</b>	<b>Employeurs</b>
Facteurs spécifiques	bonne implantation, large adhésion, indépendance, capacité d'expertise, crédibilité, rôle institué dans des conseils consultatifs, influence de "catastrophes écologiques"	implantation, large adhésion, "historicité", capacité d'expertise, crédibilité, rôle institué, influence des problèmes médiatisés de consommation, le d.d. comme enjeu de positionnement dans les questions de consommation	homogénéité, large adhésion, "historicité", capacité d'expertise, rôle institué, "chocs sociaux" (Vilvoorde,...), le dd comme "enjeu" de positionnement sur le "marché social" (liens entre environnement, santé des travailleurs et conditions de travail)	législation, concurrence (se placer sur un marché spécifique, par exemple les "produits verts"), image de marque, Meilleures Technologies Disponibles, sensibilité des dirigeants et des consommateurs, assurances (faisant pression sur les méthodes de gestion), actions juridiques des associations et des pouvoirs publics
Distorsions possibles	revendications particularistes trop locales ou trop spécifiques; difficulté des enquêtes publiques; manque de nuance, idéalisme contre-productif; dépendance vis-à-vis des fonds publics; concurrence entre ONG; manque de coordination entre ONG	dépendance vis à vis de fonds, contradiction apparente entre "standard de vie (quantitatif)" et "respect de l'environnement", risque de privilégier la concurrence "à outrance" (pour favoriser une guerre des prix) plutôt que l'établissement de normes sévères (par exemple en matière environnementale) perçues comme entraves à la libre circulation des biens et services	compétition entre emploi et environnement, chantage à l'emploi, compétition du point de vue de la "hiérarchie" des intérêts (environnement vs. emploi), manque de sensibilité des syndicalistes aux question environnementales et/ou aux questions d'équité Nord-Sud (prééminence de l'un sur l'autre)	manque de sensibilité des dirigeants et/ou des actionnaires, l'environnement comme menace potentielle pour les secteurs les plus polluants, l'environnement comme contrainte, intérêts économiques trop prévalants, détournement de l'action en fonction de l'intérêt privé (corporatisme), utilisation "publicitaire" de l'environnement ("green washing"), concurrence entre dépollution à la source et vente d'équipements de dépollution,
Capacité d'expertise	très variable; parfois avec coopération avec des centres de recherche (notamment par contacts individuels); développement de contre-expertises	très variable; parfois en collaboration; contre expertise; approfondissement de la notion du concept de "qualité" d'un produit et d'un service	spécialisée sur leur champ d'action : les conditions de travail (sécurité, santé, niveaux de vie, économie)	spécialisée et importante en matière d'expertise technique et économique; à usage interne (audits) ou externe (bureaux d'études privés)

La méthode a consisté à recueillir des documents issus des organisations - principalement en Belgique mais aussi d'organisations internationales - et d'y analyser à la fois le discours, les arguments utilisés par rapport au développement durable, et les fonctions concrètes remplies en cette matière par les différents groupes.

Pour présenter une synthèse des résultats, nous avons recours à une typologie qui les répartit selon plusieurs catégories de critères (voir tableaux). Il n'est pas possible, dans le cadre de ce rapport final de détailler davantage ces résultats, et nous renvoyons au rapport intermédiaire cité ci-dessus, en nous bornant ici à pointer certains points importants.

L'analyse réalisée a fait apparaître que les organisations interprétaient le développement durable principalement comme une prise en compte renforcée de la protection de l'environnement. L'équilibre recherché avec les dimensions économiques et sociales n'est certes pas absent, mais durant la période sur laquelle porte notre recherche (grosso modo les années 90), les questions sociales n'étaient pas clairement rattachées à ce concept. Nous pensons que depuis peu cette situation évolue dans le sens d'un élargissement en ce sens, mais cette limitation explique pourquoi dans le tableau présenté, les préoccupations environnementales dominent largement.

Il faut noter ensuite les limites de tentatives d'une caractérisation de ce type. Si elle peut s'avérer assez fidèle aux discours et arguments émis, il apparaît en effet qu'une approche par catégories d'acteurs ne rend compte qu'incomplètement de situations particulières. Si elle peut avoir un certain rôle prédictif, elle reste insuffisante pour analyser la diversité des actions d'alliances et d'opposition sur le terrain. Dans cette partie de la recherche, nous avons dès lors étudié plusieurs cas d'alliances et d'oppositions entre les groupes. Une étude de cas ("coopération entreprises - associations") présentée ultérieurement approfondit l'une de ces configurations.

Dans cette partie également, nous avons retrouvé évidemment les différents critères applicables à la participation, dont nous avons pu détailler certains dans leurs contextes. Ainsi la légitimité a été interrogée dans les rapports entre les organisations et leur base, de même que la diffusion d'informations à l'intérieur des groupes a été envisagée. L'efficacité a été considérée quant à diverses actions décrites, et c'est d'ailleurs avec ce mobile que des coopérations entre groupes se mettent en place à certains moments.

Dans ces différentes analyses, la participation a été considérée dans un sens large, qui est aussi celui auquel se réfèrent les documents officiels relatifs à l'implication des acteurs sociaux dans le développement durable. Si il est reconnu que des intérêts favorisent d'éventuels rapprochements entre ces groupes, ce qui favorise d'autant des actions, nous avons voulu aller plus loin que la simple mise en évidence d'actions "à somme positive" ("win win"), en montrant aussi des causes de tensions, ainsi que des rapprochements plus superficiels autorisés par la polysémie de l'"environnement" et du "développement durable".

Ce dernier favorise effectivement - comme on pouvait le présager sur base de notre analyse de la première section - les coalitions, du fait de son ouverture et de sa recherche d'"intégration". Pour prendre une image, il favorise le fait que tous les acteurs se mettent "autour d'une table". Mais ceci étant, le développement durable laisse assez ouverte (si ce n'est encadrée par les caractéristiques que nous avons citées dans l'analyse précédente) l'interprétation concrète qu'il convient de donner. C'est pourquoi, l'étude au niveau des groupes, qui manifestent des orientations en partie différentes à cet égard, amène des éléments fructueux. Elle offre aussi une base utile pour les études de cas qui vont suivre.



## Troisième section : Etudes de cas

### 1. Consultation de la population sur l'avant-projet de Plan fédéral de développement durable (PFDD)

En ce qui concerne la consultation sur l'avant-projet de plan fédéral de développement durable, nous avons essentiellement participé au comité d'accompagnement à ce sujet, instauré par le Secrétaire d'Etat pour le développement durable, participé à l'avis élaboré par le Conseil fédéral du développement durable (CFDD), organisé un séminaire à l'ULB pour la présentation du document, et dirigé un travail universitaire à ce sujet (Dozzi 2000). Le rapport du CDO (2000) est la référence où se situent les données factuelles sur l'enquête ainsi qu'une série d'analyses, et nous y renvoyons le lecteur, en outre, nous avons pris connaissance de consultations similaires réalisées en Belgique.

Notre optique, dans cette brève présentation est de résumer l'analyse des résultats qui a été la nôtre à cette occasion. Ceci dans le contexte notamment d'une part, des déceptions exprimées par certains participants à cette consultation (qui l'estimaient inadéquate par certains aspects), et d'autre part de la préparation de modification de la juridiction organisant ces consultations à l'avenir<sup>35</sup>. Notre analyse est guidée par les deux sections précédentes, où des critères ont été proposés pour juger de différentes fonctions de la participation, et que nous avons donc l'occasion d'utiliser ici.

Le document sur lequel il y a consultation est un instrument politique de type "plan" (par excellence) (voir section 1., point 3.). La consultation est double, puisqu'elle fait intervenir à la fois la population (mais aussi des groupes organisés qui peuvent s'exprimer en même temps que des citoyens), et le CFDD qui est le conseil consultatif approprié. Cette même logique "bi-consultative" a été précédemment suivie vis-à-vis de différents plans régionaux relatifs à l'environnement. La consultation d'organes comme le CFDD est habituelle pour des instruments politiques importants, et ce conseil est bien outillé pour remettre des avis techniques, ce qui est aussi le cas de l'avis très volumineux remis à cette occasion.

Ce qui est moins habituel est la consultation de la population au niveau fédéral<sup>36</sup>. 17 000 exemplaires du document ont été imprimés cette occasion, et de l'ordre de 2000 à 3000 téléchargés via un site ad hoc. 1887 avis ont été reçus, et répartis selon 15 753 "propositions", c'est-à-dire réactions à des paragraphes ou chapitres déterminés. Un avis très souvent formulé concernant cette démarche est que le document était trop technique pour permettre à des citoyens qui ne sont pas a priori bien informés de répondre (ce qui est une première explication du rapport de 1 à 10 entre le nombre d'exemplaires distribués et d'avis reçus).

En ce qui concerne la *légitimité* de l'opération, on peut dire que la consultation ici ne s'impose pas, puisqu'il y a bien d'autres documents engageant l'action de gouvernement qui ne sont pas soumis à consultation. Néanmoins, l'organisation de cette consultation témoigne d'une évolution générale dans un sens décrit précédemment vers davantage d'intervention de la société civile au sens large, dont nous avons dit pourquoi le contexte du développement durable la favorise. Etant entendu que les avis recueillis n'étaient pas contraignants envers les modifications apportées. Néanmoins on peut souligner la transparence qui a été recherchée durant toute l'opération, qui témoigne elle aussi de ce que les autorités conçoivent que la propre légitimité de leurs décisions implique de "rendre des comptes" à ce sujet. Le développement durable y a confirmé, du moins dans les milieux intéressés, son aura de projet de société démocratique.

Il est probable que le choix de recourir à une consultation à propos de ce document - prévue par la loi de 1997 sur le développement durable - obéit entre autres à une volonté de populariser le projet, et donc à cette *diffusion d'informations*, et cette recherche *d'adhésion* que nous avons pointées précédemment. Néanmoins, il n'est pas certain que le document en question s'y prêtait réellement, étant donné qu'il s'agit principalement d'un plan à l'usage de l'organisation politique et administrative des matières traitées, (avec l'implication éventuelle de groupes organisés, bien que cette dernière n'était pas mise en évidence dans le document). Paradoxalement, les principaux destinataires du plan n'ont cependant pas été impliqués dans une forme de consultation à leur intention. En revanche, les citoyens "ordinaires" ont pu difficilement y repérer beaucoup d'objectifs et d'actions qui les concernent directement. Un contrepoids a voulu être apporté à cette relative déconnexion via l'organisation d'événements avec le concours de divers organismes, qui se sont chaque fois "réappropriés" le contenu du document, à l'usage de leur public cible. Avec relativement peu de moyens cette démarche, jointe à un écho dans les médias, a donné des résultats intéressants, en tous cas en ce qui concerne la diffusion de l'information.

En ce qui concerne *l'efficacité* de la démarche en terme d'impact des remarques émises, plusieurs sources montrent que des changements au projet initial ont effectivement été apportés, avec évidemment de grandes différences selon les remarques émises. Du côté des autorités ayant pris connaissance des avis, il a été signalé

<sup>35</sup> C'est pour alimenter un avis du CFDD relatif à ce dernier point que nous avons d'ailleurs pu présenter ces éléments à un groupe de travail de ce conseil.

<sup>36</sup> Il faut citer cependant également la consultation sur le plan dit "Copernic", qui elle aussi a suscité d'ailleurs des débats.

que qualitativement, un certain nombre de remarques amenaient des éléments intéressants et même stimulants. La procédure pour pondérer les remarques reçues n'était pas évidente à trouver, compte tenu du fait que l'on ne peut parler de "représentativité", mais que néanmoins l'avis d'une importante organisation détiendrait sans doute un autre statut que celui d'un individu isolé. Quant à savoir si la consultation a retardé la prise de décision (critique de contre-efficacité), cela semble peu soutenable en regard des avantages énumérés ci-dessus, même si l'ensemble du "cycle" de ce premier Plan, depuis la rédaction jusqu'à l'adoption a souffert d'un manque de temps (et de moyens), ce qui a affecté notamment la préparation de la consultation (mais apparemment pas le traitement des avis reçus, moyennant une charge importante des agents concernés), du fait notamment d'un début trop tardif du cycle par rapport aux échéances finales. C'est en tenant compte de cette première expérience que les pouvoirs publics compétents ont souhaité étudier les améliorations possibles pour le second exercice, et c'est donc notamment dans cette optique que sont formulés les propositions ci-après.

Le problème, qui n'a pas à notre avis de solution unique, est qu'il s'agit de soumettre à consultation un document par essence fort technique. Malgré les efforts de "vulgarisation" et de pédagogie, à moins de réviser la loi quant à la nature du document, le fait que les citoyens auront du mal à se prononcer à ce sujet subsistera donc, mais il ne se pose pas en ces termes pour des organisations telles que le CFDD. Il paraît donc en tous cas nécessaire et possible de rééditer une consultation sur ce type de document concernant des groupes organisés, dotés de compétences techniques.

De plus:

- il serait souhaitable d'impliquer nettement plus le personnel des administrations concernées: participation pleinement justifiée, puisque comme nous l'avons noté ils sont particulièrement concernés, tout en détenant les compétences adéquates pour se prononcer, au moins sur les parties qui de leurs compétences
- idéalement, la même idée vaut vers d'autres groupes organisés, dont les actions sont à mieux préciser dans le plan
- il serait intéressant de commencer la démarche plus en amont d'un document formalisé afin de pouvoir intervenir déjà dans la structure même de l'Avant-projet
- le support informatif, la communication, requièrent une élaboration plus conséquente
- en outre, il faut laisser la possibilité à chaque citoyen d'intervenir aussi (voir plus loin).

Considérant la question au sens large, il faudra aussi s'interroger sur l'impact du plan tel qu'il a été conçu, dans les décisions qui seront prises en application de celui-ci. Le degré de détail des décisions qu'il contient était-il adéquat pour être utilisé par les agents publics concernés, était-il trop grand, pas assez ? On ne peut répondre actuellement à ces questions, néanmoins il n'est pas sûr aujourd'hui que les administrations et ministres concernés aient tous chacun en compte systématiquement tous les aspects du plan qui les concernent, étant donné le fait qu'ils suivent avant tout leurs propres programmes. Il nous paraît en tous cas utile de fournir à tous les acteurs principaux concernés une liste des décisions qui les concernent dans le plan, ce qui aiderait à cette prise en compte (laquelle sera du reste évaluée par les rapports à réaliser par le Bureau fédéral du Plan).

Si ce type de réflexion vaut avant tout pour la nature même du plan et son application, il a aussi un impact sur les consultations futures, dans la mesure où une consultation s'avère d'autant plus motivante qu'elle débouche sur des décisions opérationnelles. Dans le même ordre d'idée, même s'il s'agit là d'une conséquence de la structure institutionnelle de notre pays, la plupart des acteurs ou citoyens intéressés verraient favorablement un plan qui ne se limite pas aux compétences fédérales, mais qui est véritablement national, impliquant régions, et même si possible, communes. Il faut savoir que c'est le niveau communal qui est d'ailleurs perçu par le public comme le plus adéquat pour une participation<sup>37</sup>.

En ce qui concerne la population en général, il est clair que s'il s'agit de connaître ses orientations et ses choix de base, il existe aussi d'autres moyens que la consultation directe. Comme on l'a vu, celle-ci ne fait intervenir qu'une faible fraction de la population, et qui plus est elle biaise le résultat dans le sens où ce sont les plus concernés par le sujet qui interviennent. Bien que les sondages aient aussi leurs imperfections, en particulier parce qu'il n'y a pas de débat précédent les réponses exprimées, ils apportent des informations utiles à ce sujet. Des dispositifs spécialisés peuvent aussi être conçus, tels que des jurys de citoyens, ou des ateliers de scénarios. Néanmoins nous pensons, malgré toutes les imperfections signalées, qu'il faut laisser la possibilité à tous les citoyens de se prononcer, ne serait-ce que par la volonté démocratique dont cette démarche témoigne. Tout en sachant que cette possibilité entraînera une série de démarches d'accompagnement pour être crédible.

Ainsi, si l'on considère la problématique de la participation des citoyens à un projet de développement durable dans un sens plus large, il est clair aussi que la consultation à propos d'un document tel que le plan n'est qu'un maillon d'une chaîne. On peut imaginer de combiner la consultation à ce sujet avec des consultations concernant des actes plus précis à la portée des citoyens. Voire de susciter, d'encourager des initiatives qui sont répercutées dans un but de sensibilisation progressive. En tout état de cause, cette sensibilisation devrait certainement être

---

<sup>37</sup> Voir à ce sujet l'enquête réalisée pour le CFDD sur la base sociale au développement durable (Bruyer, Bruyninckx et Zaccai 1999)

conçue comme un processus continu, la consultation à propos du prochain plan venant comme un moment fort, mais préparé progressivement, dans ce contexte.

-----

## **2. Conseils consultatifs**

**Des résultats détaillés sur ce point se trouvent dans :**

⇒ "La participation via des conseils consultatifs" (ULB), du second Rapport intermédiaire, Mars 2000 (pp. 99-141)

### **2.1. Présentation de l'analyse**

Nous intéressants à la participation via des conseils consultatifs, nous nous sommes concentrés sur un exemple de la fonction la plus courante effectuée par ces conseils, la remise d'un avis au décideur politique au sujet d'un projet de décision. Ici il s'agissait du texte de l'avant projet de loi cadre sur les normes de produits<sup>38</sup>, soumis en 1996 à trois conseils fédéraux, le Conseil National du Développement Durable (CNDD) (antérieur au CFDD, créé par la loi du 5/5/97), le Conseil Central de l'Economie (CCE) et le Conseil de la Consommation (CC).

Le choix d'étudier la consultation sur ce projet de loi déterminé a été guidé notamment par

- des concordances de sujet avec l'étude de cas sur la "consommation responsable"
- la possibilité de comparer le travail de plusieurs conseils différents.

Nous renvoyons au rapport complet pour la présentation de cette loi, nous limitant ici à indiquer que le législateur rappelle, dans l'exposé des motifs, qu'un produit est durable s'il remplit trois conditions : une charge polluante minimale (à tous les moments de la vie du produit : approche intégrale), une absence d'effets sur la santé, une efficacité dans l'usage auquel il est destiné et que la loi a pour objectif de favoriser ces produits par le biais de divers instruments politiques.

Avec cet objet d'étude délimité, nous avons recherché une possibilité d'étude du fonctionnement concret de ces conseils sur une base précise. La méthode a consisté à recueillir de façon fine les traces écrites disponibles sur ces travaux pour les analyser : avis, procès-verbaux de réunions, texte final de la loi. Nous avons procédé aussi à quelques interviews de membres de ces conseils ayant participé à ces avis. Enfin, nous avons une expérience de participation en tant que membres de conseils consultatifs dans le domaine de l'environnement et du développement durable.

Nous avons tenté d'en tirer des enseignements sur les méthodes et effets de ce type de participation, sur l'objet précis de l'étude, mais aussi dans une certaine mesure, au-delà. Pour ce faire, nous pouvons ici aussi faire référence aux quatre critères que nous avons proposé dans la deuxième partie pour juger des formes de participation : caractère démocratique, pragmatique, pédagogique et d'adhésion des acteurs impliqués.

### **2.2. Composition des conseils et interactions**

La première constatation que l'on peut faire concernant la composition des trois conseils considérés est la sur-représentation relative, dans chacun d'entre eux, des organisations économiques, et ce autant dans les séances plénières que dans les groupes de travail ayant préparé l'avis sur l'avant-projet.

De même, on peut constater une sous-représentation relative des organisations de la "société civile" ainsi que des organisations syndicales dans ces mêmes groupes. Par exemple, au sein du groupe de travail ad hoc du CNDD, 5 organisations économiques (sur les 8 que compte le Conseil) sont présentes alors qu'un seul représentant des syndicats (sur 6), deux des ADE (association de défenses de l'environnement) (sur 6) le sont. Les AC (associations de consommateurs) et les organisations de coopération au développement ne participent pas au groupe de travail.

L'étude a permis une comparaison des positions des mêmes groupes<sup>39</sup> (et parfois de la même personne qui les représente) dans différents conseils. Dans le cas où un même acteur défend la même position, ce poids sera répercuté plusieurs fois, du fait de la multiplication des conseils. Mais nous avons pu constater que si les grandes lignes des positions sont conservées entre les positions d'un même groupe dans différents conseils, il y a aussi des interactions plus fines en fonction des contextes.

On peut supposer que certains groupes préfèrent participer à un conseil plutôt qu'à un autre suivant le poids que peut représenter ce conseil dans la prise en compte de l'avis, d'une part; selon les autres interlocuteurs représentés au conseil en question d'autre part. Ainsi, au sein du CNDD, les AC ne participent pas au groupe de travail mais les organisations économiques trouvent un certain contrepoids de la part des autres acteurs présents. Par contre,

<sup>38</sup> Devenu la loi du 21/12/98" relative aux normes de produits ayant pour but la promotion des modes de production et de consommation durable et la protection de l'environnement et de la santé" (MB du 11/2/99 et Erratum du 14/4/99).

<sup>39</sup> Sur la caractérisation de ces groupes, nous renvoyons à nos analyses de la deuxième partie du rapport.

au sein du CC, seules les organisations économiques, les syndicats et les AC sont représentés, ce qui implique que si un de ces groupes n'est pas présent dans un groupe de travail, le poids relatif des autres groupes s'en trouve fortement renforcé (suite au nombre restreint de groupes d'intérêts représentés). Ceci pourrait être mis en rapport avec le fait que dans le CC, deux représentants des AC sont membres à titre d'experts de la sous-commission "consommateurs et environnement" .

Dans la composition des groupes travaillant sur un avis, il ne faut pas oublier non plus de simples question circonstancielle liées à la disponibilité de tel ou tel membre. Cependant, il faut supposer que pour des matières stratégiques, et lorsque plusieurs réunions de travail ont lieu, une absence répétée a une certaine signification dans le sens que nous avons supposé (elle peut aussi, cependant, témoigner de dysfonctionnements, généralement temporaires, à l'intérieur du groupe d'intérêt en question).

Ce sont les organisations économiques qui semblent accorder une importance plus grande que les autres aux conséquences de l'avant-projet de loi "normes de produits", ce qui n'est pas étonnant dans la mesure où le contenu même de ce texte a des implications directes sur leur activité. Il est vrai aussi que la loi projetée ne vise pas la sécurité des consommateurs ni la protection des travailleurs, ce qui peut réduire en partie l'intérêt que les représentants de ces acteurs pourraient trouver à participer aux différents groupes de travail constitués pour élaborer les avis des conseils consultatifs.

On comprend aussi en quoi le travail dans ces conseils d'avis, constitue une forme de participation qui implique la formation de véritables experts dans tous les groupes représentés. D'où, nous pouvons retrouver des questions pointées dans la deuxième partie de ce travail concernant, dans certains cas, les rapports entre ces experts et leur "base".

### **2.3. Effets**

Le tableau synthétique ci-après reprend six demandes principales de différents conseils, les met en rapport et indique de quelle façon la version finale de la loi les a répercuté ou non.

Sur le plan des effets de la consultation examinée, ce qui est la fonction principale recherchée par tout le processus, le tableau indique que certains aménagements substantiels sont opérés dans le texte de loi définitif. Le travail des conseils d'avis, qui demande des ressources considérables pour les représentants des organismes membres, mène donc bien à des résultats tangibles. Même si d'autres voies, (telles que des contacts informels avec les groupes, des travaux dans l'administration et au sein de l'exécutif, ainsi que l'avis du Conseil d'Etat) ont sûrement joué leur rôle également.

Dans le cas étudié, l'efficacité des mesures prises en conséquence de cette participation reste cependant difficile à déterminer dans la mesure où, s'agissant d'une loi-cadre, ce sont principalement les arrêtés d'exécution qui concrétiseront le caractère opérationnel d'une telle loi.

Néanmoins, on peut constater que les avis de ces trois conseils participent à *la définition de l'intérêt général* d'une part, mais également à la détermination des limites du *caractère opérationnel* des dispositions juridiques projetées (voir par exemple certaines questions particulières concernant les sanctions). Ces conseils agissent de la sorte tant en termes de participation "politique" par la détermination de cet intérêt général - par la confrontation de différents représentants de la société civile dans ces arènes - qu'en terme de défense d'intérêts particuliers, ainsi qu'en ce qui concerne une connaissance de type "gestion" si l'on considère l'opérationnalité attendue de telles dispositions juridiques.

#### *Abréviations dans le tableau ci-après :*

AC : Associations représentant les consommateurs  
MTD: Meilleures technologies disponibles  
CPEE : Commission pour la publicité et l'étiquetage écologique  
CSC: Commission de la sécurité des consommateurs  
CSH : Conseil supérieur d'hygiène publique

"enjeux"	CNDD	CC	CCE	Prise en compte par le législateur ?
"juridique" : 1. Définitions 2. Situation par rapport aux instruments politiques 3. Chevauchement entre législations 4. Code fédéral unifié 5. Divers	1. définitions absentes/imprécises 3. pas de mise en perspective : une loi cadre est un instrument politique parmi tous ceux qui existent, pourquoi avoir choisi un tel instrument ? 4. interférences, contradictions, chevauchements entre législations à redouter 5. établir une loi cadre générale et univoque pour les normes de produits 6. revoir l'équilibre dans l'article 4 : mettre "pollution" comme terme premier et "déchets" comme terme secondaire	1. définitions absentes/imprécises/trop précises  3. idem  4. établir un code fédéral unifié en matière de "normes de produits"  5. - art. 4 : prééminence de l'aspect "déchets" sur l'aspect "pollution" : revoir l'équilibre; - art. 4 : devoir de précaution et de prévention doit s'interpréter de façon raisonnable en tenant compte d'autres principes; - supprimer les chapitres 3, 4 et 5 (substances et préparations, biocides, emballages)	   3. idem  4. mettre en place un cadre légal cohérent et global 5. le Ministre de l'économie et le Ministre de l'emploi et du travail devraient être cosignataires de la loi	1. effets selon les cas 2. non  3. l'exposé des motifs y fait référence et justifie pourquoi la loi n'en tient pas compte  4. l'exposé des motifs y fait référence et justifie pourquoi la loi n'en tient pas compte  5. - déchets/pollution : prise en compte mais pas d'effet; - prendre en compte d'autres principes : prise en compte de l'avis, pas d'effet; - suppression des chapitres 3, 4 et 5 : pas de prise en compte; - Ministre de l'économie est cosignataire mais pas le second proposé
<b>MTD</b>	faire référence aux MTD			l'exposé des motifs y fait référence et justifie pourquoi la loi n'en tient pas compte
<b>Accords sectoriels</b>	assouplir le cadre légal	- ne pas réglementer les accords sectoriels; - les accords sectoriels lient les membres d'une organisation qui ne peuvent quitter l'accord en quittant l'organisation : est-ce bien légal ?		justification de l'encadrement légal. Le CFDD, le CSH, le CC, le CCE et les gouvernements régionaux seront consultés avant conclusion d'un accord sectoriel.
<b>Consultation</b>	la consultation concernant les arrêtés d'exécution pris sur base de l'article 5 (qui habilite le Roi à prendre certaines dispositions) et les accords sectoriels (article 6) doit être élargie et obligatoire	modalités de conclusion des accords sectoriels doivent être fixées par le biais d'un arrêté d'exécution établi après consultation de tous les milieux intéressés; tous les arrêtés d'exécution doivent se faire après consultation du CNDD, du CC, éventuellement de la CPEE, de la CSC ou du CSH	consultation obligatoire et élargie au CNDD, au CC et au CCE en ce qui concerne les arrêtés d'exécution	fortement pris en compte : tous les arrêtés d'exécution pris sur base de l'art. 5 seront soumis à l'avis du CNDD, du CC, du CCE et du CSH. Les accords sectoriels seront communiqués aux conseils consultatifs qui pourront réagir à leurs modalités de conclusion endéans les trente jours suivant leur publication au Moniteur. D'un côté consultation avant les arrêtés d'exécution, de l'autre communication après l'accord avec la possibilité d'émettre un avis.
<b>Sanctions</b>		- procédure d'avertissement avant la sanction; - délai maximum de saisie provisoire; - possibilité de recours face à cette saisie; - normal que le fonctionnaire puisse revendre les produits saisis ? - les amendes tiennent-elles compte des décimes additionnels ? - les sommes d'argent versées par le contrevenant pour éviter les poursuites pénales bénéficient aux autorités chargées du contrôle : étonnant !	la sanction est plus lourde lorsque le contrevenant "doit savoir" le danger sur la santé humaine : risque d'arbitraire juridique	- procédure d'avertissement : pas pris en compte; - délai de saisie provisoire : pris en compte et effet mitigé : le Roi fixe le délai; - recours face à la saisie : pas pris en compte; - revente : éliminé du projet; - versement des sommes d'argent : éliminé du projet; - amendes tiennent compte des décimes : justification de la sévérité de la sanction dans l'exposé des motifs - "doit savoir" : modifié en "sait"
<b>Redevances</b>	dépend de la définition adoptée pour les "redevances"; inacceptable pour les employeurs	- syndicats et AC d'accord avec les redevances si des limites sont posées; - employeurs ne sont pas d'accord	d'accord si des limites sont posées	la question délicate des redevances a été prise en compte et éliminée du projet de loi

Dès lors, les avis examinés témoignent de ce que la justification en terme *d'efficacité* de la participation citée précédemment, à savoir utiliser des informations connues des différents acteurs pour modifier les décisions de façon plus adaptée aux situations, fonctionne effectivement. D'autres justifications, telles que *l'adhésion* des acteurs, ainsi que leur *information* sur les implications des projets - ce qui se fait ici à travers des discussions approfondies - jouent également via ces canaux. Enfin, en ce qui concerne la justification *démocratique*, c'est le modèle de la concertation sociale étendu, adapté, qui est utilisé ici, avec des organisations intermédiaires qui négocient<sup>40</sup>, comme il a été dit plus haut, à la fois la fois des aspects techniques qui concernent les groupes dont ils sont les porte-parole, et une élaboration progressive de la définition de l'intérêt général. Sur ce dernier point, le passage obligé, dans les discussions pour la formation de consensus, par la discussion rationnelle et la référence recherchée aux valeurs communes des conseils, incite les représentants à rechercher les points de convergence entre leurs propositions et ces valeurs. Si cet aspect des choses est commun à tout discours de "lobbying", ici la situation a l'avantage de provoquer un test de la solidité de ces convergences, via la discussion et la confrontation avec d'autres tendances dans le conseil.

#### **2.4. Consensus et effets**

Le consensus qui est le plus souvent atteint à l'intérieur de ces différents conseil représente un fait notable. Celui-ci facilite le travail du législateur, même s'il doit compter aussi, comme c'est le cas ici, avec la conciliation des avis de différents conseils. Ce consensus, est favorisé par la stabilité de ces structures, où les représentants apprennent progressivement à mesurer les positions de chacun (contrairement à des confrontations uniques, lors de réunions de concertation autour de projets d'implantation par exemple). Il est favorisé aussi par l'idée que de cette manière un avis sera plus difficilement contournable par le législateur, alors que des dissensus laissent davantage les mains libres à celui-ci. Cette caractéristique qui se retrouve bien souvent dans les avis de conseils consultatifs<sup>41</sup> montre que dans ces contextes, les groupes ont tenté de saisir pleinement la possibilité de participation qui leur est ainsi laissée, puisque c'est via les avis consensuels qu'elle a le plus de chance d'avoir du poids.

Néanmoins, cette forme de "participation" restant une "consultation" le législateur reste seul juge en la matière : si les trois avis concordent sur une même question, cela ne signifie pas pour autant qu'il modifiera son texte de façon opérationnelle (même s'il justifie le plus souvent ses choix), comme on peut le constater dans notre étude (voir tableau) en ce qui concerne l'élaboration d'une loi "intégratrice" concernant les normes de produits, pas plus qu'en ce qui concerne l'assouplissement du cadre légal concernant les accords sectoriels. En revanche les trois avis concordent - au moins en partie - sur la question de l'élargissement de la consultation, ainsi que sur celle se référant redevances, et en ces matières le législateur a revu sa position.

N'oublions pas cependant que les groupes conservent le loisir d'agir (de "participer" d'une façon ou d'une autre à des décisions ou des actions) largement hors de ces conseils, parfois de façon plus tranchée, même si elle ne peut être foncièrement contradictoire aux positions défendues dans les conseils. Néanmoins, le poids relatif d'un groupe, que ce soit en terme de représentation dans un conseil (nombre de sièges) ou dans les discussions, reste en relation avec sa capacité d'influence (même si on ne peut parler ici au sens propre de "représentativité"). Il y a des balances à étudier, en tous cas pour des organisations dotées de relativement peu de moyens (ONG), entre les investissements en temps et moyens dans les conseils et ceux dans d'autres types d'action.

#### **2.5. Questions de recherches**

Les avantages des conseils, dont il a été question, sont obtenus au prix d'un investissement important en temps, augmenté par la multiplication des conseils qui rendent des avis. Faut-il réduire le nombre de prise d'avis pour libérer des ressources ? Dans quelle mesure celles-ci pourraient être plus utilement affectées ailleurs ? Ces questions dépassent le cas considéré, et se présentent pour une série d'avis et de conseils. Elle sont difficiles, car malgré des compositions (y compris en terme de personnes) et des attributions parfois proches, chaque conseil est néanmoins singulier. Nous pensons qu'il faut les évaluer au cas par cas, de façon pragmatique. Des études semblables à celle qui vient d'être présentée pourraient montrer sur d'autres prises d'avis, dans quelle mesure la multiplication s'est ou non révélée intéressante au niveau des résultats finaux. Il est possible que certains ajustements se produisent d'ailleurs spontanément de la part des acteurs. Dans le cas présent, nous avons par exemple fait l'hypothèse (à vérifier cependant) que le CCE a pu accorder moins d'effort à son avis initial, en sachant que le CC avait traité le sien de façon approfondie.

En ce qui concerne la méthode utilisée pour cette étude de cas, nous avons pu constater que celle-ci absorbe relativement beaucoup de moyens de recherche, ce qui nous a obligé à nous focaliser sur un domaine restreint d'avis. Néanmoins, nous avons estimé qu'elle permettait d'apporter un matériau plus précis qui compléterait des

---

<sup>40</sup> Dans l'étude de la FUL, ce point est discuté en relation avec la théorie des corporations de Durkheim, adaptée au sujet de la recherche.

<sup>41</sup> Nous étudions le même point, mais en relation avec le Conseil wallon de l'Environnement pour un développement durable, dans Zaccai (1999e). Un exemple parmi bien d'autres concerne aussi la Commission régionale de développement de la Région de Bruxelles-Capitale qui a remis un avis quasi unanime sur le Plan Régional de Développement, au terme de 23 séances plénières et le double de réunions de sections spécialisées en 1994.

analyses plus générales figurant antérieurement sur la dynamique des groupes en présence, effectuées dans la partie précédente, ainsi que dans la littérature consultée. Il va de soi que d'autres études fines seraient les bienvenues pour compléter ces analyses, d'autant plus que la voie de la participation via les conseils consultatifs, par son contenu "expert", est la plus facilement intégrable dans le fonctionnement politique actuel.

-----

### **3. Collaborations entreprises - associations de protection de l'environnement**

**Des résultats détaillés sur ce point se trouvent dans :**

- ⇒ "Entreprises et associations de protection de l'environnement : quelques rapprochements significatifs", Chapitre 6 (ULB) du premier Rapport intermédiaire, Septembre 1998 (pp. 177-189)
- ⇒ ZACCAI Edwin : (1997b) , "Negotiations between industries and environmental NGO's: a systematic approach", communication à l'Open Meeting of the Human Dimension of Global Environmental Change Research Community, IIASA, Vienne (A). (1999e), "Entreprises – Associations d'environnement: coopération et partenariats admis", in Environnement et Société, N°22, pp. 101-106

La présente étude de cas a paru intéressante pour caractériser une forme directe d'interaction entre deux types d'organisations qui témoigne des formes actuellement en multiplication par lesquelles celles-ci participent concrètement à des actions de protection de l'environnement. Nous pouvons utiliser ici nos acquis de la seconde partie concernant la caractérisation de ces groupes et leurs interactions possibles en référence au développement durable. De plus, ce sujet d'étude est en relation directe avec l'étude de cas suivante concernant la "consommation responsable". Les rôles et fonctions des associations et entreprises s'y révèlent multiformes, en même temps qu'en arrière-fond se perçoivent les évolutions du rôle des pouvoirs publics.

Entre associations de protection d'environnement et entreprises, contrairement à une image répandue, ne règnent pas que les modalités d'opposition ou d'ignorance réciproque: des collaborations, et même des partenariats se produisent. Nous l'avons vu, dans l'étude précédente, via leurs rôles dans des conseils d'avis. Ici, à partir de différents exemples nous avons tenté d'en définir d'autres modalités, en tentant chaque fois d'interpréter les motivations et les limitations des parties prenantes.

Pour structurer notre propos, nous avons défini trois formes de collaboration type - manifestant une implication croissante des acteurs (du 1 au 3)

1. *Association d'images*
2. *Fourniture d'expertise (d'une association vers une entreprise)*
3. *Partenariat entreprise-association*

Ces types de collaboration engagent des entités (association, entreprise) à titre individuel, et non plus via des représentants d'un secteur, ils se basent sur le seul accord des parties et non sur l'encadrement de commissions organisées par les pouvoirs publics, et ils font souvent intervenir des transferts financiers.

Comme dans le cas précédent, il faut rappeler que ces démarches n'excluent nullement une coexistence avec des tensions et conflits entre les acteurs considérés. Au contraire, ils en sont indissociables: sans rapports de forces pouvant mener le cas échéant à des oppositions, on ne pourrait comprendre certaines tentatives de rapprochements, ainsi que cela apparaîtra ci-après.

	Action pour l'Entreprise	Avantages pour l'Entreprise	Action pour l'Association	Avantages pour l'Association
<b>1. Association d'image</b>	Soutien, sponsoring, mécénat  Faire état du soutien à l'association, (utilisation de son logo)  Conformité générale des activités, pas de critères précis imposés	Gain d'image "verte"	Faire état du soutien de l'entreprise, (utilisation de son logo)	Rentrée financière  Parfois augmente notoriété  Risque: "vendues" Perte d'indépendance, de crédibilité
<b>2. Fourniture d'expertise (association → entreprise)</b>	Achat d'expertise à propos de critères écologiques, ou autres sujets (médiation)  Faire état de la collaboration de l'association	Utilisation de compétences proches d'un public "vert"  Caution pour une action environnementale	Fourniture d'expertise	Rentrée financière  Augmente notoriété  Permet d'affiner les compétences  Même risque que 1. mais critères techniques permettent plus d'objectiver
<b>3. Partenariat entreprise - association</b>	Doit satisfaire des critères précis  Faire état de la garantie de l'association	Utilisation de compétences proches d'un public "vert"  Caution pour action environnementale	Garantie des critères que satisfait un produit ou une activité (ex. label)	Idem 2.

### **3.1. Association "d'images"**

Un premier type de collaboration s'illustre bien par les échanges assez classiques de logos dans le cadre de divers types de sponsoring. Des entreprises peuvent utiliser les logos d'associations de grande notoriété (comme le WWF), moyennant un soutien financier à leur égard. En 1992, par exemple, à l'occasion de la Conférence de Rio, un bref message de Greenpeace a été propagé grâce à la mobilisation du vaste réseau de diffusion de la poste belge. A l'inverse, des activités d'associations peuvent reprendre le logo d'entreprises qui les soutiennent financièrement.

Parfois il s'agit aussi de collaborations plus concrètes telles que celle qu'a nouée Electrabel avec les Réserves Naturelles et Ornithologiques de Belgique. L'entreprise a, en outre, soutenu structurellement cette association plusieurs années en mettant à disposition certains de ses terrains pour l'observation des oiseaux ou pour le développement d'une végétation propice à la vie sauvage.

Les entreprises espèrent évidemment ici, moyennant finance, un gain au niveau de leur renommée. Elles ne sont pas pour autant contraintes de développer des produits écologiques ou de changer leurs modes de production (contrairement aux formes suivantes de collaboration). Il va de soi cependant que les entreprises en question devront montrer "patte blanche", ou "patte verte" si l'on peut dire. Il faut que l'on perçoive une certaine cohérence entre l'image des activités usuelles de l'entreprise (image parfois biaisée d'ailleurs dans le public) et le message diffusé, qui lui assure une certaine crédibilité.

Les grandes associations obtiennent également dans certains cas un impact sur leur propre renommée. Ces formes de collaboration accroissent les canaux de leur notoriété vers le public et contribuent aussi à les positionner comme capables de s'inscrire dans le système économique et non "opposées à tout" ou encore, "marginales"<sup>42</sup>.

La crédibilité de l'image commune produite doit être garantie. En cas d'échec, les conséquences pourraient être plus sensibles du côté des associations. En effet celles-ci doivent avant tout être perçues comme des "défenseurs de l'environnement", ce qui est pour ainsi dire leur raison sociale. On comprendrait mal en effet, qu'elles

<sup>42</sup> Dans le premier rapport d'activités et dans (Zaccarà 1997b) nous avons élaboré des analyses de ces motivations en référence aux "justifications" ou "mondes" définis par Boltanski et Thevenot (1991). Les associations sont les plus proches des justifications "civique" ou "domestique", tandis que les entreprises sont associées aux justifications "industrielle" et "marchande". La conjonction de différentes justifications d'une action, issue d'une collaboration entre ces acteurs, cumule alors les justifications de types différents, ce qui contribue à son attractivité dans l'ensemble de la société.

commettent des impairs par rapport à cet objectif, alors qu'en revanche, on pourra admettre, même sans l'approuver, que les entreprises - tenues par leurs impératifs économiques - soient d'abord les "défenseurs de leurs produits", et qu'elles cherchent à utiliser divers moyens à cet effet.

### **3.2. Fourniture d'expertise et de services par les associations**

Que des associations aient recours à des entreprises pour la fourniture de biens ou de services, quoi de plus courant ? L'inverse en revanche est plus rare et plus récent. Cette évolution provient notamment du fait que des associations sont à même de fournir des services de plus en plus professionnalisés et spécialisés.

Dès lors des entreprises peuvent choisir dans certaines situations d'avoir recours à ces services. Un exemple de domaine possible est celui de la médiation en cas de conflit entre une entreprise et son voisinage. Des associations sont parfois sollicitées pour intervenir dans le cadre de comités de concertation locaux, ou pour fournir directement un médiateur qui se placera entre les parties.

Cette dernière solution, éventuellement accompagnée de rétribution par l'entreprise est, à nouveau, délicate pour l'association. En effet, un "capital" essentiel pour celle-ci réside dans son indépendance, offrant un potentiel de recours de la part de la population face à des décisions économiques et politiques. Si elle se déplace sur l'échiquier des relations pour se placer davantage comme un arbitre, et moins comme le représentant de l'une des parties, ce changement de rôle peut lui coûter une partie de sa reconnaissance de la part de la population ou de ses sympathisants. D'une certaine façon l'association court donc plus de risques du fait de cette collaboration que l'entreprise. En effet celle-ci, comme dans le cas précédent, peut déjà engranger un gain en terme de renommée grâce au dialogue entamé, et elle n'a pas à prouver son indépendance.

Rappelons aussi que la prestation de services par des associations n'est pas nouvelle en ce qui concerne les pouvoirs publics. Depuis longtemps - mais ceci ne fait que croître - ceux-ci leur sous traitent une série de missions d'information et de sensibilisation. Certaines de ces missions ont trait à des produits réputés plus écologiques, et de ce fait les entreprises sont également concernées.

On peut évoquer ici le cas d'une grande association hollandaise "Stichting Natuur en milieu" qui a développé depuis 1993 un journal faisant la publicité de certains produits que l'association garantit comme écologiques. Ce journal, publié sous le titre de "Licht op Groen" depuis 1995, a connu une diffusion spectaculaire, puisqu'il était affiché dans tous les abris de bus ou de trams du royaume, et inséré périodiquement dans un grand quotidien. Comme l'exprime la fédération European Partners for the Environment (EPE) qui met ce cas en évidence: "Les associations contribuent aujourd'hui à étendre les marchés pour les produits verts, et commencent à développer des "business" verts par elles mêmes". EPE est d'ailleurs précisément une fédération internationale d'entreprises, d'ONG et d'autres organismes vouée à promouvoir toutes sortes de partenariats pour le développement durable.

Le cas hollandais relaté est loin d'être isolé. En Belgique, un regroupement d'associations de défense de l'environnement et de consommateurs, travaille depuis plusieurs années, avec le soutien des pouvoirs publics, à promouvoir "l'éco-consommation". La différence avec le cas précédent est cependant que si ces associations belges expliquent les critères de choix à prendre en compte pour une consommation plus écologique, ceci ne va pas jusqu'à conseiller des marques déterminées de produits (malgré les demandes concrètes qu'elles reçoivent à leur permanence téléphonique).

Cette différence est importante car la promotion directe des marques pour une association bute en effet sur la difficulté pour celle-ci de contrôler effectivement que les critères sont satisfaits par les produits en question. Comment être sûr que l'on n'oublie pas tel produit, que l'on ne promeut pas à tort tel autre, ou que l'on n'exclut pas abusivement un troisième? Les réactions d'entreprises s'estimant lésées ne se feraient pas attendre en ce cas. Or, non seulement les écobilans, sur lesquels s'appuient les évaluations, sont des méthodes qui comportent de nombreuses variantes, mais leurs résultats sont peu disponibles. Dès lors, pour les associations, qui souffrent généralement d'un manque chronique de ressources en expertise, s'investir suffisamment dans ce créneau, tout en restant crédibles, constitue un choix stratégique. Ce choix a été fait par des associations importantes qui ont développés des labels pour certaines gammes de produits qu'elles connaissent bien. C'est cette dernière forme de collaboration que nous retrouvons, avec d'autres, sous l'intitulé de partenariat.

### **3.3. Partenariats entreprises-associations**

L'originalité de cette forme de collaboration consiste dans le fait qu'une association initie, conditionne ou garantit une activité industrielle, ou, plus fréquemment un produit. Dans le cas des coopération en commission, il s'agissait de se mettre d'accord sur des questions de politiques environnementales. Dans le cas du sponsoring, il s'agit essentiellement d'un échange d'image, mais sans action nette sur les activités de l'entreprise. Dans le cas d'une fourniture d'expertise par une association il s'agit d'un domaine ponctuel où celle-ci conseille l'entreprise. Ici, en revanche, les associations peuvent avoir une influence directe sur des produits ou activités.

En tant que cas de soutien à des produits, on peut considérer par exemple le label pour le bois développé par le WWF; le label "Commerce équitable" des Magasins du monde; les partenariats noués par Greenpeace avec des fabricants de frigos sans CFC (ni HCFC, ni HFC, mais à l'isobutane et au cyclopentane), de sorte que le "green freeze" a envahi le marché allemand; partenariat encore de Greenpeace avec un fabricant danois de pales éoliennes, Vestas. Divers autres exemples de ce genre existent dans les pays industrialisés.

Toutes les réserves et craintes des associations à entrer dans les collaborations déjà évoquées valent peut être encore davantage ici, car la caution apportée est plus grande, et des flux économiques sont directement en jeu. Pourtant il nous paraît que malgré ses difficultés, la participation d'ONG à la labellisation (ou de la promotion directe de marques) est amenée à se développer pour plusieurs raisons.

Si l'on observe que la "consommation responsable" suscite de l'intérêt actuellement (voir étude de cas ci-après), la possibilité de reconnaissance fiable et immédiate des produits est un facteur essentiel. Or, vu le haut taux de confiance du public dans les associations, celles-ci constituent des acteurs de choix pour la certification des caractéristiques de produits qui coïncident avec leur raison sociale. On fera confiance à Greenpeace s'il estime qu'un produit est écologique, ou à OXFAM s'il juge que les conditions concernant un développement plus équitable pour le Sud sont réunies. Dans ce domaine les collaborations incluront d'ailleurs aussi les pouvoirs publics qui promeuvent les mêmes objectifs.

Au fur et à mesure que la compétition entre les produits se fait plus acharnée, que les substitutions se font plus aisées, et que les informations sur les produits circulent mieux, les ONG qui cherchent à influencer les ventes de ces produits auront davantage d'atouts. En 1999, par exemple, Greenpeace est parvenu, en menaçant de boycott, à dissuader des intermédiaires d'employer du bois provenant de deux firmes pratiquant, au Canada, la coupe de forêts primaires. Ce qui illustre aussi que les partenariats sont sous-tendus par le fait que chaque partenaire a bien une certaine puissance, puisqu'en l'occurrence Greenpeace est l'organisation la plus capable de mobilisation défensive à l'encontre de produits ou d'entreprises qu'elle juge défavorable à l'environnement.

Des entreprises cherchant à mieux se positionner sur des marchés des associations sont dotées d'un haut taux de crédibilité les considèrent comme l'une des voies possibles pour leur communication. Le choix d'y avoir recours dépend des stratégies et de situations particulières. Pour les associations, entrer dans ce type d'activités qui comprend une part d'expertise industrielle et de marketing, soit les domaines traditionnels du secteur privé, comporte des difficultés et des risques, et n'est pas particulièrement générateur de ressources financières. Mais en cas de succès, ces associations peuvent faire état auprès de ceux qui les soutiennent d'avancées concrètes dans la modification du marché et de la production, et du même coup aider ceux qui cherchent individuellement à agir concrètement. Dans une période marquée par la recherche d'évolutions de fonds favorables à l'environnement, auxquelles tous les acteurs sont appelés à participer, comme le veulent les politiques de développement durable, cette évolution des rôles n'est donc pas négligeable.

Enfin, si nous reprenons dans ce domaine limité, les critères que nous avons introduits à propos de la participation, nous pouvons voir que ce sont principalement l'efficacité et l'adhésion qui sont recherchées dans ces expériences.

----

#### **4. "Consommation responsable"**

**Des résultats détaillés sur ce point se trouvent dans :**

- ⇒ "Rôle du consommateur dans une politique de produits pour le développement durable", Chapitre 4.1. (ULB) du premier Rapport intermédiaire, Septembre 1998, pp. 122-144
- ⇒ "Etude de cas 1. La "consommation responsable", Deuxième rapport intermédiaire, Mars 2000, pp. 75-98

⇒ ZACCAI Edwin : (1999b) "Jusqu'où peut aller la consommation responsable ?", Colloque La consommation responsable pour contribuer au développement durable, CRIOC, Bruxelles, 14/12/98. (2000a) "Ecological oriented consumption : a pluriactoral approach", International Journal of Sustainable Development, Vol. 3, N°1, pp. 26-39.

Dans le large champ possible des pratiques participatives reliées au développement durable, la "consommation responsable" est souvent citée en exemple, comme un axe très porteur. Il s'agit d'une forme d'action par laquelle une intervention est possible individuellement, avec des effets possibles au niveau direct (réduction des impacts de la consommation de l'individu) et éventuellement à un niveau indirect, par une réorientation progressive du marché.

Il n'existe pas tant de formes de participation individuelle. Les autres étant des participations à des enquêtes publiques et autres types de consultations directes, ou éventuellement des initiatives diverses plus ou moins isolées. Toute autre forme de participation passera par l'inclusion de l'individu dans une forme d'action collective, en particulier selon les groupes (institués ou non) d'acteurs, évoqués dans la section précédente de ce travail. Nous verrons dans ce cas aussi d'ailleurs, que les rôles de ces groupes, ainsi que des pouvoirs publics, restent marqués.

Ces réflexions nous ont donc conduit au choix d'analyser des aspects de la "consommation responsable" parmi nos études de cas.

#### **4.1. Consommateurs et consommation "responsables"**

##### **a) Un acte participatif ?**

On pourrait définir la "consommation responsable" comme le fait de s'attaquer, à travers des choix de consommation effectués par des consommateurs à des problèmes de nature sociale ou écologique. Elle peut être vue comme une forme de participation à un projet de développement durable. Même si cette référence n'est pas nécessairement citée, on peut constater objectivement que cette démarche y est conforme.<sup>43</sup> Cette forme de participation concerne des comportements individuels, que ce soit d'achat ou d'utilisation des produits (deux fonctions que nous assimilons ici, pour simplifier, dans le terme de *consommation*).

D'une certaine façon le consommateur qui se prêterait à cette démarche déplace sa citoyenneté sur le plan économique, et il n'est pas impossible qu'il y soit incité par une perception de la prééminence croissante du "marché" dans les décisions politiques. Cherchant davantage de cohérence entre ses aspirations citoyennes (on parle aussi de "consommation citoyenne", voire "éthique"<sup>44</sup>) et ses désirs matériels, il tenterait d'appliquer dans sa vie privée, le précepte "penser globalement, agir localement", en recherchant à son niveau plus de convergence entre économie et considérations écologiques et sociales. Ce faisant, il déplace aussi la ligne de démarcation entre ce qui relève de la vie privée d'une part et de l'action politique d'autre part, considérant un acte privé, la consommation, comme pouvant être aussi un acte citoyen<sup>45</sup>.

L'objectif recherché par ce type d'action est double dans le chef de l'individu. D'une part réduire les impacts de sa consommation personnelle. D'autre part, si une coordination est possible, envoyer un message supposé fort, car se traduisant en termes économiques, aux producteurs pour inciter ceux-ci à des réorientations du marché. A ce second niveau au moins, l'interaction avec les entreprises est évidente, mais au premier aussi, indirectement.

Ce portrait "du" consommateur responsable militant est cependant théorique. S'il existe en effet des individus, généralement en connexion avec des organisations, dont l'action la vérifierait, d'une part ils sont relativement peu nombreux, d'autre part leur action ne porte souvent que sur une partie relativement limitée de leur consommation. Il n'en reste pas moins que les principes ainsi schématisés sont aujourd'hui répandus dans les sociétés les plus riches où, selon des modalités diverses, ils provoquent des conséquences non négligeables qu'il importe de préciser.

##### **b) Attitudes et actes d'achat**

---

<sup>43</sup> D'ailleurs, elle l'est régulièrement. Par exemple dans le guide français en ce sens Observatoire de l'éthique (2001) et celui d'AKB (1999). Néanmoins, dans son principe, la démarche n'est pas pour autant nouvelle. On peut en retracer les origines au moins aux années 60 avec le consumérisme américain.

<sup>44</sup> En fait les formules abondent: "consom'acteurs", "de l'éthique sur l'étiquette", "shopping for a better world", et ce n'est sans doute pas un hasard si l'on retrouve des slogans, lorsque l'on se trouve dans le domaine de la consommation.

<sup>45</sup> Ce type de déplacement a pu s'observer dans d'autres domaines également. Par exemple dans le cas du féminisme, où des comportements et des habitudes privés, vécus de manière atomisée, ont été replacés dans une compréhension et une mobilisation collectives.

Un contraste évident peut être observé entre le soutien au principe d'une consommation responsable dans la population, et les actes réels d'achat. Dans les pays européens, une large partie de la population, souvent la majorité de personnes interrogées par sondage, disent connaître l'existence de produits plus respectueux de l'environnement, en avoir déjà acheté, et être attentive à cet aspect dans la consommation. En revanche, l'observation du marché dans ces même pays montre la faible quantité de produits pour lesquels l'aspect écologique ou social (via les conditions de travail lors de la production) est mis en évidence. Ce que confirme une étude de la Commission européenne de 1998, établissant que les trois critères de choix les plus importants lors des achats (toutes natures confondues) sont, dans l'ordre, la qualité, le prix, le rapport qualité/prix. Les facteurs liés à l'environnement n'apparaissent qu'en second rang (surtout dans les pays nordiques et germaniques), et les facteurs éthiques et sociaux ne sont mentionnés qu'exceptionnellement<sup>46</sup>.

Les différences peuvent d'abord s'expliquer par la façon de poser les questions dans les enquêtes: un consommateur peut en effet avoir acheté l'un ou l'autre produit "vert", relativement isolé dans le "panier de la ménagère", et répondre affirmativement aux questions des enquêteurs. Ils s'expliquent aussi par la faible disponibilité de ce type de produits ainsi que par des problèmes d'identification, sur lesquels nous reviendrons. Néanmoins, bien que le marché spécifique en ce domaine soit restreint, même si l'on évaluait arbitrairement à 2%, la part de consommateurs responsables motivés, ils représenteraient 7,5 millions de consommateurs dans le marché européen, assez pour provoquer telle ou telle orientation dans des segments de marché très compétitifs.

Jusqu'à présent nous n'avons posé le problème qu'en termes positifs de la contribution volontaire, citoyenne, de consommateurs à un objectif qu'ils soutiennent. Pourtant, dans la pratique, les aspects écologiques des produits vont également dans certains cas, produire des effets sous un autre angle: la volonté du consommateur d'éviter des risques *pour lui-même*. Il s'agit ici d'une attitude défensive ayant pour but de se prémunir contre des dommages personnels. Elle ne ressortit pas réellement de la démarche de consommation citoyenne, mais peut avoir les plus grands effets concrets pour des entreprises en relation avec le thème traité ici.

Le cas se produit spécifiquement dès que des améliorations pour la santé sont perçues comme apportées par des produits plus écologiques, et plus encore, si des risques sont supposés évités de la sorte, et en premier lieu pour la santé. Nous faisons l'hypothèse que c'est en pensant à la nocivité possible de la peinture pour la santé, que l'on peut comprendre le fait étonnant que plus de la moitié des produits pour lesquels un label écologique européen avait été demandé par les producteurs (en 1999), se situent - parmi tous les produits possibles - dans la seule catégorie des vernis et peintures intérieures. C'est comme cela bien sûr que l'on peut interpréter aussi la hausse très sensible des ventes d'aliments "bio", pendant la crise de la dioxine en Belgique en 1999, et, dans une certaine mesure par la suite. C'est encore une explication, bien qu'il y ait d'autres facteurs aussi, du retentissement des campagnes anti-OGM dans l'alimentation<sup>47</sup>.

Puisque la *qualité* est le premier critère d'achat pour les consommateurs, les caractéristiques écologiques auront un effet d'autant plus grand qu'elles agissent sur celle-ci, que ce soit pour la diminuer ou l'augmenter. Ou pour le dire autrement, si l'impact négatif des produits incriminés atteint directement le consommateur, cela aura un effet nettement plus déterminant que s'il atteint sa collectivité ou d'autres collectivités (comme le font les impacts sur l'environnement, ou les conditions sociales négatives de production d'un bien). En première analyse ceci est en défaveur des critères sociaux, dont le non respect généralement n'entache pas directement la qualité du produit, alors que pour certains problèmes écologiques (mais certainement pas tous), il y a des relations directes avec les impacts sur la santé de l'utilisateur du produit. Cela montre aussi des limites des parallèles entre augmentation de la participation et prise en compte du développement durable dans les choix (nous reviendrons sur cette idée en conclusion de ce rapport)

Certaines grandes entreprises attentives à ces sujets ont bien détecté que c'est surtout par l'augmentation de standards de qualité que se produit une évolution vers la soutenabilité des produits<sup>48</sup>. Les exemples que nous avons cités, rappellent aussi la grande vulnérabilité qui peut être celle de firmes identifiées comme vendant des produits "à risques", et avant tout s'il s'agit de risques pour l'utilisateur, ce qui est évidemment logique, mais aussi

---

<sup>46</sup> En 1998, en Belgique francophone, 59% des répondants affirment connaître et avoir déjà acheté des produits "verts", et 71% affirment que lors de l'achat de produits ils seraient attentifs à un label de respect de droits de l'homme. En 1999, en Belgique, 66% déclarent avoir déjà acheté des produits respectueux de l'environnement et 42% déclarent ne plus avoir acheté de produits pour des raisons de respect environnemental. Voir le deuxième rapport intermédiaire, pp. 79-81) pour les sources et d'autres données, y compris sur d'autres pays. Voir aussi Bruyer, Bruyninckx et Zaccari (1999) pour la Belgique, ainsi que les enquêtes périodiques du Réseau Eco-consommation (dernière étude en juin 2001).

<sup>47</sup> Une histoire édifiante à ce sujet a été relatée à la première page du Wall Street Journal du 30/7/99. Un fax envoyé par un membre de Greenpeace à une filiale de Novartis, s'enquerrait de savoir si les aliments pour bébés fabriqués par sa filiale Gerber (générant un chiffre d'affaire annuel de 1 milliard de dollars) contenaient des OGM. Novartis, producteur d'OGM, décida peu de temps après d'interdire cette utilisation (dans ce type de produits), son directeur pour la santé des consommateurs déclarant: "Je dois écouter mes consommateurs. Si un certain point fait l'objet d'une discussion, ou risque de faire l'objet d'une discussion, je dois intervenir. Nous devons agir de façon proactive" (Greenpeace, Rapport d'activités 1999, p. 11).

<sup>48</sup> C'est le cas de multinationales réunies dans "The Performance group and the consortium partners" qui ont publié, "Sustainable Strategies for Value Creation. Reflections from a Learning Journey", 1998, The Performance Group, Oslo (Norvège)- Esher (G-B)

amplifié par des conditions sociologiques (rapports aux risques, recours croissant au "principe de précaution", ... voir (Zaccà et Missa 2000) à ce sujet).

On aurait cependant tort de se limiter à ces aspects défensifs de la part du consommateur. En effet la motivation écologique et sociale "positive" est présente également, nous l'avons vu. De plus les aspects positif (garanti par des critères de qualité) et négatif (évitement des risques) sont intimement liés. Nous proposons donc de réunir ce qui vient d'être dit dans un même ensemble, et ce dans le but de structurer la réflexion sur des critères qui pourraient favoriser ou défavoriser des changements pour des consommations déterminées.

#### **4.3. Facteurs favorables**

Sur base de différents cas pratiques, nous avons proposé à cet effet de considérer quatre facteurs principaux qui conditionnent le succès ou l'échec, selon les produits et les situations, d'une consommation responsable.

##### **a) Sensibilisation**

Un premier facteur à considérer concerne *l'importance du problème ou du risque perçu* comme attaché à un produit. Les risques encourus personnellement sont les plus déterminants, nous l'avons dit, mais parmi les problématiques collectives, certains thèmes sont plus mobilisateurs que d'autres. Que ce soit parce qu'ils ont fait l'objet de campagnes importantes, parce qu'ils choquent en touchant des registres affectifs, ou pour d'autres raisons. On peut citer ici par exemple, la disparition des forêts (papier recyclé), les atteintes à la couche d'ozone, les manteaux de fourrure, les expérimentations animales, ... Sur le plan social, des thèmes comme le travail des enfants, la provenance de pays soumis à des dictatures particulièrement excessives (Birmanie), ...

Ces thèmes varient avec l'actualité. Ainsi, lors de la fermeture brutale de l'usine de Renault Vilvorde en Belgique, les ventes de voitures de cette marque ont plongé, mais pour revenir à leur niveau antérieur dès l'année suivante. Ce dernier cas, ainsi que les exemples précédents montrent une sélectivité relativement arbitraire dans l'importance donnée aux problèmes, dont on trouverait beaucoup d'exemples<sup>49</sup>.

##### **b) Différenciation**

La *différenciation* la plus claire possible du produit qu'il s'agit de bannir ou de privilégier ("boycott" et "buycott") constitue un second axe clé. Comme pour l'élément précédent, l'information joue un rôle essentiel. Mais ici, il s'agit d'une information précise, généralement placée directement sur le produit. Le plus souvent la différenciation ne peut s'effectuer à la seule vision du produit, bien que ce soit parfois le cas (par exemple tous les chauffe-eau solaires se distinguent de tous les chauffe-eau électriques, tous les moteurs LPG des moteurs diesel). Ceci requerra donc des informations relativement abstraites (par exemple un label), auxquelles le consommateur doit donner de l'importance et accorder sa confiance, car il ne peut les vérifier par lui-même, contrairement à beaucoup d'aspects "qualité" qu'il recherche en achetant le produit.

Plusieurs problèmes peuvent être distingués. D'abord, nous avons déjà noté le manque de consensus relatif à l'évaluation des impacts sur l'environnement via des écobilans. Les "impacts" sociaux rattachés directement à un produit quant à eux, n'échapperont pas au même type de difficulté, au contraire, vu la complexité encore plus grande de ces problématiques. Bien que des différences objectives puissent certainement être faites - par exemple entre le plus mauvais, et le meilleur des produits de certaines catégories - quant à certains critères, ce n'est pas le cas pour toutes les catégories, et dans une catégorie, ce n'est pas le cas non plus pour tous les produits. Récemment on assiste à des guides d'achat qui utilisent plutôt l'entité "entreprise" que "produit", ce qui donne une base plus pertinente à l'évaluation, bien que toujours délicate (voir Observatoire de l'éthique (2001) et AKB (1999) par exemple).

Un autre problème qui se pose concerne le fait que l'information soit correctement mise à disposition, et surtout comprise, des consommateurs. Ceux-ci, dans leur grande majorité, n'adoptent pas souvent le comportement que des experts techniques transposent parfois à partir de leur approche professionnelle sur la vie quotidienne des individus<sup>50</sup>. Des études montrent en effet que les informations existantes en rapport avec les impacts sur l'environnement, sont en majorité ignorées ou mal comprises.

Dans ces conditions, il apparaît que des marques bien identifiées de produits peuvent jouer ce rôle de différenciation. Ce peut être de façon négative, dans le cadre de boycotts et au grand dam des sociétés qui justement avaient tout fait pour que leur marque soit la plus visible et la plus différenciable possible. C'est le cas de Shell, qui en 1995 fit l'objet d'un boycott réussi de la part de Greenpeace pour prévenir la compagnie de démanteler la plate-forme Brain Spar en mer. A cette occasion, on a pu observer que c'est lorsque le cours des actions de la société ont commencé à chuter que celle-ci a réagi vigoureusement. Mais ce cas porte aussi d'autres enseignements. Peut-on être assuré que d'autres compagnies pétrolières n'ont pas d'activités tout aussi dommageables pour l'environnement ? La réponse est négative quand on connaît les pratiques de ce secteur, et a

---

<sup>49</sup> Renvoyons ici aussi au tableau caractérisant différents groupes organisés de notre seconde partie, qui faisait apparaître certains de ces facteurs de sensibilisation comme favorables à attirer un soutien, selon les cas, à des associations de protection de l'environnement ou à des syndicats.

<sup>50</sup> Voir Mormont (2000) qui critique cette attitude, et plaide pour considérer la perception de risques par l'"homme ordinaire" comme tout aussi valable, que celle des experts, bien que non basée sur les mêmes méthodes d'évaluation.

fortiori quand on apprend que la plate-forme appartenait également à la société Exxon. En outre, on se souviendra que Greenpeace a publié un correctif à ses assertions initiales, revoyant à la baisse l'estimation des impacts du démantèlement de Brain Spar.

De sorte que le choix prioritaire de cette action envers Shell n'obéirait pas à une évaluation d'experts, si ceux-ci devaient classer par ordre d'importance les problèmes posés par les pétroliers par rapport à l'environnement. Et pourtant, il se peut que ses effets soient plus importants qu'un certain nombre d'instruments étudiés de la sorte. En effet, les dirigeants de Shell ont depuis cette campagne changé le mode par lequel ils prennent et communiquent certaines de leurs décisions, invitant par exemple des membres de Greenpeace à se rendre au Nigeria sur leur site d'activités, et mettant en pratique une relation avec les parties prenantes ("stakeholders") au sens large de leurs activités. D'autres compagnies, observant la mésaventure de leur concurrent, ont également évolué quelque peu dans ce sens<sup>51</sup>.

#### c) Substitution

Un troisième paramètre important est relatif à la facilité de la *substitution* d'un produit par un autre. La disponibilité d'un produit à des conditions de qualité et de prix comparables, jointe à un accès aisé au produit de remplacement jouent ici un rôle. Dans le cas précédent, la substitution très aisée entre l'essence Shell et celle d'une autre marque a favorisé l'action de boycott. En ce qui concerne l'accès aux produits, l'intégration récente dans les rayons de certains supermarchés de produits "bio" - pour lesquels il fallait auparavant souvent se rendre dans un autre lieu d'achat - a contribué à accroître les ventes de ces produits. A l'inverse, il est peu de biens de consommation aussi répandus et aussi porteurs de risques, aussi bien individuels que collectifs, que la voiture. Mais celle-ci a aussi peu d'alternative de qualité et d'accès comparables.

#### d) Facteurs d'organisation, parties prenantes, réseaux

Le succès de réorientations de la consommation envers certains objectifs promus dans le cadre d'un développement durable est en outre dépendant de l'intervention *d'acteurs* divers qui les organisent et les soutiennent de façon active. Par rapport aux trois types de critères précédents, chaque fois différents acteurs peuvent jouer un rôle actif, que ce soit pour la sensibilisation envers des objectifs à prendre en compte, l'information précise qui est donnée sur les produits, ou la mise à disposition de substituts favorables.

Il faut cependant souligner que les facteurs présentés ici sont partiels, et ils ne tiennent pas compte des différenciations entre les consommateurs. Depuis toujours la consommation étant employée aussi comme facteur de distinction, il peut arriver notamment que certains consommateurs puissent utiliser des produits plus écologiques ou marqués plus "éthiques" à cette fin aussi, même si cela représente un surcoût, si ceux-ci leur paraissent valorisés. La valorisation de "styles de consommation", au niveau culturel au sens large, constitue par conséquent une piste pour accroître le type d'achat décrits ici.

### **4.4. Conclusions**

Nous nous limiterons ici à cette présentation partielle, renvoyant à nos travaux cités en liminaire pour plus de détail. En particulier, nous y avons mis en évidence l'influence de formes de coordination entre différents acteurs organisés (associations, distributeurs, entreprises, pouvoirs publics, publicitaires, médias,...) comme facteurs essentiels de succès (en particulier dans Godeau 1998).

Il ressort ainsi de nos analyses que la consommation responsable entendue comme forme de participation au sens où nous l'avons définie ne constitue qu'une des parties d'un réseau beaucoup plus complexe, qui détermine en grande partie son succès. Ainsi s'explique le relatif hiatus constaté entre la grande *adhésion* proclamée envers cette démarche et ses effets directs.

Cette démarche ne devrait certainement pas pour autant être tenue pour illusoire. Il faut plutôt travailler, dans le détail, sur les conditions qui favorisent son succès, son *efficacité*. Ces conditions dépendent comme nous l'avons vu des produits eux-mêmes, des situations de marchés déterminés, d'instruments politiques, d'implications d'acteurs. C'est vers une recherche de coordination précise,

---

<sup>51</sup> Une différenciation positive par marque de produits est également possible. Dans le courant de cette recherche, nous avons collaboré avec le CRIOC à la méthodologie de sélection de "maître achat", tenant compte notamment de critères écologiques et éthiques dans différentes catégories techniques. Bien que fournissant des résultats utilisables (publiés par le CRIOC dans la brochure : "Comment consommer pour un monde meilleur", 2000), cette contribution a confirmé la difficulté signalée plusieurs fois, de détermination du "meilleur produit" en ce sens.

adaptée, qu'il faut progresser, et elle peut être favorisée par le cadre général du développement durable.

Le recours à la consommation responsable en tant que pratique de participation traduit aussi certaines forces et faiblesses d'une emprise croissante du marché. Si elle reçoit une telle adhésion dans son principe (ce dont témoigne diverses enquêtes, mais aussi le soutien proclamé dans les politiques publiques de développement durable) c'est partant du constat qu'une pression économique reste, en situation de concurrence, un élément majeur. C'est pourquoi d'ailleurs, il ne faut pas abandonner cette voie, qui produit, plutôt dans l'évolution générale des entreprises, des effets. En outre, la démarche est empreinte d'une *légitimité* qui résulte du libre choix proclamé du consommateur, et de ses préoccupations affirmées de la sorte d'augmenter sa citoyenneté. Prendre le développement durable par le biais des produits de consommation quotidienne comporte certainement aussi un grand potentiel *pédagogique*. Mais la prééminence relative du marché s'accompagne de celle d'instruments volontaires, et en l'occurrence celui-ci se montre encore loin d'être concluant. L'un des aspects critiques, mais qui n'est pas le seul, est la gestion des multiples *informations* nécessaires pour aboutir à des succès.

Le recadrage de la participation dans un système d'instruments politiques divers (dont certains impliquent d'ailleurs des formes de participation à d'autres niveaux), dont la coordination est essentielle, et donc l'une des conclusions à laquelle nous conduit cette étude de cas. C'est là une contribution qui nous éloigne peut être de la vision de la participation comme fondement essentiel du développement durable, et qui en montre des limites importantes. Il n'en reste pas moins en poursuivant les analyses et les changements sur le terrain, cette forme de participation peut aussi être étendue. Signalons enfin que nous avons élaboré un projet interuniversitaire incluant également le CRIOC pour envisager plus précisément les différences introduites par différentes catégories de produits par rapport aux phénomènes décrits, et ceci en appui à la politique de produits prévue en Belgique en application du Plan fédéral de développement durable<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Projet remis aux SSTC en avril 2001.

### **3.2.- Identification des lacunes**

L'objet de cette section est de pointer certaines lacunes dont la résolution permettrait d'améliorer les résultats à l'appui des problèmes étudiés.

#### **1. Multiplier les études de cas**

Il convient d'insister sur le fait que les études de cas présentées ne constituent qu'une petite partie du large champ ouvert par le sujet étudié. Dans la première section de ce rapport, nous avons décrit une typologie des formes de participation et de consultation, et des études supplémentaires sur d'autres de ces formes amèneraient évidemment des résultats utiles pour enrichir les présentes analyses

#### **2. Différentiation de la problématique**

On a voulu dans cette étude maintenir la question de la participation comme une question unique en même temps que l'on a insisté sur ses différenciations en fonction de contextes.

Cette reconnaissance de terrain était nécessaire. Elle a permis d'apercevoir des questions communes, mais aussi des différences essentielles.

En revanche, une telle approche ne permet pas d'approfondir les études des différents terrains. C'est plus ou moins vrai selon les sujets cependant. Pour l'étude concernant un conseil consultatif, et pour celle concernant une enquête publique, ce l'est davantage. Les résultats présentés là gagneraient donc à être confrontés à d'autres études dans des terrains semblables.

Cette remarque s'applique moins pour les parties concernant le fonctionnement des groupes organisés, ainsi que pour la consommation responsable, où une plus large base d'études a été mise à profit.

Dans le même ordre d'idées que ce qui est dit plus haut, il serait intéressant de mieux sérier les niveaux géographiques d'étude: international / européen / fédéral / régional / local.

#### **3. Accroître les interactions avec les "utilisateurs"**

Il serait intéressant de multiplier des échanges avec les "utilisateurs", ou les "pratiquants" des formes de participation décrites, sur base des résultats. Ceci par exemple en ce qui concerne le tableau de description des profils des "acteurs organisés". Ou pour les critères de justification de formes de participation.

#### **4. Augmenter l'évaluation des pratiques**

De plus d'ampleur, seraient des compléments permettant de mieux évaluer la place des différentes études de cas dans l'ensemble des problématiques où chacune se situe. Ainsi par exemple, multiplier les données sur des conseils consultatifs, pour replacer notre étude dans ce cadre. De même pour des consultations publiques, et pour des formes de collaboration. La "consommation responsable", pour sa part, a davantage fait l'objet d'une mise en perspective.

L'horizon de tels compléments serait en définitive d'évaluer dans quelle mesure ces différentes formes de participations sont mises en œuvre et d'en mesurer les impacts. De plus, cela déboucherait sur de nouvelles propositions en ces matières.

La brève analyse de ces "lacunes" se poursuit dans la partie "recommandations" (4.2. dans les conclusions).

## 4. Conclusions et recommandations

### 4.1.- Conclusions des recherches

Etant donné qu'il s'agit ici d'un rapport de synthèse, qui résume déjà les conclusions obtenues dans les différentes parties, nous renvoyons d'abord le lecteur à ces parties, en ne reprenant ici qu'une série de points limités, et en abordant une perspective supplémentaire sur l'avenir des rapports entre participation et projet de développement durable.

#### **1. Contexte des demandes de participation dans la poursuite du développement durable**

Nous pensons que la question du cadrage du développement durable dans les politiques pourrait devenir de plus en plus problématique. A mesure que l'on passe à un stade plus professionnel et institutionnel, les contradictions entre la portée revendiquée et la pratique pourraient apparaître davantage. Ce problème n'est pas seulement théorique, mais comporte certaines implications politiques et pratiques.

Ceci d'autant plus que les grandes tendances d'un développement non durable (non équitable, ...) ne parviennent pas à être freinées (climat, consommation, ...). Beaucoup de résultats atteints sont de l'ordre de l'institutionnel (capacités, plans, ...) et d'améliorations limitées, notamment pour certains problèmes d'environnement. Ceci apparaît bien dans des rapports récents de l'Agence européenne de l'environnement (EEA 2001), de l'OCDE (2001), et en général dans les travaux de préparation du Sommet de Johannesburg. Cet état de fait est d'ailleurs en concordance avec les analyses d'une majorité de chercheurs impliqués dans des recherches socio-économiques en rapport avec le développement durable pour les SSTC (voir De Feyt et Boulanger 2001).

Etant donné le rôle central conféré à la participation dans le projet de développement durable, il est probable que ces difficultés contribueront à raviver les demandes en ce sens, et nous voudrions envisager cette question dans cette conclusion.

Cependant, comme nous l'avons montré dans l'étude, le projet de développement durable n'est pas le seul moteur de ces demandes. En effet la diffusion dans certaines sphères de procédures existantes, et de nouvelles formules de participation rencontre les attentes (de façon non exhaustive) :

- de citoyens dotés de ressources croissantes en matière de formation et d'information
- de pouvoirs publics qui recherchent une image de proximité, de démocratisation, de légitimité "ouverte"
- d'associations, qui voient leur raison sociale renforcée, encouragée, soutenue
- de certains acteurs économiques sensibles au pouvoir de certains "stakeholders"
- d'une recherche de transparence ("accountability"), de moyens d'évaluer les résultats des politiques, ...
- d'orientations politiques libérales amoindrissant le pouvoir de l'état

Si l'impact général des procédures reste numériquement limité (en nombre de personnes qui participent), le fondement de ces attitudes se diffuse, moyennant cependant les problèmes de légitimité que nous avons discuté dans l'étude.

#### **2. Apports de la participation**

Nous avons distingué dans cette recherche, les formes de participation qui portent principalement sur des *avis et souhaits émis* par des acteurs de la société civile relatifs à des décisions publiques, de celles qui portent plus directement sur des *changements effectués dans des activités* gérées par ces acteurs eux-mêmes. Les premières ressortissent davantage de la consultation (et font l'objet de deux premières études de cas), les secondes de la participation (et font l'objet des deux dernières études de cas, ainsi que de l'analyse portant sur l'implication des groupes organisés). Ces deux catégories sont évidemment interdépendantes. Dans les deux domaines les analyses peuvent utiliser des critères que nous avons distingués pour justifier l'intervention de la participation à savoir *la légitimité, l'efficacité, la diffusion d'informations et l'adhésion*.

Les formes de consultation alimentent une évolution plus démocratique de la société. Tandis que c'est dans les secondes formes, plus directes de participation, qu'il faut chercher les apports de fond, qui devraient permettre une évolution progressive vers un développement plus durable (voir aussi les discussions sur ce projet dans notre

première partie). C'est pourquoi il est souvent souligné qu'un aspect fondamental de ce projet est sa traduction dans des formes capables de réappropriation par les acteurs sociaux (et politiques bien évidemment).

Nous avons examiné des possibilités en ce sens dans l'ensemble de cette recherche. Notre étude a ainsi permis de montrer une série d'apports que l'augmentation des formes de participation pouvait atteindre, sur les plans notamment démocratique, d'efficacité, ou d'innovation (voir aussi l'étude de la FUL qui développe ces apports). Nous renvoyons le lecteur aux développements précédents à ce sujet, en proposant de nous centrer pour terminer sur la question de savoir dans quelle mesure ces accroissements seraient de nature à nous rapprocher des objectifs, aujourd'hui problématiques, du développement durable<sup>53</sup>.

### **3. Limites des apports de la participation pour atteindre les objectifs du développement durable**

Nous pouvons constater qu'une augmentation de la participation, dans le contexte actuel, ne va pas pour autant favoriser l'ensemble de ces objectifs. En effet, celle-ci ne supprimera pas une série d'intérêts *divergents*. Comme le souligne souvent la littérature et des programmes politiques, il existe des situations de convergence d'intérêts ("win win"), où les gains ne sont pas encore réalisés. Il est certainement crucial de progresser en ces matières, ce qui peut être fait dans le contexte actuel, mais plus encore moyennant des modifications du contexte politique, en particulier par l'instauration de nouveaux instruments politiques (tels que les instruments économiques, les politiques de produits, etc...) qui modifieront la balance de ces intérêts. Car ces situations restent aujourd'hui en nombre limité.

Il existe cependant des objectifs inclus dans les caractéristiques du développement durable, tel en particulier que la prise en compte du long terme, qui ne sont pas nécessairement servis par une augmentation de la participation, étant donné qu'ils peuvent s'effectuer au détriment d'avantages actuels. Ici aussi, le *contexte dans lequel s'instaure la participation* doit être progressivement modifié pour pouvoir atteindre des résultats substantiels.

La question qui est alors posée est celle des moyens dont dispose une société démocratique pour conduire ce changement de fond, étant donné des blocages que nous voyons se produire, soutenus par des parties de la société utilisant notamment les processus participatifs pour freiner des décisions qu'ils perçoivent comme défavorable à leur égard. Un cas exemplatif étant les obstacles à une taxe environnementale sur les prix de l'énergie, mais le problème est de plus grande ampleur encore en ce qui concerne la croissance des quantités de biens consommés, qui "dévore" les gains environnementaux apportés par les techniques plus écologiques, alors même qu'elle soutient la croissance économique.

Ce problème de fond renvoie, d'une autre façon, à la légitimité du processus de développement durable face à des demandes démocratiques qui tendent à s'opposer à certaines de ses implications. Et il est sans doute destiné à s'accroître avec la prise au sérieux de cet objectif.

En ce qui concerne les *objectifs sociaux* (mais cela vaut aussi en partie pour les objectifs environnementaux), on pourrait souligner qu'un support nettement renforcé apporté à la participation de groupes défavorisés dans la société, serait de nature à modifier la donne au niveau de l'équité sociale (ou de la place des différents objectifs) dans "l'intégration" des dimensions du développement durable. Mais là aussi, cela aboutirait à des changements importants dans la régulation politique et dans les résultats atteints, dont il faut voir comment ils seront acceptés dans l'équilibre en place.

Pour le dire autrement, tous les acteurs ne sont pas dotés des mêmes capacités de participer (*divergences des moyens*), et tous ne défendent pas des objectifs également assimilables par le fonctionnement économique-social actuel (*divergences des finalités*), ce qui doit être nécessairement pris en compte si l'on veut tracer des parallélismes entre augmentation de la participation et progression vers un développement durable.

Par ailleurs, des liens théoriques sont possibles entre la reconnaissance des *incertitudes* et la croissance de la participation. On recherche une légitimation dans la participation parce que le fondement "objectif" se dérobe (en raison des modifications des formes de l'apport des experts à l'appui des décisions). Mais cette croissance de la participation va elle-même augmenter les incertitudes, car elle introduit de nouveaux paramètres. Ce qui crée une boucle. Un enjeu fondamental est donc la prévisibilité (voulue par les décideurs) versus l'extension des formes de participation.

En conclusion, il apparaît qu'un enjeu fondamental de la problématique étudiée est la modification réelle des équilibres inclus dans les décisions, via une importante démocratisation et extension des formes de participation. Il faut s'interroger sur les changements réels, acceptables et possibles, dans les décisions prises, découlant de ces procédures. Et ceci sans omettre les conflits qui ne manqueront pas de se poser et de se modifier dans le cadre de ces procédures, malgré la visée consensuelle voulue de la participation.

---

<sup>53</sup> En se limitant ici à un contexte tel que celui de la Belgique

## 4.2.- Recommandations

Sur base de tout ce qui précède, une série de recommandations peuvent être énumérées pour la poursuite de l'étude du sujet traité, ainsi que pour l'appropriation des résultats par des acteurs impliqués.

- Viser une meilleure délimitation et caractérisation des formes de participation selon les contextes, les objectifs, les impacts recherchés, ..
- Etudier le rapport des acteurs impliqués - notamment au sein des pouvoirs publics - à ces procédures : leur perception, leurs capacités de gestion, les moyens et la formation des compétences nécessaires, ...
- En ce qui concerne les groupes organisés favoriser la diffusion des expériences favorables, et leur évaluation "croisée", car les perceptions de ces expériences ne concordent pas nécessairement, et les évaluations ne sont pas systématiques
- Etudier les possibilités d'augmentation des moyens à mettre en œuvre pour mieux accompagner les instruments politiques, selon les cas
- Multiplier les études sur les résultats atteints par les procédures de consultation, idéalement, en comparant la situation "avec" et "sans"
- Investir des questions particulières sur des aspects de méthodes, tels que les moyens financiers, le rôle de la mise à disposition des informations, ...
- Elaborer des projets de recherche sur la participation de groupes plus "défavorisés", qui auraient tout leur intérêt dans une perspective de plus d'équité sociale.
- Tenter de mieux définir quels aspects du développement durable sont favorisés par des formes de participation, et les difficultés à l'égard de certains objectifs : long terme, objectifs d'utilité publique mais avec des inconvénients locaux, contradiction avec les impératifs économiques à court terme, ...

En outre, en rapport avec les études de cas effectuées, certaines propositions plus spécifiques peuvent être émises

### Conseils consultatifs

Vu leur rôle central dans l'organisation de la consultation, ce domaine de recherches serait à développer.

Mentionnons ci-dessous une série de pistes en ce sens

- Evolution historique des conseils consultatifs
- Géographie institutionnelle : fédérale, régionale, compétences. Rapport avec le développement durable. Rapports avec l'international et l'europpéen. Comparaisons internationales.
- Poids des différents conseils dans les décisions. Avec des sous-questions telles que :
  - poids des conseils dans l'ensemble du processus décisionnels : par rapport à d'autres types de consultation et d'influences notamment, par rapport aux prérogatives et fonctions des pouvoirs publics
  - décisions en rapport avec le développement durable : les décisions les plus importantes en cette matière passent-elles pour avis au CFDD ? Lorsque c'est le cas et qu'il y a aussi d'autres instances consultées, comment se caractérise le poids du CFDD ?
- Etude, au sein de différentes organisations, de l'effectuation de la fonction consultative dans des conseils par rapport aux autres activités de l'organisation : quels apports réciproques de ces différentes fonctions pour l'organisation ?

### Consultation publique

Des études ultérieures devraient permettre de mieux différencier les enquêtes publiques locales ou à enjeux locaux, de celles portant sur des sujets fédéraux (ou régionaux au sens belge).

Les premières posent des problèmes d'organisation, de communication de l'information, de légitimité des "représentants", etc... mais suscitent souvent l'intérêt de la population (notamment les consultations au niveau communal pour des implantations de projets).

Les secondes posent des problèmes semblables, auxquels s'ajoutent une difficulté pour la compréhension des enjeux, la difficulté à les raccrocher à des questions qui suscitent un large intérêt, et sans doute aussi l'impression d'éloignement du pouvoir sur lequel la citoyen n'a pas l'impression de pouvoir peser.

C'est pourquoi la transposition des méthodes du premier vers le second niveau, tel que cela a été généralement pratiqué jusqu'ici ne suffisent pas. Il est vain de déplorer la faible participation mesurée en valeur relative par rapport à la population totale, pour en déduire un manque de portée, voire un échec du processus. Il y lieu plutôt de réfléchir aux apports spécifiques attendus de telles consultations, et de choisir leurs méthodes en conséquences.

Il s'agit donc là d'un domaine qui devrait susciter des recherches

- comparatives, pour tenter de comprendre les facteurs pertinents de réaction du public
- mettant en perspective différentes méthodes possibles en relation avec les objectifs retenus

### **Consommation responsable**

L'étude de la "consommation responsable" n'est qu'une voie d'entrée dans une problématique de la plus grande importance pour le développement durable, celle de l'évolution des modes de production et de consommation en ce sens. Nous pensons que l'optique de la consommation dans cette problématique est appelée à gagner en importance, sous l'impact convergent de la sensibilisation des consommateurs, de l'influence de leurs demandes sur le marché, de la mise en évidence des impacts des ménages, et sur le fond, du rôle crucial de la "culture de la consommation" comme obstacle aux évolutions vers une diminution globale des impacts des sociétés sur l'environnement.

Des études ultérieures devraient envisager cette problématique avec une vision "holiste" des acteurs, puisque nous avons montré les limites d'une action limitée à des consommateurs<sup>54</sup>. L'optique serait de mieux cerner les apports et l'inclusion de différents instruments et acteurs dans une politique de produits, ce qui passe notamment par la différenciation de catégories de produits.

---

<sup>54</sup> Voir à ce sujet l'article "Ecological oriented consumption : a pluriactoral approach", en annexe du rapport.

## Annexes

### 5.1. Liste de références

#### Hors publications issues du projet (voir 5.2.)

- ALTERNATIEVE KONSUMENTEN BOND (1999) (AKB), "Eerlijk en groen boodschappen doen", (mede-utigever : Onderzoek en informatie centrum van de verbruikersorganisaties", OIVO-CRIOG), édité par AKB-OIVO, Amsterdam - Bruxelles
- BAUDUIN Jacques (1995), "Vous avez dit post libéral ?", in Collectif "Confrontations", Luc Pire, Bruxelles, pp. 85-122
- BEAUD Michel (1997), "Le basculement du monde", La Découverte, Paris
- BECKER Egon et JAHN Thomas (dir.) (1999), "Sustainability and the social sciences", Zed Books, London- New York
- BERTRAND Anne (1997), "Pas d'expert dans mon jardin", in Environnement et Société N° 18, pp 77-94
- BESSE Jean-Marc et ROUSSEL Isabelle (1997) (dir.): "Environnement: représentations et concepts de la nature", L'Harmattan, Paris
- BOLTANSKI Luc et THEVENOT Laurent (1991), "De la justification. Les économies de la grandeur", Gallimard, coll. Nrf Essais, Paris
- BOURG Dominique (1997), "Les paradoxes de nos relations à la nature", in BESSE Jean-Marc et ROUSSEL Isabelle (1997) (dir.): "Environnement: représentations et concepts de la nature", L'Harmattan, Paris pp. 53-73
- BOURG Dominique (2000), "Du progrès à la précaution", in ZACCAI Edwin et MISSA Jean-Noel (dir.) (2000), "Le principe de précaution : significations et conséquences", Editions de l'Université de Bruxelles, pp. 223-227
- BRUYER Vincent et ZACCAI Edwin (2000), "Instruments politiques du développement durable et rôle de la population", Rapport pour les Services Scientifiques Techniques et Culturels (SSTC), Bruxelles
- BRUYER Vincent, BRUYNINCKX Hans et ZACCAI Edwin (1999), "Enquête sur l'existence d'une base sociale au développement durable", Rapport pour le Conseil Fédéral du Développement Durable, Bruxelles
- BRUYER Vincent, DEFRISE Dominique, HERREMANS Michael, LOOTS Ilse, MORMONT Marc, MOUGENOT Emmanuel, WALLENBORN Grégoire et ZACCAI Edwin (2000), "La communication scientifique en matière de développement durable", Rapport de recherche pour les SSTC, Bruxelles
- BRUYNINCKX Hans (1998), "Duurzame ontwikkeling: op zoek naar operationele definities en indicatoren", Working Paper avril 1998, Services Fédéraux des Affaires Scientifiques, Techniques et Culturelles (SSTC), Bruxelles
- CARLEY Michael et SPAPENS Philippe (1998), "Fair shares in environmental space", Earthscan, London
- CCE (1997), "La promotion du rôle des associations et fondations en Europe", voir VB. p. 162
- Centrum voor Duurzame Ontwikkeling (CDO) (2000), "Encodage et traitement de données relatives aux réactions de la population belge à l'avant-projet de Plan fédéral de développement durable", Universiteit Gent, Gand
- CDO, Centrum voor Duurzame Ontwikkeling (2000) "Encodage et traitement de données relatives aux réactions de la population belge à l'avant-projet de Plan fédéral de développement durable", Universiteit Gent.
- CLUB INTERNATIONAL FACTEUR 10 (1997), "Déclaration de Carnoules adressée aux chefs de gouvernements et d'entreprises", Factor 10 Institute, Carnoules (F)
- CNUED, CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT (1992a), "Déclaration de Rio", ONU, New York
- CNUED, CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT (1992b), "Action 21", ONU, New York
- COLLÈGE DES MEDIATEURS FEDERAUX (1998), Rapport annuel, Bruxelles
- COMMISSION EUROPEENNE (1999), "Environnement ? Ce que les Européens en pensent. 1999", Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2001), "A Sustainable Europe for a Better World : A European Union Strategy for Sustainable Development", COM (2001)264 final, 15/5/01
- COMMISSION MONDIALE POUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DEVELOPPEMENT (CMED) (1987), "Notre avenir commun", Ed. du Fleuve 1988, Québec
- CONSEIL WALLON DE L'ENVIRONNEMENT POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE (1999), "De la protection de l'environnement au développement durable", Note de prospective, CWEDD, Liège (B)
- CENTRE DE RECHERCHES ET D'INFORMATION POUR LES ORGANISATION DE CONSOMMATEURS (2000) (CRIOC), "Comment consommer pour un monde meilleur", CRIOC, Bruxelles
- DE FEYT Philippe et BOULANGER Paul-Marie (2001), " Les modes de production et de consommation. L'apport des travaux soutenus par les SSTC", IDD-SSTC, Bruxelles.
- DE MUNCK Jean (2001), "Blocages et recompositions de la société civile", La Revue nouvelle, Tome 113/1, janvier 2001, pp. 38-48
- DEFRISE Dominique (1998), "Développement durable: Analyse des textes de référence", Cahiers du CEDD, Université Libre de Bruxelles, [www.ulb.ac.be/igeat/cedd](http://www.ulb.ac.be/igeat/cedd)
- DEMONTY Bernard (1999), "Banquier, où places-tu tes valeurs ? Le guide de l'épargne et des placements éthiques", Editions Luc Pire, Bruxelles
- DIANI Marco (1992), "The concept of social movement", Social science information, 29, 1, pp. 5-31
- DODDS Felix (ed.) (2000), "Earth Summit 2002. A new deal", Earthscan, London
- DOZZI Joel (2000), "Analyse d'une consultation à propos d'un plan de développement durable", Travail de fin d'études, IGEAT, ULB
- E.P.E.(1997), European Partners for the Environment, "A sense of common pupose", Ed. EPE, <http://www.epe.be>
- EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY (2001), "Environmental Signals 2001", Copenhagen
- FALLON Catherine et LAMOTTE Philippe (1997), "Une réaction citoyenne". Les leçons d'un comité d'action à Mellery", Editions Luc Pire, Bruxelles

- FINGER Matthias (1994), "Environmental NGOs in the UNCED process", in PRINCEN et MATTHIAS (dir.) (1994), op. cité, pp. 186-216
- FRASELLE Nadine (1999), "Pour une stratégie globale visant à rendre les modes de consommation plus soutenables", Communication au Workshop SSTC du 4/2/99, "Leviers d'une politique de développement durable", Bruxelles
- GHALI Boutros Boutros (1995), "An Agenda for Development", ONU, New York
- GLOBAL REPORTING INITIATIVE (1999), "Sustainability Reporting Guidelines" (Exposure Draft for public comment and testing), Coalition for Environmentally Responsible Economies (CERES), Boston (USA)
- GODARD Olivier (1997b), "Le développement durable, nouveau référent ou nouvel objet pour la recherche scientifique ?", Journées annuelles Natures Sciences Sociétés, 11-12/12/97, Institut National de Recherche en Agronomie (INRA) (F)
- GODARD Olivier (2000), "De la nature du principe de précaution", in ZACCAI E. et MISSA JN. (2000), op. cité, pp. 19-38
- GOVERNEMENT FEDERAL (2000), "Politiques fédérales ciblées sur les composantes économiques, sociales et environnementales d'un développement durable" (Plan fédéral belge de développement durable), site web de la Commission interdépartementale du développement durable (CIDD), Bruxelles.
- GOUZÉE Nadine, ZUINEN Natacha et WILLEMS Stéphane (1999), "Un projet à l'échelle mondiale : le développement durable", Planning Paper 85, Bureau fédéral du Plan, Bruxelles
- GRINEVALD Jacques (2000), "Pour une contribution à l'histoire récente de l'idée de progrès. Eléments bibliochronologiques", in BOURG et BESNIER (2000), "Peut-on encore croire au progrès ?", PUF, coll. La politique éclatée, Paris, pp. 255-276
- GRISS P. (1997), "Les ONGE et l'entreprise, un partenariat nécessaire", in *Ecodécision*, N° 22, Quebec.
- GUIDE/CREAT/LEPUR (2000), "Rationalisation des outils de développement local", Chapitre III : Plan communal (d'environnement et) de développement de la nature, Rapport intermédiaire Mars 2000, pp. 253-301
- HAJER Marteen (1996), "Ecological Modernisation as Cultural Politics", in LASCH S. et al (dir.) (1996), op. cité, pp 246-268
- HARRIBEY Jean-Marie (1998), "Le développement soutenable", *Economica*, coll. Economie Poche, Paris
- INTER-ENVIRONNEMENT WALLONIE (IEW) (1990), "Entreprises et environnement: la réconciliation?", Ed Ciaco, Louvain-La-Neuve (B).
- IEW (1999), "Que faire pour remédier au NIMBY ?", note IEW, septembre 1999, Namur
- IEW (2000), "Comment améliorer les enquêtes publiques relatives aux projets locaux ?", rapport, Mai 2000, Namur
- IEW (2000), "Proposition de réforme de la fonction consultative", note Juin 2000, Namur
- INSTITUT WALLON (2001), "Guide sur la participation citoyenne dans les plans communaux de mobilité", note du 8/2/01, (en collaboration avec Réseau Catalys et Survey et Aménagement"), Institut wallon, Namur.
- INTERNATIONAL COUNCIL OF LOCAL INITIATIVES (ICLEI) (1997), "Local Agenda 21 Survey", Background paper 10, ICLEI, New York
- JACOBS Michael (1998), "Sustainable Development as a Contested Concept", in DOBSON Andrew (dir.) (1998), "Fairness and futurity", Oxford University Press, Oxford, pp. 21-45
- JAMISON Andrew (1996), "The shaping of the Global Environmental Agenda: The Role of the Non Governmental Organisations", in LASCH Scott, SZERSZYNSKI Bronislaw et WYNNE Bryan (ed.) (1996), *Risk, Environment & Modernity. Towards a New Ecology*, Sage, London, p 224-245.
- KEMPF Hervé (1994), "Economie et écologie", Hatier, coll. Optiques Economie, Paris
- KOHN Jörg, GOWDY John, HINTERBERGER Friedrich et van der STRAATEN Jan (dir.) (1999), "Sustainability in Question. The search for a conceptual framework", Edward Elgar Publishing, Cheltenham - Northampton (G-B)
- LARSSSEN Christine (2001a), "L'érosion électorale ? La participation du public au processus décisionnel : pièges et paradoxes de proximité", *Les élections dans tous leurs états. Bilan, enjeux et perspectives du droit électoral*, Bruylant, Bruxelles, 2001, pp. 437-483.
- LARSSSEN Christine (2001b), "La société civile et l'environnement, ou La Convention d'Aarhus : concrétisation du modèle procédural de J. Habermas avec imagination institutionnelle et prudente expérimentation ?", *Qu'est-ce que la société civile?*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 21 pages (sous presse).
- LASCOUMES P. (1994), "L'éco-pouvoir", La Découverte, Paris.
- LATOUBR Bruno (1995), "Moderniser ou écologiser? A la recherche de la septième cité", in *Ecologie politique* N°13, pp 5-27
- LÉLÉ, Sharachchandra (1991), "Sustainable Development": A critical Review, in *World Development* Vol. 19, N°6, pp. 607-621
- LES MAGASINS DU MONDE - OXFAM (1998), *La mode déshabillée*, Orcades, Paris.
- LIPIETZ Alain (1999), "Qu'est-ce que l'écologie politique ? La Grande Transformation du XXI<sup>e</sup> siècle", La Découverte, coll. "Sur le vif", Paris
- MEEUS Gilles (1996), "Pour une démocratie du cadre de vie. Des médiateurs en environnement, pourquoi, comment ?", *Espace environnement*, Charleroi
- MORMONT Marc (1997), "Vivre avec les conflits d'implantation", in *Environnement et Société*, N°18, pp. 21-31
- MORMONT Marc (1999), "Un questionnement durkheimien du développement durable", *Environnement et Société* N°21, pp. 69-80.
- MORMONT Marc (2000), "Sociologie de la précaution : risque et connaissances pertinentes", in ZACCAI E. et MISSA J-N. (2000), op. cité, pp. 183-194
- OBSERVATOIRE DE L'ETHIQUE (2001), "Le guide éthique du consommateur", Albin Michel, Paris
- ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE (2001) (OCDE), "Les perspectives de l'environnement de l'OCDE", OCDE, Paris
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES (ONU) (1997), "Programme 21 : Programme pour la suite de la mise en œuvre du Plan d'Action 21", Organisation des Nations Unies, New York

- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (1997), "Sustainable Development. OECD Policy Approaches for the 21st Century", OCDE, Paris
- PALLEMAERTS Marc (1995), "De opkomst van het begrip "duurzame ontwikkeling" in het internationaal juridisch en politiek discours: een conceptuele revolutie?", in *Recht & Kritiek* 1995/4, pp. 380-397
- PARLEMENT WALLON, Sous-commission chargée d'étudier le phénomène NIMBY (1999), "Conclusions politiques", mars 1999, DOC 2000/CWEDD 1019
- PEARCE David (dir.) (1991), "Blueprint 2. Greening the World Economy", Earthscan, London
- PEARCE David (1999), "Economics and Environment. Essays on Ecological Economics and Sustainable Development", Edward Elgar, Cheltenham (GB) - Northampton (USA)
- PHARO Patrick (1990), "Les conditions de la légitimité des actions publiques", *Revue Française de Sociologie*, XXI, pp. 389-420
- REMAN Pierre (2001), "La société civile organisée", *La Revue Nouvelle*, Tome 113/1, pp. 49-61
- RIHOUX B. et MOLITOR M. (1997), "Les nouveaux mouvements sociaux en Belgique francophone: l'unité dans la diversité ?", *Recherches sociologiques* 1997/1, Louvain-la-Neuve (B).
- RIST Gilbert (1996), "Le Développement. Histoire d'une croyance occidentale", Presse de Sciences Po, Paris
- SACHS Ignacy (1995), "Quelles régulations pour le développement durable?", in *Ecologie Politique*, N°15, pp.13-22
- SPAARGAREN Gert (1997), "The ecological modernization of production and consumption. Essays in Environmental Sociology", Thesis Landbouw Universiteit Wageningen (P-B)
- STENGERS Isabelle (1997) "Sciences et pouvoirs", Labor, Bruxelles
- STENGERS Isabelle (1999), "Le développement durable: une nouvelle approche ?", in *Alliage*, N°40, automne 1999, pp. 31-39
- STENGERS Isabelle (2000), "Et si l'opinion avait parfois raison ?", in ZACCAI E. et MISSA J-N. (2000), op. cité, pp. 195-201
- STENGERS Isabelle et ZACCAI Edwin (1994), "Expert en environnement: celui par qui les questions arrivent", *Critique Régionale*, N°20, pp. 87-106
- SURVEY AND ACTION (1998), "Noir Jaune Blues", Luc Pire, Bruxelles
- TASK FORCE DEVELOPPEMENT DURABLE (1999), "Sur la voie d'un développement durable ?" Rapport fédéral sur le développement durable", Bureau fédéral du Plan, Bruxelles
- TASK FORCE DEVELOPPEMENT DURABLE (2000), "101 mots pour construire le développement durable", textes rassemblés par Pieter Dresselaers, Working Paper 3-00, avril 2000, Bureau fédéral du Plan, Bruxelles
- THE PERFORMANCE GROUP AND THE CONSORTIUM PARTNERS (1998), "Sustainable Strategies for Value Creation. Reflections from a Learning Journey", The Performance Group, Oslo (Norvège)- Esher (G-B)
- THEYS Jacques (2000), "Développement durable, villes et territoires. Innover et décloisonner pour anticiper les ruptures", Notes du Centre de prospective et de veille scientifique, N°13, Ministère de l'Équipement, des transports et du logement, Paris
- UNION EUROPÉENNE (1992), "Vers un développement soutenable", (5ème Programme d'action pour l'environnement), Synthèse, JOCE, C 138/11 du 17/5/93
- UNION MONDIALE POUR LA NATURE (UICN), PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT (PNUE), et FONDS MONDIAL POUR LA NATURE (WWF) (1991), "Sauver la planète", IUCN, Gland (Suisse)
- VAN DEN HOVE Sybille (2000), "Approches participatives pour les problèmes d'environnement. Caractérisations, justifications et illustrations par le cas du changement climatique", Thèse, Université de Saint-Quentin-en-Yvelines, UFR des Sciences sociales et des humanités
- VLAAMS OVERLEG DUURZAAM ONTWIKKELING (VODO) (1998), "De magische driehoek", VODO, Bruxelles
- VON WEISZACKER Ernst, LOVINS Amory B. et LOVINS L. Hunter (1997), "Facteur 4", (rapport au Club de Rome), Terre Vivante, Mens, France
- WORLD BUSINESS COUNCIL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (WBCSD) (1997), "Signals of change", WBCSD, Gland (S)
- WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (WCED) (1987), "Our common future", Oxford University Press, Oxford
- ZACCAI Edwin (1995), "Secteurs économiques et associations d'environnement", in *Ecologie et Politique*, N°15, pp. 49-62

## 5.2. Liste des publications pour cette partie du projet

### a. Rapports et Working Papers SSTC 1997-2001

- ULB (IGEAT-CEDD) et FUL (SEED) (1998), "Instruments politiques du développement durable et rôle de la population", Rapport intermédiaire pour les SSTC, Bruxelles. Pour l'ULB : Ariane Godeau et Edwin Zaccai
- ULB (IGEAT-CEDD) (2000), "Instruments politiques du développement durable et rôle de la population", Rapport intermédiaire pour les SSTC, Bruxelles. Vincent Bruyer, sous la direction de Edwin Zaccai
- ULB (IGEAT-CEDD), Working Paper N°4 du programme "Leviers d'une politique de développement durable", SSTC, Bruxelles. Ariane Godeau et Edwin Zaccai
- MORMONT Marc et ZACCAI Edwin (2001), "Rôle de la population à travers les groupes sociaux", Journée d'études SSTC du 25/4/01, Bruxelles

### b. Publications scientifiques associées à cette partie de l'étude

- GODEAU Ariane (1998), "Responsible consumption as a lever for sustainable development : a critical analysis", in Beyond sustainability, International NWO Conference, Amsterdam, 19-20/11/1998, pp. 40-45.
- ZACCAI Edwin (1997a), "Communication entre entreprises et voisinage", in Environnement et Société N°18, pp. 53-62
- ZACCAI Edwin (1997b) , "Negotiations between industries and environmental NGO's: a systematic approach", communication à l'Open Meeting of the Human Dimension of Global Environmental Change Research Community, IIASA, Vienne (A)
- ZACCAI Edwin (1999a), "Caractéristiques du développement durable. Essai de synthèse", Cahiers du CEDD, N°4 (www.ulb.ac.be/igeat/cedd)
- ZACCAI Edwin (1999b), "Jusqu'où peut aller la consommation responsable ?", Colloque La consommation responsable pour contribuer au développement durable, CRIOC, Bruxelles, 14/12/98.
- ZACCAI Edwin (1999c), "Sustainable development : characteristics and interpretations", Geographica Helvetica, 1999/2.
- ZACCAI Edwin (1999d), "Relations entre experts et citoyens dans la gestion des problèmes d'environnement", in Revue de l'Institut de Sociologie, 1996/1-4, Université Libre de Bruxelles, pp. 307-320
- ZACCAI Edwin (1999e), "Entreprises – Associations d'environnement: coopération et partenariats admis", in Environnement et Société, N°22, pp. 101-106
- ZACCAI Edwin (2000a), "Ecological oriented consumption: a pluriactoral approach", International Journal of Sustainable Development, Vol. 3, N°1, pp. 26-39
- ZACCAI Edwin (2000c), "L'évaluation des politiques environnementales en Belgique : quelques applications récentes", in Pyramides, Revue du CERAP, N°1, Université Libre de Bruxelles, pp. 171-181
- ZACCAI Edwin (2000d), "Contribution à l'analyse des conceptions du développement durable", thèse de doctorat en Environnement, IGEAT, Université Libre de Bruxelles
- ZACCAI Edwin (2001a), "Entre consensus et lignes de forces", in Politique, Dossier Développement durable, N°19, décembre 2000-janvier 2001, pp. 24-25
- ZACCAI Edwin (2001b), "Délimitations impossibles, dynamiques réelles, enjeux futurs", à paraître dans Antonio Cunha et Jean Ruegg, "Développement durable et aménagement du territoire", Presses polytechniques et universitaires romandes (PPUR)
- ZACCAI Edwin et MISSA Jean-Noel (dir.) (2000), "Le principe de précaution : significations et conséquences", Editions de l'Université de Bruxelles

### **5.3. Résultats détaillés**

Dans le corps du rapports, le renvoi aux résultats détaillés a chaque fois été effectué

#### Deux articles sont placés en annexe

- ZACCAI Edwin (1999c), "Sustainable development : characteristics and interpretations", Geographica Helvetica, 1999/2.
- ZACCAI Edwin (2000a), "Ecological oriented consumption: a pluriactoral approach", International Journal of Sustainable Development, Vol. 3, N°1, pp. 26-39

*Programme*  
« *Leviers pour une politique de développement durable* »

**Instrumentes politiques du développement durable  
et rôle de la population**

**Partie 2**

**Actions collectives et territoires durables**

**Convention : HL / 19 / 006**

**Marc MORMONT** (direction)  
**Catherine MOUGENOT, Christine DASNOY**

*Unité « Socio-Economie Environnement Développement »*  
*Fondation Universitaire Luxembourgeoise*  
*Avenue de Longwy 185*  
*B-6700 Arlon Belgique*

Juin 2001

# 1. Introduction

## 1.1. Place de l'étude dans le programme

La participation fait partie de la définition politique du développement durable (ZACCAÏ, 2000). C'est un impératif catégorique, mais dont la justification est rarement explicite. Dans le contexte de Rio et de l'Agenda 21 (voir le Plan Fédéral de Développement Durable), elle représente un appel clair à prendre en compte les catégories sociales faibles : les femmes, les populations indigènes, les jeunes, etc., ce qui dans nos sociétés développées conduit à prendre en compte les immigrés, les pauvres, les jeunes marginalisés, etc. Cette exigence a au moins deux sources différentes.

Les organisations de développement (mais aussi des scientifiques) développent depuis longtemps des méthodes et des concepts de développement qui parient sur la stimulation des compétences et la construction de formes d'organisation autres que la forme marchande pour déclencher le développement ou assurer la gestion des ressources naturelles. Elles visent bien non la croissance, mais la construction d'institutions capables d'assurer les conditions de cette croissance.

La même exigence de participation, dans les pays développés, émane du courant environnementaliste. Les mouvements écologistes se sont construits sur des oppositions locales et revendiquent le droit du citoyen de peser sur les décisions. Cette revendication s'est déjà traduite dans une série de droits, formellement reconnus, par exemple le droit à l'information des citoyens en matière d'environnement, ainsi que l'élargissement des procédures de consultation du public (études d'impact). En découlent de multiples tentatives de formes nouvelles d'évaluation des technologies (BECK, 1997) qui repensent le rapport entre technique et politique. Plus que l'équité sociale, c'est ici une exigence de démocratie qui prévaut : il faut "consulter" ceux qui peuvent être concernés par une décision.

Les revendications de participation se forment donc dans des contextes "politiques" et pragmatiques et si elles ont en commun une visée très générale de maîtrise des populations sur la décision et/ou la gestion, ont-elles pour autant une validité? Elles sont discutables et contestées. Et les critiques s'appuient sur plusieurs argumentations fortes. Dans le registre politique, la participation peut être discutée en tant que rupture par rapport à la démocratie représentative et comme cheval de Troie d'intérêts particuliers. La délibération politique n'est-elle pas supérieure aux mouvements d'opinion? Dans le registre de l'efficacité (HAJER, 1998), rien ne prouve a priori que les citoyens ou les habitants d'un quartier aient la compétence nécessaire à discuter de décisions complexes ou qui engagent des intérêts d'une autre dimension que locale.

Toutefois quand il s'agit d'implanter de nouvelles formes de gestion, comme la collecte sélective des déchets, il n'est pas rare que les autorités fassent aussi appel à la bonne volonté des citoyens, à leur participation active. La participation est ici vue comme des procédures de communication et d'action susceptibles de favoriser l'adhésion à des politiques, notamment environnementales, ou encore de reconstituer un tissu social et un lien politique dégradé.

La participation pose donc deux problèmes : celui de la légitimité d'autres procédures que celles de la représentation politique pour décider et celui des formes adéquates à donner à la participation. La présente recherche éclairera ces deux questions, mais à partir d'un *point de vue* qui est celui de

l'observation empirique et de la réflexion sur cette base empirique. Il s'agit de dépasser les débats de principe pour examiner ce que *fait* la participation.

## **1.2. Interaction internationale**

Cette partie du projet de recherche n'aurait pas sa véritable dimension si on ne la situait pas dans un contexte de recherche internationale sur le développement durable dans le champ sociologique.

a. Les recherches sur les conflits d'environnement ont fait l'objet de collaborations antérieures, en particulier avec les sociologues de l'environnement de Wageningen (Agricultural University) et une équipe portugaise (Universidade Atlantica) sur les conflits liés aux transports (MORMONT, SPARGAREN ET GOMEZ, 1995).

b. Une recherche sur les formes de prise en charge de la nature par des dispositifs participatifs a été menée en collaboration avec l'Unité Ecodéveloppement de l'INRA (Avignon) et le Centre de Recherches Rurales de l'Université de Birmingham.

c. Les recherches de Catherine Mougnot sur la biodiversité (MOUGNOT 1999) ont été valorisées par un rapport au Conseil de l'Europe et des propositions de recommandations qui sont en discussion dans la Commission ad hoc de ce Conseil. Des contacts suivis sont établis avec l'Ukraine dans le même sens sous l'égide de la Région Wallonne.

d. Différentes contributions ont été présentées à des colloques internationaux, notamment des conférences introductives au Congrès Mondial de Sociologie Rurale (Rio, août 2000) et au colloque de la Chaire Quetelet (Louvain-la-Neuve) en décembre 2000.

e. Une série de publications internationales et d'autres communications figurent en annexe 5.2. de ce rapport.

f. Deux numéros thématiques de la revue "Société et Environnement"<sup>1</sup> (n° 21 et 22) ont été publiés en 1999 et 2000 autour du thème de la participation. Un troisième sur les rapports entre citoyenneté et gestion de l'eau sera publié en 2001. Ces publications associent des travaux de l'équipe et des travaux de chercheurs de différents pays avec lesquels des collaborations et des échanges sont noués.

## **1.3. Objectifs**

L'apport de cette recherche à l'étude de la participation comporte trois volets : d'abord lui donner une assise théorique, ensuite préciser pourquoi elle est pertinente dans le contexte du développement durable et finalement la valider empiriquement et tenter d'en construire un modèle de fonctionnement.

### **13.1. une théorie de la participation**

La validation théorique consiste à insérer le concept dans un schéma général d'intelligibilité de nos sociétés. Deux contraintes contradictoires apparaissent. Sauf à élaborer une théorie tout à fait nouvelle, il faut relier la participation à une tradition théorique. Mais simultanément il faut en dégager la spécificité, l'originalité et donc partiellement renouveler la théorie. La participation est à relier au processus de décision, aux rapports de pouvoir dans des sociétés complexes où elle fait apparaître à la fois des acteurs nouveaux (les habitants par exemple) et de nouvelles procédures en dehors des cadres institués. Comment peut-on conceptualiser ceci en relation à des cadres théoriques existants ?

Le développement durable, qui se présente d'abord comme une doctrine politique, constitue une entrée à la fois pleine de promesses et pleine d'embûches. Lui aussi s'inscrit dans une continuité, celle des théories du développement (ZACCAÏ, 2000) mais prétend parfois à la nouveauté radicale, notamment celle d'intégrer le dynamisme économique, l'équité sociale et l'environnement. Or la manière de faire le lien entre équité et croissance est un ressort fondamental des sociétés industrielles développées (de l'économie sociale de marché ou de la démocratie industrielle). Il faut donc peut-être en revenir aux bases de ce lien pour saisir à quel degré il peut être bouleversé ou recomposé par les questions d'environnement et de durabilité.

---

<sup>1</sup> La revue *Environnement et Société* est publiée par l'équipe SEED de la FUL en deux parutions annuelles.

### **13.2. liée au développement durable**

Or l'idée de durabilité a ceci d'original, faisons-en l'hypothèse, de projeter les questions sociales et économiques classiques dans deux ordres nouveaux : d'une part celui de la nature (au sens des "systèmes écologiques" globaux) et d'autre part celui du long terme, c'est-à-dire du temps qui est au-delà de ce qui est conceptualisé à travers les régulations actuelles (à savoir en termes économiques les taux d'actualisation et les compensations temporelles entre générations coexistantes telles les jeunes et les vieux).

Ces deux dimensions ont, nous le pensons, en commun un point qui fait la véritable originalité du développement durable, à savoir qu'il impose (par principe) une prise en compte de ce qui n'est pas connu et pas connaissable du moins à travers les seuls modes habituels de la connaissance scientifique qui prédominent. Prise en compte de la nature et du long terme pose avec acuité la question du savoir et de l'action dans un monde privé de la sécurité des savoirs scientifiques (GIBSON, 1992). C'est bien la raison pour laquelle le principe de précaution s'inscrit comme la première et plus forte traduction du développement durable (LASCOUMES, 1996b). N'impose-t-il pas en effet d'agir en situation d'incertitude ?

Nous considérerons que le développement durable constitue avant tout un problème cognitif avant d'être une question de pouvoir, ou plus exactement que c'est à partir de la question du savoir que le pouvoir peut être interrogé. Dès lors la question centrale sera de savoir si la participation est susceptible, seule ou avec d'autres facteurs, de constituer un substitut au lien classique entre science pour constituer un nouveau mode de connaissance adapté aux situations d'incertitude.

### **13.3. validation empirique et recommandations**

Le projet dont il est rendu compte ici ne prétend pas produire une construction théorique entièrement nouvelle dont l'ambition serait d'ailleurs peut-être contradictoire avec son objet. Nous accorderons par conséquent une priorité à une lecture de données empiriques sur le mode de "que pouvons-nous apprendre de ces processus ?" et non sur le mode de "quelle définition pouvons-nous donner de ces processus ? La perspective d'une prise en compte de l'incertain ne peut se faire, selon nous, sur le mode "technico-scientifique" de la prévision et du contrôle, mais sur le mode "pédagogique" de l'apprentissage.

Il s'agit donc d'abord de décrire ce que fait la participation, dans quelles conditions et comment elle fonctionne, quels effets elle exerce sur des politiques liées au développement durable.

### **1.4. Résultats attendus**

Cette optique désigne les résultats que nous pouvons espérer d'une telle recherche. Non pas un modèle *scientifique* de la participation, mais plutôt une série de leçons à tirer dont la valeur tiendra moins à leur degré de généralité mais plutôt à leur degré de pertinence.

Précisons cette notion de pertinence. Dans une perspective d'apprentissage plutôt que de prévision, l'intérêt d'une observation est moins son poids statistique ou ses effets mesurables que la signification qu'on peut lui accorder en relation avec une pratique. Est ici pertinent ce qui nous apprend quelque chose à propos de développement durable.

La notion d'apprentissage peut avoir plusieurs sens. En science politique, l'apprentissage (BENNETT, HOWLETT, 1992) peut signifier d'abord l'adaptation d'une politique en fonction des effets observés (augmentation d'une taxe pour la rendre plus efficace: on change la technique en fonction d'une reformulation du problème); l'apprentissage peut aussi consister à tirer des leçons d'une expérience (la taxation sur la mobilité est inefficace: on reformule le problème à partir de connaissances acquises, et on modifie les normes); enfin on parle d'apprentissage social quand l'ensemble des acteurs concernés redéfinissent leur vision des choses, leurs priorités et les connaissances nécessaires: il y a alors reconfiguration de l'ensemble.

Ce qu'on peut donc attendre de cette recherche, c'est l'identification des processus d'apprentissage qui permettent de se rapprocher d'une vision du développement durable comme référentiel de l'action publique. Nous faisons l'hypothèse que l'action collective fait partie de l'action publique et pas seulement l'action de l'Etat. Dès lors, la description et l'analyse des processus d'action collective

comme processus d'apprentissage collectif sont de nature à donner, de manière réflexive, des perspectives et des instruments pour organiser cette action publique. Les recommandations porteront donc avant tout sur les modalités de l'action publique en tant qu'elle construit les problèmes et des solutions au moins partielles aux défis du développement durable.

Focaliser l'attention sur la participation comme apprentissage peut alors conduire à réfléchir en conclusion sur les formes d'organisation de l'action publique qui peuvent favoriser cet apprentissage. Au terme du parcours, nous nous demanderons si l'apprentissage ne peut pas devenir un nouveau principe de définition et de conception des politiques publiques.

## 2. Théorie et Méthodologie

### 2.1. Intégrer l'apport sociologique et politique contemporain

#### *sociologie politique et gouvernance*

La science politique s'est longtemps concentrée sur l'analyse des politiques publiques selon un schéma faisant de la puissance publique un acteur, c'est-à-dire une entité définie par des objectifs et mettant en œuvre des moyens - des instruments politiques - pour les atteindre. Cette perspective correspond, dans le temps, au développement croissant de l'intervention de l'Etat et à la multiplication des institutions administratives correspondant à différentes spécialisations techniques et sociales. Une analyse en termes d'objectifs et de moyens est forcément quelque peu linéaire, même si de nombreux auteurs ont montré que l'action publique n'obéit pas vraiment à une rationalité univoque (MULLER ET SUREL, 1998). Cette ligne d'analyse semble aujourd'hui mise en question par une série de constats quant à l'action publique et par une série de transformations des conditions même de l'action publique.

Quant à l'action publique, elle n'est plus le fait d'un Etat (national) mais elle relève d'une pluralité croissante d'acteurs publics (GLASBERGEN, 1998) depuis le niveau supranational jusqu'au niveau local, anéantissant ainsi l'idée d'un acteur public unique ou d'un champ unifié de l'action publique. Internationalisation et différentes formes de régionalisation se combinent pour faire éclater l'Etat en multiples structures politiques enchevêtrées.

L'action de l'Etat, loin de relever d'une action souveraine, est toujours une forme de compromis (FRIEDBERG, 1993) avec des forces sociales : l'un a besoin de l'autre pour agir et constituer un champ d'action. Il faut mobiliser des forces et donc susciter une demande d'action de l'Etat de telle manière que les acteurs privés, organisés de différentes manières, participent à cette action publique, ne fût-ce qu'en étant pour l'acteur public une source d'information.

Par conséquent, l'action publique apparaît de plus en plus comme une modalité, certes particulière puisque devant être légitime, de l'action collective. Elle procède non seulement en gérant des biens publics, mais aussi en participant à la construction de ce caractère public des biens (LASCOURMES, 1996a). Ceci suppose que l'Etat est de moins en moins conçu comme un organisateur que comme un animateur.

C'est dans cette perspective que la notion de gouvernance (LE GALES, 1998) émerge. La gouvernance est une notion normative, issue du monde industriel, des grandes entreprises, où elle signifie que la direction des entreprises doit prendre en compte non seulement l'intérêt des actionnaires, mais aussi de toutes les parties prenantes, les salariés, voire les consommateurs ou les riverains des installations. Elle postule que l'intérêt à long terme de l'entreprise ne peut se concevoir

qu'en ménageant ces différents intérêts qui tous concourent, chacun à leur manière, au succès industriel et commercial. Transposée dans l'univers politique, la notion de gouvernance garde cette signification normative pour indiquer que l'action de l'Etat doit chercher à préserver les modes de régulation propres aux sociétés et communautés où l'action publique s'exerce (LECA, 1996). On sort ainsi d'une vision mécanique de l'action publique (buts, moyens, résultats) pour une vision plus systémique où c'est l'équilibre dynamique qui est privilégié.

Le domaine de l'environnement, avec ses multiples législations spécialisées, mais peu appliquées, est un domaine privilégié de la gouvernance du fait de la diversité des intérêts et des relations d'interdépendance que toute action environnementale mobilise.

### ***sociologie des techniques et démocratie***

La sociologie des sciences et des techniques a aussi développé une série de concepts qui convergent (CALLON ET LAW, 1997). Un de ses apports essentiels est d'avoir montré que la société ne tient pas seulement par l'existence de normes et d'institutions formelles, mais aussi par la force des objets (matériels, techniques) qui relie et contribuent à configurer des collectifs (LAW, 1994). Plutôt qu'une société, figurée et représentée par l'institution étatique, il y aurait plutôt une série de collectifs enchevêtrés et reliés par des objets, des normes techniques, des instruments qui stabilisent autant de réseaux. Ainsi une norme technique, en apparence fondée sur la connaissance scientifique, apparaît-elle comme un compromis entre des savoirs et des valeurs tels qu'ils sont représentés dans une négociation et ensuite validés par l'Etat (CALLON et RIP, 1994).

Cette perspective met aussi en cause l'idée reçue selon laquelle l'action publique s'appuie fermement sur une connaissance scientifique stabilisée pour définir des normes. Au contraire, on met ici en évidence que les connaissances sont souvent partielles, qu'elles reposent autant sur des conventions ou des valeurs partagées que sur des preuves. Ce n'est pas nier l'efficacité de la science et de la technique pour autant, mais insister sur le fait que toute connaissance et toute technique doivent une part de leur efficacité sociale à ce qu'elles réussissent à mobiliser en dehors de leur champ propre, c'est-à-dire le plus souvent en dehors du laboratoire.

Ces analyses conduisent à admettre différentes manières de définir le lien entre une connaissance scientifique et des pratiques sociales (CALLON, 1998). Elle délégitime une action publique qui se justifierait d'un savoir certain et stable pour mettre en avant au contraire la flexibilité et le caractère changeant du savoir. Ceci pose alors de manière cruciale le rapport entre science et démocratie puisqu'on ne peut plus se contenter d'attendre la connaissance pour faire, en termes de valeurs, des choix mais que la production de la connaissance est elle-même affaire de choix.

Cette perspective rejoint bien d'autres, notamment toutes les recherches consacrées au risque. Celles-ci mettent en évidence les grandes difficultés qu'il y a à définir scientifiquement et objectivement des risques "objectifs", du fait que toute évaluation de risque suppose des hypothèses et des choix de valeur non seulement sur les dommages mais aussi sur les enchevêtrement de réalités techniques et sociales qui sont sous-jacentes à ces risques (WYNNE, 1999).

Prendre acte de ces différents développements des sciences humaines est déstabilisant. On ne dispose plus ni de l'appui ferme d'un acteur légitime pour dire ce qui importe, et on ne dispose plus d'une science dont on pourrait attendre des réponses sûres quant à ce qui est. Comment alors imaginer l'élaboration de normes efficaces et légitimes ?

## **2.2. Théorie : prolonger et renouveler des approches théoriques (Durkheim)**

Nous proposons un bref retour sur une des théories fondatrices de la sociologie. Durkheim, avec sa théorie de la division du travail social, est aussi fondateur d'un concept d'Etat moderne, c'est-à-dire d'un Etat pour une société industrielle. Or il nous semble qu'il avait bien aperçu, à sa manière, le problème dont il est question (MORMONT, 1999).

### ***le concept d'Etat industriel***

Dans sa préface à la seconde édition de cet ouvrage en effet, Durkheim (1913) modernise la notion de corporation comme forme de représentation et d'organisation politique. Loin d'en faire un retour aux corporations d'Ancien Régime, il insiste sur le fait que l'Etat moderne, centralisé, est incapable de

formuler les règles qui sont nécessaires au bon fonctionnement des sociétés industrielles. L'Etat, en tant que représentant légitime des citoyens, est certes là pour ressentir et exprimer les tensions, les revendications, les insatisfactions qui émanent de la société. Là sont sa tâche et sa raison d'être. La grève est pour lui alors un signe d'un dysfonctionnement. Peut-il pour autant définir les règlements de travail et les grilles de salaire de tel et tel secteur ? Durkheim (qui craignait aussi un Etat omnipotent) affirme clairement que l'Etat est incapable de produire de bonnes règles faute de connaître - c'est donc bien un déficit cognitif - la réalité du travail industriel dans toutes ses spécificités. Qui peut alors produire ces règles sinon le jeu des corporations ? Il propose donc un schéma de circulation - des mouvements d'opinion vers l'Etat, de l'Etat vers les corporations - comme schéma de production des règles.

### *représentation et transactions*

Les corporations sont les formes d'organisation que peuvent et doivent prendre les différents intérêts concernés, en l'occurrence les intérêts professionnels. Qu'est-ce qui fait la force et la pertinence des corporations ? Trois dimensions de la corporation apparaissent dans l'analyse de Durkheim. Les corporations disposent en premier lieu de connaissances proches à propos des enjeux de l'organisation du travail, puisqu'elles émanent de ceux-là mêmes qui effectuent les tâches et se coordonnent quotidiennement dans le travail. Cela implique que ces connaissances ont quelque chose de tacite, de l'ordre des savoir-faire et des pratiques quotidiens qui ne peuvent toujours s'explicitier dans des codes formalisés. En second lieu, les corporations sont des formes d'identités collectives plus stables que les individus : elles peuvent donc généraliser les situations, avoir une vue d'ensemble, avoir une durée. Elles forment ainsi un intermédiaire entre les individus singuliers et des situations générales. Elles assurent aussi une certaine stabilité aux engagements qu'elles peuvent faire respecter à leurs membres. La troisième dimension est plus subtile : vu leur caractère socialisateur, elles ont une certaine autorité sur leurs membres qu'elles représentent. Capacité cognitive, action collective et formes d'engagement qui dépassent les personnes donnent aux corporations leur rôle de principale forme de représentation politique dans le modèle durkheimien qui voyait comme dépassées les représentations politiques territoriales (commune, région), tant il voyait dans l'industrie la forme centrale de l'organisation sociale moderne. Les corporations forment ainsi des ensembles stables de savoirs, de règles et d'engagements qui leur donnent leur consistance.

### *le rôle procédural de l'Etat*

Le modèle durkheimien est largement un modèle décentralisé d'élaboration des règles, mais ce n'est pas pour autant un modèle libéral (SABEL, 1999) faisant reposer la régulation sur le marché ou le contrat. Le rôle de l'Etat n'est pas annulé, car Durkheim ne croyait pas à la libre négociation des contrats comme forme de régulation sociale. Conscient des rapports de force parfois très inégaux dans la société industrielle, Durkheim conservait à l'Etat un rôle de protecteur en ce sens que l'Etat devait garantir que toutes les parties aient des droits équitables dans cette négociation sociale. A lui donc de prévoir des procédures qui permettent une équité dans les transactions entre corporations. C'était là donner à l'Etat un rôle qu'on dirait aujourd'hui procédural en ce sens que la règle porte moins sur le contenu de la transaction que sur les modalités selon lesquelles les parties peuvent et doivent transiger. Or qu'est-ce qu'une procédure sinon une manière de faire circuler une question ?

### *élargir le modèle vers un Etat écologique*

Ce modèle durkheimien a été intégré par les Etats modernes qui, dans le domaine des relations de travail, ont souvent laissé se développer les négociations sociales en les encadrant. Mais ces Etats ont aussi un peu oublié le modèle durkheimien, car ils ont été amenés à développer fortement leurs propres moyens d'action pour traiter de toutes les formes d'intérêt qui ne pouvaient être prises en charge par la négociation sociale. C'est le cas des nombreux services publics et de bien d'autres tâches qui ne relèvent pas de la logique industrielle. Or ce que fait apparaître la question de l'environnement, c'est précisément toute une série d'intérêts publics ou revendiqués comme tels et qui ne sont pas représentés par les formes d'organisation et d'action collective à base professionnelle ou sociale. Ces intérêts, faut-il alors que l'Etat les prenne en charge et les administre, comme il l'a fait de certains services publics dans le passé ? On pourrait par exemple citer la législation forestière comme le type

même d'action de l'Etat qui se développe là où les logiques modernes (industrielle et marchande) échouent. On en dirait autant de la protection de la nature. Là l'administration étatique (la gestion publique) suppose un travail de délimitation de l'intérêt public et de construction d'un système de gestion relativement autonome : la forêt publique est identifiée, délimitée et dotée à la fois de normes et d'un appareil de gestion qui en fait un "objet" spécifique.

Or c'est précisément ce partage entre des biens publics (administrés par l'Etat) et des biens privés (gérés par le marché ou par la négociation corporative) qui est mis en cause par la question environnementale. Contentons-nous de deux exemples.

La question de l'eau potable a pu être gérée comme un bien public (souvent municipal) aussi longtemps que cette gestion supposait simplement que soit identifié un intérêt public (santé - accès de tous à l'eau) et qu'elle portait sur une ressource suffisamment abondante et sectorialisée. Mais aujourd'hui tant la croissance de la consommation que les rejets dans le milieu de différents polluants font que la gestion de l'eau suppose une intervention non seulement sur un réseau de distribution, mais aussi sur des industries, sur l'agriculture, voire sur les usages individuels. Il faut, en langage économique, non seulement coordonner un service communal, mais agir, directement ou indirectement, sur presque toute la société. Les "corporations" concernées sont multiples, c'est toute la société qui est en cause à travers les multiples réseaux de collecte, d'évacuation, de traitement et d'usage de l'eau. Que faut-il prendre en compte ? On a affaire à des "intérêts" transversaux aux différents secteurs de l'action publique, et où la régulation porte surtout sur les interfaces entre des "secteurs" socioéconomiques et des écosystèmes et à des intérêts à long terme dont la prise en charge doit être organisée à court terme (MORMONT, 1996).

La solution a jusqu'ici été de multiplier les réglementations, les législations et les formes de régulation. A l'inverse, certains proposent de déréguler pour se libérer de l'emprise des corporations étatiques qui seraient inefficaces parce que centrées sur leurs propres intérêts. Mais les questions de Durkheim restent pertinentes. De quelle connaissance l'Etat dispose-t-il ? Quels sont les partenaires qu'il peut se donner pour représenter valablement les divers intérêts en cause ?

### 2.3. L'action collective comme vecteur du développement durable

A titre heuristique, l'analyse des systèmes peut éclairer notre approche. L'idée de durabilité implique bien que quelque chose doit être durable : les écosystèmes, la société, le développement... Mais ces réalités qui devraient être durables sont loin d'être des objets simples, aux contours bien définis. Ce sont plutôt des ensembles très larges. Mais ces ensembles à préserver ne sont pas des objets inertes, ce sont des ensembles "qui fonctionnent", et qui entretiennent des relations entre eux et avec les activités humaines. Préserver une nappe d'eau n'a de sens que si on l'utilise et les multiples utilisations de l'eau (irrigation, agriculture, industrie, distribution) forment autant d'entrées et de sorties du "système - eau". L'idée de durabilité peut alors se formuler via l'existence de « systèmes » en ce sens qu'on suppose que des "ensembles" doivent avoir une permanence temporelle de manière à pouvoir satisfaire des besoins futurs ou conserver un état jugé nécessaire (par exemple une certaine qualité de l'eau).

L'analyse systémique peut alors être utile à titre heuristique<sup>2</sup> pour penser trois problèmes :

- a. tout système doit être délimité d'une certaine manière (un écosystème, un bassin versant), ce qui implique de définir ce qu'on prend en compte; mais à ce système doit aussi être associé un (ou plusieurs) critère de performance (qualité, quantité, etc.); la science est évidemment une ressource pour la connaissance des "systèmes" naturels et les modalités de prise en compte des savoirs scientifiques sont cruciales, mais le critère de performance suppose aussi des choix normatifs de la part des acteurs.
- b. De plus, tout système est nécessairement ouvert notamment sur des usages, des systèmes de production et de consommation, et ceux-ci ont aussi des exigences tant d'efficacité que d'équité. Les systèmes dont il est question sont alors tantôt des systèmes naturels et tantôt des systèmes humains ; la durabilité impose de passer sans cesse d'un plan à l'autre pour trouver les manières de rendre durables les deux versants. En bref on peut assurer une bonne protection

---

<sup>2</sup> Adant I et al, (1999) La participation comme heuristique de l'environnement, *Société et Environnement*, n° 21.

des eaux souterraines en supprimant toute activité agricole, mais la durabilité suppose un système de production alimentaire...

- c. De ce fait aussi, les systèmes en question ne peuvent être réduits à la description positive que la science peut en faire à un moment donné, car ces systèmes, en interaction constante, contiennent aussi des actions humaines (au sens où la nappe phréatique renvoie aussi à des pratiques agricoles, à des instruments de prélèvement, des flux de rejets, etc.). Ces systèmes ont donc une face "émique"<sup>3</sup> faite des pratiques, connaissances et engagements des acteurs qui y ont un rôle actif.

Il s'ensuit que notre approche de la durabilité est fortement orientée vers le rôle de l'action collective soit dans la définition des systèmes (naturels) dont il faut assurer la durabilité, soit dans la reconfiguration des systèmes (sociaux) de manière à assurer cette durabilité. Nous pensons que ces deux tâches sont indissociables.

Dans la pratique ordinaire, comme l'avait bien vu MAX WEBER<sup>4</sup> (1965), nous n'avons qu'une connaissance limitée des multiples liens de nos pratiques quotidiennes avec le support matériel et écologique de la vie. Et la question est alors de savoir comment nous pouvons reconstruire un savoir de nos conditions écologiques et sociales d'existence. C'est là le défi de la durabilité. Des cas comme la lutte contre l'effet de serre, comme la protection de la biodiversité ou même comme la gestion de l'eau convainquent aisément que la connaissance scientifique, bien qu'indispensable, n'est pas suffisante pour construire cette connaissance plus vaste. L'action collective peut-elle y contribuer ? Et l'analyse sociologique peut-elle baliser des voies de cet apprentissage collectif ? Il nous faut pour cela instrumenter notre approche avec une grille d'analyse et d'interprétation.

#### **2.4. Méthodologie : une méthode d'analyse des processus de délibération et de conception (ProTENO) opérationnaliser l'apprentissage collectif**

Pour analyser les histoires que constituent les actions collectives observées, nous avons développé une grille d'analyse spécifique (ProTENO), inspirée d'une recherche néerlandaise (GRIN & VAN DE GRAAF, 1998) qui cherche à distinguer les divers plans sur lesquels cette action collective s'exerce et surtout pour comprendre comment les relations entre les acteurs se modifient du fait de l'action collective.

Les processus participatifs portent généralement sur des problèmes et même sur des objets (implantation d'infrastructure ou rivière), ce qui nous amène à chercher une grille d'analyse des débats autour des objets.

##### *de la grille d'analyse au modèle*

Cette grille d'analyse (MORMONT, 2000a) distingue cinq niveaux d'appréhension d'un objet. Le niveau du problème (ou de la problématisation) est celui de la question que chaque acteur se pose et dont l'artefact est une réponse. Un feu de signalisation routière est un tel artefact; il répond à des questions pratiques pour les conducteurs en même temps qu'il a un sens juridique dans le code. A propos d'un objet donc, chaque acteur a sa propre problématisation : s'agissant de produits de consommation par exemple, il s'agit pour l'Etat de disposer d'une norme ou d'une régulation efficace; pour l'industriel de disposer d'une technique de production efficace; pour l'environnementaliste, ce sont les impacts du produit ou process et pour le consommateur, c'est l'usage du produit qui importe. Pensons aux emballages qui doivent être pratiques pour le consommateur, mais qui doivent aussi être communicatifs et attrayants pour le vendeur et réutilisables pour les écologistes. Si un désaccord

---

<sup>3</sup> Tout ceci est explicité dans un rapport intermédiaire et s'inspire largement des travaux de P.B. Thompson (1995). La dimension "émique" correspond aux connaissances tacites qui font pour Durkheim la dimension cognitive des corporations : la connaissance d'un système (par exemple de production) peut aussi être une connaissance endogène.

<sup>4</sup> Il y a près d'un siècle, Max Weber écrivait « Aucun consommateur moyen n'a aujourd'hui une connaissance même approximative de la technique de production des biens qu'il utilise quotidiennement, et la plupart du temps il ne sait même pas de quelle matière ils sont faits ni par quelle industrie ils sont produits. Ce ne sont jamais que les expectations pratiquement importantes de ces objets artificiels qui l'intéressent » (WEBER, 1965, p. 395).

émerge entre les acteurs, ils peuvent reformuler leurs exigences dans un sens convergent avec les autres acteurs : un autre mode d'emballage peut constituer un compromis entre ces exigences par exemple en changeant la matière utilisée. La technique, le produit, la norme qui sortent de ces négociations sont autant d'artefacts qui sont les enjeux de ces débats. Un accord se fait donc toujours sur une série d'artefacts reliés les uns aux autres : norme de recyclage, matière utilisée, technique de production s'articulent pour définir un produit satisfaisant.

Pour l'acteur industriel comme pour les autres, il y a une articulation propre des normes (son organisation interne), des connaissances (compétences et technologies acquises) et de la stratégie d'entreprise (position sur le marché qui lui donne une identité). Le niveau ontologique est celui de l'identité des acteurs. Bien qu'analytiquement ce soit le niveau ultime, c'est souvent le premier à être mobilisé dans l'action collective quand consommateurs ou riverains se sentent menacés dans leur être même par une situation. Par exemple, le constat scientifique d'une forte présence de PCB dans le lait maternel est immédiatement réinterprété au plan ontologique par des personnes qui ressentent cela comme une atteinte à leur identité de mères. Sur un tout autre plan, bon nombre de réglementations ont un support ontologique quand elles sont reliées à une conception de l'ordre social considérée comme centrale dans une société : la mobilisation d'instruments économiques dans la gestion environnementale fait souvent entrer en conflit de telles conceptions implicites (société marchande contre société régulée) indépendamment des jugements d'efficacité. Une solution satisfaisante est une solution qui pour chaque acteur est satisfaisante sur ces cinq plans (problème, technique, connaissances, normes et identité).

Sinon les acteurs vont chacun mobiliser d'autres "niveaux" d'action et d'argumentations. Les uns et les autres peuvent mobiliser des connaissances empiriques tant sur les techniques de production que sur les impacts sur l'environnement pour faire valoir leur point de vue. Mais les débats s'orientent aussi sur le plan normatif, c'est-à-dire sur le plan des normes légitimes, par exemple sur la hiérarchie que la réglementation européenne établit entre prévention, réutilisation, recyclage, valorisation et élimination des déchets. Cette "norme" générale permet d'évaluer et de classer différentes solutions d'emballage, mais c'est une norme générale, qu'il faut interpréter en fonction des circonstances et qui conduira peut-être à des solutions différentes en matière d'emballage pharmaceutique et d'emballage alimentaire. Les normes offrent ainsi toujours une marge d'interprétation selon les connaissances existantes, les techniques disponibles et les autres contraintes. Une solution acceptée est toujours une configuration de savoirs, de normes qui réorganise, pour chacun des acteurs, les relations entre ses problèmes, ses connaissances et ses normes de manière à satisfaire aux exigences et arguments des autres acteurs.

### *la félicité et le malheur technologiques*

On peut appeler félicité technologique les situations où une technique, un projet, un produit ne font l'objet d'aucune contestation. La félicité technologique est à la fois fréquente, si on fait l'inventaire des objets qui nous entourent et qui ne font pas problème, et rare si regarde le nombre de conflits et de tensions qui entourent, directement ou indirectement, l'existence de ces objets. Cette notion met au centre l'objet "technique" (ou artefact<sup>5</sup>) comme objet sur lequel se fait un accord entre plusieurs acteurs et en fait l'objet des discussions, contestations et négociations.

La félicité technologique existe sous deux formes. La forme triomphante est celle où un objet (une technique, etc.) entraîne dans son sillage un nombre très grand d'acteurs et remodèle progressivement le monde autour de lui. L'ordinateur peut être considéré comme une technologie largement triomphante, qui s'impose et modifie progressivement tant les compétences que les formes d'organisation (privée, publique, entrepreneuriale).

La forme discrète de félicité technologique est celle où un objet (une technique, etc.) se glisse sans être vu dans un processus de production et une chaîne de commercialisation. Son modèle est "pour vivre heureux, vivons caché" et c'est sans doute la situation qui était celle des farines animales avant la crise de la BSE.

---

<sup>5</sup> La notion d'artefact ne renvoie pas nécessairement à un objet technique matériel au sens usuel, mais aux différentes manières (produit ou technique de production pour l'industriel, norme technique pour le législateur, usage pratique pour le consommateur) dont prend forme, pour chacun des acteurs, son rapport à un objet.

La mise en cause, informée par des accidents, des découvertes scientifiques, des protestations locales, toutes relayées par les médias, fait basculer un objet de l'état de félicité technologique à celui du malheur technologique. Parfois ce sont des situations locales qui déclenchent ces mises en cause, parfois ce sont des épidémies ou des catastrophes de grande dimension et parfois c'est le lent travail des associations militantes. Dans une société technicisée et fourmillante d'objets techniques, c'est principalement autour des "objets" que s'organise le débat social, ce qu'on peut comprendre à partir du moment où, comme notre grille d'analyse l'a suggéré, les objets engagent en fait, souvent dans l'implicite, à la fois des connaissances, des normes et des identités multiples. En d'autres termes, les objets, même les plus simples, engagent en fait des collectifs (LATOUR, 2000).

Félicités et malheurs technologiques sont alors faits de multiples arrangements dont la modélisation reste à faire. Le développement durable n'est autre alors qu'une recherche d'une félicité technologique retrouvée, c'est-à-dire d'un collectif pacifié entre les hommes, les objets et les "natures" des uns et des autres.

### *la notion d'engagement*

Enfin nous insisterons sur l'importance théorique de la notion d'engagement que nous introduisons dans cette armature théorique. En effet dans ces rapports aux objets, le rapport de l'individu à l'objet se pose toujours aussi en des termes personnels qu'on peut résumer autour de deux questions : qu'est-ce que l'individu est capable de faire ? quels motifs a-t-il de faire ? Cette dimension d'engagement dans l'action est fondamentale si on veut comprendre le rôle de la participation.

Cette notion d'engagement (commitment) est ce qui permet de comprendre au niveau individuel comme au niveau collectif l'énergie et la compétence qui sont présentes dans l'action et qui sont ce qui engage la responsabilité. Ceci correspond à la troisième dimension des corporations de Durkheim, celle de la socialisation. C'est elle aussi, selon nous, qui permet de comprendre le rapport que les individus entretiennent avec le risque, car ce sont les modalités de l'engagement dans les situations qui font que les individus appréhendent les risques d'une certaine manière (WYNNE, 1999).

La vertu socialisatrice des conflits (et de la participation) est précisément de permettre de passer de formes d'engagement individuel à des engagements collectifs, à une prise en charge des défis de l'environnement ou du développement durable.

Cette notion d'engagement ne semble pas contradictoire avec une réflexion économique (SEN, 1991) qui s'interroge sur les règles éthiques. Elle postule un ordre de relations qui ne relève pas du calcul stratégique ou de la rationalité logique, mais de l'ordre du lien et de la place de l'individu ou des groupes dans ces liens en termes de responsabilités et d'obligations. Ce qu'ajoute la réflexion de Sen, et qui est vital pour notre réflexion, c'est l'idée que l'engagement crée des symétries en ce sens que ces responsabilités et obligations ne sont pas les mêmes pour tous les acteurs, selon les liens où ils sont pris. Pour le dire en bref, la responsabilité générale à l'égard de la nature n'est pas la même chose que la responsabilité que je peux assumer, compte tenu de mes connaissances et de mes motifs à agir, pour la nature qui est proche parce qu'elle s'inscrit dans un lien à une « société locale, à un territoire qui est mien.

Un exemple de ce rôle des engagements dans l'action peut être trouvé dans FOGLIA (1999) qui montre comment se construit par une distribution de compétences et de responsabilités un système de prise en charge des installations d'épuration individuelle : c'est, au-delà et même par-delà les normes, en donnant à un réseau d'agents des responsabilités et des motifs d'agir que le risque est assumé et géré.



**Tableau 1. Champs d'action et niveaux d'engagement dans les artefacts (Modèle ProTENO).**  
(dans le cas d'un produit alimentaire)

	<b>Acteur 1</b>	<b>Acteur 2</b>	<b>Acteur 3</b>	<b>Acteur 4</b>
<b>Niveaux d'implication</b>	<b>Décideur/ Acteur public</b>	<b>Environnementaliste</b>	<b>Producteur/ Entreprise</b>	<b>Consommateur/ Usager</b>
<b>1. Dimension pratique</b>	Effectivité de la norme	Impacts écologiques	Technique rentable	Attentes pratiques (culinaires)
<b>2. Dimension des problèmes pertinents</b>	Agenda et coalitions de discours - santé publique - pollutions - développement rural	Problèmes écologiques  - eau - biodiversité - déchets	Choix de techniques compatibles	(re)définition des besoins - risques perçus - demandes de diversité - styles de vie
<b>3. Dimension des conceptions empiriques</b>	Expertises scientifiques  Théories économiques	Modèles théoriques Evaluation des risques	Evaluation des marchés, de l'organisation	Information sur les risques, compétences culinaires et alimentaires, etc
<b>4. Dimension des conceptions normatives</b>	Modèles - gestion du risque - développement agricole - distribution responsabilité	Responsabilités environnementales Enjeux (santé, nature...)	Modèle d'organisation et de développement de l'entreprise	Normes engagées dans la pratique - risque accepté - normes de consommation
<b>5. Dimension ontologique<sup>6</sup> des identités</b>	Modèle d'ordre social préféré	Conceptions de la nature	Positionnement stratégique de l'entreprise	Sens des pratiques alimentaires

<sup>6</sup> Les identités en question sont celles des acteurs engagés mais aussi celle des objets dont il s'agit.



## 2.5. Terrains : études de cas et processus participatifs

Le choix a été fait de faire porter les études de cas sur la gestion territoriale. Le territoire est ce à travers quoi la société appréhende la nature. Par suite, c'est un domaine privilégié de l'action collective environnementale. D'autre part l'extension des échanges, la mobilité croissante des biens, des messages et des personnes questionnent la réalité d'une gestion territoriale, voire même d'un territoire comme "système" relativement autonome. Pour toutes ces raisons, le territoire est un lieu d'observation pertinent de la possibilité d'une politique de développement durable.

Comment la question de la durabilité affecte-t-elle la gestion des territoires ? Autrement dit, comment prendre en compte la nature, le long terme dans la gestion de nos territoires ? Trois types de situation ont été analysées.

- a. Une première forme d'action collective, très fréquente, consiste dans les mouvements localisés d'opposition à des projets. Souvent qualifiés de "nimby", ces mouvements d'opposition se situent le plus souvent du côté de la défense de l'environnement contre des projets industriels ou autres. Nous avons choisi d'étudier principalement deux cas qui portent sur des "projets environnementaux" (construction d'une station d'épuration, réaménagement d'un site classé) précisément parce que ces cas permettent de montrer la diversité des constructions du territoire à partir de la question des ressources environnementales. Autrement dit, dans ces cas, il n'y a pas un environnement (à protéger) contre un projet (destructeur), mais un conflit entre des manières différentes de construire le territoire comme environnement. Notre hypothèse de travail sera que l'action collective, par sa dynamique même et à certaines conditions, constitue un agent de durabilité. La dynamique d'action collective apparaît ici d'abord comme une force de déconstruction de l'action publique qui peut, à certaines conditions, devenir une force de reconstruction d'un territoire.
- b. La gestion de l'eau<sup>7</sup> a été récemment réorientée au niveau européen en direction d'une gestion par bassin. L'idée n'est pas neuve, mais elle est aujourd'hui devenue la norme par opposition aux formes de gestion sectorialisée qui ont prévalu dans le passé. La question est ici de savoir comment un objet tel qu'un bassin hydrographique peut être érigé en objet de gestion. Pour les hydrologues, il s'agit d'un objet évident quand il faut modéliser des flux et des débits. Mais un modèle (systémique) n'est pas une réalité sociale ni politique en ce sens qu'il n'existe pas nécessairement (et même pas souvent) de relations de solidarité entre les activités et les gens qui peuplent un bassin versant. Centrée sur un petit bassin, notre étude de cas analyse un dispositif de gestion transversale (contrat de rivière). Ce dispositif veut favoriser la participation des acteurs en créant un forum de discussion et d'action ouvert aux associations et aux habitants. Nous avons donc affaire ici à un processus de construction d'un objet et d'une procédure de gestion.
- c. Enfin la troisième étude de cas porte sur le thème de la biodiversité<sup>8</sup>. Cette notion, mise en avant par la Conférence de Rio et la Convention sur la Diversité Biologique, peut-elle se traduire en action locale, sur le territoire ? Comment peut-elle infléchir la gestion territoriale ? Au contraire de la protection de la nature qui se centre sur des espèces-clés et des espaces protégés (soustraits aux actions humaines), la volonté de préserver la biodiversité ouvre l'action sur l'ensemble des territoires et par conséquent sur tous les interfaces entre nature et activités humaines. L'étude de cas porte sur un autre dispositif particulier (plans communaux de développement de la nature) où l'action est confiée à des groupes de volontaires d'un côté, et à des experts écologues de l'autre pour constituer des plans locaux d'action. Il s'agit donc ici de savoir si l'action volontariste est capable de favoriser une intégration de la biodiversité dans la gestion du territoire communal.

Dans ces trois cas, nous avons donc affaire à des processus qui ont les caractéristiques suivantes :

---

<sup>7</sup> Les études empiriques sur la gestion de l'eau ont été menées par Christine DASNOY dont les publications sont référencées en annexe 5.2.

<sup>8</sup> Les études sur le thème de la biodiversité ont été conduites par Catherine MOUGENOT dont les travaux et publications sont référencés en annexe 5.2.

- a. la gestion territoriale habituelle est jugée insatisfaisante au regard des exigences de la durabilité : il s'agit par conséquent de redéfinir à la fois l'objet de la gestion et les procédures ou règles qui l'orientent;
- b. l'action collective joue un rôle important dans ce processus, que ce soit par l'action spontanée de protestation des habitants, ou par l'effet de dispositifs qui font appel à la participation des acteurs concernés ou plus largement des habitants et associations sur base volontaire ;
- c. les connaissances scientifiques et techniques sont, dans les trois cas, appelées à soutenir ce processus et elles entrent, nécessairement, en relation avec l'action collective.

Ces trois cas diffèrent cependant sur plusieurs plans :

- dans les premiers cas, l'action collective se définit d'abord par opposition et elle se construit spontanément alors que dans les deux autres cas, elle est en partie induite et soutenue par des dispositifs d'incitation.
- dans le premier et le troisième cas, l'action est largement définie par la dimension institutionnelle : l'action est locale et concerne le territoire communal tandis que le contrat de rivière prétend au contraire à former un nouveau cadre à la fois géographique et social de gestion.
- Dans le premier et le troisième cas, l'action locale est largement ouverte aux habitants, aux gens ordinaires tandis que le dispositif du contrat de rivière est plus institutionnel, car il associe des administrations, des communes et des associations reconnues de défense de l'environnement.

## 3. Résultats

### *analyses empiriques, collecte et traitement des données*

Au contraire de nombreuses analyses qui centrent l'analyse de la participation sur la dimension institutionnelle (les règles, les formes d'organisation), nous mettrons ici au premier plan non ce qui fait la participation, mais *ce que fait* la participation. Ce que fait la participation, c'est ce que font ceux qui participent en tant que cette action concerne, vise et transforme les conditions du vivre ensemble. Il s'agit donc de la participation en tant qu'action collective. L'analyse de ces processus impose, méthodologiquement, de ne pas les évaluer avec des critères d'efficacité posés a priori, indépendamment de l'action elle-même, c'est pourquoi au contraire de HAJER (1998), nous ne définirons pas ce qui est soutenable ou non dans chacune de ces actions. La question viendra ensuite et sera posée comme ce qui aura été appris par les acteurs.

#### **3.1. l'action collective déconstruit et reconstruit**

La première forme d'action collective est celle de la protestation, c'est le moment "voice" (HIRSCHMAN) dont les actions de type Nimby sont le modèle. Ces formes de protestations locales contre des projets industriels ou d'infrastructure ont longtemps constitué, à côté des mouvements naturalistes, une base sociale forte du mouvement écologique. Mais on sait aujourd'hui que le même type de conflit peut se produire autour de projets à finalité écologique comme des décharges contrôlées, des parcs d'éoliennes ou des programmes de protection de la nature, et même autour de projets "sociaux" comme des crèches en milieu résidentiel ou des centres d'accueils pour sans domicile ou réfugiés. La tentation (déjà critiquée en 1990, voir PAEHLKE et TORGERSON) a toujours été forte de les interpréter en termes d'égoïsme, ce qui leur vaut leur label : à des projets d'intérêt général pour des régions, voire des nations, s'opposeraient des groupes locaux exclusivement attachés à la préservation de leur confort ou de leurs aménités locales. Cette interprétation n'est pas fautive entièrement si on se centre seulement sur les motivations *individuelles* des acteurs *au départ* de l'action. Par contre si on s'intéresse à la dynamique *collective* et aux *issues* de l'action, une autre lecture (voir MORMONT et SPAARGAREN, 1995; MORMONT et BERTRAND, 2000) s'en dégage, qui met en évidence la vertu socialisatrice de ces conflits. Mobilisant ici nos catégories d'analyse, nous voulons montrer ce que fait la participation comme action collective, quels effets s'en dégagent et à quelles conditions.

##### **31.1. la politisation des techniques**

Nous nous appuyons ici principalement sur une étude de cas relative à l'implantation d'une station d'épuration (DASNOY<sup>9</sup>, 2000). Le projet technique est contesté par les voisins, puis le quartier et finalement par une coalition d'associations locales et régionales. Tout le débat s'organise autour de la localisation de la station, les habitants soutenant une localisation dans un site industriel désaffecté.

Il est exact que la première réaction des habitants à un tel projet relève d'une ontologie du voisinage, ontologie de gens simples ou ordinaires qui s'interrogent sur leur bien-être, sur les nuisances

---

<sup>9</sup> Dasnoy C.(2000), Où implanter la station d'épuration d'Archennes ? monographie non publiée, SEED, Fondation Universitaire Luxembourgeoise.

possibles et sur la place qui leur est assignée par des décisions. C'est leur monde proche et privé qui est en cause, mais aussi leur statut politique. S'il s'agit de risques (d'accidents, de catastrophes ou de pollutions latentes), cette ontologie prend une forme plus dramatique, celle d'une menace sur l'être, voire sur leurs enfants. C'est donc leur être de parents qui est alors concerné, ce qui explique le côté affectif et parfois dramatisé des réactions observées. Mais cela même est un moteur de l'action. A cela il faut ajouter une référence fréquente au sentiment d'être ignoré des autorités et une revendication à être informés et consultés. Les arguments sont au départ de principe, car des gens ordinaires n'ont que des catégories simples à opposer à un projet technique qui est lui habillé de nombreuses justifications légales, de nombreuses argumentations techniques et scientifiques qui permettent au promoteur de le présenter comme le meilleur rapport qualité/prix. Celui-ci répond en effet généralement par un exposé du projet qui se situe au plan technique, comme réponse adéquate à un problème qui est posé et qui, dans ce cas, est bien un problème collectivement désigné comme tel (qu'il s'agisse de l'emploi ou la protection de l'eau). Le promoteur s'appuie alors à la fois sur une compétence technique à trouver la meilleure solution et sur une justification normative qui légitime son projet.

Les habitants ne peuvent combattre seuls quelques familles contre une puissante agence parapublique. Ils cherchent à s'associer d'autres forces. S'enclenche alors - dans un espace local contingent, fait d'individus, de liens entre associations, de conjoncture politique locale, de compétences disponibles - une dynamique proprement sociale d'élargissement : des rues voisines se mobilisent, une association culturelle aide à l'organisation, des compétences professionnelles sont utilisées, des associations spécialisées en matière d'environnement apportent leurs compétences et leurs forces de représentation, la presse locale en rend compte, etc. L'élargissement de la base sociale de la protestation est rarement prévisible, il s'opère au gré des circonstances et des ressources, mais il suppose toujours un noyau organisateur de quelques personnes fortement engagées.

Cet élargissement de la base sociale a plusieurs effets concomitants sur l'action elle-même. En se liant à d'autres, les acteurs de départ s'ajoutent de la force, mais l'action collective se transforme aussi profondément.

#### *Participation et production de connaissance*

Les effets sont d'abord cognitifs. En s'associant à d'autres quartiers, à d'autres associations, la vision de l'espace s'enrichit. On intègre ainsi progressivement la vision des naturalistes qui veulent protéger la vallée et ses sites naturels. En examinant un autre site, on envisage aussi les coûts d'aménagement de l'accès à la station. En examinant une troisième possibilité, on découvre que telle localisation permettrait d'éviter la construction d'une autre station d'épuration et de faire ainsi des économies d'échelle. Face au projet technique initial, le ou les systèmes (ici les ensembles à la fois naturels, techniques et sociaux) pris en compte sont plus nombreux et plus larges, dans le temps et dans l'espace. Cela révèle a contrario l'arbitraire des paramètres définis par le promoteur. Là où il voyait une localisation optimale au bout du réseau d'égouts et près de la rivière, on voit désormais tout ce qui était ignoré tant dans les impacts du projet que dans les opportunités offertes par d'autres localisations. Les connaissances endogènes du territoire se combinent à des savoirs techniques pour produire une autre manière d'évaluer les impacts du projet.

Cette dynamique d'élargissement transgresse les frontières de l'action publique habituelle. Comités de quartiers, associations culturelles, environnementalistes et naturalistes se trouvent un espace commun qui n'est plus seulement le site et la station, mais le territoire de la commune. Et ce territoire englobe non seulement les éléments environnementaux, mais aussi les dimensions sociales et économiques : telle localisation sera évacuée parce qu'elle met en danger la circulation dans une zone fréquentée par les enfants. La dimension d'équité - éviter toutes ces nuisances nouvelles dans un quartier déjà pollué - est aussi prise en compte à travers précisément une approche territoriale qui met en avant une vision plus complète de l'espace qui comprend des gens aussi bien que des espaces naturels et urbanisés.

Mais d'autres solutions "alternatives" doivent être validées. Dans le cas étudié, une série de facteurs particuliers - et notamment les stratégies différentes de la commune, du maître d'œuvre et de l'administration régionale - vont enclencher une série d'expertises et contre-expertises et donc une production de connaissances originales. Le droit à savoir (consacré par une directive européenne et

bien appliquée par une chambre de recours) va notamment permettre une étude approfondie du site industriel pollué dont il va ressortir qu'il est faisable, sans risque, de l'utiliser comme site d'implantation de la station.

Le site est en effet pollué par les activités de production qui ont occupé le site durant des décennies. Le promoteur argue alors de la difficulté et des dangers de ces sols pollués. Une étude est demandée à des experts, qui confirmera cet état de pollution, mais les connaissances mobilisées par l'association aboutiront à montrer que ces sols ne sont pas pour autant incompatibles avec la station d'épuration pourvu que des précautions élémentaires soient prises au moment de la construction de la station...

#### *les effets argumentaires.*

En intégrant des comités de quartiers voisins, en suggérant même d'autres sites possibles, on dépasse l'argument initial de la crainte des nuisances locales, notamment parce qu'il serait alors possible de les transférer à d'autres. La mobilisation élargie force à argumenter autrement que sur des bases locales de voisinage et de nuisances. Dans ce cas précis, il est admis par tous que la station est nécessaire, la technologie n'est donc pas en cause. Mais la localisation est discutée et la mobilisation amène à développer des arguments de nature plus générale. Aux nuisances visuelles ou d'odeurs vont se substituer des arguments qui, progressivement, renvoient à des communautés plus larges et plus abstraites : la valeur de la nature dans cette vallée, la relativité des évaluations de coûts, les complémentarités avec d'autres programmes politiques comme la réhabilitation des sites industriels désaffectés. On assiste à une montée en généralité des arguments qui a pour corollaire la constitution d'une "communauté" plus complexe qui n'est plus celle seulement des ménages épurés (contribuables) et des voisins, mais celle formée des habitants, du parc naturel, etc. L'argument d'équité est alors introduit. Le débat se déplace au plan normatif dans la recherche d'une norme équitable de localisation.

Un argument significatif sera mobilisé par les habitants à propos d'un troisième site. L'implantation de la station, sans constituer une atteinte grave au site, ouvrirait, par la création d'une route et du collecteur, la possibilité d'un aménagement ultérieur de la zone au prétexte que c'est possible, faisable et que le site est déjà abîmé... En formulant cet argument, les habitants font preuve à la fois de leur méfiance face aux aménageurs et à la commune, mais ils témoignent aussi d'une manière de prendre en compte le temps et l'irréversibilité. Ils donnent ainsi, bien que négativement, un sens à la prise en compte du long terme. C'est que tout choix collectif n'est pas réductible à une évaluation objectivée : il n'a de sens qu'en tant qu'il traduit et est garanti par des engagements collectifs, donc des engagements du collectif et ces engagements sont à prendre en charge par les autorités publiques.

Ce déplacement des argumentations est souvent un phase délicate de l'action collective, car il conduit à renoncer à certains arguments tels que les nuisances en tant que telles, celles qui ne pourront être évitées et que devront subir d'autres riverains, même amoindries. Le collectif entre alors nécessairement en débat sur les objectifs de l'action : s'agit-il seulement de protéger quelques-uns des nuisances, ou s'agit-il de trouver une localisation la meilleure possible d'un projet dont la finalité n'est pas contestée ? Le collectif touche ainsi aux normes en tant que manifestation des engagements collectifs face à l'avenir.

#### *les effets normatifs*

L'action collective, en posant l'hypothèse du site industriel désaffecté, pose en effet la question des normes communes qui doivent présider au choix. Elle indique d'abord que la séparation entre politiques différentes (réhabilitation des sites, épuration des eaux) peut être dommageable et que l'intégration si souvent souhaitée des politiques suppose aussi une approche des projets par la localité. Mais elle soulève aussi la question de la distribution des coûts de ces politiques. C'est d'abord la question des normes d'intérêt public qui permettent d'imposer des nuisances à une minorité du fait d'un projet d'intérêt général. L'action collective légitime l'intérêt d'épurer, mais elle pose la question de la justesse de la localisation, cherchant une alternative qui minimise ces coûts imposés à une minorité.

Le choix du site industriel désaffecté pose un autre problème : la manière dont on va répartir les coûts de la dépollution entre propriétaire privé et acquéreur public, le degré auquel on peut imposer cette dépollution au propriétaire, toutes ces règles conditionnent en fait la comparabilité "technique"

des sites. Le meilleur rapport qualité/prix du promoteur est en fait un rapport déterminé, conditionné par ces normes relatives à la propriété, donc renvoie à des choix politiques cruciaux, et les évaluations techniques sont en fait encadrées par ces normes.

L'action collective élargit l'espace de prise en compte (d'élargir les systèmes pris en compte), mais elle élargit aussi l'espace normatif en appelant à combiner des règles différentes, des politiques sectorielles dans un choix. En questionnant ainsi les normes, elle révèle qu'un choix technique est fortement dépendant des registres normatifs qui sont mobilisés pour le concevoir.

#### *les effets et les conditions d'une protestation réussie*

A quelles *conditions* une telle action collective réussit-elle ainsi à politiser un choix de localisation qui n'était que technique ?

L'élargissement de la base sociale et la prise en compte corollaire d'un territoire (et non d'un site) sont une première condition qui permet à la fois d'élargir les connaissances, de développer un argumentaire plus général. Mais ce mouvement s'appuie aussi ici sur un consensus de base quant à l'opportunité ou la nécessité de cet équipement. Ce consensus forme un horizon commun de l'action et permet aux interlocuteurs de rester centrés sur un objectif commun, sur un problème à résoudre qui réunit promoteur, autorité locale et association.

Le droit d'information en matière d'environnement - qui permettra aux associations d'avoir communication des données sur l'état du site pollué et de faire leur propre enquête sur les risques - joue aussi un rôle fondamental car il permet d'ouvrir un débat technique, puis normatif et économique qui révèle à quel point les données techniques, à chaque étape d'un projet, sont connectées à des données juridiques, sociales et politiques. Changeons la norme d'expropriation et le projet devient économiquement faisable ? Changeons la définition du risque que représente un sol pollué par le seul plomb et le projet devient techniquement faisable ? Le droit à l'information - en particulier technique - permet d'ouvrir les boîtes noires de la décision.

Enfin un phénomène a aussi favorisé l'action collective, à savoir l'absence de coalition entre autorités locales, promoteur (intercommunale) et autorité régionale. Chacun de ces acteurs s'est fait le défenseur d'un ou plusieurs intérêts spécifiques mais en laissant toujours ouverte la possibilité d'autres choix qui satisferaient ses propres critères. Plus loin même, la circulation des questions entre les différentes autorités, ainsi que la circulation de l'information technique, favorisent des réévaluations progressives du projet et de sa localisation. Chaque acteur en effet, et à chaque moment, cherche à définir sa position en agençant les buts, les connaissances, les normes et la définition du problème : dès qu'il obtient une solution satisfaisante, il tend à éviter une mise en cause de l'un ou l'autre de ces éléments, et à enfermer les données dans un schéma convaincant qui est son option<sup>10</sup>. Dans un schéma d'alliance forte entre plusieurs acteurs institutionnels, les réévaluations sont rejetées. Dans un schéma d'alliance faible au contraire, les circulations d'information permettent d'évaluer et de comparer des options, voire d'en faire apparaître de nouvelles.

Cette conclusion est contre-intuitive par rapport à la théorie courante de l'intégration des politiques qui voit cette intégration comme un préalable et qui laisse souvent penser que c'est au plus haut niveau de l'Etat que la coordination doit s'opérer. Nous faisons l'hypothèse inverse, à savoir que l'intégration des politiques si elle s'opère ainsi tend à constituer des coalitions rigides qui seront d'autant moins accessibles à la révision des options. Au contraire, la multiplication des niveaux de pouvoir, des spécialisations peut être la condition d'une prise en compte plus complète et plus fine des impacts d'un projet à condition qu'une procédure permette et même oblige les différents pouvoirs à confronter et argumenter leurs positions et les critères de prise en compte.

La durabilité y gagne-t-elle ? Ce n'est pas le moindre effet de cette dynamique participative que d'avoir permis de faire émerger une option nouvelle de localisation de la station, dont on peut penser qu'elle se rapproche d'une vision plus durable en ceci que :

---

<sup>10</sup> Corcuff et Sanier (2000) analysent ce processus mais sous l'angle du secret qui est effectivement une modalité possible d'évitement d'une remontée des partenaires sur les différentes options possibles.

- elle prend en compte un plus grand nombre de variables tant naturelles que sociales; elle raisonne notamment le territoire sur ces différentes dimensions et non sous la seule dimension technico-économique;

- elle préserve un capital naturel (une vallée) que les populations considèrent comme critique dans une région très urbanisée;

- elle amène à intégrer deux politiques, d'épuration et de réhabilitation des sites industriels.

Ce type d'action collective éclaire ainsi ce que peut être la durabilité. Elle indique en effet que la durabilité peut se mesurer à l'ampleur des espaces tant empiriques que normatifs qui sont mobilisés pour expliquer le choix technique.

Ces effets pourraient éventuellement être obtenus par des méthodes élaborées d'évaluation multicritères de la localisation. Mais l'action collective a aussi un effet politique qui ne peut être obtenu par des méthodes scientifiques, à savoir d'une part la mobilisation de connaissances endogènes et l'adhésion de la population de la nouvelle localisation à un choix qui défavorise quand même certains d'entre eux. Mais ce choix est accepté parce que la procédure de choix leur paraît résulter d'un choix collectif auquel ils ont participé et dont on leur a rendu compte.

### *31.2. L'institution étatique comptable de...*

Cette dimension du "rendre compte" est une dimension fondamentale de la participation. Quand des actions locales de protestation s'élargissent socialement, elles remontent dans la chaîne des choix qui ont mené aux "problèmes locaux". La contestation des nuisances d'un aéroport (MORMONT et BERTRAND, 2000), les craintes à propos d'une nouvelle infrastructure de transport (MORMONT et SPAARGAREN, 1995) ou les critiques à propos de l'eau potable (MALLARD et REMY, 1999) vont généralement interroger les connaissances empiriques sous-jacentes, mais aussi les responsabilités de l'Etat dans l'enchaînement des décisions ou des processus.

Cette dynamique s'appuie souvent sur les ressources juridiques dont disposent les opposants (droit à l'information, droit de recours contre des vices de procédure) et qui obligent dans une certaine mesure les autorités à rendre compte de leurs décisions à des regroupements d'acteurs jusque-là exclus des processus de décision. Les questions des opposants, les procès ou les enquêtes journalistiques ont généralement pour effet de révéler les engagements cachés de l'Etat dans des opérations particulières ou des politiques sectorielles.

#### *équités contradictoires*

La contestation des nuisances imposées par le développement d'un aéroport de fret crée une situation d'incompatibilité forte entre l'attachement des riverains à leur lieu de résidence et le projet économique d'acteurs privés et publics dans la perspective d'une création d'emplois dans un pôle régional. Sont ainsi mis en balance des emplois (dont la région manque cruellement) et des intérêts à protéger un cadre de vie qui paraissent légitimes aux riverains. Comment arbitrer entre ces valeurs ?

L'action collective va se développer dans de multiples directions. Sur le plan des connaissances, une longue polémique va concerner les nuisances sonores sur deux plans. D'une part, la question sur la santé d'une telle nuisance n'est pas stabilisée et elle dépend des manières de mesurer le bruit ( une moyenne, ou prise en compte des pics sonores liés aux mouvements des avions), mais aussi des évaluations scientifiques qui peuvent seulement prendre en compte des gênes ressenties au moment présent ou s'appuyer sur des études plus longues (épidémiologie). Sur le plan du droit, les associations de riverains vont utiliser toutes les armes juridiques pour freiner le projet et forcer les autorités au débat.

Mais le débat est principalement normatif. L'action collective va en fait faire apparaître à quel point l'Etat (le décideur public) qui est normalement en charge de ces deux intérêts publics est en fait engagé de manière tout à fait dissymétrique. D'un côté il a engagé des investissements, a passé des accords avec des acteurs privés, et de l'autre il n'a engagé que de très faibles sommes dans l'étude des nuisances et dans la création d'un fonds d'indemnisation. Toute l'action collective va alors s'orienter vers une pression pour une meilleure symétrie des divers engagements de l'Etat.

Plus loin même les opposants vont montrer, à travers des coalitions interrégionales, à quel point l'Etat européen est lui-même fortement engagé dans le développement de l'industrie aéronautique et très faiblement engagé dans la réflexion et la prise en compte des effets de cette politique; ainsi se préoccupe-t-il peu ou pas des types de localisation et des impacts environnementaux de ce développement. L'action collective révèle ainsi les engagements sous-jacents des structures étatiques dans des coalitions industrielles et elle appelle à des responsabilités équilibrées entre les domaines de l'action publique, ce qui revient finalement à une demande d'intégration des politiques industrielles, d'aménagement du territoire (européen et régional) et de protection de l'environnement.

Cette remontée critique de l'action collective vers les engagements publics dans certaines actions revient en fait à questionner les normes publiques en tant qu'elles sont réellement les justifications de l'action de l'Etat : les normes qui justifient l'action de l'Etat dans un domaine peuvent-elles ignorer les normes qui doivent régir l'action de l'Etat dans un autre domaine ? La protection des riverains est-elle prise en compte dans la même mesure que les intérêts économiques ? Comme telle, l'action collective questionne moins la nature des projets industriels des acteurs privés que les choix politiques à l'égard d'un territoire. C'est en ce sens que nous pouvons parler d'une politisation de la technique qui, comme dans le cas de la station d'épuration, pose la question de l'intégration des différentes politiques publiques et de leur justification par rapport à des "systèmes". Ici à nouveau c'est le territoire qui, pour l'action collective, constitue l'espace de référence et d'intégration.

### *les anticipations*

Dans ces processus, l'incertitude joue un rôle crucial dans la mesure où les actions et décisions doivent être jugées en fonction de leurs conséquences. Dans le cas de la station d'épuration, la localisation est aussi jugée par les opposants du point de vue des opportunités que le site choisi offre à d'autres développements : une localisation acceptable du point de vue des impacts immédiats peut aussi entraîner, à terme, une urbanisation accrue rendue plus facile par les infrastructures nouvelles : les opposants cherchent ainsi à anticiper les intentions cachées ou les actions futures qui peuvent être rendues plus faciles. En d'autres termes, les opposants, mus par ce type de crainte, sont amenés à envisager un temps plus long que celui du projet et à projeter dans ce temps long le devenir du site et du territoire. Comme on le verra plus loin, c'est à travers des contraintes ou techniques ou légales que ces attentes peuvent être rencontrées, ce qui restaure la nécessité d'autres engagements publics.

Rendre les institutions étatiques comptables de leurs engagements dans des politiques et des programmes d'action sectoriels constitue un axe fondamental des actions collectives de type "voice". En quoi ces actions collectives sont-elles un apprentissage collectif ?

Au contraire d'une vision de l'Etat comme celle d'un acteur unique et animé par un corps de règles et d'objectifs généraux, les recherches de science politique décrivent aujourd'hui plus souvent l'Etat comme une ensemble d'acteurs étatiques, plus ou moins coordonnés et animés par des volontés diverses (LE GALES, 1995). L'éclatement de l'Etat entre le supranational et le local, entre des secteurs de plus en plus spécialisés renforce cette tendance que cachent mal les institutions centrales du législatif et de l'exécutif. L'Etat n'est pas pour autant inactif, mais il agit en fonction des opportunités conjoncturelles (fenêtre décisionnelle) et des réseaux de politique (policy networks) à travers lesquelles il est agi autant qu'il agit (MULLER ET SUREL, 1998). Si Durkheim avait bien diagnostiqué l'insuffisance cognitive de l'Etat, il n'avait pas envisagé que l'Etat s'engage aussi fortement dans la gestion des secteurs socioéconomiques. Il définissait alors la citoyenneté comme citoyenneté socioéconomique de participation à des « professions » en négociation encadrée par l'Etat.

L'environnement et le développement durable comme réponse ont déplacé l'attention vers les interactions entre secteurs et avec la nature. La citoyenneté se redéfinit alors comme attention collective aux effets d'interdépendance entre secteurs et à travers la nature. Ces interactions n'apparaissent pas uniquement dans la dimension locale, mais quand même très souvent à travers la dimension territoriale où le citoyen, bien que replié sur sa sphère privée, peut saisir les nuisances et les risques.

L'apprentissage est alors double. Du côté de l'Etat, c'est la cohérence des politiques qui est principalement objet d'apprentissage en ce sens que ce que l'Etat doit mieux savoir et donc apprendre à diagnostiquer les relations et interactions entre les différentes politiques qu'il mène. Les actions

collectives le mettent en demeure de pouvoir justifier les effets et de pouvoir produire les référents normatifs qui sous-tendent ses choix. L'Etat, quelle que soit la structure étatique en cause, est comptable de, c'est-à-dire qu'il doit pouvoir rendre compte des différents impacts des politiques qu'il mène.

Du côté des acteurs collectifs, les citoyens et les associations font un apprentissage inverse qui est celui de la complexité des choix et de l'action publique. Ils apprennent aussi, avec leurs collectivités publiques, à réinterroger la vision de leur territoire et à se constituer en collectifs territoriaux même dans des espaces qui sont fortement fragmentés et individualisés.

Du côté des acteurs privés (notamment industriels), il semble que l'apprentissage soit principalement un apprentissage quant aux modes de conception des projets, à savoir la nécessité d'adopter des méthodes de conception qui, aux différents stades de l'élaboration des projets, prennent en compte la diversité des normes, des impacts, des techniques qui peuvent aboutir à construire des options différentes plutôt que des projets optimisés sur un ou deux critères techniques et économiques...

On a parlé de dynamiques d'environnementalisation (MORMONT et BERTRAND, 2000) pour désigner ce processus.

Cette dynamique a deux ressorts sociologiques fondamentaux. Le premier est l'individuation croissante de nos sociétés : celle-ci n'est pas, contrairement à un schéma sociologico-moralisateur qui continue d'opposer individu et société<sup>11</sup>, repli sur l'individu, mais bien constitution de l'individu comme instance de jugement et d'engagement.

La mobilisation autour d'une cause – géographiquement localisée dans les cas développés ici, ou spécifique à des catégories d'individus – ne revient plus seulement à défendre des intérêts bafoués mais à interroger, par là même, le fonctionnement d'une société dans son ensemble. Par référence à une tradition marxiste, on a pu dire que l'engagement politique semblait diminuer. Il faudrait aujourd'hui envisager plutôt l'hypothèse de nouvelles formes d'organisation de la participation publique, par lesquelles des personnes s'assemblent sur base de préoccupations relatives à leur vie quotidienne, non directement liées à leurs conditions de travail, et recherchent d'autres modalités de fonctionnement démocratique<sup>12</sup>. Mais l'individu, ainsi mobilisé personnellement, s'assemble avec d'autres pour agir, il s'associe.

La possibilité en est notamment offerte par la multiplication des réseaux d'affiliation qui permet la mobilité. La sociologie des associations, en particulier environnementales, montre bien l'extrême mobilité des individus dans une série de réseaux associatifs (voir notamment MICOUD ET PERONI, 2000). Elle indique à quel point la complexité – celle d'un site paysager, par exemple, ou celle des multiples critères qui peuvent justifier une infrastructure de transport – est à la fois organisée et contrebalancée par la multiplication des réseaux qui permettent de faire circuler les informations, qui permettent aussi aux individus de se référer à une diversité de valeurs.

Le second ressort sociologique de la dynamique d'environnementalisation se trouve du côté des connaissances avec, notamment, l'accès de plus en plus intensif des citoyens organisés à des informations et connaissances qui ne restent plus cadrées et enfermées dans les réseaux institutionnels dans lesquels et pour lesquels elles sont produites. Sans oublier les moyens de communication, l'élévation du niveau général de formation, nous constatons que les associations sont composées de personnes issues de champs socioprofessionnels divers, et notamment de retraités instruits. Cette diversité de ressources donne aux associations un accès à l'expertise et les rend capables d'élaborer de véritables contre-expertises.

Cela fait émerger un autre rapport au savoir : les connaissances sont appréciées en regard des situations concrètes qu'elles sont convoquées à éclairer. Ce lien entre connaissance et situation socialement construite est, autant que la qualité de l'expertise ou la légitimité de la science, ce qui assure la validité des connaissances produites. L'action, la discussion (souvent sur le terrain)

---

<sup>11</sup> On trouve chez Elias (1991) la critique de l'utilisation de ce couple.

<sup>12</sup> Notre constat est aujourd'hui renforcé par le tout récent projet de création, en Belgique, d'un "syndicat de la vie quotidienne" (*Le Soir*, 3 août 2000).

permettent de recombinaison ces savoirs divers dans des objets situés et qui répondent aux engagements des partenaires.

Lorsqu'elles s'engagent dans des débats d'expertise sans en avoir la compétence reconnue, les associations cherchent moins à éprouver le degré de vérité des études ou la fiabilité intrinsèque des techniques (dans le cas des risques) que les engagements des autorités qui sont consciemment ou non cachés dans les études, les normes et les choix technologiques. De même que le tracé des sentiers peut dissimuler un engagement dans un scénario de développement, le choix d'une voie de chemin de fer, d'un tracé de route, d'un développement aéroportuaire comporte des hypothèses sur l'avenir qui doivent être mises à jour. Il en va de même dans des situations de risque technologique ou industriel, où la crainte est aussi liée à une défiance à l'égard du décideur qu'à un doute scientifique ou technique.

Ce que nous appelons alors *dynamique d'environnementalisation*, ce n'est pas un intérêt pour l'environnement en tant que somme d'objets relevant des politiques environnementales. C'est plutôt un processus qui ne se laisse pas enfermer dans nos catégories habituelles du changement social ou culturel, processus par lequel des acteurs s'organisent autour d'enjeux ponctuels et localisés pour démonter ou déconstruire, et parfois construire, l'enchevêtrement des savoirs et des responsabilités qui font de ces problèmes apparemment locaux des moments cruciaux d'une histoire qu'ils ne désespèrent pas de faire histoire commune. Nuisances, aménagement de sites, implantations industrielles ou autres problèmes locaux sont les déchirures à travers lesquelles les acteurs cherchent à voir et à reconstruire cette trame.

### **3.2. comment la participation agit sur le monde**

Les cas principalement étudiés (contrat de rivière, plans communaux de développement de la nature) pour soutenir cette analyse sont en effet des cas où l'autorité publique propose à des acteurs de prendre part à une opération collective, bref de participer. Ce type d'offre apparaît généralement du fait du constat fait par certains opérateurs des difficultés rencontrées par la gestion habituelle. C'est par exemple le cas de la gestion des rivières qui est très sectorielle (MORMONT, 1996, DASNOY, 1998) et où se posent des problèmes de coordination et de hiérarchie des objectifs. C'est aussi le cas de la gestion des déchets où il faut transformer les habitudes des gens. Mais ce type de proposition émerge aussi lorsque des nouveaux problèmes sont mis en avant par des acteurs minoritaires. Le cas de la gestion de la nature obéit à ces deux types de motivations puisqu'il y a à la fois insatisfaction par rapport à la gestion habituelle et proposition de nouveaux objectifs, telle la biodiversité. On est alors plutôt dans le cas de figure qui se rapproche de l'innovation dans les modes de gestion.

On trouvera dans différentes publications citées en annexe 5.2. des explicitations de ces analyses des conditions d'émergence des procédures participatives, et nous centrerons donc l'analyse qui suit sur la compréhension de l'action, bref sur le *processus* de participation ainsi que sur *ses effets*.

#### ***32.1. le cadrage de l'action collective***

La protection de la nature a procédé, à l'origine, sur le mode de la protection. Par protection, on entend que des objets de nature, considérés comme rares et menacés (espèces, écosystèmes, sites), sont protégés par la loi et par des interdits d'usage. La réserve naturelle en est le modèle. Cette protection de la nature, à base réglementaire, instaure un partage strict entre nature et société; elle devient alors une politique sectorielle. Mais la tendance des dernières décennies va dans le sens de la conservation, à savoir d'actions qui sont dirigées vers le maintien de conditions favorables à la diversité dans des espaces autres que des espaces protégés au sens strict. Se développent alors des mesures destinées à favoriser des pratiques agricoles moins agressives pour le milieu, l'extension de la protection à des zones plus vastes que les réserves et où les activités économiques restent autorisées sous condition. Ici la frontière entre nature et société est moins nette.

Dans le domaine de l'eau, on note une évolution analogue. Les mesures de protection de la ressource se développent au cours du temps de manière sectorielle. Gestion du débit et lutte contre les inondations, gestion de la qualité et contrôle des rejets, protection des espèces et des écosystèmes relèvent de politiques et d'administrations différentes qui, chacune, gèrent un aspect de la rivière au nom d'une délimitation de la frontière entre nature et société. Mais les difficultés de cette gestion

poussent les autorités à chercher des manières de coordonner ces activités à travers des institutions nouvelles qui prennent comme objet de gestion la rivière et le bassin versant, donc un écosystème dans lequel sont compris aussi bien la nature que les hommes et leurs activités. Ces institutions (DASNOY, 1997) se veulent partenariales en ceci qu'elles tentent d'associer les différents gestionnaires à la gestion. Ces institutions ou plutôt ces dispositifs<sup>13</sup> prennent le plus souvent la forme d'un *forum* de discussion et de débat où sont représentés les acteurs publics et privés qu'on cherche à associer à l'action.

### **un système à gérer: le cadrage et l'action collective**

La première tâche de ces dispositifs consiste à définir un objet de gestion, bref à cadrer l'action en délimitant le « système » qui fera l'objet de l'action et des discussions. La définition de ces objets de gestion, de ces systèmes, peut se faire de manières différentes. Dans le cas des rivières, c'est souvent à partir d'une perspective scientifique que le découpage se fait : le bassin versant<sup>14</sup> est considéré comme une entité "naturelle" définie par des flux d'eau et de matières. Dans le cas des écosystèmes, on se donne souvent un espace protégé (central) et une zone-tampon dans laquelle on estime que les activités ont un impact sur cette zone protégée. On est là dans une perspective axée sur les processus naturels où les critères scientifiques semblent primer sur d'autres considérations. Cependant il est fréquent que les découpages fassent aussi des compromis entre cette vision scientifique et des contraintes sociales : les parcs naturels régionaux excluent certains espaces habités (villes), les contrats de rivière respectent les frontières administratives entre pays ou régions, les zones de protection spéciale sont définies en tenant compte des pratiques agricoles ou forestières. On est donc souvent en situation de compromis entre une vision scientifique et une vision pragmatique.

Dans d'autres cas, ce sont les contraintes légales antérieures de la protection qui définissent l'espace de gestion : telle zone protégée au titre des sites classés fait l'objet d'une action nouvelle qui cherche à associer les usagers; parcs régionaux ou sites paysagers forment encore un autre cas de figure où c'est un territoire aux caractéristiques multiples (écologiques, paysagères, historiques) qui fait l'objet d'initiatives de conservation. Un parc naturel régional constitue par exemple un espace où ce qui est à protéger est moins clairement défini par une discipline ou une administration de gestion que par des perceptions convergentes de différents acteurs d'un espace ayant une valeur reconnue. Critères scientifiques et critères "sociaux" se mêlent de différentes manières dans tous les cas pour désigner un objet de gestion.

Ce dont il s'agit, c'est bien de définir ce qui est à gérer en tant qu'il est à gérer. Le système n'est pas défini par des propriétés intrinsèques et même si des disciplines scientifiques le délimitent, il faut néanmoins construire les modalités selon lesquelles on va intéresser les différents partenaires à cet objet de gestion en tant que système. C'est une contrainte propre aux systèmes participatifs que de devoir intéresser des partenaires à cette gestion, aux objectifs à poursuivre et au dialogue. Quelles sont les stratégies possibles de définition d'un système en tant qu'objet à gérer ?

#### *le cadrage scientifique : la connaissance*

La priorité à la *donnée scientifique* constitue une première stratégie possible. On rassemble alors les données disponibles, on modélise la qualité de la rivière, on met en chiffres la rivière ou l'écosystème. Cette démarche joue son rôle à condition que les données et leur mise en forme révèlent des interdépendances entre les acteurs appelés à participer, interdépendances suffisantes pour les inciter. Dans le cas d'un contrat de rivière, on a pu par exemple observer que la thématique des

---

<sup>13</sup> On préfère parler de dispositif parce qu'on a souvent affaire à des formes d'action organisée mais dont le statut dans les processus de décision n'est pas entièrement fixé, dont les résolutions n'ont pas de valeur juridique claire.

<sup>14</sup> Le bassin versant est à la fois un concept scientifique (d'hydrologie) et une notion facilement comprise et interprétée par les gens ordinaires qui le voient comme une vallée, un ensemble géographique et humain. Cette correspondance est un facteur-clé de la communication entre les acteurs mais aussi d'incompréhension quand le bassin versant est réduit à un modèle hydrologique. Dans le domaine de la nature, il y a beaucoup moins de concepts similaires et seule la notion de réseau écologique semble pouvoir jouer le même rôle (MOUGENOT ET MELIN, 2000).

inondations (problème récurrent pour les collectivités locales) ne peut faire l'objet d'une gestion commune qu'à condition que les données révèlent une dépendance mutuelle entre les communes riveraines (un barrage en amont peut résoudre les problèmes en aval, mais il faut que les inconvénients du barrage soient compensés) telle que des propositions d'action puissent apparaître comme une solution dont tous bénéficient. Encore faut-il que le barrage soit techniquement possible et socialement acceptable non seulement par les communes en amont, mais par les autres utilisateurs de la rivière (les pêcheurs, les forestiers, les agriculteurs). En d'autres termes, les interactions révélées par la modélisation scientifique entre amont et aval ne sont pas nécessairement suffisantes pour créer une solidarité d'action entre les partenaires et constituer un objet d'action commune. On peut bien sûr recourir, dans ce type de situations, à des actions de communication qui vont mettre en évidence le patrimoine commun de la rivière, faire appel à l'indignation populaire face à la pollution ou aux dégâts des inondations de manière à constituer une conscience commune de la rivière. Mais ces actions ne réussissent en fait que dans les cas où elles mobilisent des liens autres que ceux des interdépendances objectives : liens de proximité sociale, réflexe de défense face à un pouvoir extérieur, bref tous facteurs socioculturels qui relient autrement la rivière aux acteurs.

L'analyse de la construction d'un modèle *pour la gestion* révèle bien qu'en fait la construction du modèle s'appuie non seulement sur des données partielles, mais aussi sur des normes qui ont du sens pour les acteurs (normes de qualité pour une zone de baignade, normes de rejets imposées dans les autorisations aux entreprises) mais aussi sur les intérêts manifestés par les acteurs à voir inclus tel ou tel indice, telle ou telle donnée dans la modélisation.

#### *la priorité donnée à l'objectif de départ : le cadrage par l'action*

Dans certains cas, la formation d'une unité de gestion autour d'un objet commun est plutôt le résultat d'un long processus qui découle de l'action d'un acteur qui s'associe progressivement d'autres en mettant à jour ces interdépendances et en élargissant, déplaçant progressivement l'objet de gestion. C'est le cas par exemple du cas de la plaine de Crau (DEVERRE, 2000 , PERROT, 1998). Dans ce cas le point de départ est la protection d'une espèce-clé d'oiseaux migrateurs par des ornithologues. L'échec de mesures de protection légale du fait d'un refus massif des autorités locales amène les protecteurs de la nature à poursuivre leurs études et à faire valoir que la survie de ces espèces suppose le maintien des activités pastorales (elles-mêmes en voie de disparition) dans cette zone. S'opère alors un déplacement et une association nouvelle. Le déplacement se fait de la protection des oiseaux à la protection d'un type de pastoralisme et donc d'un type d'élevage; l'association va se faire avec ces éleveurs de mouton à qui les protecteurs proposent des mesures agri-environnementales qui à la fois les aident à maintenir leur activité et les poussent à adopter certaines pratiques nouvelles destinées à favoriser la survie des oiseaux menacés. Sans développer ici cet exemple, l'association s'élargira encore à d'autres acteurs, producteurs de foin, collectivités locales, producteurs d'eau potable, pour former un ensemble d'acteurs diversement intéressés à la protection de la plaine, mais dont les actions sont complémentaires.

On est ici alors dans une logique où l'action collective définit un système complexe qui est moins formé d'une mise en commun d'un objet que d'une mise en réseau d'acteurs qui sont chacun pour soi intéressés à un état du système (et à une performance donnée du système pour leur activité). Cette mise en réseau, dont on a montré la fécondité comme concept pour comprendre les actions en faveur de la nature (MOUGENOT M ET MORMONT M.,1999 ), construit en effet, autour d'un objet naturel qui fait l'objet d'appropriations différentes, un collectif de gestion dans la mesure où chacun dispose de normes de comportements qui prennent en compte les autres usages et perceptions du même milieu.

#### *le système défini par la norme*

Dans un autre cas, c'est la norme qui définit l'objet de gestion et qui délimite le système à construire. Le site de F. a fait, plusieurs années auparavant, l'objet d'une mesure de protection forte (classement du site) suite à des conflits entre opérateurs touristiques et protecteurs de la nature et des sites. Ce classement a permis d'exclure progressivement les activités touristiques, mais n'empêche pas que les prairies du fond de vallée, abandonnées par une agriculture déclinante, se reboisent. Cette reforestation heurte tant les paysagistes (fermeture du paysage) que les écologues et les pêcheurs. Le classement ne permet aucun développement nouveau, ce qui gêne les ambitions économiques de la commune qui est engagée dans un plan de développement rural. La norme, rigide, empêche toute

action des uns et des autres. Mais quand un acteur va proposer de procéder à un remembrement des terres de manière à supprimer les boisements en les échangeant avec d'autres bois, une action collective va se déclencher sur la double base d'une acceptation de la protection et des gains que chacun des acteurs peut retirer de ce réaménagement; celui-ci fera place aussi bien à un tourisme doux (pédestre) qu'à une agriculture extensive sur les terres déboisées; écologues et naturalistes trouveront intérêt à refaire un paysage ouvert et à la création d'espaces naturels. Ici par conséquent la définition du système à gérer s'opère sur fond d'interdépendance qui rend indispensable le consensus sur le projet de réaménagement. En effet, ce projet ne pourra être approuvé par la Commission [*de protection*] des Sites que si écologues et naturalistes sont satisfaits.

Sous l'égide d'une norme forte, le cadrage se fait alors de deux manières : d'une part, les procédures du remembrement permettent un certain nombre d'actions et de négociations avec les acteurs (par exemple de négocier la location de terres déboisées aux agriculteurs en échange d'un code de bonne pratique agricole accompagné de subventions), d'autre part, la mise en relation des projets des acteurs tente de les rendre compatibles dans le cadre de la norme de protection. S'instaure alors un système de pratiques inter-reliées de cet environnement.

#### *la construction par le discours et les outils : le cadrage mixte*

Le programme "Plans Communaux de Développement de la Nature" constitue une quatrième forme de cadrage observable. Elle consiste à laisser construire par les acteurs un objet de gestion à partir de la production d'un discours qui est ouvert à une transcription locale. Suite à la Conférence de Rio, le thème de la biodiversité est mis en avant à la fois comme défi écologique planétaire et comme défi de citoyenneté. Que peuvent mobiliser des discours aussi généraux que généreux ? La stratégie consiste, sur cette base, à proposer des actions volontaires qui peuvent se dérouler dans le cadre d'un territoire communal, donc d'un espace de proximité.

Les acteurs locaux se voient appelés à une triple démarche : constituer un forum avec l'accord de la commune qui donne ainsi une garantie d'engagement, constituer des groupes de travail destinés à développer des projets et inscrire ceux-ci dans le cadre de priorités qui sont proposées par des experts écologues qui réalisent un inventaire des ressources biologiques du territoire communal. Dans cette démarche, le cadrage de ce qu'on prend ne compte n'est défini ni par la science, ni par une norme préétablie, ni par des intérêts prédéfinis en termes d'usage. Tous ces éléments existent en fait, mais ils sont traités comme des ressources et des contraintes dont le forum local peut se saisir et les recombinaisonner à son gré.

Il est clair que cette procédure est soumise à beaucoup d'aléas et suppose une conduite à la fois souple et active de l'action. Mais elle permet la construction d'un objet de gestion à un double niveau. Le territoire communal n'est sans doute pas un bon découpage de l'espace naturel dont les écosystèmes ne s'arrêtent pas aux frontières administratives, mais il constitue par contre un territoire d'appropriation et de responsabilité qui a du sens pour les acteurs (notamment en tant qu'agi par la commune et ses compétences d'aménagement). D'autre part la définition de projets spécifiques permet à différents acteurs de se constituer leurs propres objets de nature à gérer (un sentier, une grotte, une zone humide) et de disposer, à travers le forum, d'un lieu d'interpellation d'autres acteurs qui ont leurs propres intérêts et/ou objectifs à proposer. Le forum, constitué sur base d'un discours général et sans enjeu local, est alors le lieu d'un cadrage progressif et interactif de projets qui ont à se coordonner et à partager leurs ressources.

Dans cette dynamique comme dans la précédente, mais selon deux modes différents, on a affaire à un processus de construction du système à gérer, de délimitation des objets qui sont pris en compte et qui peuvent aller de l'éducation des enfants (mare écologique) à la protection d'une espèce.

Contrairement à une vision axée sur les seules connaissances scientifiques, les systèmes à gérer, en tant qu'ils doivent être gérés, ne forment pas des ensembles clairement délimités de nature et de société. Les approches scientifiques, notamment la modélisation des rivières, ne nient évidemment pas, au contraire, que les systèmes qu'elles décrivent sont affectés par les actions humaines. Mais elles prétendent généralement identifier clairement les formes et les processus de ces impacts de l'homme sur la nature. Par suite elles établissent des frontières et des interactions (pollutions, impact des aménagements sur les crues) entre nature et société qui sont pertinentes pour le système tel qu'elles le

définissent. Elles procèdent donc à un cadrage qui leur est propre et qu'elles cherchent à faire reconnaître par les institutions et les gens.

Le passage à la gestion, et d'autant plus à une gestion concertée, suppose une autre démarche qui est d'identifier les modes d'intéressement des acteurs à ce système. Ces modes d'intéressement ne correspondent pas nécessairement et même pas souvent aux frontières définies par les modèles. L'intérêt d'un riverain ou d'une commune pour la question des crues est lui délimité par les risques et les responsabilités qui sont les siennes en cas de crue, ainsi que par les relations qu'il entretient ou peut créer dans la gestion de ces crues.

### **L'action collective de cadrage**

Si on entend par cadrage<sup>15</sup> (CALLON, 1999b) l'ensemble des opérations qui assurent la prise en compte (c'est-à-dire la définition de ce qui sera compté), les procédures scientifiques consistent généralement à délimiter les processus naturels et leurs interactions pour définir un "système". Le bassin hydrographique correspond à un système hydrologique, dont la science définit les paramètres qu'elle prend en compte et peut mesurer. *Une fois* le modèle établi, les investigations sont amenées du côté de la société, pour définir ce qui interfère avec leur objet (les actions humaines, les rejets, les pratiques agricoles) donc les médiations matérielles qu'elles peuvent compter et rendre en compte. Ce type de cadrage de l'objet à protéger instaure donc une forte séparation entre nature et société et il ne retient de la société qu'une série d'outputs qui sont reconnaissables à travers les instruments de mesure et d'observation (les analyses de laboratoire, les cartes écologiques) pour être intégrés dans des bases de données ou des modèles.

La frontière entre nature et société est cependant fluctuante. Le modèle mesure en fait un état du système hydrologique qui inclut nombre d'actions humaines qui interfèrent avec les flux. Dès lors la modélisation prend aussi en compte des normes, voire des préférences des acteurs concernés, mais, quand le modèle est présenté et soutenu par des données, il se présente comme un fait qui doit être accepté par les acteurs.

Au contraire, le cadrage libre ou le cadrage par l'action prennent d'abord en compte, sur fond d'un objectif défini ou d'une visée générale, les formes d'intéressement des acteurs aux aspects de l'environnement qui importent ou qui peuvent pousser à l'action. Dès lors ils laissent plus facilement ouverte la question de savoir où commence la nature et où finit la société. Les éleveurs de moutons sont partie intégrante du système qui permet la survie des oiseaux. Le sentier écologique est à la fois un couloir pour les animaux et les espèces sauvages, il relie deux zones humides, mais il est en même temps ce qui permet aux enfants un trajet sûr vers l'école ou la ville. Les délimitations entre nature et société sont alors variables, différentes selon les acteurs et elles sont négociables comme on le verra par la suite.

Il ne s'agit pas ici d'opposer des cadrages scientifiques et des cadrages spontanés puisque chacun d'entre eux mobilise à la fois des connaissances, des normes et des intérêts spécifiques aux acteurs. Il s'agit plutôt ici de savoir comment mélanger et articuler dans un cadrage de l'action des éléments de connaissance, des savoirs pratiques, des intérêts divers, des normes, bref un ensemble hétérogène mais relié et qui permet l'action.

### **32.2. Circulation entre les acteurs**

C'est la circulation d'une question dans différentes sphères qui va permettre de nouveaux cadrages plus que le simple débat. Le *forum* est une forme d'organisation de la discussion. Si on s'arrête à une vision formaliste du forum on en fait soit un espace de pure négociation entre des intérêts prédéfinis, soit un pur espace de communication où la conviction, les relations humaines et affectives joueraient le rôle premier. Or à l'analyse des cas étudiés, c'est bien autrement que le forum fonctionne et joue un rôle efficace. Une fois le cadrage de départ effectué, une fois l'horizon de l'action défini, l'action commence à se déployer. Dans le contrat rivière, comme dans les actions locales, à peine constitué

---

<sup>15</sup> Au plan théorique, cette notion est ancienne en particulier pour les interactionnistes. Elle est aujourd'hui largement utilisée pour examiner les relations entre connaissances et action. Pour un exemple intéressant de cadrage social de la connaissance scientifique, voir KEATING, T J. and A FARRELL. 1998.

comme un tout, le forum se sépare, il se décompose en autant d'objets de questionnements qui vont être progressivement séparés. Se forment des 'groupes de travail', des 'comités' ou des 'commissions', des 'groupes de projets', bref autant de petites entités qui débordent le forum tout en y étant incluses et qui se donnent chacune un objet particulier et des cadres partiels d'action.

Dans le contrat de rivière étudié, ce sont par exemple certaines communes du bassin qui demandent qu'on réfléchisse aux inondations et à des solutions techniques aux problèmes locaux qu'elles rencontrent régulièrement lors de crues. Les réponses habituelles de l'administration de l'Équipement (réaménagement de berges, de ponts, curage du lit, constructions diverses) sont-elles insuffisantes faute d'argent ou inadéquates ? Au contraire d'une demande adressée par une commune à l'administration - qui reste dans le cadre technique et juridique de ce que l'Équipement peut faire - le groupe de travail va envisager plusieurs pistes de solutions : les environmentalistes souhaitent qu'on examine le rôle potentiel des zones humides mais personne ne les entend. Par contre les scientifiques et l'administration de l'eau vont opérer un premier déplacement vers la sphère scientifique en proposant une approche globale du bassin. Il faut pour cela un modèle hydrologique et une administration en possède un, mais il faut aussi des données. On cherche à les rassembler, et elles ne sont que partielles. Les communes comme les associations se désintéressent d'un processus qui s'éloigne de leurs préoccupations plus immédiates. La modélisation devrait pourtant permettre de dire si un écrêtage des crues, via des bassins de retenue dans l'amont, serait efficace et dans quelle mesure. Ces bassins auraient aussi pour fonction de soutenir l'étiage en été, au bénéfice des pêcheurs et du tourisme.

Mais rapidement cette démarche se heurte à plusieurs obstacles : la modélisation n'est guère possible faute de données suffisantes, les crues qu'on pourrait contrôler ne sont pas les grandes crues sauf à faire de très grands barrages, les barrages n'empêchent pas les crues, ils les diffèrent dans le temps, ce qui peut poser des problèmes en aval (où les crues se produisent plus tard); d'autre part ces barrages supposent des emprises au sol : les propriétaires d'étangs sont-ils prêts à jouer le jeu ? et finalement le forestier et le pêcheur présents manifestent leur opposition nette à cette hypothèse ; il n'est pas question de créer des barrages qui porteraient atteinte au patrimoine forestier et à l'écologie des poissons.

Une seconde voie va être explorée alors. Elle consiste à recadrer la question dans les seules limites d'une partie du bassin (en amont un affluent très débordeur). Il ne s'agit pas de faire des barrages ici non plus, mais plutôt d'étudier les possibilités d'utiliser les ouvrages existants, à savoir des étangs (privés et publics). Leur utilisation comme bassins écrêteurs permettrait de résoudre une partie des crues sur une partie du bassin. Mais cela suppose que les propriétaires des étangs acceptent de gérer autrement leurs étangs et surtout de fiabiliser leurs digues. Or, après état des lieux, on va se heurter ici à la fois au refus des propriétaires consultés et à l'absence de volonté de l'administration (qui pourrait les y obliger). Mauvaise volonté privée et carence publique se cumulent.

Peut-on alors envisager la création de nouveaux étangs ? C'est ce qu'on va faire dans une quatrième phase. On en est revenu à la recherche de solutions locales à des problèmes relativement locaux puisqu'on se limite ici à des sous-bassins. On déplace parallèlement la question sur le plan juridique en demandant un renforcement des mesures d'interdiction de construction en zone inondable. Puis, suite à une nouvelle crue exceptionnelle, le débat est réouvert et va permettre de remettre à jour une série de propositions sur lesquelles des accords partiels ont été obtenus : les étangs publics seront utilisés, des barrages secs seront aménagés dans des zones forestières, la gestion des zones humides sera améliorée grâce à la collaboration des naturalistes et des forestiers et avec des aides régionales...en même temps que des actions plus préventives (gérer l'eau de pluie en zone habitée, gérer les flux venant des routes) sont engagées. Le "programme" auquel on arrive alors a un double caractère : c'est une addition de solutions partielles plus qu'une solution globale en un sens, mais c'est aussi un programme beaucoup plus complet et complexe puisqu'il associe des travaux, des mesures préventives, des gestions nouvelles; c'est aussi un programme qui associe une grande variété d'acteurs (privés et publics) et de modes d'action : cette association se traduit par exemple par des gestions en commun de zones humides ou d'étangs.

Cet exemple, parmi d'autres, montre comment le processus participatif est un processus qui fait circuler les questions, qui les recadre et les reformule en différentes phases qui ont un caractère exploratoire. A chacune des phases de ce processus correspond un petit réseau d'acteurs intéressés à

une piste de solutions, et ces acteurs examinent, de manière simultanée, les aspects techniques, juridiques, économiques des propositions. Souvent ils débordent du cadre préétabli en cherchant par exemple si des normes régionales nouvelles peuvent les aider, ou si des propriétaires privés peuvent contribuer. Ils descendent donc vers le micro ou remontent vers le macro.

Le forum joue néanmoins son rôle dynamique. Il est le lieu où doivent se valider les propositions. Si l'ingénieur des forêts met son veto, le consensus n'est pas possible et il faut aller dans une autre direction. Le forum joue donc comme lieu d'enregistrement de validation des options. Il joue aussi à l'inverse comme lieu où peuvent se cumuler des options partielles dans un programme global qui cumule les avancées de chaque étape du processus.

Ce processus de circulation de la question dans différentes sphères, dans différents réseaux, ne se laisse pas interpréter comme un processus de simple négociation. Il y a bien sûr des moments de négociation, mais ceux-ci sont "construits" par un travail d'exploration chaque fois spécifique. L'exploration a en effet pour rôle de construire des recadrages partiels, d'identifier les facteurs pertinents qui sont tantôt des données techniques, des contraintes juridiques ou économiques ou des choix irréductibles des partenaires et d'examiner si des recombinaisons sont possibles. Par rapport à une approche "systémique" de modélisation qui cherchait d'abord à construire une vision globale du bassin, la participation a progressivement exploré différents "sous-systèmes", en interrogeant les possibilités de chacun d'eux à contribuer à l'objectif. A chaque étape, on explore une frontière du système. Ce faisant la pratique ignore les découpages entre science, droit, économie pour chercher au contraire comment les combiner dans des options faisables. La circulation de la question enrichit à chaque étape la perception du bassin hydrographique qui est bien plus que des rapports pluies - débits.

### ***32.3. Circulation et implications des acteurs***

C'est que cette circulation - induite et portée par une action collective - n'est pas seulement une mise en relation d'acteurs. Elle est aussi une circulation entre les niveaux d'implication des acteurs dans la question et dans chacune des options issues de cette exploration..

Notre grille d'analyse (ProTENO, voir ci-dessus 2.4) nous permet en effet de comprendre qu'à chaque étape de la circulation d'une question, les acteurs peuvent être mobilisés à chacun des niveaux d'implication qui sous-tendent leur rapport à cette question.

A partir d'un exemple très limité<sup>16</sup> et stylisé, on voit comment le modèle permet de comprendre cette dynamique. Il s'agit d'une commune de vieille industrie en déclin qui cherche des voies de reconversion notamment vers le loisir et qui pense utiliser une grotte qu'elle a acquise pour en faire une attraction touristique qui permet cependant de conserver quelque chose de son identité, à savoir le rapport à la pierre puisque l'industrie traditionnelle était celle des carrières et du travail de la pierre. On voit déjà bien comment la reconversion économique est ici pensée en termes de fidélité ou de continuité avec une identité locale, une définition de ce qu'est la commune et de ce que sont ses habitants.

Mais dans cette commune s'est aussi constitué un forum pour la protection de la nature qui rassemble des associations diverses pour y créer un réseau écologique. Il n'y a pas de cohérence prédéfinie entre ces deux objectifs qui semblent a priori concerner des choses différentes, des intérêts que rien ne rassemble, ceux des naturalistes d'un côté, ceux des projets de reconversion et les carrières qui ne sont généralement pas aimées des environnementalistes.

Pourtant la campagne d'identification des richesses naturelles de la commune amène des naturalistes amateurs à identifier fortuitement des chauves-souris dans cette même grotte. Voici les deux projets amenés à se rencontrer, à se confronter. La situation devient conflictuelle entre protection de la nature et attraction touristique. Les associations demandent que le site soit inscrit dans les zones à protéger. Mais la commune maintient son projet. Une ambiguïté permet de ne pas préciser d'emblée le statut du site : s'agit-il d'une zone centrale, qui devrait à terme obtenir le statut de réserve naturelle, ou s'agit-il d'une zone-tampon qui tolère des activités humaines et pourquoi pas des visiteurs. Pour des

---

<sup>16</sup> On trouvera en annexe 5.3 la stylisation de cet exemple dans une série de cinq schémas qui résument les étapes de discussion et les transformations de ces différents niveaux d'implication des acteurs. On en trouvera un exposé détaillé dans MOUGENOT C. (1998).

raisons qui tiennent au jeu local, les associations soumettent le projet au ministre qui a en charge la protection de la nature. Ainsi déplacée au niveau supérieur, la question devient celle de la norme à appliquer, difficile à trancher par un ministre qui a la nature dans ses compétences mais aussi le développement rural. Mis en position d'arbitrer, le ministre souhaite s'appuyer sur une expertise, ce pourrait être celle de l'expert écologue qui accompagne le plan communal de développement de la nature.

La commune refuse de faire confiance aux associations et à leur expert écologue. Elle soupçonne celui-ci d'être trop proche des associations, d'être trop engagé. Elle demande un expert indépendant et de stature internationale. La question se déplace alors sur le terrain de la science. Mais l'expert international convoqué montre ses compétences; après examen minutieux, il fait apparaître que ces chauves-souris non seulement sont bien présentes, mais appartiennent à une espèce rare au plan européen. Voici le statut de la grotte modifié. De petite grotte d'intérêt local, elle acquiert un statut international, européen du fait des listes d'espèces protégées reconnues par le droit européen.

Les associations déplacent alors la question sur le plan juridique et font appel au ministre pour qu'il classe un site devenu d'intérêt international. Le ministre hésite, tergiverse, car il est toujours pris entre deux volontés contradictoires de protéger l'environnement et d'assurer le développement rural.

Le débat se déplace alors de nouveau au plan local avec des discussions entre associations locales. Le forum local joue son rôle de négociation entre partenaires touristiques et environnementalistes. Il suscite des discussions qui vont aboutir à trois résultats : le classement du site est accepté en échange de l'achat d'une autre grotte pour le loisir, la grotte "européenne" sera aménagée en attraction écologique avec présentation multimédia axée sur la nature et les chauves-souris (projet technique qui permet de concilier protection et valorisation touristique), et finalement la commune redéfinit sa stratégie de développement touristique en l'axant sur la nature. Voici, à la suite d'une série de déplacements, de connaissances nouvelles, de réorientations des uns et des autres, un résultat nouveau, imprévu, qui reconfigure les relations entre tourisme et nature, intègre les chauves-souris dans le développement local et donne une nouvelle identité aux uns et aux autres comme au territoire.

Dans ce processus en effet non seulement la question a circulé entre acteurs politiques, locaux et régionaux, acteurs associatifs et scientifiques, mais elle a aussi circulé entre les niveaux d'implication des acteurs, au point qu'en fin de course, ceux-ci modifient la définition qu'ils ont d'eux-mêmes, en particulier la commune redéfinit son identité territoriale et sa stratégie de développement où la nature aura désormais une place.

Comment comprendre ce processus qui joue un rôle-clé dans ces processus participatifs ? Au départ de l'action, nous avons bien une puis deux définitions stables et claires d'une action : de développement et de protection de la nature. Ces deux approches vont se rencontrer autour d'un objet qui devient enjeu d'un débat local. La difficulté à le trancher, le caractère contradictoire du projet oblige les acteurs à chercher des ressources externes : d'abord dans le recours à des normes supérieures, donc à des engagements pris par les autorités. Mais celles-ci sont tout aussi partagées que les acteurs locaux. Le recours à une expertise scientifique va complètement modifier la donne en donnant une autre définition de l'objet qui oblige pratiquement l'autorité à statuer dans un sens. Le temps étant donné aux acteurs locaux, une autre négociation s'engage; sur base des connaissances ainsi stabilisées, sur base de normes nouvelles (européennes), c'est à la fois d'identité du territoire et de projets techniques qu'on discute. Les nouvelles connaissances et normes sont une contrainte pour la commune qui ne peut plus espérer sauver son projet économique sur la grotte, mais elles sont aussi une nouvelle opportunité si on associe, au lieu d'opposer, cette grotte de statut européen avec des projets touristiques : la commune, contrainte de se laisser imposer une autre définition des choses, accepte de se déplacer sur ce terrain, dans ce nouveau cadre, de se redéfinir tout en gardant son objectif antérieur. En se réappropriant le nouveau statut de la grotte, en l'associant à son projet, elle se redéfinit elle-même.

Nous avons de nombreux autres exemples de ce type que nous exposerons plus loin, comme des processus de reconfiguration et de déplacements des frontières entre nature et société. Nous voulons ici souligner essentiellement que nous avons ici affaire à des processus où la circulation des questions entre acteurs est aussi un processus qui permet de remonter dans les niveaux d'implication des acteurs et donc d'envisager des recombinaisons dans les rapports avec les choses et entre les acteurs autour des

choses. Il s'agit moins d'un processus de négociation (ce qui supposerait des acteurs aux intérêts bien définis) que d'un processus qui, par déplacements successifs de la question, permet de reformuler les cadres des uns et des autres, et leur permet de se redéfinir. On pourrait bien sûr parler d'intéressement et de mobilisation autour d'un projet. Mais précisément nous n'avons pas affaire à un projet de départ auquel un acteur en associe d'autres. Nous avons affaire à l'émergence d'un nouveau projet qui n'est possible qu'en remontant dans les rapports d'implication qui lient des projets techniques à des problématiques, celles-ci à des états de connaissances et à des normes, et plus fondamentalement à des identités.

Néanmoins partir des identités et des projets serait aussi trompeur car l'identité des acteurs, en particulier de la commune, est une identité complexe, ambiguë, mobile qui reste elle-même tout en se modifiant pourvu qu'on lui laisse, dans un processus de discussion, la possibilité de se transformer elle-même, de s'adapter en adoptant d'autres objectifs, bref de faire un travail sur elle-même qui est un travail d'apprentissage où elle va apprendre à relier des objectifs naturalistes et des objectifs économiques, dans un processus identitaire où elle peut changer tout en étant fidèle à ses ambitions de départ.

Dans ces processus de circulation, qui sont l'essence de la participation, nous pensons que c'est le passage successif d'une sphère à l'autre (du local à l'europpéen, des amateurs aux scientifiques, d'un secteur à l'autre) qui permet cet apprentissage. Chaque déplacement en effet se présente comme l'exploration des normes, des connaissances, des engagements des uns et des autres. Mais à chaque étape, le forum et les procédures de discussion en groupes spécialisés soumettent les nouvelles données à tous les acteurs qui peuvent alors, chacun pour soi et à plusieurs, examiner les contraintes et les opportunités de ces éléments nouveaux. Ce qui se présente alors, ce sont des combinaisons nouvelles entre identités, normes et connaissances. Ces combinaisons ne sont pas non plus de l'ordre de la négociation locale. Elles recombinent à partir de normes européennes, de connaissances expertes et de projets locaux.

#### ***32.4. Comment agit la participation ?***

Dans notre lecture, la participation ne se laisse pas réduire ni à une concertation entre acteurs institutionnels, ni à une négociation entre des parties aux intérêts circonscrits. Concertation, négociation sont des moments du processus, mais celui-ci se laisse mieux décrire comme la circulation d'une question à travers des recadrages successifs qui permettent de redéfinir les objets et les implications des acteurs à leur égard.

Le rôle du forum doit d'abord être identifié. Dans ce dernier cas, le forum ne se laisse pas réduire au forum local de protection de la nature. C'est plutôt un forum "local" non organisé qui est en fait constitué par l'espace de discussion sur l'avenir du territoire communal. Il constitue une sorte d'horizon de sens pour tous les acteurs qui estiment, bien qu'ayant chacun leurs priorités, et leur propre interprétation (naturaliste, touristique, etc.) de ce territoire, avoir en commun de discuter de cet avenir. Le forum n'est donc pas une organisation au sens ordinaire mais plutôt un espace communicationnel qui laisse chacun interpréter à sa manière un objet commun qui est mal défini en ce sens que son contenu et ses frontières sont flous. Mais le rôle du forum n'est pas d'être précis et opérationnel, mais seulement d'assurer la circulation des questions à l'intérieur du forum et avec l'extérieur.

Le forum ne peut fonctionner seul, comme espace de discussion, car il manque précisément de contenu, d'objets et d'objectifs précis. Ce qui importe alors, c'est que des groupes (quelles qu'en soient les formes) se livrent à des cadrages partiels d'objets qui les intéressent, la nature, les inondations, la grotte ou quelque autre objet partiel. Les acteurs, quels qu'ils soient, sont rarement intéressés à tout le territoire encore moins à des territoires aussi abstraits qu'un bassin hydrographique. Par contre ils sont intéressés, chacun pour leur part, par des objets et des objectifs, dont le rapport au territoire est à explorer. Ici se réalisent des mobilisations et des intéressements concrets, souvent spécialisés.

La contrainte du forum s'exerce cependant sur le travail de ces groupes. Le forum les oblige en effet, parce qu'il sera amené à valider leurs projets spécifiques. Les groupes spécialisés sont alors forcés à un travail qui est à la fois un travail d'association / dissociation et un travail de localisation / délocalisation. C'est que, quel que soit le projet qu'on cherche à développer, il faut le légitimer aux

yeux des autres, lui donner une consistance et le relier à d'autres pour qu'il apparaisse pertinent et valable à leurs yeux, pour leurs propres objectifs.

Le travail d'association/dissociation est un travail que souvent seuls des individus fortement engagés peuvent poursuivre, en répétant démarches, réunions, contacts informels pour associer à un projet initial d'autres acteurs et d'autres intérêts. Ce faisant, les objets eux-mêmes se transforment. Mais surtout ce travail d'association est un travail par lequel les acteurs s'associent à d'autres selon des modalités diverses : par le ralliement à la cause quand on persuade d'autres, par la résolution de problèmes autres (la mare écologique peut aussi être pédagogique, le couloir écologique, un sentier de proximité), par l'apport de connaissances nouvelles ou par la régénération de normes oubliées. L'imagination des acteurs ordinaires est souvent supérieure à celle des experts dans cette tâche d'association parce qu'elle mobilise précisément toute une série de savoirs ordinaires, de relations de proximité, de réseaux préexistants qui forment le tissu de la vie quotidienne. C'est aussi un travail de dissociation chaque fois que le développement d'un projet suppose de le couper d'autres réseaux et projets qui pourraient le menacer : il s'agit par exemple d'empêcher qu'un autre projet de grande ampleur (une voie de communication) ne soit inscrit dans un programme régional. Ou alors il s'agit de déconstruire les pratiques agricoles par exemple en montrant que c'est le subventionnement des productions agricoles qui pousse les agriculteurs à supprimer leur haies, alors qu'elles peuvent être associées à du paysage.

Ce travail d'association/dissociation est donc un travail d'alliances, d'élargissement de l'action, mais c'est aussi une part de conflit et d'exclusion de certaines pratiques et de certains acteurs. Si l'association permet toujours d'accroître la force d'un projet, la dissociation lui fait souvent des ennemis, c'est pourquoi il faut chercher souvent des ressources ailleurs, notamment dans les systèmes normatifs qui peuvent adosser les projets à des politiques. Il faut alors souvent sortir du seul espace local.

Le travail de localisation/délocalisation est permanent. Les dynamiques participatives peuvent paraître souvent locales parce qu'elles sont une forte base territoriale. Mais l'action conduit souvent les acteurs bien loin de leurs bases. Ils vont par exemple chercher dans les normes existantes de quoi argumenter leurs projets, de quoi légitimer leurs ambitions, de quoi financer leurs réalisations : ils font ainsi un travail qui les pousse à lier leurs projets à d'autres, à les mettre dans des formes qui sont celles de programmes européens ou des politiques régionales. Ils délocalisent ainsi leurs projets. Simultanément ils doivent continuellement se relocaliser, rediscuter tout ce que cet élargissement leur apporte comme opportunités et comme contraintes en ce qui les concerne, eux et leurs partenaires.

Cette dynamique participative peut alors se lire sur trois plans. Au plan cognitif, normatif et "ontologique". Au plan cognitif, elle constitue, par les explorations qu'elle pousse à entreprendre, un processus de mise en relation de différents "systèmes" et de leurs relations. Si on suit l'exemple évoqué plus haut des inondations, la circulation de la question a mis en évidence que ce point de vue des inondations, le bassin hydrographique formait peut-être moins un système qu'on ne pouvait le croire et qu'à moins de l'artificialiser complètement par un programme de grands barrages, ce bassin était plus simple à appréhender comme un série de petits bassins, certes connectés, mais qui devaient être gérés pour eux-mêmes. Inversement, le déplacement vers des actions plus locales a aussi révélé à quel point ces petits bassins pouvaient être appréhendés plus efficacement par les différents usages actuels et potentiels qui pourraient être associés à une action de protection : il faut alors pour mobiliser forestiers, ingénieurs des routes, propriétaires privés et publics se livrer à une exploration complexe, diffuse, hétérogène qui révèle à quel point le bassin est un ensemble de pratiques qui ont toutes à voir avec les inondations, chacune pour leur part. Plutôt qu'un vaste système fermé et limité à des rapports chiffrables entre pluie, débit et profil topographique, ces petits bassins apparaissent alors comme de petits systèmes ouverts, modelables, ajustables par des actions diverses. La participation, en faisant circuler les questions, a donc une véritable force heuristique si on accepte par là de dire une capacité d'au moins révéler des relations qui sont souvent occultées par les visions certes mieux équipées mais souvent limitées (par le nombre des paramètres) des modélisations technico-scientifiques.

Au plan normatif, cette circulation des questions se traduit par un travail comparable sur l'adéquation des normes aux situations. On le sait, l'expansion des états modernes s'est traduite dans une prolifération des normes et des niveaux de normativité. Un territoire en particulier est aujourd'hui l'objet de tellement de normes (de protection de la nature, de prévention des risques, de gestion des

flux, de programmes de développement, etc.) que toute intervention sur le territoire agit immédiatement sur la configuration de ce territoire, c'est-à-dire sur les possibilités qu'il offre aux acteurs. La conséquence de cet état de fait est d'abord une opacité des décisions. La gestion des rivières est ainsi l'objet de tellement de législations et des responsabilités que personne, dans le système administratif, ne connaît toutes ces règles dont chaque application peut alors paraître arbitraire. En faisant circuler une question comme celle des inondations ou celle du réaménagement d'un site, l'action collective cherche toujours à éclaircir cette forêt normative en exigeant des justifications qui sont de deux ordres : c'est qu'il s'agit toujours de voir si la norme est légitime et si elle est valable eu égard aux conséquences de son application. La valeur de la norme suppose que l'autorité responsable la réitère, par exemple que soit réaffirmée l'importance du choix d'une station d'épuration, légitimé le choix du développement de l'aéroport ou explicitée la norme de protection qui s'applique à telle espèce. Il s'agit bien là de savoir si ces normes sont de véritables engagements collectifs assumés comme tels. Dans un second temps, il s'agit de savoir si l'application de la norme, ici et maintenant, s'accorde adéquatement et légitimement, avec les conséquences qu'elle aura pour ceux à qui elle s'applique. Elle confronte alors les normes à leurs effets localisés, à l'histoire spécifique des groupes ou des individus qu'elles concernent. Le travail normatif de l'action collective est alors bien d'éclairer la valeur collective des normes et plus généralement des décisions publiques, en dégageant les collectifs au nom desquels ces normes ont valeur.

La dynamique de participation a enfin une dimension ontologique en ce sens qu'elle induit une mise à jour des identités qui sont stabilisées dans les relations aux choses et au territoire. On a utilisé jusqu'ici le terme d'identité pour indiquer que dans les rapports aux choses, au territoire, à la nature, ce ne sont pas seulement des problèmes et des techniques qui sont en cause, ni seulement des normes et des connaissances. Sont aussi en cause les définitions de ce que sont les gens et de ce que sont les choses. Peut-être est-il plus facile de dire cela autrement : le territoire communal, le site paysager, telle portion de rivière, c'est aussi quelque chose qui s'inscrit dans l'histoire des gens, et c'est cette possibilité de faire histoire qui est en cause. Comme l'a bien suggéré l'exemple de la grotte, ce qui est le résultat le plus patent, et le plus neuf de cette histoire, c'est que la commune a redéfini les vocations de son territoire, autrement dit, ce qui peut faire histoire pour une commune où grottes et carrières sont de l'histoire. Ces identités ne sont pas stables, elles peuvent changer, se modifier mais à une condition, c'est précisément que le processus de changement fasse histoire et ne soit pas une contrainte imposée de l'extérieur. Faire histoire c'est s'inscrire dans une durée, un espace-temps qui est propre. Et c'est précisément ce que ne fait pas l'aéroport qui est imposé au nom de l'emploi à des riverains pour qui, faute de l'avoir discuté, ce choix fait violence. Il aurait pu en être de même dans le cas de la station d'épuration si précisément l'action collective ne l'avait pas réinscrite dans une histoire en la localisant d'une manière dont les justifications techniques et normatives ont été éclaircies.

Cette dimension ontologique doit aussi son importance au fait que l'identité - ou l'histoire dans laquelle on s'inscrit - est un moteur important des engagements des acteurs. Il faut donner à ce terme d'engagement un sens plus précis. L'engagement c'est le rapport d'un acteur à un objet ou un autre acteur en tant qu'elle le lie lui - dans son histoire propre -. L'engagement est alors une sorte de promesse, de responsabilité qui lie la personne d'une manière qui lui est propre parce qu'elle la constitue. Cette notion d'engagement a également un sens public en ce sens que nombre de normes, voire de politiques publiques, se laissent mieux interpréter en termes d'engagements que de règles qui seraient justifiées par des constats ou des arbitrages collectifs. L'engagement est alors ce qui nous lie pour ce que nous sommes. Et nombre d'actions collectives ont bien ce sens d'un engagement. Le souci pour une nature proche ne peut justifier d'agir *seulement* pour des arguments qui se réfèreraient à un bien commun planétaire comme la biodiversité, il faut encore le plus souvent que la nature fasse histoire pour les "communautés locales", pour les individus mêmes dans leur rapport à leur quartier, à leur jardin, au proche dont ils peuvent prendre la charge.

Cette notion d'engagement a été réhabilitée par la réflexion éthique en économie (SEN, 1991) en tant qu'elle peut rendre compte des choix qui ne découleraient pas de préférences ou d'utilités. Ces choix ne sont pas nécessairement de l'ordre de l'irrationnel ou du choix subjectif. Ces choix sont importants dans les situations d'incertitude ou dans l'évaluation des biens public ou encore, pour faire

le lien entre les deux, dans les comportements individuels comme le vote<sup>17</sup>.. Sen insiste sur le fait que les engagements (qu'on peut traduire en "préférences éthiques" à bien distinguer des préférences subjectives) supposent de pouvoir adopter un point de vue différent, "impartial et impersonnel"). Cela est précisément possible par l'action collective qui permet de dégager des points de vue qui, suite au travail d'association et d'élargissement, de justifications locales et globales, acquièrent un degré d'impartialité tout en leur gardant un caractère historique et contingent, c'est-à-dire propre à ceux dont c'est l'histoire qui fait ce point de vue.

### **32.5. au regard du développement durable : réintégrer les biens d'environnement**

Quels effets exerce la participation sur les enjeux du développement durable ? Après avoir montré comment elle se fait, il convient d'évoquer ce qu'elle fait, quels sont ses effets et comment sont-ils évaluables au regard des exigences d'une politique de développement durable. Nous procéderons en deux étapes. D'abord il s'agit de montrer que l'action collective entraîne des effets particuliers, qui découlent de son mode propre d'action. Ensuite il faudra évaluer ce que cela peut signifier.

L'action collective n'a pas seulement des effets de déconstruction de projets, de programmes et de politiques publiques. A partir d'autres cas d'actions collectives, qui relèvent plutôt de la version "loyalty" de la typologie de HIRSCHMANN, nous montrerons ici comment ces actions collectives ont pour effet de *reconfigurer* les territoires, ce qui veut dire instaurer d'autres types de relations plus ou moins stables entre acteurs intervenant sur un même territoire au titre d'utilisateurs ou de gestionnaires.

La conservation de la biodiversité est un objectif nouveau qui déborde la gestion classique de protection de la nature de deux manières :

-a). la protection de la nature est habituellement tournée vers la protection d'espèces ou d'écosystèmes rares ou menacés donc vers des objets particuliers de nature; la biodiversité renvoie au contraire à l'ensemble des dynamiques biologiques qui interfèrent les unes avec les autres et ne peuvent être confinées à quelques espèces et espaces;

-b°. la protection de la nature s'est largement appuyée sur une réglementation qui désigne et protège ces espèces et espaces qui sont ainsi mis en réserve; la volonté de protéger la biodiversité élargit le champ d'action à tous les espaces et tout le monde vivant, elle concerne donc aussi les espaces utilisés par l'homme, les activités humaines.

Cette nouvelle dynamique pose deux problèmes cruciaux. Le premier est qu'on ne sait que très approximativement ce qui est prioritaire dans la diversité biologique ; quelles espèces, quels écosystèmes sont à protéger ? Le second est qu'en passant d'une protection par la mise en réserve à une conservation étendue à tout le territoire, on doit ménager les activités humaines, chercher des points d'équilibre où activité humaine et survie des espèces s'équilibrent. Les deux problèmes se conjuguent au plan local quand il faut définir ce qui est à protéger, ici et maintenant, et comment il faut le protéger.

Une logique de protection de la biodiversité est illustrée par une directive européenne telle que Natura 2000. Dans cette optique, on définit, sur base d'inventaires écologiques rassemblés dans une base de données, des espaces prioritaires de protection parce qu'ils correspondent à des espèces ou des habitats jugés prioritaires ou menacés de disparition, ou parce qu'ils peuvent contribuer à former des liaisons entre espaces protégés (notion de réseau écologique).. Cette logique laisse alors aux collectivités nationales et locales le soin de définir des mesures de protection appropriées en prenant en compte les activités humaines, mais elle se heurte à des oppositions fortes dès lors que les personnes concernées anticipent des mesures restrictives pour leurs activités propres (REMY E., 2000)

Alors que la conservation de la biodiversité comporte beaucoup d'incertitudes, cette manière de faire réduit l'incertitude à ce qui est connu (les espèces et habitats menacés), mais en différents pays (REMY ET MOUGENOT, 1999), elle se heurte à des difficultés de mise en œuvre nombreuses,

---

<sup>17</sup> Le raisonnement de l'économiste rejoint ici celui du sociologue qui estime que le vote ne peut s'expliquer par des calculs d'intérêt, compte tenu de l'incertitude : ils s'expliquent alors mieux comme des choix de valeur (PIZZORNO, 1986) ou plus exactement comme des engagements mutuels que rien ne peut garantir sinon l'affirmation d'identités inscrites dans l'histoire.

notamment aux difficultés de justifier les choix d'espèces, les délimitations des espaces protégés, les mesures adéquates (qui sont des contraintes imposées aux utilisateurs habituels, qu'ils soient forestiers, chasseurs, agriculteurs ou industriels...

#### *un programme axé sur l'innovation*

Le programme des "Plans Communaux de Développement de la Nature", inscrit dans la "Stratégie Paneuropéenne de Protection de la Diversité Biologique et des Paysages" du Conseil de l'Europe, ce programme procède autrement. Cette Stratégie étant essentiellement volontaire, la démarche ne procède pas par réglementation. Elle se présente aux acteurs locaux sous la forme d'une double proposition qui leur est faite : d'une part faire réaliser par un expert une étude écologique de leur territoire pour évaluer les espaces à protéger et les cartographier, d'autre part constituer un forum volontaire composé d'associations diverses et qui, adhérant à l'idée générale, cherchent à imaginer des projets de protection à mener en partenariat. Les deux tâches sont appelées à interagir et à aboutir à l'élaboration d'une charte communale qui sera officialisée comme projet de contribution locale à la protection de la biodiversité.

Cette autre logique de travail, en faisant explicitement appel à la participation volontaire de la population, opère un certain nombre de ruptures avec la logique réglementaire et planificatrice, ruptures qu'on peut commenter comme suit :

- on change l'objet de protection en passant de la nature sanctuaire à la nature ordinaire,
- on change le nombre de personnes concernées (on multiplie le nombre d'acteurs) sans prédéterminer qui sont les acteurs importants,
- le problème est défini comme commun et non comme un problème sectoriel,
- l'objet de gestion est moins telle ou telle espèce ou espace que le territoire communal et on n'hierarchise pas les objectifs a priori,
- l'espace d'intervention est un territoire, certes administratif, mais aussi espace d'action habituel des habitants et des associations,
- on valorise les interactions entre les acteurs, quels que soient leurs statuts professionnels ou autres,
- on définit des "projets" concrets à réaliser pour former les pièces d'un réseau écologique.

Ces différentes règles de procédure sont extrêmement lâches en ce sens qu'elles laissent ouvertes une infinité d'actions et d'objectifs possibles. Est-ce à dire que l'action est pour autant chaotique et sans directions ? Evidemment les groupes et forums locaux qui se forment dans ce contexte vont s'appuyer sur des choses existantes : sites déjà protégés, associations locales, initiatives individuelles, et bien sûr les connaissances apportées par l'étude écologique. La règle qui veut que tout projet soit élaboré en partenariat avec d'autres acteurs fait cesser l'isolement des naturalistes et les pousse à s'associer avec des agriculteurs, des écoliers, un syndicat d'initiative touristique ou un comité de quartier. Si on veut décrire ce type d'actions, on pourrait dire qu'elles ont en propre de considérer tout cela comme des ressources à mobiliser dans l'action et de mettre en valeur toute innovation qui réunit non seulement à combiner des ressources existantes mais aussi à associer d'autres ressources à son projet.

### *le sentier-réseau*

Nous prendrons comme exemple (Mougenot, d'une réalisation parmi des dizaines d'autres : il s'agit de la constitution d'un sentier en sentier écologique dans la proche périphérie d'une petite ville de province. Le site en question a une histoire - et c'est une des fonctions importantes de la participation que de réinscrire l'environnement dans l'histoire des gens - puisqu'il a été visé comme site de réalisation d'une route de contournement de la ville. Les habitants s'y sont opposés et l'affaire est pendante. Se saisissent-ils avec opportunisme du PCDN pour réactiver leur résistance ? Peut-être, ou bien ce combat les a soudés et identifiés à leur sentier...qui est une ancienne voie de chemin de fer aujourd'hui déclassée et qui a aussi des fonctions pratiques puisqu'elle permet aux enfants de gagner l'école par une voie sûre et qu'elle garantit la quiétude du quartier. Il y a donc sans doute un mélange d'identité d'un quartier et de raisons pratiques à ce souci des habitants pour leur "environnement". Pourtant il va devenir bien plus, un sentier écologique, un élément du réseau écologique communal.

Ce que va précisément produire l'action collective, dans le cadre de cette procédure, c'est une série de transformations qui sont rendues nécessaires par le projet lui-même et qui vont non seulement transformer le projet, mais aussi les acteurs, le collectif, et l'environnement lui-même.

Le résultat en effet, c'est que ce sentier va non seulement être protégé pour ce qu'il est pour ces habitants-là, mais ce qu'il va devenir :

- d'abord un sentier de proximité pour d'autres usagers (maison de retraite voisine, home d'handicapés),
- ensuite un élément du réseau autonome des voies lentes qui prétend, dans toute la Région, créer un réseau de communication pour les usagers (piétons, cyclistes, cavaliers) exclus des routes nationales,
- un sentier de découverte des zones humides, celles-ci étant *redécouvertes* pour la cause et notamment un élément de liaison fonctionnelle entre elles ; pour cela, il faudra modifier quelque peu le tracé;
- un élément de liaison possible entre les deux Zones de Protection Spéciales qui au Nord comme au Sud de la commune ont été désignées au titre de la Directive Oiseaux.

En d'autres termes, à partir de cet élément ponctuel, et pour donner du poids à leur projet et leur action, les promoteurs de la protection du sentier se sont faits protecteurs des oiseaux migrateurs en même temps que défenseurs du tourisme et de la mobilité "durable". Cet exemple est ici très schématisé mais il illustre le processus de construction d'un environnement qui doit sa durabilité à l'élargissement des intérêts associés, à leur combinaison dans un projet où l'environnement des uns et des autres sont connectés et non superposés.

### *les conditions d'une biodiversité prise en charge*

Un résumé aussi sommaire cache évidemment l'ampleur du travail de fourni qui a été nécessaire à l'élaboration de ce projet, les multiples modifications qu'il a connues, les désaccords et les reconciliations par lesquels il est passé. Ce qui est à souligner ici, ce sont les conditions (liées à l'action collective) qui ont rendu possible un projet réellement *multifonctionnel* puisque ce sentier associe et mélange allègrement des préoccupations de loisir, de nature, de tourisme, de confort et d'image de marque de la commune.

C'est d'abord un *travail d'association* qui est suscité par la procédure du plan communal de développement de la nature. Ce travail d'association consiste pour les acteurs à chercher, par essais et erreurs, propositions et contre-propositions, négociations et discussions, à s'associer d'autres acteurs et d'autres intérêts à leur projet. Dans ce travail d'association les promoteurs ne craignent pas de combiner des intérêts complètement différents, aussi hétérogènes que des intérêts politiques pour le tourisme et des intérêts naturalistes pour telle espèce d'oiseaux.. Progressivement, à chaque fois qu'un acteur nouveau est intéressé, le projet se transforme, s'élargit, concerne d'autres "fonctions", se modifie sur la carte et dans la tête des gens. Ce travail d'association est rendu possible et même nécessaire par deux dispositions de la procédure : faire des projets en partenariat (donc s'associer à d'autres) et soumettre son projet au forum local de manière à vérifier la compatibilité du projet avec d'autres, à chercher d'autres alliances au risque de rencontrer des oppositions nouvelles. L'alternance est

permanente, dans ce travail d'association, entre un travail en réseau qui cherche et établit de nouvelles connexions, et un travail politique (en forum) qui cherche à valider l'intérêt des propositions devant les autres acteurs et en particulier les autorités communales.

C'est aussi un travail de *conception* d'un projet qui suppose de disposer de *catégories* de pensée de la réalité. C'est ici que les connaissances scientifiques, les catégories de l'écologie du paysage interviennent : elles donnent en effet un langage pour penser les espaces et les liaisons entre eux : telle zone humide peut constituer une réserve et donc devenir une zone centrale du réseau, telle autre catégorise en zone de protection spéciale jouit d'une protection virtuelle et le sentier peut les relier. Ceci suppose évidemment une certaine souplesse dans l'appréciation écologique : telle zone qui, isolée, n'aurait qu'un intérêt secondaire, devient un élément important d'un réseau qui se construit exactement comme une petite ville située au nord de nouvelles voies de communication acquiert une importance "stratégique".

Un élément-clé de cette dynamique collective n'est pas seulement d'associer des intérêts différents comme ceux des touristes et ceux des oiseaux (toutes espèces migratrices et non représentées comme telles), mais aussi de combiner des *savoirs d'ordres différents* : connaissances administratives des normes légales, connaissances scientifiques de l'écologue bien sûr, mais aussi connaissance des lieux, des pratiques traditionnelles, et connaissances techniques quand il faut élaborer un projet de passerelle sur la rivière et le rendre compatible avec les normes d'urbanisme et les budgets de la commune... Les forums des PCDN ont en propre d'associer des experts scientifiques, des habitants et des associations, et des fonctionnaires tant locaux que régionaux à la discussion, et cela dans des secteurs différents : ceci permet de mettre en communication des savoirs différents mais qui peuvent être connectés dans des projets.

#### *interprétation*

Un dispositif comme celui des PCDN fait une large place à la participation des acteurs, à titre principalement volontaire en leur ouvrant un espace de travail. Ce dispositif ne produit pas un cadrage précis de l'action sinon en mettant en place, à la disposition des acteurs, un certain nombre de ressources et un cadre procédural qui définit comment "s'y prendre". La porte est alors ouverte à une diversité d'initiatives qui, chacune, vont partir de leur cadre d'action propre, de leurs conceptions normatives et de leurs préférences. Mais dès lors qu'il s'agit de biodiversité et de nature, un horizon est donné à l'action, un champ d'action est défini auquel les acteurs sont appelés à se relier.

Comme la procédure prévoit à la fois une manière de définir des projets (partenariat) et de les valider (en forum), l'action se trouve poussée vers un travail d'association avec d'autres. En s'associant avec d'autres, chaque acteur ne fait pas seulement des compromis ou des arrangements ponctuels, il élargit son champ d'action et prend en compte des intérêts qui peuvent être compatibles avec les siens. Il reformule son projet qui n'est d'ailleurs plus seulement le sien, mais devient celui d'un collectif plus large. Cette dynamique est tout à fait analogue à celle décrite dans le chapitre précédent : l'association, quand elle est forcée par des procédures ou des exigences politiques, transforme à la fois les normes et le contenu des projets. On n'est donc ni dans l'adhésion unanime et mimétique à un seul projet légitime (la communauté), ni dans la coexistence réglée (le contrat ou le marché) d'activités indépendantes les unes des autres. On est plutôt dans une sorte d'intermédiaire où les individus et les groupes, sur base d'une visée commune, interprètent chacun à leur manière un territoire qu'ils reconnaissent comme commun. Ils dépendent les uns des autres pour réaliser leur projet propre, ils s'associent.

#### *double système et double reconfiguration: écologique et social*

Nous faisons alors l'hypothèse que ce que produit ce processus (illustré par le cas du sentier-réseau), c'est la construction d'un double "système", à savoir un système écologique et un système social correspondant susceptible d'assurer sa gestion tout en bénéficiant de ses bienfaits. Le terme « système » ne doit pas faire illusion : il n'y a pas un et un seul système écologique qui est serait clos et isolé du reste du monde pour être protégé ; au contraire, le sentier est bien un sentier - réseau, qui connecte des zones humides, des quartiers, des vols d'oiseaux et des déplacements touristiques ou d'écologistes. Mais il y a un système écologique dans la mesure où il y a un certain nombre d'éléments qui, dans leurs relations fonctionnelles, font pour l'écologue sens. De même, il n'y a pas UN système social

en ce sens que nous n'avons pas non plus une communauté fermée qui vivrait sur cet espace de manière autarcique et auto-administrée, mais nous avons bien un certain nombre d'acteurs, locaux, régionaux, nationaux, qui coordonnent leurs actions et leurs activités en relation avec ce sentier-réseau. Autrement dit, ce qui est à gérer ce n'est pas d'un côté la nature et d'un autre côté la société, mais des ensembles partiels de relations entre éléments de nature et agents humains et dans chacun de ces ensembles, la nature est chaque fois différente.

C'est bien pourquoi nous préférons parler de reconfigurations partielles de systèmes qui le sont tout autant. Ce qui se reconfigure dans ce processus, ce sont à la fois les connaissances et les règles qui organisent les comportements, et, au-delà, les identités mêmes des espaces et des acteurs qui sont engagés dans cette activité.

Donnons quelques exemples de telles reconfigurations issues de ces expériences locales de protection de la biodiversité.

#### *Reconfiguration d'un système de gestion*

Dans le cadre d'un PCDN, un étang artificiel, construit à l'origine pour réguler le débit d'une rivière, est identifié comme site de protection car cette étendue d'eau abrite aussi des oiseaux migrateurs, mais c'est aussi un site apprécié des pêcheurs locaux. Trois usages, trois types d'intérêts pour un site, mais aussi trois optiques de gestion différentes. Le propriétaire du site est l'administration de l'eau, mais ne disposant pas d'agent technique local, elle confie la gestion de sa propriété à la commune qui, en échange, dispose du droit de pêche. La commune cède ce droit à une association locale de pêcheurs. Elle tient à cela car la pêche est un loisir populaire. Mais le forum local de la nature permet aux ornithologues de proposer de classer cette zone comme « zone humide d'intérêt biologique », ce qui déplacerait la gestion vers l'administration de la conservation de la nature qui elle dispose d'agents de terrain. Les hydrauliciens sont réticents car ils craignent de voir la fonction hydraulique (protéger contre les crues) passer au second plan. La commune peut aussi craindre l'exclusion de la pêche que les ornithologues n'apprécient guère. Conflit d'usage ? Priorités différentes de gestion ? Bien sûr. Mais ce que va permettre un long débat, c'est deux choses. D'un part l'autorité supérieure va finalement trancher en faveur du classement du site. Mais il instaurera en même temps un comité de gestion dans lequel la commune et l'administration hydraulique seront présentes. Et les acteurs ainsi réunis trouveront des solutions techniques pour élargir la zone de pêche, pour gérer les débits en tenant compte des périodes de nidification. Bref on a exploré d'autres espaces et on a coordonné les temps des divers usages. On est passé à une gestion mixte, multifonctionnelle ou plus précisément à un collectif mixte de gestion.

#### *Reconfiguration de site et de pratique*

Ce cas (pour un exposé plus détaillé, MORMONT et BERTRAND, 2000) illustre le processus particulièrement intéressant du passage d'un site protégé à un site multifonctionnel. La protection du site au titre de son intérêt paysager et écologique contre des implantations touristiques a interdit depuis près de vingt ans tout aménagement nouveau. L'agriculture décline et le fond de vallée se reboise au grand dam des naturalistes, des pêcheurs et du paysage qui se ferme. L'opportunité offerte à la fois par des programmes européens et par la procédure du remembrement va permettre, à travers un jeu complexe de négociations multiples, de concevoir un réaménagement du site qui articule des usages touristiques ("doux"), une agriculture extensive et une protection des ressources biologiques. Cette reconfiguration du site est aussi reconfiguration d'une série de pratiques qui doivent se coordonner, devenir compatibles et complémentaires. Mais cette reconfiguration du site n'est pas possible sur la seule base des données scientifiques ni de la seule norme légale. Elle suppose un long processus de discussion et de négociation où les engagements mutuels des acteurs (au sens de ce à quoi ils s'engagent et ce qu'ils se refusent) jouent un rôle-clé. Cette reconfiguration est bien sûr locale et territoriale, mais elle mobilise une série de ressources tant normatives, politiques et économiques qui inscrivent ce site aussi bien dans la politique agricole européenne que dans la politique touristique locale.

Ces différents exemples illustrent à notre sens clairement le fait que les reconfigurations qui s'opèrent simultanément sur les trois plans : écologique, social et économique. L'idée même de "développement de la nature" suggère peut-être maladroitement que la prise en compte de la nature passe non pas par la négation des activités humaines mais au contraire par la reformulation de celles-ci

de telle manière à constituer des "configurations" nouvelles. C'est qu'il s'agit pour protéger la nature aussi de rendre viable les activités qui favorisent cette protection qui est en même temps mise en valeur. Dans tous ces cas, la nature n'est pas une, car il y a autant de natures et d'environnements qu'il y a de manières de les relier à des pratiques sociales. Le site de F est réellement protégé non parce qu'il est isolé, séparé et constitué comme un et unique, mais au contraire parce qu'il est multiple et relié à plusieurs types de pratiques. Ce qui assure sa "protection" comme telle est le "réseau"<sup>18</sup> des relations qui articule cette multiplicité. Et la participation intervient, nous semble-t-il, comme ce qui permet, transversalement aux secteurs d'activité, de constituer ce "réseau".

#### *Reconfiguration d'une "politique locale"*

Dans tous les cas observés de plans communaux de développement de la nature, la politique locale est un élément-clé. Prendre en compte la nature impose en effet non seulement des reconfigurations ponctuelles de tel site ou de tel mode de gestion, mais reconfigure réellement le territoire c'est-à-dire à la fois les liens entre les activités, mais aussi la définition des objectifs poursuivis par les autorités locales. Il nous semble y avoir deux raisons à cela. D'une part une raison fonctionnelle : quand une grotte est reconnue comme un site naturel d'intérêt majeur alors que la commune avait sur elle un projet de développement économique, les acteurs sont amenés à repenser le lien entre ce développement et la conservation. Il faut assurer une cohérence, et la perspective sur l'avenir se transforme en intégrant la nature dans l'économie locale. Mais il y a une autre raison, peut-être plus fondamentale, c'est que la prise en compte de la nature, ou de la ressource en eau, est projetée dans le temps, car les acteurs qui élaborent des projets comme ceux-là veulent les voir durer : ils se projettent dans le temps. Ce faisant, ils ont nécessairement besoin d'assurer la stabilité des liens qu'ils ont construits, et cela ne peut se faire qu'à travers des engagements que doivent prendre des autorités. S'agissant de territoires, l'autorité est d'abord l'autorité locale, la commune qui doit s'engager par exemple à ce que le tourisme à développer sera bien compatible, à l'avenir, avec les exigences du projet. Cela peut se faire par des normes (des prescriptions d'aménagement par exemple), mais les normes portent sur ce que l'on connaît, sur ce qui est prévisible.

La fonction des « chartes » apparaît alors comme centrale. Ce sont généralement des documents qui énoncent des principes, des objectifs généraux et pas seulement des programmes d'action. Elles peuvent apparaître comme de l'ordre du discours, ne formulant que des généralités un peu conventionnelles, mais elles ont aussi pour effet de constituer à la fois un groupe (les titulaires énonciateurs et destinataires en même temps) et un cadre de référence pour l'action future. Elles ont bien le sens d'un engagement collectif dans lequel il est impératif que des autorités légitimes soient parties prenantes. On rejoint alors la démocratie classique dont les instances légitimes viennent à la fois réunir et institutionnaliser dans cet engagement le travail dispersé et foisonnant des multiples acteurs.

Il y a donc aussi reconfiguration politique en ce sens que, presque subrepticement, la manière de faire une politique locale se modifie. Ce qui était souvent de l'ordre de l'action administrative (étudier une question, élaborer un projet, préparer des dossiers techniques, proposer une décision) sous l'autorité d'un élu se déplace dans un espace « public » (hors administration et hors politique) pour revenir ensuite dans l'espace proprement politique sous forme d'engagements et de décisions dont on a testé la validité et qu'on a confrontés à de multiples acteurs et pouvoirs de décision. Le rôle du politique n'en est pas vidé de sens, car il revient alors à l'élu de sanctionner les orientations ou les décisions à travers des normes.

Si nous résumons ce chapitre, nous avons mis en évidence trois points cruciaux. En *premier lieu* nous avons montré l'importance du cadrage de l'action.

En *second lieu* nous avons montré que c'est la circulation des questions qui, portée par la dynamique de participation, permet

---

<sup>18</sup> On entend ici par réseau l'ensemble des liens qui assurent par exemple la compatibilité d'une activité agricole avec un projet de protection d'un habitat : ce lien s'opère notamment dans un "cahier des charges" des pratiques agricoles définissant des dates de fauche, des qualités d'engrais, des taux de chargement de bétail à l'hectare et des compensations financières. Sur cette notion de réseau voir LAW, 1994 et pour une analyse de la protection de la nature en ces termes, voir MOUGENOT ET MORMONT, 1999a.

En *troisième lieu*, nous avons insisté sur l'idée que la prise en compte simultanée d'exigences économiques, sociales et environnementales s'opère en fait par des processus de reconfigurations locales qui réorganisent les pratiques et les liens entre pratiques. Ces reconfigurations sont paradoxales : d'un certain point de vue, elles supposent que de nouveaux objets soient "construits" comme s'ils étaient des "systèmes" (bassin versant, réseau écologique, site protégé) mais d'un autre côté, l'analyse de ces processus montre que les actions réelles (un sentier nature, un site réaménagé, un programme de lutte contre les inondations) sont au contraire des réalités très hétérogènes, éclatées en différents champs de pratiques économiques, sociales ou environnementales qui ont leurs propres normes, leurs propres exigences, leurs propres savoirs. La stabilité des nouveaux objets ainsi constitués est alors soumise à deux conditions différentes : que chaque composante soit viable, que les liens entre composantes soient stabilisés.

La notion de durabilité s'éclaire alors et peut s'exprimer comme un équilibre entre la dispersion et la condensation. Un bassin versant est largement ouvert sur l'extérieur à travers les multiples activités socioéconomiques qu'il supporte et qui le valorise: il est ainsi dispersé. Mais ces activités interagissent, elles se condensent dans une série aussi nombreuse d'interactions locales. Il y a tension inévitable entre les deux mouvements qui s'alimentent l'un l'autre. La durabilité n'est ni du côté de la dispersion, ni du côté de la condensation. Elle suppose plus exactement que soient maintenues l'une et l'autre, que la valorisation des ressources ne diminue pas la capacité de reproduire ces ressources, que la protection n'empêche pas la mise en circulation.

### **3.3. la participation comme dispositif**

La participation est souvent vue comme un processus politique et alors rapprochée d'une sorte de démocratie directe. Cette optique correspond bien au ~~voeu~~ des populations qui protestent contre un projet et revendiquent d'être écoutées, consultées ou même associées aux décisions. Cette vision n'échappe pas à certaines critiques : les riverains ne sont pas les seuls concernés, la participation permet à certains groupes ou intérêts minoritaires de prendre le dessus, la légitimité du politique doit rester première. Nous pensons avoir éclairci ce débat sur un point crucial. Il ne faut pas envisager la participation sous le seul angle de la démocratie : au contraire la démocratie, comme la biodiversité, doivent rester des « références » et non être identifiées à des procédures ou formes institutionnelles. La participation doit être vue comme une méthode qui permet de faire circuler des problèmes, des questions. Et c'est cette circulation qui permet de savoir qui est concerné, quelles normes sont pertinentes, quelles connaissances sont disponibles. Il y a démocratie non pas dans une procédure formelle ou informelle, mais dans un processus de circulation qui permet de ne pas ignorer aucun des intérêts en cause, aucune des discussions nécessaires, aucun des aspects pertinents.

Le rôle des institutions et des procédures est alors de permettre cette circulation et les multiples reformulations d'une question. Nous parlons alors de dispositifs<sup>19</sup> participatifs pour désigner ces formes d'organisation qui permettent cette circulation. En matière de développement durable, les dispositifs ont à prendre en compte non seulement les hommes mais aussi les objets, les territoires, les rivières...

#### ***33.1. la logique politique : construire des accords***

Comment se construisent des accords sur ces reconfigurations ? Quel est le processus qui permet de produire puis de stabiliser de nouveaux ensembles dont nous avons vu qu'ils sont à la fois hétérogènes et partiels ?

#### **Réseaux, forums et institutions**

Les dispositifs observés se caractérisent tous par l'existence d'un forum de délibération qui est considéré comme l'instance centrale de participation. Le forum joue un triple rôle : en premier lieu, il traduit, dans sa composition, le cadrage de l'action car, en accordant une place à divers représentants d'intérêts ou de préoccupations, il objective les dimensions du problème. Le comité de rivière donne

---

<sup>19</sup> La démocratie classique se traduit aussi dans une série de dispositifs aussi bien sociaux (les partis, les règles) que techniques (l'élection suppose un dispositif technique qui va de l'isoloir au comptage des votes).

ainsi une place aux diverses catégories d'usage de la rivière, aux différents gestionnaires ; en second lieu, il tient un discours, largement performatif, en énonçant des objectifs, des catégories : il fait exister le bassin versant en en parlant et en le reliant à des problèmes, des enjeux, des connaissances qui ont un sens les uns par rapport aux autres ; cette performance est aussi mise en relation car elle ne fonctionne que si ce discours est repris par les protagonistes comme un discours qu'il relie aux leurs ; enfin le forum est un lieu « politique » qui, au cours du processus, va sanctionner. On l'a dit, le forum joue ici le rôle de première institutionnalisation des projets, des propositions en vérifiant que chacun est acceptable pour tous. La norme du consensus est très forte dans ces forums. On joue rarement de la règle de la majorité, mais on vérifie, consensus oblige, qu'il n'y a pas d'objection majeure, même d'un acteur minoritaire.

Ce dernier rôle du forum – sanctionner des projets – implique bien que ces projets sont produits ailleurs. C'est qu'il y a un autre « niveau » de l'action, celui qui existe parfois sous forme de groupes de travail, de commissions, mais l'action s'étend toujours au-delà des « formes ». Il y a en fait un travail qu'on appellera de réseau. Il consiste en discussions, négociations sur des objets partiels ; les inondations, les stations d'épuration des campings, la réglementation de la pêche ou des kayaks ; ces objets partiels sont toujours des objets qui correspondent à des « pratiques » identifiées, à des problèmes « concrets » à propos desquels des acteurs tentent de trouver des accords ou des propositions satisfaisantes. Ce sont aussi des groupes porteurs de projets nouveaux. Bref, ce sont toujours des objets sur lesquels les connaissances tacites des acteurs de terrain sont indispensables pour comprendre les situations et trouver des arrangements qui sont parfois particuliers et parfois généraux. Ce travail en réseau fait donc circuler les questions vers le plus local, le plus particulier, le terrain comme disent les acteurs. C'est là que peuvent se produire des innovations : en mettant ensemble, écologues, agriculteur, pêcheurs autour d'un bras mort de la rivière, on peut concevoir un réaménagement qui satisfasse les trois, notamment parce que les stratégies de chacun se sont explicitées... Mais ces innovations ou ces arrangements ne sont pas que particuliers. Ils remontent vers le forum.

La fonction politique du forum est fondamentale. On l'a montré dans un cas exemplaire (MORMONT et BERTRAND, 2000), la procédure qu'implique le forum importe. Dans la tradition politico-administrative, l'agent technique ou le porteur de projet est toujours amené à négocier tout ou partie de son projet avec des partenaires publics et privés et à réaliser des compromis. Mais cette négociation est généralement privée, discrète sinon secrète ; c'est quand toutes les négociations particulières ont abouti et que le projet répond aux attentes du commanditaire qu'il est soumis à décision, voire à consultation. Le cas du remembrement d'un site protégé a montré que cette manière de faire peut conduire à l'échec pour plusieurs raisons ; soit des acteurs intéressés n'ont pas été consultés, soit des conséquences non vues du projet resurgissent plus tard, soit la confiance dans le promoteur manque. Au contraire la dynamique du forum, en appelant au consensus sur chaque projet issu d'un réseau, impose une double vérification : de la compatibilité du projet avec tous les autres dans le cadre invoqué par le forum, c'est la règle du consensus qui la porte, c'est le dialogue local qui procède à cette vérification ; la deuxième vérification est celle de sa conformité à des ordres supérieurs de norme. Cette deuxième vérification porte alors la question hors du forum, vers les compétences des autorités locales ou supérieures. S'engage alors un autre dialogue, à propos des normes plus générales et ou des engagements autres de ces autorités.

Cette dynamique n'est pas une simple vérification de conformité elle peut conduire à réinterroger la pertinence des normes ou des politiques locales. Elle peut conduire à reformulations des modes de gestion, de la distribution des responsabilités voire à la révision des politiques régionales. C'est ici que très souvent les dispositifs participatifs se heurtent à des difficultés, chaque fois que les autorités locales ou supérieures se refusent à trancher ou à arbitrer les conflits.

### **Susciter des engagements**

Accords ou désaccords ne se résolvent pas seulement par des normes ou des négociations. Réseaux et forums tiennent aussi leur efficacité de ce qu'ils permettent de mobiliser, nous l'avons vu, les connaissances tacites des personnes et des groupes, mais aussi les engagements des personnes et des institutions dans l'action. La notion d'engagement doit être précisée. Dans le langage de SEN l'engagement est un rapport à un être qui établit une obligation à son égard indépendamment des

avantages qu'on peut en retirer. Comme cet économiste le dit clairement, il n'est pas douteux qu'un tel rapport ne peut pas être généralisé, mais il est aussi probable que l'économie ne peut ignorer ce type de rapport sans lequel, dit-il et nous le soulignons, les rapports de travail seraient difficiles à comprendre. Nous pouvons faire ici le lien avec les corporations de Durkheim puisque celui-ci voyait dans les organisations professionnelles des organisations qui avaient de l'autorité et de la permanence précisément du fait que, en socialisant les individus, elles créaient entre eux et elles, des rapports d'identification et nous dirons d'engagement tels qu'une confiance, qu'un crédit leur est donné par les individus.

L'engagement a donc une double dimension. D'une part il est, entre l'individu et un être (nature, personne, profession, activité), un rapport d'obligation indépendante de calcul parce qu'il s'agit d'être, et donc d'identité : la responsabilité découle de l'identité si bien que la perte de cet être porte atteinte au moi. Mais ce rapport est toujours aussi rapport aux autres, en ce sens que cet engagement doit être reconnu, pris en compte, inséré dans le rapport à autrui. L'engagement d'une association à l'égard d'un espace naturel fait partie de son identité mais elle l'autorise à se voir reconnue pour la responsabilité qu'elle assume. Il y a donc, dans les rapports sociaux, un type de relation fondée sur l'engagement et ces rapports créent un monde qui est prévisible de par la confiance que ces engagements créent. L'engagement politique et même les comportements de vote (PIZZORNO, 1986) se laissent mieux interpréter en termes d'engagement qu'en termes de calcul précisément parce qu'on est dans un monde d'incertitude où ce sont les valeurs (Ibidem) qui créent la sécurité.

Quand le plan de réaménagement d'un site est élaboré, il comprend non seulement des mesures techniques et des transactions marchandes ou contractuelles ; il comprend aussi des hypothèses sur les identités des participants. Il suppose par exemple que l'agriculteur va se comporter en bon gestionnaire des prairies extensives, que les pêcheurs prendront soin des berges. Tout cela peut être traduit dans des normes et parfois contrôlé. Mais ce que décidera la commune dans les années à venir est peu prévisible et peu contrôlable : il faut le traduire en termes d'engagements qui peuvent être formulés dans une charte, dans des déclarations. La force de ces engagements est généralement qu'ils sont réciproques, qu'ils se répondent mutuellement et qu'ils nécessitent des mises en scène, une certaine publicisation.

Le forum local ou territorial a donc aussi pour fonction à la fois de susciter des engagements et de les rendre publics dans un espace de communication<sup>20</sup> ..

### **le moment de l'objectivation : la dimension technique et l'accord collectif**

Les engagements ne peuvent cependant rester dans le seul ordre du discours et de la communication sociale. Ils doivent ensuite être stabilisés, objectivés et être dotés de repères techniques et pratiques qui orientent l'action. C'est pourrait-on dire le moment de l'objectivation de l'action collective dans des instruments, souvent des objets matériels, cartes, plans, dispositifs techniques, ou schémas d'action qui, dans le cours et au terme de l'action, vont stabiliser l'action collective dans un résultat qui fait accord.

Comment l'accord peut-il être atteint ? La difficulté consiste à comprendre quels sont les facteurs qui arrêtent les controverses et la circulation des questions, l'exploration des alternatives. Il nous semble possible de définir les situations d'accord par trois composantes.

- a) l'objectivation "technique" dans un document (carte, cahier des charges)
- b) la traduction des engagements dans ce document technique
- c) la caution politique ou normative

Soit le cas d'un site protégé par un classement au titre de site paysager et écologique. Le classement a été obtenu pour empêcher le développement d'un tourisme anarchique, mais le classement n'empêche pas une dégradation du site du fait du déclin agricole et du reboisement de la vallée. Grâce à des aides

---

<sup>20</sup> HABERMAS (1997) a bien défini cet espace public bien qu'en le traitant comme lieu d'échanges d'opinion, alors que nous pensons qu'il s'agit plutôt d'engagements que d'opinions. Il souligne bien la difficulté (page 388-389, op.cit.) d'analyser un niveau de discours qui n'est ni celui des échanges quotidiens, ni celui des disciplines spécialisées précisément parce qu'il met en communication ces deux mondes.

européennes, une agence régionale entreprend un réaménagement du site grâce à une procédure de remembrement qui permet des rachats et échanges de terrains, en même temps que la réalisation d'infrastructures touristiques légères et de travaux de restauration écologique. Le projet d'ensemble est négocié avec chaque partie individuellement, c'est-à-dire avec tous les propriétaires (agriculteurs, forestiers, habitants du village, etc.). Le projet suscitera pourtant les protestations des associations environnementalistes sur un point apparemment technique, la largeur des routes. Ces associations y voient la possibilité ou la volonté cachée de développer un tourisme motorisé incompatible avec la vocation du site. Un long processus de mise en cause aboutira à rouvrir toutes les négociations jusqu'à un nouvel accord sur un nouveau plan d'aménagement. L'accord se fait donc bien sur ce document technique, car c'est la carte (le plan des travaux) qui délimite les acteurs engagés et les enjeux pris en compte. Le combat entre tourisme vert et tourisme industriel ne cesse pas pour autant, mais il est mis hors jeu en ce qui concerne le site en question. L'intermédiaire technique délimite donc ce qui est en jeu et en débat.

Mais les composantes techniques (comme la largeur des voiries) sont objet de désaccord et puis d'accord parce qu'elles permettent de concrétiser et stabiliser les engagements et les anticipations des acteurs : il s'agit donc bien de ce qui lie les acteurs les uns aux autres dans la nouvelle configuration du site. Les chemins sont conçus comme un compromis technique entre forestiers, agriculteurs et tourisme de telle manière qu'ils sont réellement ce qui constitue le collectif de gestion du site.

Enfin l'accord se réalise aussi parce que les différentes autorités (depuis l'Europe jusqu'à la commune) sont engagées explicitement, chacune avec leurs propres normes, et donnent ainsi une caution politique au projet : elles ont accepté d'être comptables, capables de rendre compte du projet face à leurs propres normes de politique environnementale, de politique agricole, de politique de développement.

L'accord se fait donc, dans la ligne de cette analyse, quand on peut matérialiser les engagements normatifs des autorités, les demandes des acteurs privés et associatifs dans un document (qui pourrait être aussi une norme technique, un cahier de charges) de manière à stabiliser un micro-système (un site et ses usages) et constituer ainsi un collectif de gestion. Ce collectif n'est pas seulement constitué précisément des acteurs locaux, il est aussi constitué des institutions qui, à travers le document technique, se sont engagées tant financièrement que par des normes dans le projet.

On voit bien ici que c'est la circulation de la question dans les différentes sphères qui a permis d'éclaircir les implications de chaque acteur à l'égard du site. Que cette circulation permet à chacun de redéfinir sa propre implication et de re définir sa relation aux autres : la commune, par exemple, n'accepte de s'engager que parce que des agriculteurs, soutenus par des subventions européennes, s'engagent eux-mêmes à des pratiques extensives et d'entretien de la nature, que celles-ci sont acceptées parce qu'elles permettent des compromis avec naturalistes et pêcheurs, etc.

On obtient alors une réelle reconfiguration du site, tant matérielle que sociale.

### **33.2.à quelles conditions la participation agit-elle ?**

A quelles conditions la dynamique participative se développe-t-elle ? Y a-t-il des conditions "structurelles" au développement de pratiques participatives ? Il y a, dans la littérature, nombre d'études qui portent sur les formes organisationnelles à donner aux pratiques "participatives". L'essentiel de cette littérature est tirée d'études de cas et de "success stories". On peut citer a contrario un certain nombre d'études qui, toujours sur base de cas d'étude, montrent les impasses de la participation (voir par exemple Hajer, Godard et al.). Sans résumer ici cette controverse, nous voudrions insister sur le fait que la plupart de ces études raisonnent sur des formes organisationnelles et non sur des processus. Or les formes organisationnelles ne résolvent rien du fait que toute forme d'organisation peut se fermer et limiter la représentation (en excluant certains acteurs) ou adopter des normes qui ne peuvent valoir que comme arrangement particulier. Nous raisonnerons donc sur le principe central de notre analyse, à savoir la circulation des questions dans l'espace social en nous interrogeant toutefois sur la manière dont se clôturent les débats et les discussions.

#### **Une norme d'information**

La première condition est évidemment que les moyens de faire circuler les questions existent. Ces moyens de circulation sont de plusieurs ordres et ils entretiennent des rapports étroits, dynamiques.

Dans toutes les actions collectives de participation, on sait bien que l'arme la plus souvent utilisée par les opposants est l'arme juridique et qu'elle porte le plus souvent sur les procédures. Face à une décision qui les heurte, habitants, riverains et environnementalistes vont vérifier le respect des procédures d'évaluation, de consultation, les délais à respecter, bref tout ce qui peut retarder la décision, tout ce qui permet de la remettre en discussion aux différentes étapes de son élaboration. Ils s'appuient pour cela sur des droits qui, suite à leurs luttes mêmes<sup>21</sup>, ont été reconnus : droit à l'information, droit à la justification des décisions, droit de consultation.

C'est évidemment une première condition à cette circulation que l'information soit disponible et que les promoteurs soient tenus de la rendre publique au moins sous certaines formes (rapports non techniques). La publicité de l'information permet alors de la faire circuler et de la passer au crible des conditions normatives et cognitives.

#### **Une norme d'application des normes**

Une seconde condition d'ouverture de ces actions collectives est que les normes soient ouvertes à la discussion pour tout ce qui concerne ce que certains nomment les normes secondaires d'application. Les sociologues du droit montrent en effet qu'une norme nécessite toujours des normes secondaires du fait que la norme ne peut énoncer toutes ses conditions d'application. C'est encore plus vrai des politiques qui dessinent quelquefois des objectifs précis et quantifiables, mais laissent aux acteurs administratifs le soin de définir comment atteindre ces objectifs, comment négocier la mise en œuvre dans le temps et dans l'espace.

Très souvent, dans nos systèmes politico-administratifs, les manières de traduire les politiques sont négociées avec quelques acteurs et ensuite traduites en normes techniques. Les lois sont déclinées en décrets ou circulaires d'application. Or c'est ce moment du processus qui est crucial. Sans généraliser ici, il semble qu'un degré d'incertitude est présent dans toute norme ou toute politique : c'est à la fois l'incertitude de l'efficacité des modalités d'application et l'incertitude de l'acceptabilité de la norme pour ceux à qui elle s'applique. Plus ces incertitudes sont grandes, plus la norme est contestable et sera difficilement appliquée sauf par l'imposition.

Les moyens de réduire cette incertitude sont connus : ils consistent à développer des méthodes techniques d'évaluation d'un côté et des moyens de communication et d'incitation de l'autre côté. S'agissant d'implanter une station d'épuration, on peut développer des méthodes de choix de

---

<sup>21</sup> En Wallonie, la première législation imposant une concertation avec les associations à l'occasion de projets d'aménagements date des années 70 en réponse aux nombreuses oppositions aux implantations touristiques en milieu rural : la législation sur les études d'incidence a repris cette procédure en application de la directive européenne sur les études d'impacts.

localisation (multicritères par exemple) et des moyens de persuasion des riverains (voire des incitants ou compensations). Ces méthodes s'avèrent coûteuses<sup>22</sup> et pas toujours efficaces dans la mesure où elles ne peuvent clore toutes les controverses.

Le passage par l'action collective peut être une alternative dans la mesure où les acteurs peuvent s'approprier la norme, recevoir des incitants à agir collectivement et ainsi produire eux-mêmes la forme concrète dans laquelle la norme se concrétisera. Mais cela suppose effectivement que les autorités distribuent ou mettent à disposition des acteurs des ressources pour l'action et notamment des ressources cognitives.

### **Une pratique scientifique ouverte**

Une troisième condition de circulation est en effet de délier la science de la décision. La décision politique s'appuie en effet le plus souvent sur des données scientifiques qui la justifient vu que l'action de l'Etat ne peut supporter d'être inefficace. Or dans les situations d'incertitude, il est plus commode de réduire celle-ci en énonçant des normes techniques qui peuvent se parer de la science ou de l'expertise. On lie alors fortement la décision et la connaissance : le choix de localisation est optimal compte tenu des trois paramètres pris en compte, le modèle hydrologique de la rivière dit que la crue peut être contenue par un barrage de X millions de m<sup>3</sup>...

Mais l'action collective est aujourd'hui de plus en plus capable de mobiliser des compétences pour déconstruire ces normes et on se heurte alors à des polémiques autour de controverses scientifiques réelles et parfois supposées.

Or dans de nombreux cas, et ce sont eux qui nous intéressent d'abord ici, les défis tels que le climat, la biodiversité, voire la protection des ressources en eau sont des défis qui ont été mis au jour par des connaissances scientifiques mais pour lesquels la science et la technique ne sont pas toujours capables d'indiquer les stratégies les plus efficaces, les moyens le plus sûrs, ou plus simplement de traduire en termes localement univoques la meilleure décision.

Si chacun peut être convaincu par les scientifiques qui parlent de l'érosion de la biodiversité, il est plus difficile de dire, localement, quelles espèces doivent être protégées, et encore plus de déterminer clairement les moyens de cette protection. Il est alors fréquent de se rabattre sur ce qui est connu, sur les réserves naturelles existantes, sur les espèces déjà protégées, bref sur des ensembles, normes et de savoirs qui sont stabilisés. On cherche alors à étendre leur force et leur emprise sur le territoire. S'agissant des ressources en eau, n'est-on pas tenté d'accroître le développement de techniques existantes comme l'épuration des eaux domestiques plutôt que de développer des stratégies préventives ?

Nos études de cas montrent de différentes manières qu'en déliant cette relation entre science et décision, on peut ouvrir un espace d'action collective de prise en charge de ces défis. Cela suppose une triple démarche :

- d. d'une part de considérer la science comme une ressource pour l'action collective et non comme la source d'un savoir immédiatement transformé en norme
- e. d'autre part de disposer de scientifiques de terrain capables de mener des études concrètes, locales en adaptant les résultats aux exigences des partenaires de l'action; cela suppose qu'ils prennent en compte les connaissances profanes, les connaissances d'autres disciplines;
- f. et finalement cela suppose des lieux et des pratiques d'échange entre connaissances scientifiques et techniques d'une part et pratiques de gestion d'autre part. Se dégagent alors des possibilités d'innovation ou au moins de recombinaison des savoirs et des pratiques.

Mais plus fondamentalement, cela suppose que des *concepts médiateurs* soient élaborés. Le concept de réseau écologique (MOUGENOT ET MELIN, 2000) est un tel concept dans la mesure où il permet de relier des pratiques ordinaires (de protection d'espèces, d'espaces et même de pratiques quotidiennes) à des modèles scientifiques tout en fournissant un cadre d'action.

---

<sup>22</sup> Ne fût-ce que parce que les personnes susceptibles de compensations peuvent avoir intérêt à exagérer les nuisances pour maximiser leur compensation, mais plus souvent encore parce que l'ignorance du risque ou de la nuisance réelle la fait toujours surévaluer par les victimes.

## **La constitution d'une expérience organisée : les associations**

Toutes les conditions qui précèdent semblent faire porter la charge sur les acteurs politico-administratifs et techniques alors même qu'il jouent un rôle second dans l'action collective. Celle-ci ne peut se développer sans une certaine structuration des associations. Cela peut paraître tautologique puisque cela revient à dire que l'action collective suppose des actions collectives précédentes qui ont constitué un capital de savoir-faire, de relations, de stratégies d'action qui vont permettre aux acteurs locaux de n'être pas seuls dans l'action. Mais c'est la tautologie de toute action qui se construit que de puiser une partie de ses ressources dans son propre passé.

Le rôle des associations organisées, fédérées, est bien de mettre à la disposition des acteurs des ressources d'action : modèle de stratégie, ressources juridiques, expertises, et aussi de servir de relais vers les pouvoirs publics et les lieux de décision autant que les médias. Ce n'est pas seulement une question d'amplification de la démarche, de médiatisation de l'action. C'est aussi une question d'élargissement de l'action dont a vu qu'elle permet la généralisation des situations et un raisonnement qui se hisse à un plan plus impersonnel et impartial. C'est dire que le rôle des acteurs organisés est double; ils distribuent eux aussi des ressources et ils socialisent l'action locale, l'inscrivent dans un registre de comparaison et de cumul des expériences.

### **3.4. identification des lacunes**

Les analyses précédentes nous paraissent fournir à la fois un certain nombre d'arguments en faveur de la participation mais surtout une grille d'analyse des processus participatifs. Elles ont pourtant des limites qu'il faut discuter surtout pour ce qu'elles indiquent des travaux à poursuivre.

La première critique qu'on peut leur faire est qu'elles ne portent que sur des cas de réussite, des success stories. Il y aurait sans doute aussi à apprendre d'expériences ratées, d'échecs patents de processus participatifs. Malheureusement on ne sait jamais, quand on décide de suivre une opération, quelles sont ses chances de réussite et nous avons eu la chance de suivre des processus qui ont eu une certaine réussite. Plus forte est la critique qui dirait que nos études de cas portent finalement sur des problèmes marginaux, sans enjeux cruciaux, comme on peut en trouver dans un contexte industriel où les enjeux économique et financiers sont plus forts. Il est vraisemblable que nos cas concernent des situations où des marges de manœuvre existaient pour les différents acteurs. Mais la critique ne vaut que si on admet deux choses : d'abord que les acteurs savaient que ces marges de manœuvre existaient, or c'est souvent l'action collective qui a permis de les révéler et de proposer des solutions nouvelles, des reconfigurations. On connaît d'autres cas similaires où les affrontements ont été violents. D'autre part l'évaluation du poids des enjeux ne peut se faire abstraitement : les enjeux économiques du réaménagement d'un site peuvent être dérisoires à l'échelle de la société globale, mais ils peuvent être lourds de conséquences pour l'agriculteur du lieu. Il n'en reste pas moins qu'il reste du travail à faire pour valider notre méthode et nos hypothèses dans des contextes différents de ceux du territoire et des liens entre nature et activité économique. Les choix qui concernent d'autres échelles d'action (par exemple des enjeux de marché, comme les normes de produits, voir la première partie du rapport) posent probablement des problèmes autres et ne disposent d'ailleurs peut-être pas des conditions pour une participation réelle au sens où nous l'entendons. De tels objets supposeraient d'ailleurs des dispositifs de recherche plus forts, de longue durée.

Un second domaine de critique pourrait porter sur le fait que nous ne discutons pas la dimension politique de ces processus, que nous ne les examinons pas au plan de la légitimité politique des décisions. Il faut préciser ce point. Si nous revenons à la vision de Durkheim, nous pouvons dire qu'il existe dans nos sociétés de multiples formes de participation qui sont instituées. D'un côté il y a les formes officielles de consultation et de négociation qui sont largement dominées par les acteurs organisés (sur les modèles professionnels) de la société industrielle. D'un autre côté il y a toutes les formes plus informelles de participation qui s'exercent à travers le lobbying, la discussion informelle. Enfin il y a toutes les formes de contrats que l'Etat passe avec des acteurs privés pour réaliser des programmes divers. Toutes ces formes de participation sont considérées comme légitimes parce que l'Etat est supposé en rester le maître, l'arbitre en dernière instance et qu'est ainsi préservée la souveraineté des choix collectifs.

Nous pensons que tous ces processus de concertation, négociation, consultation ont eu leur efficacité pour résoudre les problèmes typiques des sociétés industrielles et de la négociation sociale, mais qu'ils sont aujourd'hui débordés par des problèmes qui vont au-delà des compétences des formes de représentation qu'ils supposent. Il en faut d'autres pour penser le long terme, pour gérer des biens communs, pour revoir nos rapports à la nature ou pour faire des choix technologiques. Le paradoxe qui est au cœur de la question de la légitimité de la participation est alors le suivant : aucune structure étatique (chacune étant liée à des structures de concertation professionnelle classique) n'est capable de prendre en charge ces problèmes; et aucune forme de représentation existante non plus; il ne reste alors que l'action individuelle, la protestation des personnes qui se sentent concernées, pour que l'action ait lieu. Cette apparente contradiction entre des enjeux de grande taille et des personnes, des individus comme ressorts de l'action pose effectivement la question de la légitimité.

Cette question ne peut selon nous être discutée seulement d'un point de vue théorique. Au plan empirique nous avons, pensons-nous, réussi à montrer comment l'action, dès lors que par association et opposition, elle devient collective est capable de mettre à jour les structures cachées de nos sociétés, voire de créer les conditions d'une reconfiguration des pratiques et des territoires.

La question critique, et qui suppose des recherches ultérieures, est alors celle de savoir comment peuvent se combiner des procédures participatives et des formes classiques de représentation, tant par délégation électorale que par délégation "corporative". Cette combinaison suppose-t-elle d'autres formes d'organisation, une réforme du système politique ? Voilà la question que nous laisserons ouverte.

Une troisième critique est souvent faite aux approches participatives, c'est celle de leur faible efficacité, eu égard aux urgences des décisions à prendre, par exemple eu égard à l'urgence des politiques de prévention du changement climatique. Cette critique ne nous paraît pas fondée pour deux raisons.

D'une part c'est, selon nous, par manque d'action collective que des questions comme celles-là sont négligées et non par excès. Une fois le diagnostic posé, le risque reconnu, et toujours en suivant Durkheim, il faut que de telles questions soient soumises à des processus d'action collective et non pas confinées dans le cercle des experts scientifiques et administratifs. Mais cela suppose une autre manière de concevoir les politiques publiques que nous allons expliciter dans nos recommandations.

## 4. Conclusions et recommandations

**4.1. conclusions des recherches** Pour conclure cette recherche, nous proposons de répondre à une série de questions de base que chacun peut se poser quant au rôle de la participation dans les politiques de développement durable.

### 4.1.1. Pourquoi la participation ?

La participation, vue à travers nos études de cas, s'impose pour trois raisons principales : des raisons qui tiennent aux problèmes à traiter, des raisons qui tiennent au fonctionnement de l'Etat, et des raisons qui tiennent aux structures sociales.

Quant aux problèmes à traiter, d'abord.

Nous nous trouvons, dans le contexte du développement durable, devant des problèmes où l'incertitude est forte. Cette incertitude est double. D'une part il y a l'incertitude quant aux risques eux-mêmes, quant à l'ampleur ou la nature des risques liés à l'érosion de la biodiversité par exemple. Mais l'incertitude est aussi forte quant aux mesures à prendre, aux choix technologiques à faire, à l'acceptabilité des politiques, à leur impact économique et social. Ces deux types d'incertitude réagissent l'une sur l'autre et souvent se renforcent mutuellement. Dans de telles conditions, c'est plus d'apprentissage que nous avons besoin que de politiques au sens classique, définies par des objectifs et des moyens adéquats. Nous sommes dans des situations de précaution plus que de prévision. Et ceci implique des politiques de nature différente, qui privilégient l'innovation et l'invention lesquelles ne se programment pas.

Quant au fonctionnement de l'Etat ensuite. Du fait de la spécialisation des administrations, de la multiplication des niveaux de pouvoir (du supranational au local), et du relatif affaiblissement de chacun d'entre eux, l'action publique est fragmentée, dispersée et des contradictions apparaissent sans cesse. C'est la capacité et le lieu d'arbitrage qui sont difficiles à définir et à localiser. Les tentations sont fortes soit d'un repli local ou régional (qui risque de bénéficier aux plus riches), soit d'un renforcement de l'Etat autour de tâches limitées (sécurité) avec délégation au marché de toutes les tâches. Entre les deux ne reste que la négociation sans fin, la concertation pour intégrer les politiques et refaire un Etat de coalitions fragiles et changeantes. Ces trois approches indiquent la difficulté pour l'action publique de trouver des repères stables et forts c'est-à-dire de construire des systèmes d'action. L'idée est ici de passer d'une analyse en termes de politiques de l'Etat à l'idée d'une action publique associant des acteurs multiples et construisant les problèmes autant que les solutions.

Quant à la structure sociale enfin.

L'individu se constitue comme instance de jugement et d'action, et refuse une délégation à des structures intermédiaires qui prendraient en charge de manière synthétique tous ses intérêts. Il en résulte une demande forte à l'égard des autorités en termes d'*accountability*, c'est-à-dire de justifications des décisions eu égard aux situations, mêmes les plus locales. Or les individus regroupés et associés se révèlent capables de prendre en charge non seulement leurs intérêts individuels, mais aussi des causes collectives. Ces demandes, bases de la plupart des actions collectives, accroissent l'instabilité de l'action de l'Etat, la fragilité des négociations et les incertitudes sous-jacentes. Il y a donc une demande sociale d'une action publique forte et capable de se justifier, mais cette demande

accroît la faiblesse d'un Etat de coalitions et de corporations. Il faut donc trouver d'autres procédures pour l'action publique.

#### **41.2. ce qu'elle est : une circulation**

Les approches « participatives » sont souvent l'objet d'une interprétation en termes de « communication » politique où on oppose, à la suite d'Habermas, la logique des systèmes et celle du monde vécu. Cette interprétation a l'avantage de mettre en évidence la différence qui existe entre les modes d'appréhension du monde des sciences et des techniques et ceux des populations dans leur vie quotidienne, mais elle risque de créer en même temps une distance infranchissable entre les deux. On risque alors de voir d'un côté une communication dans l'espace public et de l'autre une action rationnelle fondée sur des savoirs spécialisés. Or nos analyses montrent que l'action collective des citoyens et des profanes mobilise aussi des connaissances techniques et scientifiques pour s'opposer et pour exiger la discussion des normes qui sont à appliquer. L'action collective, parce qu'elle est circulation et association, refuse de séparer définitivement ces deux plans. Elle cherche au contraire à explorer toutes les connections possibles entre ce qui est connu, ce qui est souhaitable collectivement et ce que peuvent et veulent les acteurs.

A la suite de la sociologie des sciences et des techniques (Latour, 2000), nous pensons au contraire que toute action comme toute décision ne peut se comprendre que comme une articulation de savoirs empiriques, de normes et de formes d'engagements des acteurs. Qu'il s'agisse d'une technologie, d'un plan d'aménagement, d'un choix de localisation, ces trois éléments sont toujours présents, mais ils sont à la fois enchevêtrés et dissimulés les uns aux autres. C'est très souvent à partir de considérations très localisées et liées aux conditions immédiates de vie des populations (nuisances, usages ordinaires) que l'action collective se forme comme « protestation » ou comme projet sur un cadre de vie commun. Les dynamiques de participation, appuyées sur une série de droits individuels désormais fixés dans des réglementations de type constitutionnel (le droit à un environnement sain, le droit à l'information), trouvent là leur point de départ. Mais parce qu'elles impliquent des processus d'association pour constituer des ressources d'action, ces actions collectives constituent des démarches qu'on peut appeler *heuristiques* en ce sens qu'elles explorent, par déconstructions et reconstructions successives, par déplacements et recadrages, les liens qui sont constitutifs de la vie en société où elles créent des liens nouveaux constitutifs de nouveaux collectifs, comme on l'a montré dans différents cas.. En faisant communiquer non seulement des acteurs, mais aussi des sphères différentes, des échelles et des lieux de décision séparés, elles révèlent en quelque sorte les configurations cachées de savoirs, de normes et d'engagements qui sous-tendent les décisions aussi bien que les pratiques quotidiennes et, en même temps, elles révèlent quelquefois des reconfigurations possibles, que ce soit à l'échelle globale des grands choix techniques ou à l'échelle locale des pratiques quotidiennes.

La participation n'est pas un substitut aux modes « officiels » de prise de décision qui doivent demeurer le lieu d'élaboration des discours qui produisent les normes collectives. sinon elle érode la démocratie. Elle implique au contraire que les autorités publiques édictent des normes d'objectifs qui émanent d'une volonté politique et qui servent de référence aux actions, et de recours à ceux qui seraient exclus ou qui subiraient tous les désavantages, mais elle implique un travail de justification des normes et de leur application aux situations et ce travail de justification revient au fond à identifier les collectifs concernés.

La participation n'est pas non plus un substitut à la science et aux connaissances spécialisées. Mais elle joue un double rôle par rapport à la science : d'une part elle questionne les attendus des savoirs scientifiques, la pertinence des questions et des résultats, elle est donc une exigence de raisonner les conditions d'application de la science à des situations où d'autres formes de connaissance sont présentes.. Elle indique aussi que les connaissances sont relatives aux situations locales et que le passage de la connaissance à l'action n'est pas un passage simple sur lequel un monopole peut être exercé.

#### **41.3. comment elle fonctionne : par itérations successives**

L'insistance mise ici sur la participation comme agent d'une circulation tient d'abord à l'observation des cas étudiés. Elle est un constat. Et ce constat peut être fondé théoriquement sur le fait que nous sommes dans des situations qui sont à la fois trop compliquées pour être saisies d'un seul

point de vue, mais qui sont aussi collectives du fait que des stations d'épuration, des pratiques agricoles, des rivières ne sont pas extérieures mais constitutives du social. Risquons une métaphore. La société est comme une immense forêt ou un vaste paysage. Faute de pouvoir saisir une forêt d'un seul point de vue, il reste à la parcourir, à l'observer de différents lieux, à différentes échelles, et à rapprocher tous les résultats obtenus pour obtenir une connaissance de l'ensemble. La participation ne fait rien d'autre qu'assurer cette circulation et cette mise en relation des points de vue.

Le modèle que nous avons esquissé - en distinguant les forums de discussion, les réseaux d'action et les espaces de jugement public - est un modèle provisoire qui permet de comprendre comment cette circulation s'opère et a des effets.

Le forum - qui peut être organisé comme tel ou rester informel - est avant tout un espace de discours et de représentation autour d'un « domaine » d'action qui rassemble des acteurs intéressés à ce domaine. Ces discours et représentations permettent de créer un horizon commun et des principes généraux à travers lesquels les acteurs se reconnaissent partenaires d'une action à venir, d'une décision à prendre, voire d'une production de connaissance. Mais le forum n'est pas directement un espace de résolution de problèmes car les comportements tendent à être stratégiques.

Les réseaux de discussion sont au contraire les lieux, souvent plus informels, de discussion de problèmes et de résolution. Ils s'inscrivent à la fois dans le forum et en dehors, en mobilisant des ressources diverses. Leur caractère informel permet une discussion où s'explicitent les relations que les acteurs entretiennent avec le problème ; ils permettent des recadrages, des reformulations et, éventuellement des propositions de nature empirique, normative ou stratégique. Ces propositions remontent ensuite dans le forum où elles sont validées ou rejetées en fonction de cet horizon commun d'une part et de leur compatibilité avec les positions des autres acteurs.

Enfin il y a un espace de discussion publique qui peut être assumé tantôt par les médias, tantôt par les circuits politico-administratifs et qui consiste à sanctionner ces propositions en fonction de leur conformité à des normes générales.

Mais tout ce processus est ici stylisé, il comporte une série d'itérations successives, de reformulations, de redéfinitions qui permettent aux acteurs de modifier peu à peu leurs connaissances, leurs orientations, voire les normes publiques.

Ce mode de fonctionnement est difficilement modélisable (au sens où on pourrait en faire un modèle normatif) car il repose sur une dynamique d'association qui en est le moteur.

#### **41.5. ce qu'elle produit... pour le développement durable ?**

Au plan pratique, dans quelle mesure cette dynamique de circulation peut-elle répondre à des exigences de durabilité ? S'agissant de questions territoriales on voit bien que l'action collective pourrait être, dans la ligne du Nimby, une action centrée sur la qualité de l'espace local, ce qui l'expose à deux critiques. La première critique concerne le risque de voir les territoires les mieux dotés en ressources (les quartiers riches) se protéger de toute nuisance et renforcer ainsi les inégalités écologiques. La seconde critique porte sur le fait que la durabilité ne se raisonne pas à l'échelle locale, mais bien globale et doit accepter, pour des raisons d'efficacité globale, une distribution des coûts et nuisances. Les deux critiques ne sont pertinentes précisément que si la circulation des questions s'arrête aux frontières d'un espace local en l'opposant et le distinguant de manière absolue, ce qui revient nécessairement à externaliser des coûts et des responsabilités. Nos analyses montrent au contraire que la dynamique de participation, si elle suit (déconstruit et reconstruit) les collectifs constitutifs des problèmes et des solutions, ouvre au contraire l'espace local sur les interdépendances cachées, sur les systèmes de normes sous-jacentes. L'apport de tels processus n'a de sens que si nous acceptons l'idée suivante. Nous savons certes quels sont les grands objectifs et défis d'un développement durable, mais nous ne savons pas comment ils peuvent se traduire dans la gestion et les décisions quotidiennes, dans les différents secteurs de telle manière que l'équité et l'efficacité soient préservées. Nous ne savons pas non plus à quelles conversions d'identités les changements souhaitables dans nos modes de production et de consommation nous conduisent.

Une deuxième réponse se trouve dans la nécessité que toute politique de développement durable doit satisfaire, c'est d'assurer la viabilité de tous les collectifs qui participent au développement. Si on se donne comme objectif une gestion plus écologique des déchets, il faut à la fois modifier, de manière

cohérente, les technologies, les normes de coût, les filières économiques et les pratiques quotidiennes. Il faut bien assurer la viabilité de chacune des étapes, permettre à chacun de s'adapter et surtout rendre visible et compréhensible la forme du collectif. Cette visibilité du collectif est la condition de la confiance et de l'engagement des personnes.

Le modèle délibératif du forum, généralement assumé dans des modèles comme la conférence de consensus, les jurys de citoyens, assurant l'interaction entre les partenaires, est évidemment pertinent mais n'est peut-être pas le seul modèle qui convienne. Il convient à certains moments d'un processus, là où il faut confronter différents types de cadrage de la question et valider un projet, une norme ou une technologie. Mais dans une société marquée par la mobilité des personnes, des biens et de messages et par des interdépendances à longue distance, la forme à donner à la discussion doit être de l'ordre du processus qui fait circuler les questions dans un espace complexe, qui tente de connecter des cadrages différents à des échelles différentes.

Les effets ont été analysés en termes de reconfigurations qui peuvent concerner aussi bien les territoires que les modes de gestion et les pratiques (professionnelles ou quotidiennes). Ces reconfigurations ne sont rien d'autre que des transformations des collectifs. Et la durabilité peut ici s'exprimer en termes spécifiques si on admet que, quel que soit le problème, c'est la vitalité des collectifs de prise en charge qui est cruciale pour le développement durable. Ce qui serait alors un territoire durable n'est pas défini en termes physiques ou écologiques, mais en termes de capacité collective de prise en charge et d'apprentissage.

#### **41.6. A quelles conditions la participation joue-t-elle son rôle ?**

Si on accepte cette hypothèse du rôle primordial de la circulation des questions, les conditions de la participation peuvent s'envisager sur plusieurs plans.

- en termes de droits individuels : la reconnaissance des droits (à l'information, à la consultation) individuels doit être élargie essentiellement dans deux directions ; d'une part il s'agit, au-delà des droits constitutionnels classiques (liberté de parole, droit d'association) de donner des droits à la fois sur les connaissances (donc sur les contenus scientifiques et techniques qui sous-tendent les décisions) et sur les attendus des décisions. Il s'agit donc de rendre aussi bien les acteurs scientifiques que les acteurs administratifs comptable de leurs énoncés et donc de les amener à expliciter les raisons de leurs énoncés. Il s'agit donc d'une exigence d'accountability qui s'applique aussi bien aux énoncés techniques et scientifiques qu'aux procédures et critères administratifs de traitement des dossiers.

-en termes d'organisation politico-administrative, il semble important de créer des « forums » au sens où nous l'entendons, c'est-à-dire des espaces mi-formels, mi-informels qui s'organisent en termes de discours sur des problèmes qui sont à la frontière de différents « systèmes » administratifs, de différents niveaux de pouvoir et à l'interface entre science, décision et vie quotidienne : ces forums peuvent avoir une existence longue ou être éphémères, ils peuvent être dotés de moyens et de pouvoirs ou rester consultatifs, ou encore ils peuvent entreprendre eux-mêmes des actions, mais ils sont le lieu où cette circulation des questions s'organise entre la dispersion des réseaux d'action et l'éclatement des autorités politico-administratives.

Ces forums sont finalement les organismes intermédiaires que souhaitait Durkheim dans sa vision des corporations, mais ce sont ici non des organismes professionnels mais plutôt des organismes civiques dont le champ d'action se construit en même temps que se définissent simultanément les participants, les objets et les référents normatifs de l'action.

- ces forums ne sont pas le tout de la communication publique ou de la participation, ils sont des espaces intermédiaires entre des réseaux d'action et des institutions : on devrait donc, à travers des recherches futures, explorer les conditions dans lesquelles ils favorisent cette circulation, les règles qu'ils peuvent se donner pour fonctionner comme tels ; il faut donc éviter de réduire la participation à des structures formelles de consultation ou de négociation.

- en termes de production de connaissances, la participation n'est possible que si émergent des pratiques scientifiques nouvelles ou tout au moins de nouvelles pratiques d'application de la science qu'on appellera ouvertes : ceci vise des pratiques où les connaissances scientifiques sont confrontées aux exigences de leur application. A cet égard, par exemple dans le domaine de l'écologie, cela désigne des pratiques où le scientifique accepte de se positionner en tant que ressource pour une action

collective. Cela suppose aussi l'utilisation de concepts intermédiaires qui ne sont ni scientifiques, ni communs, mais qui servent de relais entre les connaissances avérées, les modèles d'un côté et les pratiques organisées d'un autre côté. Des concepts comme bassin versant, réseau écologique, qualité, doivent jouer non comme des concepts scientifiques stabilisés mais comme des médiations entre des connaissances et des pratiques.

Si on examine les processus de participation en termes d'apprentissage, on peut alors poser un certain nombre de conditions : le rôle de ces forums serait alors d'enregistrer et de cumuler les progrès qui se font tant en termes de connaissances que de normes d'action et de reconfigurations des pratiques.

## **4.2. recommandations**

Comment donc penser des procédures politico-administratives dans un contexte de complexité et d'incertitude ? Un modèle de circulation (incluant des moments et des lieux de délibération) est peut-être un modèle qui nous permet de penser une politique sans point fixe, une manière de marcher pour découvrir où nous pouvons aller en y allant, un modèle d'apprentissage plutôt qu'un modèle de "décision".

La question la plus souvent posée, ou opposée, au concept de développement durable est l'utopie qui consisterait à réconcilier dans une même politique des objectifs de développement, des exigences d'environnement et une ambition d'équité sociale. Très souvent on juxtapose les trois piliers et on propose de concilier les objectifs. Beaucoup de concepts abstraits sont évoqués, telle l'intégration. Les cas que nous avons analysés peuvent, à la lumière de notre approche théorique, donner une vision plus concrète de cette "intégration".

- Si on reprend notre lecture en termes de systèmes ouverts, nous pouvons commencer par insister sur le fait que c'est à condition de ne pas séparer arbitrairement et une fois pour toutes les "systèmes" sociaux, économiques et écologiques que nous pouvons commencer à progresser. Faute de pouvoir définir *une fois pour toutes* ce qui fait partie de l'un et l'autre système, il paraît plus pertinent de considérer ensemble des activités humaines et des écosystèmes et d'explorer plus avant leurs liaisons multiples. On s'aperçoit alors qu'un paysage, un bassin versant, un écosystème sont ouverts sur des activités humaines et vice-versa.

Le point-clé est que tout environnement est "environnement d'un système" que nous définissons comme pertinent par rapport à une activité (réelle ou potentielle) et que telle autre activité humaine est liée à cet environnement. Le paysage ne peut subsister si ne sont pas maintenues les activités humaines, agricoles ou autres, qui le maintiennent; la lutte contre les inondations suppose peut-être de maintenir ou de développer des zones humides qui ont aussi d'autres fonctions, etc. Dès lors les systèmes sociaux et écologiques sont entrelacés. Le sentier écologique ne peut exister que si se maintiennent des usages, des pratiques qui le valorisent comme espace de loisir, de circulation. Mais aussi il n'est pas possible de faire subsister des activités agricoles si une rétribution (économique) équitable n'est pas assurée aux agriculteurs. Ce qui est donc à faire subsister, à soutenir (*to be sustained*), ce sont des ensembles ou des configurations qui rendent des acteurs économiques solidaires de ressources écologiques.

On peut pousser le raisonnement un pas plus loin en posant que la durabilité, si elle n'est pas définissable *une fois pour toutes* suppose d'abord le maintien de tels systèmes et de leur capacité à évoluer dans le temps. En d'autres termes, ce qui peut, dans notre optique, assurer la durabilité, c'est la capacité à susciter et maintenir des collectifs d'usage et de gestion des ressources.

Un bassin versant, nous l'avons vu, ne peut être constitué en objet de gestion que si sont mises en évidence et en forme des solidarités entre une série d'usages. Il n'est pas sûr que ce bassin versant soit nécessairement, dans tous les cas et pour tous les enjeux, la dimension pertinente de ce collectif de gestion. Il est possible que la protection contre les inondations relève de l'action de quelques acteurs qui peuvent être intéressés à redévelopper des zones humides, que par contre la définition des objectifs de qualité relève plutôt d'un collectif associant les usages et bénéfiques touristiques de la rivière.

Cette optique met avant tout l'accent sur deux orientations.

D'une part la conciliation des objectifs environnementaux et des objectifs socioéconomiques passe par la (re)construction de territoires dotés de capacité de gestion de leurs ressources et de leurs activités. Un écosystème quelconque a d'autant plus de chances de se maintenir que se poursuivent une série d'activités qui utilisent - quelle qu'en soit la manière, directe ou indirecte - cet écosystème. Très souvent la poursuite de ces activités suppose que cette ressource, ou les revenus qui en sont tirés, soient distribués de manière relativement équitable entre les parties prenantes. Cette optique met alors l'accent sur la redéfinition de "biens communs". Dans une optique territoriale, ces biens communs sont évidemment localisés et supposent des institutions "locales" de gestion. Mais comme on l'a vu dans l'histoire du sentier nature, un tel "bien commun" peut très bien prendre en compte des acteurs absents tels que des oiseaux migrateurs ou des touristes de passage. La seule condition est qu'ils aient des représentants dans la discussion, que ce soient des associations de promotion du tourisme ou des groupes d'ornithologues passionnés. Il ne s'agit donc pas de recréer du localisme, mais bien d'imaginer des institutions qui permettent cette représentation des intérêts potentiels.

D'ailleurs il est clair qu'un certain nombre d'exigences environnementales ou économiques et sociales sont exogènes. Les objectifs de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> doivent évidemment être définis à une autre échelle que locale. Mais ces objectifs, une fois débattus et fixés, les modalités de la réduction peuvent être déléguées à l'innovation locale, de telle manière que se reconfigurent les pratiques et les systèmes socioéconomiques, les formes de mobilité, les pratiques de production agricole, etc. Cette nécessité de décentraliser les choix et les décisions pratiques est largement reconnue et soutenue par les économistes qui souhaitent décentraliser les décisions de manière à les rendre plus efficaces. Les instruments économiques tels que les permis négociables ou le "mitigation banking" cherchent précisément à laisser aux mécanismes décentralisés le soin de décider où se font les réductions les moins coûteuses (permis négociables), où peuvent le mieux se localiser les zones protégées. Nous pensons, à partir des cas étudiés, que cette démarche de décentralisation doit être élargie à d'autres facteurs (et acteurs) qu'économiques. S'agissant par exemple de définir quelle est la meilleure utilisation agricole d'un site, celle-ci ne peut se définir indépendamment des autres usages - complémentaires ou contradictoires - qui peuvent être envisagés : on dispose donc de plus de marges de manœuvre, de plus d'options si on laisse ouverte la recherche d'autres activités complémentaires telles que des activités de loisir, de protection de la nature. Un site protégé peut être attractif pour un certain type d'activité de loisir qui peuvent soutenir une production agricole spécifique... La valorisation de ces complémentarités n'est possible qu'en laissant s'exprimer des demandes autres que purement économiques. Il faut donc élargir la décentralisation vers des forums plus larges et plus complexes que le simple marché.

En conclusion provisoire, nos études de cas plaident donc pour un élargissement d'une décentralisation des politiques de développement durable, mais sur base de normes et d'objectifs généraux qui servent de guides à l'action locale. A quel type de politique cela conduirait-il ?

### **un Etat expérimentaliste : une autre conception des politiques publiques**

L'action collective peut s'envisager comme une autre manière de conduire l'action publique. Comment inscrire alors la participation dans une vision qui conserve aux autorités politiques et administratives la responsabilité des normes et des objectifs tout en permettant l'innovation locale ? Comment, autrement dit, construire des politiques publiques qui servent d'apprentissage ? Une vision « expérimentaliste » (Sabel, 1999) des politiques publiques dessine en perspective une autre manière de concevoir et de conduire une politique de développement durable. Le problème central est, au plan cognitif, celui de la remontée d'expérience. Au plan normatif c'est celui des limites et frontières des collectifs concernés.

Latour (2000) va dans une direction similaire quand il propose son concept d'expérimentation collective. Il s'agit pour lui de ne plus séparer arbitrairement faits et valeurs mais de traiter en même temps la question de ce qui est et la question de ce qui importe.

S'agissant par exemple de protéger la biodiversité, objectif qui fait facilement consensus, mais dont les implications concrètes suscitent une multitude de controverses et de conflits, vaut-il mieux s'appuyer sur les savoirs (très) partiels que nous avons à propos de la disparition de quelques espèces menacées, sur les normes existantes en matière de conservation, sur les quelques techniques adaptées dont nous disposons en matière d'agriculture ou de forêt, tous éléments partiels et fortement imprégnés

des contextes socioculturels, pour imposer un système fait de contraintes et de prescriptions ? La volonté de protéger, de développer une politique de conservation, conduit souvent à rigidifier ou durcir les connaissances et les normes pour mieux légitimer et valider le projet. On entre alors dans des contextes de négociation stratégique où les partenaires durcissent aussi leurs savoirs et leurs identités. Ou vaut-il mieux poser une ambition générale de conservation des écosystèmes et inciter à des explorations locales, à des coalitions et des actions collectives qui mobilisent scientifiques, acteurs politiques et usagers divers pour inventer - dans un collectif indéterminé - de nouveaux rapports à la nature ? Dans la deuxième hypothèse, il s'agit alors de mettre en place un dispositif qui fasse circuler cette question dans les espaces locaux, dans les secteurs économiques dans une logique d'innovation et d'invention de solutions.

Ceci suppose sans doute de modifier - pour donner à la participation son ampleur - les institutions politico-administratives et les formes de l'action publique. Il faut peut-être commencer par distendre les relations trop fortes qu'entretiennent les administrations avec des réseaux spécialisés de connaissances, de techniques et de professions. L'orientation gestionnaire des institutions publiques les lie souvent trop étroitement à des ensembles rigides de savoirs et d'engagements socioprofessionnels qui constituent des cadres prédéfinis de l'action publique. Les institutions politico-administratives devraient alors être soumises à des obligations de "circulation" plus que de gestion, obligations qui restent à élaborer dans toutes leurs conséquences. Le modèle de l'expérimentation - parce que expérimenter est toujours circuler entre théorie, hypothèse, dispositif et réalité - est celui qui s'impose comme un modèle possible.

Une conception expérimentaliste des politiques publiques met alors l'accent sur l'évaluation, c'est-à-dire sur la capacité de l'Etat (ou de l'administration) à susciter, suivre, enregistrer et comparer les différentes expériences. Il s'agit bien de donner à des collectifs d'engagement, mobilisant les acteurs concernés, les ressources empiriques, économiques pour créer des forums et des réseaux d'action capables d'innovation et de régulation autonome et décentralisée. Il revient alors à ces collectifs de définir les frontières de leur action, les règles de leur coopération. Ces collectifs développent alors - à travers des forums, des réseaux d'exploration et d'action - des expériences de recombinaisons des savoirs et des normes à travers des actions dans des contextes particuliers dont elles dessinent les différentes manières de le cadrer. Ce modèle expérimentaliste peut, à notre sens, être favorisé par les tendances actuelles à la décentralisation, voire à la privatisation, par la tendance à développer des politiques sous forme d'appel à initiatives ou d'appels d'offres, car ces tendances ouvrent des espaces pour l'expérimentation. Il reste, ce qui manque le plus dans la plupart de nos observations, le mouvement de cumul des expériences, de comparaison des résultats, bref de l'évaluation. L'évaluation doit conduire soit à modifier les normes, soit à redistribuer des ressources, soit à modifier les connaissances des acteurs. Les dispositifs d'évaluation sont bien des dispositifs de circulation s'ils enregistrent, comparent les expériences, s'ils les confrontent aux finalités normatives dans un débat politique et s'ils redistribuent les acquis à toutes les parties prenantes.

Cette vision expérimentaliste n'est pas pour autant un retour à une vision rationaliste et positiviste de l'action publique. Les expériences telles qu'on les décrit ici ne sont pas falsifiables, mais elles sont comparables et surtout elles peuvent apprendre les unes des autres. Si la notion d'expérimentalisme a un sens, c'est un sens pédagogique et non "scientifique".

Ce modèle de circulation a alors des implications pour les sciences sociales, car il implique que le chercheur accepte aussi de se déplacer dans l'espace social pour suivre ces questions dans leurs multiples ramifications et résurgences. Il faut accepter de suivre et relier l'observation ethnographique des pratiques locales ou ordinaires, l'analyse des institutions, et les constructions scientifiques, les discours politiques, et de retourner ensuite aux reconfigurations des pratiques. La science de la politique doit alors se reconvertir d'une conception positive de l'observation et de la construction de modèles, vers un modèle d'une science de l'apprentissage par expériences cumulatives.

Il y a donc, en germes dans ces processus, une autre manière de concevoir les politiques publiques, un modèle encore implicite et incomplet d'action publique. On peut le schématiser comme un processus où l'autorité publique (donc la représentation politique, le parlement), en réponse à des crises ou des défis, initie des appels à l'action et met des incitants et des ressources à disposition. S'organisent alors des coalitions qui doivent prendre cette forme du forum en se donnant un cadre d'action, un horizon commun; à partir de là des réseaux vont se former et expérimenter, innover,

élaborer des projets et aboutir parfois à des consensus partiels ; au forum alors de réunir ces innovations dans des programmes, des chartes d'objectifs, à eux aussi de proposer des changements dans les normes, les politiques et parfois les techniques. Cette dynamique d'expérimentation est une dynamique dont le ressort, le moteur est la participation au sens où elle suppose un travail de déconstruction de ce qui est et de réassociation pour faire exister ce qui veut être.

Le deuxième rôle de l'Etat est alors, et c'est ce qui manque le plus dans les exemples étudiés, d'évaluer ces expérimentations, de généraliser ce qui donne les meilleurs résultats au moindre coût, de corriger ses autres politiques ou les normes existantes, bref de capitaliser tout ce travail d'innovation. Si dans la phase initiale, l'Etat délègue un travail d'innovation et d'expérimentation, il lui revient, en tant qu'autorité politique, cette lourde et noble tâche d'assurer l'institutionnalisation des expériences réussies. La participation ainsi conçue n'est donc en rien une alternative à la représentation politique, elle lui redonne au contraire son sens et son rôle.

## 5. Annexes

### 5.1. annexe 1 : liste de références

- AARTS N. AND VAN WOERKUM, C. (1999). "Negotiating Nature and Nature Policies : Preconditions for reaching creative compromises", 12<sup>o</sup> conférence of the International Association for Conflict Management. Spain, San Sebastian-Donostia, 20-23, June 1999.
- AGGER P. (1999). *Danish Environmental Councils*, <http://www.eur-focalpt.org/dk.htm>
- AKRICH M. CALLON M. et LATOUR B. (1991). "L'art de l'intéressement" et "L'art de choisir les bons porte-parole", in *Gestion de la recherche*, coordonné par Vinck D., éd. De Boeck, pp. 26-76.
- AUBERTIN C., BOISVERT V. ET VIVIEN F.-D., (1998). "La construction sociale de la question de la biodiversité", in *Natures Sciences Sociétés*, vol. 6, n°1 : 7-19.
- BARRAQUE B., (1994). "La gestion intégrée des rivières", in *Environnement et Société*, 13 : 67-75.
- BECK U. (1986), *Risk Society*, Cambridge University Press.
- BECK U. (1993), De la société industrielle à la société du risque, *Revue Suisse Sociologique*, 19 : 311-337.
- BECK, U. (1997). *The Reinvention of Politics: Rethinking Modernity in the Global Social Order*. Polity Press.
- BENNETT C and HOWLETT M. (1992), The Lessons of Learning. Reconciling Theories of Policy learning and Policy Change, *Policy Science*, 25, 3 : 275-294.
- BERQUE A. (1990). *Médiance de milieux en paysages*, éd Reclus, Montpellier.
- BEURET J-E (1999), Petits arrangements entre acteurs : les voies d'une gestion concertée de l'espace rural, *Natures-Sciences-Sociétés*, 7, 1 : 21-30.
- BISCHOFF N.T. , JONGMAN R.H. (1991). *Development of rural areas in Europe : the claim for Nature*, Netherlands Scientific Council for Government Policy, The Hague.
- BLANC M. (1992), Société civile, Etat et recherche sociologique, in BLANC M (éd) , *Pour une sociologie de la transaction sociale*, Paris :L'Harmattan, coll. Logiques Sociales : 272-291.
- BOLTANSKI L. et THEVENOT L. (1991), *De la justification*, Paris : Gallimard.
- BRODHAG C. [1999] From Rationality to Governance : the Décision Process of Sustainable Development, *International Journal of Sustainable Development*, vol.2, n°3 : 388-396.
- BUREL F. ET BAUDRY J., (1999). *Ecologie du paysage, Concepts, Méthodes et Applications*, Editions Tec et Doc.
- CAILLE A. (1999), *Anthropologie du don. Le tiers paradigme*, Paris : Desclée de Brouwer, coll. Sociologie économique.
- CALLON M. (1998), Des différentes formes de démocratie technique, Paris, *Annales des Mines*, January: 63-73.
- CALLON M. (1999), La sociologie peut-elle enrichir l'analyse économique des externalités ? Essai sur la notion de cadrage-débordement, in FORAY D et MAIRESSE J., *Innovations et performances*.

- Approches interdisciplinaires*, Paris, Ed de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales : 399-431.
- CALLON M. (1999. a). "Ni intellectuel engagé, ni intellectuel dégage : la double stratégie de l'engagement et du dégage", *Sociologie du travail*, 41 : 65-78.
- CALLON M. (1999.b). "Essai sur la notion de cadrage-débordement", in Foray D. et Mairesse J. (éds), *Innovations et performances Approches interdisciplinaires*, Paris, éd. des Hautes Etudes en Sciences Sociales, pp. 399-431.
- CALLON M. et LAW J. (1997),. L'irruption des non-humains dans les sciences humaines, in *Les limites de la rationalité, tome 2, les figures du collectif*, Paris, éd. La Découverte.
- CALLON M et RIP A (1994), *La négociation des normes dans les forums hybrides*, Publications de l'école des Mines de Paris.
- CARON F. (1991), Histoire économique et dynamique des structures, *L'Année Sociologique*, vol 41 : 107-128.
- COLLET E et STASSART P. (2000), Les itinéraires d'apprentissage, in *Pourquoi et comment l'Etat peut-il agir sur le développement de l'économie sociale*, Liège : Editions de l'Université de Liège, 197 p.
- CONSEIL DE L'EUROPE, (1996), Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère, *Sauvegarde de la nature*, 74.
- CORCUFF P. et SANIER M (2000), Comment se prend une décision publique ? Politique publique et action stratégique en contexte de décentralisation, *Annales Histoire Sciences Sociales*, 55, 4 : 845-870.
- DASNOY C. (1998), Un nouveau mode de gestion de la rivière ou la création d'un lieu de négociation, in *Actes du colloque « Gestion des territoires ruraux : connaissances et méthodes pour la décision publique »*, Clermont-Ferrand, 27-28 avril 1998, Cemagref editions, 1998, Tome 1.
- DESROSIERES A. (1989). L'opposition entre deux formes d'enquête : monographique et statistique, in *Justesse et justice, Cahier du Centre d'Etudes de l'Emploi*, 33, P.U.F., pp. 1-9.
- DEVERRE C. (1999). La construction du réseau de protection de la steppe de Crau, in *Consensus Building for Sustainability in the wider Countryside*, Final Report, EC Environmental Research Programme : Research Area III, Economic and Social Aspects of Environment.
- DI CASTRI F. (1992). L'écologie en temps réel, in *La terre outragée, les experts sont formels*, sous la direction de Theys J. et de Kalaora B., éd. Autrement, pp. 78-86.
- DOURLENS C., (2000). Action collective, engagements privés : la régulation par les chartes" *Ce qui nous relie*, sous la dir. de Micoud A. et de Peroni M., Editions de L'Aube.
- DURAN, P.(1999), *Penser l'action publique*, Paris, L.G.D.J.
- DURKHEIM E. (1913), *De la division du travail social*, Paris : Alcan, 8<sup>o</sup> édition.
- KEATING, T J. and FARRELL A. (1998), *Problem Framing and Model Formulation: The Regionality of Tropospheric Ozone in the United States and Europe*, Belfer Center for Science and International Affairs (BCSIA) Discussion Paper E-98-11. Cambridge: Environment and Natural Resources Program, Kennedy School of Government, Harvard University.
- ELIAS N. (1991),. *Qu'est-ce que la sociologie ?* éd. de l'Aube.
- ESCOBAR A. (1998),. Whose knowledge, whose nature ? Biodiversity, Conservation and the political ecology of social movements, *Journal of Political Ecology*, vol 5, pp 53-82.
- FABIANI J.L. (1995),. Les créateurs de la nature. Enjeu et justification d'une pratique paradoxales, *Natures, Sciences, Sociétés*, vol. 3 hors série, pp. 84-91.
- FERRY J-M.. (2000), *La question de l'Etat européen*, Paris : Gallimard, coll. Essais.
- FLICHY P. (1995), *L'innovation technique*, Paris, La Découverte.
- FLICHY, P. (1995),. *L'innovation technique*, Paris., La Découverte.
- FRIEDBERG E. (1993), *Le pouvoir et la règle*, Paris : Seuil.

- GIBSON R.B. (1992), Respecting Ignorance and Uncertainty, in LYKKE E.(ed), *Achieving Environmental Goals : The Concept and Practice of Environmental Performance Review*, London :Behalven Press.
- GIBSON R.B. (1990) Out of Control and Beyond Understanding : Acid Rain as a Political Dilemma, in Paehlke and Torgerson.
- GLASBERGEN P ed (1998) *Cooperative Environmental Governance: Public-Private Agreements as a Policy Strategy*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- GODARD O (1992), Social decision making in the context of scientific controversies, *Global Environmental Change*, September : 239-249.
- GODARD O (1996), Le développement durable et le devenir des villes, *Futuribles*, mai : 29-35.
- GRIN, J., & H. VAN DE GRAAF (1996), Implementation as communicative action, *Policy Science*, 31(1), 1996 :1-29.
- GRIN, J., H. VAN DE GRAAF & R. HOPPE (1997), *Technology assessment through interaction. A guide*, SDU, Den Haag (working document Rathenau Institute W57).
- GRIN, J., H. VAN DE GRAAF & R (1998), Policy instruments, pratique réfléchie et apprentissage. Implications pour la gouvernabilité à long terme de la démocratie , *Espaces et Sociétés*, n° 97-98 : 63-89.
- HABERMAS J (1997), *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard (trad française).
- HAJER M (1999), Democracy in the Risk Society? Learning from the New Politics of Mobility in Munich, *Environmental Politics*, 1999, n° 3: 1-23.
- JOBERT B. ET MULLER P. (1987), *L'état en action*, Paris, PUF.
- LASCOUMES P. (1996.a), Rendre gouvernable : de la *traduction* au *transcodage*. L'analyse des processus de changements dans les réseaux d'action publique, in *La gouvernabilité*, C.U.R.A.P.P., PUF, pp. 325-337.
- LASCOUMES P. (1996.b), La précaution comme anticipation des risques résiduels et hybridation de la responsabilité, *L'Année Sociologique*, 46, N2, pp. 359-382.
- LASCOUMES P. (1999), Productivité des controverses et renouveau de l'expertise, in *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 38, pp. 75-95.
- LATOUR B (1999), *Pandora's Hope, Essays on the Reality of Science Studies*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- LATOUR B. (2000). *Politiques de la nature Comment faire entrer les sciences en démocratie ?* éd. La découverte, Paris.
- LAW J. (1994). *Organizing Modernity*, Blackwell, Oxford UK & Cambridge USA, 219p.
- LAW J. (1997). *Traduction / Trahison Notes on ANT*, published by the Centre for Sciences Studies and the Department of Sociology, Lancaster University,  
at : <http://www.keele.ac.uk/depts/stt/staff/jl/pubs-JL2.htm>.
- LAW J. (1999), After ANT : complexity, naming and topology, in LAW J. AND HASSARD J (eds) *After network Theory and after*, pp. 1-14.
- LAW J. AND MOL A.M. (1995), "Notes on materiality and sociality", in *Sociological Review*, 24 : 274-294.
- LE GALES P. (1995), Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, *Revue Française de Science Politique*, 45, 1 : 57-95
- LE GALES, P.(1998), Regulation and Governance in European Cities, *International Journal of Urban and Regional Research*, 22: 3 : 482-506.
- LECA J. (1996a), La gouvernance de la France sous la Cinquième République. Une perspective de sociologie comparative, in d'ARCY F ET ROUHAN L. (dir.) *De la V° République à l'Europe*, Paris : Presses de Sciences Po.
- LECA J, (1996b), Ce que l'analyse des politiques publiques pourrait apprendre sur le gouvernement démocratique , *Revue française de science politique*, 46: 1 :122-133.

- LECA J.(2000), Sur la gouvernance démocratique : entre théorie normative et méthodes de recherche empiriques », in GOBIN CORINNE, RIHOUX BENOIT (ed.), *La démocratie dans tous ses états. Systèmes politiques entre crise et renouveau*, Louvain, éditions Bruylant-Academia, pp.17-39.
- LENOBLE J. (1994), *Droit et communication*, Paris, Cerf, 1994.
- LUHMAN N. (1989), *Ecological Communication*, Cambridge University Press.
- MALLARD ET REMY (1999), Comment les associations renouvellent le débat sur la qualité de l'eau, *Environnement et Société*, 22 : 69-86.
- MAILLARD, J. DE ( 2000), *La politique de la ville: une institutionnalisation inachevée. Réseaux, institutions et apprentissages*, Thèse pour le doctorat en science politique, Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux.
- MAILLARD, J. DE (2000), Le partenariat en représentations. Contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées, *Politique et management public*, 18 (3): 21-41.
- MARCHI B., RAVETZ J. (1991), Risk Management and Governance : a Post-Normal Science Approach, *Futures*, vol.31, pp.743-757.
- MICOUD A. et PERONI M eds (2000), *Ce qui nous relie*, L'Aube éditions.
- MORMONT M (1996), Towards a concerted river management, *Journal of Environmental Planning and Management*, vol 39, n° 1 : 131-142.
- MORMONT M (1996), Agriculture et environnement : pour une sociologie des dispositifs, *Economie Rurale*, n° 236 : 28-36.
- MORMONT M (1999), Un questionnement durkheimien du développement durable, *Environnement et Société*, n°21: 69-80.
- MORMONT M. (2000a) *Développement durable et relation entre science et société*, Louvain-la-Neuve, Chaire Quetelet 2000, conférence introductive, 21-24 novembre.
- MORMONT M. (2000b), *Scientific communication and sustainable rural development*, Xth World Congress of Rural Sociology, Plenary session, Rio de Janeiro 30.07-5.08 / 2000
- MORMONT M. et BERTRAND A. (2000) Oppositions locales et dynamiques d'environnementalisation, *Espaces et Sociétés*, n°101-102 : 93-112.
- MORMONT M. et DASNOY C (1995b), Expertise scientifique et action publique : le cas du changement climatique dans trois pays européens, *Natures-Sciences-Sociétés*, (Dunod Ed), 1995, vol. 3, n° 1: 16-25.
- MORMONT M. et DASNOY C. (1995a), Source strategies and the mediatization of climate change, *Media, Culture and Society*, 1995, vol 17, n° 1: 49-64.
- MORMONT M, SPAARGAREN G et GOMES S eds (1995), *Transport and Risk Communication*, Frankfurt : Peter Lang.
- MOUGENOT C. ET MELIN E. (2000). Entre Science et action, le concept de réseau écologique, *Natures Sciences Sociétés*, vol 8, n° 3 : 20-30.
- MOUGENOT C. (1998). "L'imprévisible P.C.D.N. de C." in *Environnement et Société*, 21, Arlon, F.U.L., pp. 81-97.
- MOUGENOT C. et MORMONT M (1999a) *Governing biodiversity*, contribution to the European Symposium on Nature Valuation, *Journal of Environment and Pollution*, 12, 4 : 414-435
- MOUGENOT E. et MORMONT M (1999B)., *Recherche scientifique et développement durable : le cas de l'alimentation*, communication au colloque « Recherche scientifique et développement durable », SSTC, Bruxelles, novembre 1999.
- MULLER P. ET SUREL Y. (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Paris : Montchestien, coll. Clefs/Politique.
- PAEHLKE R. and TORGERSON D. eds (1990), *Managing Leviathan Environmental Politics and the Administrative State*, Perteborough, ON : Broadview Press.
- PERROUX F. (1969), *L'économie du XX° siècle*, Paris : Presses Universitaires de France, 3° édition.

- PIZZORNO A. (1986), Sur la rationalité des choix démocratiques, in BIRNBAUM P, LECA J, dir., *Sur l'individualisme*, Prais, Presses de la F.N.S.P., 1986.
- REMY E. ET MOUGENOT C. (1999), *La nature sous protection rapprochée, analyse comparée de deux réseaux écologiques européens*, communication au colloque du LADYSS, "Nouvelles urbanités, nouvelles ruralités en Europe", Strasbourg, Conseil de l'Europe, les 10, 11 et 12 mai 2000.
- SABEL C.F. (1992), Elaborer de la confiance : de nouvelles formes de collaboration dans une économie volatile, in *Technologie et richesse des nations*, sous la dir. de Foray D. et Freeman C., Paris, Economica.
- SABEL C.F. (1999), "Conception, délibération et démocratie : le nouveau pragmatisme", in *Environnement et Société*, 22, F.U.L., Arlon, pp. 113-143.
- SALOMON J.-J., (1994), *Le risque technologique et la démocratie*, Collège de la Prévention des Risques Technologiques, La Documentation française, 150 pages.
- SCHMITTER P, Réflexions liminaires à propos du concept de gouvernance, in GOBIN CORINNE et RIHOUX BENOIT (ed.), *La démocratie dans tous ses états*, op. cit, p.54.
- SEN A. (1991), *On Ethics and Economics*, Oxford : Blackwell (trad française : *Ethique et Economie*, Paris : PUF, 1993).
- STENGERS I. (1999), Le développement durable : une nouvelle approche ? in *Alliage*, n° 40, automne 1999 : 31-39.
- STOKER G (1998), Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance, *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155.
- THOMPSON P. (1995), *The Spirit of the Soil: Agriculture and Environmental Ethics*. Routledge. New York.
- TORGERSON D. (1997), Policy Professionalism and the Voices of Dissent : The Case of Environmentalism, *Polity*, 29 : 345-374.
- WEBER M. (1965) , Essai sur quelques catégories de la sociologie compréhensive, in *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Plon, première édition 1913.
- WYNNE B. (1999). Une approche réflexive du partage entre savoir expert et savoir profane, in *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 38, pp. 219-236.
- ZACCAÏ E. (2000), *Contribution à l'analyse des conceptions du développement durable* , Bruxelles : Université Libre de Bruxelles, Institut de Gestion de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire, Thèse de doctorat.

## **5.2. annexe 2 : publications de l'Unité SEED en relation directe avec le projet de recherche**

### **articles**

- BOVY M. et DASNOY C, (1998), Innovating ways to heighten public awareness, in IX Congrès Mondial de l'eau à Montréal, *Perspectives sur les ressources en eau au 21ème siècle: conflits et opportunités*, extended abstracts, n° 9 (hors série), vol. II, Collection environnement de l'Université de Montréal, p 507-509.
- DASNOY C. (1998), "Un nouveau mode de gestion de la rivière ou la création d'un lieu de négociation", in *Actes du colloque "Gestion des territoires ruraux : connaissances et méthodes pour la décision publique"*, Clermont-Ferrand, 27-28 avril 1998, Cemagref editions, 1998, Tome 1.
- FOGLIA A (1999), Service d'assainissement : quel antidote au risque de non-adhésion, *Environnement et Société*, n°22 : 7-18.
- MORMONT M, (1996), Towards a concerted river management, *Journal of Environmental Planning and Management*, vol 39, n° 1 : 131-142.
- MORMONT M (1999), Un questionnement durkheimien du développement durable, *Environnement et Société*, n°21: 69-80.

- MORMONT M (2000), Les dioxines comme fait social, in (ouvrage collectif) *Dioxine : de la crise à la réalité*, Les Editions de l'Université de Liège : Liège, 109-119.
- MORMONT M. et BERTRAND A. (2000) Oppositions locales et dynamiques d'environnementalisation, *Espaces et Sociétés*, n° 101-102 : 92-112.
- MOUGENOT C. et MORMONT M (1999) *Governing biodiversity*, contribution to the European Symposium on Nature Valuation, *Journal of Environment and Pollution* 12, 4 : 414-435
- MOUGENOT C. ET MELIN E. (2.000). Entre Science et action, le concept de réseau écologique, *Natures Sciences Sociétés*, vol 8, n° 3, pp. 20-30.
- MOUGENOT C. (1998). "L'imprévisible P.C.D.N. de C." in *Environnement et Société*, 21, Arlon, F.U.L., pp. 81-97.
- REMY E. ET MOUGENOT C. (1999). La nature sous protection rapprochée, analyse comparée de deux réseaux écologiques européens, communication orale au colloque du LADYS, "Nouvelles urbanités, nouvelles ruralités en Europe" Strasbourg, les 10, 11 et 12 mai 2.000 (ouvrage collectif à paraître en 2001, Editions PIE-Peter Lang, Bruxelles)

### **communications**

- DASNOY C., *Le contrat de rivière La création d'un espace de négociation ?*, communication présentée aux Journées Expériences, information, idée pour la "Civilisation de l'Eau", Treviso (Italie), 18-21 juin 1997.
- DASNOY C. et BOVY M., *Des voies d'innovation pour sensibiliser le public*, communication présentée au Congrès mondial de l'Eau, Montréal (Québec), 1-6 septembre 1997.
- DASNOY C., *Le contrat de rivière des possibilités d'implication pour la société civile*, Conférence Internationale Eau et Développement, Paris, 19-21 mars 1998.
- DASNOY C., *Le contrat de rivière, un mode de gestion participatif ?* communication au séminaire "Réseau Solidarité Europe", Paris, 15-17 novembre 1998.
- DASNOY C., *Les conditions de la participation dans la gestion de l'eau L'expérience des contrats de rivière en Région wallonne*, communication au Congrès international de l'eau de Beyrouth "Droit international et droit comparé des cours d'eau internationaux Education à une culture d'une eau partagée et protégée", 18-20 juin 1998.
- MORMONT M., *Développement durable et relation entre science et société*, Louvain-la-Neuve, Chaire Quetelet 2000, conférence introductive, 21-24 novembre.
- MORMONT M., Scientific communication and sustainable rural development, Xth World Congress of Rural Sociology, Plenary session, Rio de Janeiro 30.07-5.08 / 2000
- MOUGENOT C., *A propos des Plans Communaux pour le Développement de la Nature*, Les journées du Programme Environnement, Vie et Sociétés, PIREVS : "Les temps de l'environnement", Toulouse, les 5, 6 et 7 novembre 1997.
- MOUGENOT C., *Conservation, gestion, ou re-création de la nature, Repères sociologiques*, Journée Biodiversité, organisée le 27 mars 1997 à l'INRA à Paris.
- MOUGENOT C & MORMONT M, *Environmental Policy in heterogeneous Contexts*, Proceedings of the Conference Regions – Cornerstones for Sustainable Development, Graz, 29-30 october 1998,
- MOUGENOT C. ET MORMONT M., *Governing Biodiversity*, Symposium on Environmental Valuation, Vaux de Cernay, 4-7 October 1997, à l'initiative de la DGII
- MOUGENOT C., *The ecological network: from planning to commitment*, participation à la conférence électronique organisée par le European Working Group on Research and Biodiversity (EWGRB), août 1998.
- MOUGENOT C., *Ecological Networks maps : from planning to action* International Conférence on "Sustainable Development and Spatial Planning in the European Territory. Prospects for the 21 century in the European Union its Member States the Balkans and The Black Sea Countries", Athens, 13-16 mai 1999.

MOUGENOT C., *Gestion de la nature dans les communes Wallonnes* dans le cadre du réseau Cost Action A 12 Rural Innovation, Working Group 3 'Environment', Bruxelles, 5 mai 1998

VANDEBORGHT P. ET DASNOY C., *Les contrats de rivière en Région wallonne* communication présentée au séminaire "Partnerships as a tool to help achieve sustainable management of Europe's inland water" organisé par the European Water Alliance, Bruxelles, le 14 novembre 1997.



*5.3. annexe 3 : un exemple d'itération et de reconfiguration d'un territoire*

**Phase 1 Projets parallèles**

	<i>Acteur 1</i>	<i>Acteur 2</i>
<i>Niveaux</i>	<b>Commune</b> <b>Acteur public</b>	<b>Association</b> <b>naturaliste</b>
<i>1. Dimension pratique</i>	<b>Grotte usage touristique</b>	
<i>2. Dimension des problèmes pertinents</i>	<b>Attraction</b>	Réseau écologique
<i>3. Dimension des conceptions empiriques</i>	<b>Connaissance du marché</b>	Connaissances du milieu et des espèces
<i>4. Dimension des conceptions normatives</i>	<b>Développement économique</b>	Espèces protégées
<i>5. Dimension ontologique</i>	<b>Réorientation industrie vers tourisme</b>	Nature à protéger

Phase 2 Conflit

	<i>Acteur 1</i>	<i>Acteur 2</i>
<i>Niveaux</i>	<b>Commune</b> <b>Acteur public</b>	<b>Association</b> <b>naturaliste</b>
<i>1.Dimension pratique</i>	Grotte usage touristique	<b>Grotte</b>
<i>2. Dimension des problèmes pertinents</i>	Attraction	<b>Comment protéger ?</b>
<i>3. Dimension des conceptions empiriques</i>	Connaissance du marché	<b>Identification des chauve souris espèce protégée</b>
<i>4. Dimension des conceptions normatives</i>	Développement économique	<b>Absence de norme impérative</b>
<i>5. Dimension ontologique</i>	Réorientation industrie vers tourisme	<b>Nature à protéger</b>

**Phase 3 Déplacement dans la science**

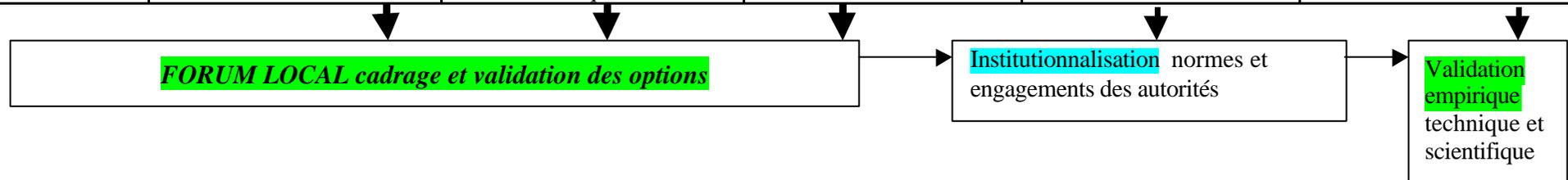
	<i>Acteur 1</i>	<i>Acteur 2</i>	<i>Acteur 3</i>
<b>Niveaux</b>	<b>Commune</b> <b>Acteur public</b>	<b>Association</b> <b>naturaliste</b>	<b>Scientifique expert</b>
<b>1. Dimension pratique</b>	Grotte usage touristique	Grotte site <b>international</b>	Observation
<b>2. Dimension des problèmes pertinents</b>	Attraction	Réseau écologique <b>européen</b>	<b>Caractérisation des populations</b>
<b>3. Dimension des conceptions empiriques</b>	Connaissance du marché		<b>Espèce rare au plan européen</b>
<b>4. Dimension des conceptions normatives</b>	Développement économique	Protection légitime	<b>Normes européennes (liste d'espèces)</b>
<b>5. Dimension ontologique</b>	Réorientation industrie vers tourisme	Nature à protéger	Ecologie scientifique

**Phase 4 Extension du conflit et remontée vers le politique**

	<i>Acteur 1</i>	<i>Acteur 2</i>	<i>Acteur 3</i>	<i>Acteur 4</i>
<b>Niveaux</b>	<b>Commune</b> <b>Acteur public</b>	<b>Association</b> <b>naturaliste</b>	<b>Autorité régionale</b>	<b>Scientifique expert</b>
<b>1. Dimension pratique</b>	Grotte usage touristique	Grotte site potentiel	Classer la grotte	Site d'observation
<b>2. Dimension des problèmes pertinents</b>	Attraction	Réseau écologique	Respecter engagements européens ou soutenir développement local	Comment protéger ?
<b>3. Dimension des conceptions empiriques</b>	Connaissance du marché	Connaissances du milieu et des espèces	<b>Intégration politique</b>	Suivi population Espèce rare au plan européen
<b>4. Dimension des conceptions normatives</b>	Développement économique	Espèces protégées	<b>Normes européennes et régionales</b>	Améliorer connaissances
<b>5. Dimension ontologique</b>	Réorientation industrie vers tourisme	Nature à protéger	<b>Arbitrage politique</b>	Progrès scientifique

**Phase 5 Renégociation locale et reconfigurations**

	<i>Acteur 1</i>	<i>Acteur 2</i>	<i>Acteur 4</i>	<i>Acteur 3</i>	<i>Acteur 5</i>
<i>Niveaux</i>	<b>Commune</b> <b>Acteur public</b>	<b>Association</b> <b>naturaliste</b>	<b>Secteur tourisme</b>	<b>Autorité régionale</b>	<b>Scientifique expert</b>
<i>1. pratique</i>	Autre grotte usage touristique Nouvelle activité écologique	Grotte site potentiel d'éducation à l'environnement	<b>Attraction écologique</b> <b>Centre d'éducation à l'environnement</b>	Classer la grotte	
<i>2. problèmes</i>	Développer un patrimoine	Réseau écologique	<b>Créer attraction</b>	Respecter engagements européens et soutenir développement local	Observatoire
<i>3. empirique</i>		Connaissances du milieu et des espèces	<b>Marché du tourisme</b>		Activités de suivi et d'éducation
<i>4. normatif</i>	Développement économique	Espèces protégées Accueil		<i>Classement</i>	Développer connaissances
<i>5. identités</i>	<b>Réorientation vers une commune écologique</b>	Nature à protéger Touriste à éduquer	<b>Niche de marché</b>	<b>Conciliation des intérêts</b>	Science



## ***Table des matières***

1. Introduction.....	2
1.1. Place de l'étude dans le programme/.....	2
1.2. Interaction internationale .....	3
1.3. Objectifs .....	3
13.1. une théorie de la participation .....	3
13.2. liée au développement durable .....	4
13.3. validation empirique et recommandations .....	4
1.4. Résultats attendus .....	4
2. Théorie et Méthodologie .....	5
2.1. Intégrer l'apport sociologique et politique contemporain .....	5
2.2. Théorie : prolonger et renouveler des approches théoriques (Durkheim) .....	6
2.3. L'action collective comme vecteur du développement durable .....	8
2.4. Méthodologie : une méthode d'analyse des processus de délibération et de conception (ProTENO) opérationnaliser l'apprentissage collectif.....	9
2.5. Terrains : études de cas et processus participatifs .....	15
3. Résultats.....	17
analyses empiriques, collecte et traitement des données/.....	17
3.1. l'action collective déconstruit et reconstruit.....	17
3.2. comment la participation agit sur le monde .....	24
3.3. la participation comme dispositif.....	41
3.4. identification des lacunes .....	47
4. Conclusions et recommandations .....	49
4.1. conclusions des recherches.....	49
41.1. Pourquoi la participation ?.....	49
41.2. ce qu'elle est : une circulation .....	50
41.3. comment elle fonctionne : par itérations successives .....	50
41.5. ce qu'elle produit... pour le développement durable ?.....	51
41.6. A quelles conditions la participation joue-t-elle son rôle ? .....	52
4.2. recommandations .....	53
un Etat expérimentaliste : une autre conception des politiques publiques.....	54
5. Annexes .....	57
5.1. annexe 1 : liste de références.....	57
5.2. annexe 2 : publications de l'Unité SEED en relation directe avec le projet de recherche.....	61
articles.....	61
communications .....	62
5.3. annexe 3 : un exemple d'itération et de reconfiguration d'un territoire.....	65
Phase 1 Projets parallèles.....	65
Phase 2 Conflit .....	66
Phase 3 Déplacement dans la science .....	67
Phase 4 Extension du conflit et remontée vers le politique.....	68
Phase 5 Renégociation locale et reconfigurations.....	69
Table des matières .....	70

