

SSTC

Programme

« *Leviers pour une politique de développement durable* »

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

Résumé

Convention : HL / 19 / 007

Edwin ZACCAÏ (direction)
Anne GODEAU Vincent BRUYER

IGEAT
ULB
Avenue Depage 13
1000 Bruxelles

Convention : HL / 19 / 006

Marc MORMONT (direction)
Catherine MOUGENOT, Christine DASNOY

SEED
FUL
Avenue de Longwy 185
B 6700 Arlon Belgique

Avril 2001

Présentation

Ce projet, mené par deux centres universitaires en réseau¹, traite des formes de participation liées au développement durable. La participation est un thème associé étroitement à la notion de développement durable², mais en même temps ces deux notions sont très larges, et connaissent un certain nombre d'interprétations et de modalités. Dans ce contexte, deux objectifs ont été poursuivis ;

- un objectif théorique par 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 politiques publiques ;

- un objectif plus empirique via des études visant à une compréhension des modalités et de l'apport de formes de participation dans le cadre de politiques de développement durable à la fois par les pouvoirs publics et par différentes catégories d'acteurs impliqués.

Au plan théorique

1. Le concept du développement durable

Un travail approfondi a été réalisé³ afin de comprendre les composantes qui se combinent pour constituer les différentes interprétations du développement durable. Ceci inclut une étude de textes officiels à différents niveaux (depuis l'international jusqu'au régional), de textes de références produits par différents groupes d'acteurs (entreprises, associations, groupements divers), ainsi que de travaux scientifiques issus de différentes disciplines (économie, sciences politiques, sociologie, ...).

Ce travail a notamment fourni des clés de lecture qui aident à resituer les argumentations émises par des acteurs en diverses circonstances en référence au développement durable, d'une part les unes par rapport aux autres, et d'autre part dans les accents et les points "aveugles" qu'elles placent sur leurs différentes conceptions de ce concept. Ceci a été approfondi par une étude plus systématique d'alliances et d'oppositions entre certains groupes d'acteurs qui est résumée plus loin (voir tableaux).

2. La participation

a. Du côté de la représentation de la demande sociale, plusieurs facteurs d'émergence de cette thématique peuvent être cités : affaiblissement du pouvoir de négociation des syndicats du fait des transformations du marché du travail (différenciation⁴, compétitivité accrue avec moins de redistribution); montée de demandes relatives à d'autres facteurs reliés aux conditions de vie que le travail (consommation, environnement, "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.

¹ Pour l'IGEAT-CEDD de l'ULB, ce sont essentiellement Ariane Godeau et Vincent Bruyer qui ont accompli les recherches, sous la direction et avec des contributions de Edwin Zaccàï.

² Par exemple, il s'agit de l'un des 5 principes retenus pour caractériser les projets de développement durable dans le premier Rapport fédéral sur le développement durable"(1999), Task Force Développement durable, Bureau fédéral du Plan, puis dans le Plan fédéral de développement durable (2000)

³ En particulier dans la thèse de doctorat en environnement (décembre 2000), "Contribution à l'analyse des conceptions du développement durable" , E. Zaccàï, ULB (IGEAT). Quelques éléments intermédiaires apparaissent dans E. Zaccàï, "Sustainable Development: Characteristics and Interpretations", Geographica Helvetica, 1999/2, pp. 73-80

⁴ Ce point apparaît bien dans "La nouvelle question sociale" de B. Perret et G. Roustang (1989), Le Seuil, Paris

Enfin, les questions relatives aux choix technologiques ont pris plus d'importance⁵, 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"⁶.

b. Cette perspective théorique a été approfondie en retournant à la question du rôle et des modalités d'intervention de l'Etat dans les sociétés industrielles, via un retour à Durkheim⁷ et à sa théorie des "corporations". Le point central de cette analyse est le processus d'élaboration des règles ou des normes. Pour Durkheim, l'Etat, comme émanation de la société politique, peut ressentir les conflits et tensions, mais il n'a pas les ressources nécessaires à la création des bonnes règles (justes au sens de la justesse). Il lui manque à la fois des ressources cognitives pour définir les règles d'organisation du travail ou de distribution des revenus, et des ressources sociales (de mobilisation, de socialisation, de création de confiance) pour créer les conditions d'une règle acceptée comme collective. L'Etat doit donc confier cette production normative à la négociation entre "corporations" c'est-à-dire entre partenaires sociaux. Mais son rôle ne s'affaiblit pas pour autant car il doit veiller à la protection des parties les plus faibles, à la liberté d'organisation, à la loyauté des accords. L'Etat durkheimien est bien un Etat "organisateur" et non un Etat "décideur", donc un acteur soucieux de la qualité d'élaboration de la norme (respect de procédure équitable, applicabilité) et non de la qualité de son contenu. Il est vrai qu'il a été dépassé par le prodigieux développement des services publics et des interventions directes de l'Etat.

L'hypothèse de travail est alors que l'Etat durkheimien n'envisage que les intérêts professionnels et ignore largement tous les biens et services publics qui ont progressivement acquis une importance centrale et pour lesquels le dialogue néocorporatiste est insuffisant pour saisir les dimensions collectives de l'action publique. Pertinent pour inclure les systèmes économiques et sociaux, le modèle durkheimien évacue aussi bien les habitants, les territoires, les consommateurs que les externalités diverses. Or le développement durable précisément fait apparaître d'autres ordres de normativité que les rapports professionnels : celui de la nature, celui des biens publics et celui du temps long notamment, bref des ordres qui disposent de peu de représentants "professionnels" ou sociaux. Comme ces ordres n'ont pas de représentants organisés en "corporations" légitimes, associations et experts tendent à assumer ce rôle, mais suscitent de nombreuses controverses.

Au plan empirique

La recherche s'est déployée dans deux directions complémentaires. L'équipe de l'IGEAT s'est prioritairement centrée sur des processus formalisés de participation, c'est-à-dire des procédures qui donnent la parole à des groupes organisés et supposés représentatifs de la société civile. L'équipe de la FUL s'est centrée sur des processus moins formalisés ou plus ouverts à l'action individuelle de participation de la population à des formes de gestion.

D'autre part l'IGEAT s'est plutôt centré sur des prises de décision qui affectent les modes de production et de consommation ou les décisions politiques générales, tous processus qui mobilisent effectivement des groupes organisés. L'équipe de la FUL s'est centrée sur des processus de gestion territoriale, cad des décisions ou des procédures qui concernent plus directement le cadre de vie ou l'environnement tel qu'il est appréhendé à partir d'un contexte socio-géographique qu'il s'agisse de la rivière ou de la nature au niveau du territoire communal ou sous-régional.

⁵ Question ancienne, sur laquelle insistent notamment aujourd'hui des auteurs comme Bruno Latour ou Isabelle Stengers.

⁶ Ces thèmes apparaissent notamment dans les diverses contributions du volume "Le principe de précaution. Significations et conséquences", édité par E. Zaccai et J-N. Missa aux Editions de l'Université de Bruxelles (2000).

⁷ MORMONT M (1999), Un questionnement durkheimien du développement durable, *Environnement et Société*, n°21: 69-80.

Première partie. La participation des acteurs organisés (IGEAT)

Modèle général

Justifications de la participation

Tentons 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 de ses diverses formes.

Les politiques de développement durable mettent en avant la participation pour une série de raisons explicites qui sont :

4.1. On pensera d'abord à une justification démocratique, puisque le fondement de ces 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.

4.2. Une autre justification de la participation est pragmatique : il s'agit de rendre les décisions plus adéquates aux situations, et donc plus efficaces. À 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 la situation de terrain. C'est pourquoi il peut y avoir négociation des mesures acceptables. Au mieux ceci favorise un "processus d'apprentissage collectif".

4.3. Une autre justification tient à sa fonction pédagogique, de sensibilisation, d'information. Elle s'accroît 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.

4.4. Enfin, lié au point précédent, les procédures de consultation 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 ne faut donc pas juger la participation uniquement sur base des résultats directs qu'elle apporterait aux décisions politiques, mais aussi sur ces critères liés à ses différentes fonctions⁸.

Formes de participation.

Les politiques de développement durable :

- institutionnalisent la consultation (ou la participation) de différents groupes organisés, comme cela est souligné dans la 3e section de l'Agenda 21 qui y est consacrée⁹.

- ouvrent un espace de changement par rapport au progrès technologique et économique comme moteur du développement, et pour ce faire en appellent à l'intégration des différentes composantes de celui-ci, intégration qui implique une représentation de divers intérêts qui en sont parties prenantes

- favorisent aussi la consultation directe des citoyens dans certaines circonstances.

⁸ S. Van den Hove (2000:38 et suiv.) distingue des catégories d'effets substantifs/procéduraux/contextuels, in "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.

⁹ 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.

Dans ce contexte, le rôle de l'environnement et des associations de protection de l'environnement est un autre élément à souligner. D'une part on note une longue tradition de consultation directe en cette matière via des enquêtes publiques locales¹⁰. 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 ou au développement durable.

Nous pouvons distinguer plusieurs formes de participation, où chaque fois les critères énumérés pourront être utilisés.

1. 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 instruments politiques ("équipement" de l'instrument, voir 5.4. ci-après)
- pour des actes "intégrés" dans le comportement d'un acteur : exemples : initiatives de groupes organisés; consommation citoyenne (voir ci-après)

2. 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.

3. Formes de consultation

Au niveau des procédures, ce sont les formes de consultation qui dominent. Avec là encore différentes modalités possibles.

- Consultation des groupes organisés :
 1. consultation séparée : lobbying, etc..
 2. consultation sous forme de conseils d'avis
- Consultation de la population :
 1. sondages d'opinion
 2. sondages délibératifs (conférence de citoyens) (voir biblio EGEP)
 3. référendums (pas en Belgique)
 4. consultation communale
 5. enquête publique : locale, nationale
 6. "hearings"¹¹

Les formes de participation des acteurs organisés et représentés par des groupes ont fait l'objet d'une analyse globale systématique, sur base de nombreux documents produits par ces organisations et de contacts informels avec certains de leurs représentants¹². Quatre groupes ont été plus particulièrement retenus. Les Associations de défenses de l'environnement (ADE), les Associations de consommateurs (AC), les Syndicats et les Entreprises.

¹⁰ Et ce n'est pas par hasard si le Principe 10 de la Déclaration de Rio stipule : "Il vaut mieux que les questions d'environnement soient traitées avec la participation de tous les citoyens concernés (...)", même si dans l'Agenda 21 il est également de participation en matière d'environnement et de développement.

¹¹ NB. Dans 4-6 : intervention, généralement forte de groupes organisés. Voir aussi Van den Hove, op. cité, pp. 36-37 : une vingtaine de catégories plus fines, "d'approches à caractère participatif"

¹² Voir le Deuxième rapport intermédiaire (Mars 2000) de ce projet, pp. 24-74

En ce qui concerne les ADE, des questions comme la légitimité des représentants ont été abordés, et plus généralement diverses modalités de leur fonctionnement ont été décrites.

Certaines comparaisons, à l'intérieur du groupe général des associations, ont pu être faites avec les associations de consommateurs.

Les syndicats, dans leurs relations au développement durable, constituent un objet d'étude moins courant que les entreprises, sur lesquelles il existe une vaste littérature. Nous avons tenté de recadrer brièvement l'action et le discours des uns et des autres, en nous centrant plus particulièrement sur les diverses formes de participation de leurs représentants, mais aussi de leur "base".

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. S'il est reconnu que des intérêts communs favorisent d'éventuels rapprochements entre ces groupes, ce qui bénéficie d'autant aux actions, nous avons voulu aller un peu 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". Comme on l'a dit plus haut, une série d'évolutions contribuent à ce que diverses formes de participation soient promues dans nos sociétés actuelles, indépendamment de la référence au développement durable. Nous avons noté cependant à plusieurs reprises, certains changements issus plus particulièrement de l'adoption (partielle) par les acteurs de cette référence.

Malgré les essais de caractérisation que nous avons tenté de produire, il apparaît au terme de la recherche qu'une approche par catégories d'acteurs, ne rend compte qu'incomplètement de situations particulières. Elle peut donc avoir un certain rôle prédictif (il y a en effet, à l'intérieur d'une catégorie, une certaine unité d'arguments dans les discours), mais elle reste insuffisante pour analyser la diversité des actions d'alliances et d'opposition sur le terrain. C'est pourquoi les études de cas fournissent d'autres apports plus précis.

Les tableaux présentés ci-dessous doivent donc être utilisés avec réserve. Ils ont avant tout pour but d'offrir une vision synoptique de positions constituant l'un des éléments utiles dans les études de participation, mais avec des possibilités importantes de différenciations selon les circonstances¹³.

¹³ Dans E. Zaccai, "Entreprises – Associations d'environnement: coopération et partenariats admis", in *Environnement et Société*, N°22, pp. 101-106, nous étudions aussi, en liaison avec les stratégies de ces deux types d'acteurs, une série de modalités de rapprochements concrets observés en Belgique et en Europe.

TABLEAU SYNTHETIQUE : 4 GROUPES D'ACTEURS ET D.D.

(1)

	ADE	AC	Syndicats	Employeurs
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"> - information et sensibilisation envers les membres ou le public - suivi et influence sur la politique et la législation - participation à des conseils consultatifs - actions juridiques - collaborations et partenariats avec d'autres acteurs 			
Moyens d'action spécifiques	<ul style="list-style-type: none"> - gestion limitée (par exemple de réserve et parcs naturels); - promotion, boycott 	<ul style="list-style-type: none"> - tests, comparaison, de produits - assistances au consommateur 	<ul style="list-style-type: none"> - organisation interne aux entreprises pour des travailleurs dans des domaines limités - assistance aux membres - grèves 	(en matière d'environnement) <ul style="list-style-type: none"> - changements concrets de gestion (éco-gestion)
Facteurs favorables à une prise en compte du d.d.	<ul style="list-style-type: none"> - législation - instruments politiques adaptés - moyens financiers - intégration dans des réseaux nationaux et internationaux - communication adaptée aux publics visés 			

TABLEAU SYNTHETIQUE : 4 GROUPES D'ACTEURS ET D.D.

(2)	ADE	AC	Syndicats	Employeurs
Facteurs favorables spécifiques	bonne implantation, représentativité, indépendance, capacité d'expertise, crédibilité, rôle institué dans des conseils consultatifs, utilisation des médias, influence de "catastrophes écologiques"	implantation, représentativité, capacité d'expertise, crédibilité, utilisation des médias, rôle institué, influence des problèmes médiatisés de consommation, le d.d. comme enjeu de positionnement dans les questions de consommation	homogénéité, implantation, capacité d'expertise, utilisation des médias, 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)	assurances (faisant pression sur les méthodes de gestion), , concurrence (se placer sur un marché spécifique, par exemple les "produits verts"), image de marque, B.A.T., sensibilité des dirigeants, des consommateurs et des "stakeholders", actions juridiques des associations et des pouvoirs publics
Distorsions possibles des actions par rapport à un d.d. d'intérêt général	revendications particularistes trop locales ou trop spécifiques; difficultés des enquêtes publiques; manque de nuance et idéalisme; 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 restrictives (environnementale ou sociales) 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 questions 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 prévalents, 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)

Exemple 1 : la consultation populaire sur l'avant-projet de PFDD

L'Avant projet de PFDD (Plan fédéral pour le développement durable) a fait l'objet d'une double procédure de consultation. D'une part un avis demandé au CFDD (Conseil fédéral du développement durable), vis-à-vis duquel les dérogations ont dû être justifiées. D'autre part une consultation populaire, où certaines initiatives ont été organisées par des groupes organisés (avec le soutien du Secrétaire d'état au D.D.). Le contenu de l'Avant-projet était avant tout destiné à l'organisation des compétences (y compris objectifs, modalités,...) des pouvoirs publics, de sorte que dans la population cette matière est apparue comme relativement technique. Un rapport approfondi au sujet des résultats de ces procédures et de leur traitement a été réalisé par le CDO de l'Université de Gand¹⁴.

Parmi les critères énumérés ci-dessus, on se limitera ici à commenter brièvement ce qui concerne l'efficacité et la sensibilisation. L'efficacité - dans le sens de l'input final possible des avis recueillis par rapport à l'expression de la population belge - doit être distinguée selon qu'il s'agit de l'apport du CFDD, de groupes organisés et d'individus. Le travail mené au CFDD a été approfondi, et cette enceinte a joué l'un des rôles essentiels d'un organe consultatif : permettre des échanges de vues élaborés entre des groupes dotés de stratégies et d'intérêts distincts. En revanche, les avis issus de l'ensemble de la consultation, ont, comme dans des cas précédents (enquêtes publiques régionales) été émis par une faible fraction de la population.

Néanmoins, vu le relais dans des médias et des événements divers, la fonction de sensibilisation a largement dépassé cette fraction. Cette consultation a également permis de poser une série de questions sur des améliorations possibles pour un second exercice : utilisation de documents vulgarisés, questions davantage liées à des choix possibles au niveau des individus, lancement des consultations plus en amont de la rédaction du document, intervention accrue de membres des administrations (qui sont les principales destinataires du document), sous-intervention de certains groupes d'intérêt ou sociaux, procédés de pondération à utiliser par rapport aux différents types d'avis recueillis,...

Exemple 2 : L'avis de trois conseils consultatifs à propos d'un projet de loi.

Une étude de cas approfondie¹⁵ a été réalisée sur l'élaboration au sein de trois conseils consultatifs d'avis (en 1996) concernant un instrument politique particulier, à savoir l'avant-projet de loi-cadre "Normes de produits". Il s'agit du Conseil national du développement durable (devenu CFDD en 1997), du Conseil central de l'économie et du Conseil de la consommation. La méthode a consisté à recueillir de façon fine les traces écrites disponibles sur ces travaux pour les analyser.

Cette étude a permis d'obtenir notamment

- une comparaison des positions des avis des 3 conseils,
- une comparaison des positions des mêmes groupes (et parfois de la même personne qui les représente) dans différents conseils
- une analyse détaillée de la reprise de différents éléments d'avis dans les décisions finales.

Cette étude a permis de compléter les analyses générales à propos de la dynamique des groupes en présence, effectuées dans la partie précédente, ainsi que dans la littérature consultée. L'"objet" de l'analyse est difficile, puisqu'il s'agit de débats qui occupent des dizaines d'heures au total, rien que pour le cas considéré. Néanmoins, nous avons tenté dans une certaine mesure d'en tirer certains enseignements qui dépassent le cas d'étude, à la fois sur base d'analyses précédentes et de notre participation personnelle à certains conseils. Il va de soi cependant que d'autres études fines seraient

¹⁴ Le Centrum Duurzaam Ontwikkeling s'est chargé d'une mise en forme du résultat pour traitement par les autorités compétentes. Voir aussi J. Dozzi (2000), "Analyse d'une enquête publique concernant un plan de développement durable", travail de fin d'études ULB (IGEAT). Les deux promoteurs de la présente recherche ont fait partie du comité d'accompagnement (2000-2001) institué autour de cette consultation.

¹⁵ Voir le Deuxième rapport intermédiaire de ce projet (Mars 2000), pp. 99-141

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.

Le consensus qui est le plus souvent atteint à l'intérieur de ces différents conseils représente un fait notable. Celui-ci facilite le travail du législateur, même si 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 à mesurer les positions de chacun. Il est favorisé aussi par l'idée que de cette manière un avis sera plus difficilement contournable par le législateur, alors que des dissensus lui laisse davantage les mains libres.

Cette caractéristique des avis des conseils (qui se retrouve bien souvent pour d'autres avis et d'autres conseils) 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.

Notre étude révèle que certains changements substantiels ont été apportés par ces procédures au document soumis à avis. De plus, les avis examinés témoignent de ce que l'une des justifications de la participation citée, 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, ou même leur information des implications des projets - ce qui se fait ici à travers des discussions approfondies - jouent également.

On peut considérer aussi 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 autant 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 termes de défense d'intérêts particuliers (l'influence de la composition de chacun de ces conseils étant importante) ainsi qu'en ce qui concerne une connaissance de type "gestion" si l'on se base du côté de l'opérationnalité attendue de telles dispositions juridiques.

Ceci se fait cependant aussi au prix d'un investissement important en temps, augmenté par la multiplication des conseils qui rendent des avis. Faut-il réduire le nombre de prises d'avis pour libérer des ressources (qui peuvent être peut être plus utilement affectées ailleurs) ? Cette question aussi dépasse le cas considéré, et se présente pour une série d'avis et de conseils. Elle est difficile, car malgré des compositions (y compris en termes de personnes) et des attributions parfois proches, chaque conseil est néanmoins singulier. Sans doute faut-il évaluer cette question au cas par cas, de façon pragmatique. Des études semblables à celle-ci pourraient montrer sur d'autres prises d'avis, dans quelle mesure la multiplication s'est ou non révélée intéressante au niveau des résultats finaux. Enfin, une question importante concerne aussi les rapports, à l'intérieur d'un groupe représenté, entre les experts membres des conseils, et la "base" dans chacun des groupes. Là aussi, en fonction de la portée des avis, il semble intéressant de mener des études ultérieures.

Exemple 3 La "consommation responsable"

Par rapport aux modalités de participation déjà envisagées, la "consommation responsable" apparaît comme assez différente, ce qui a justifié pour nous d'y consacrer un certain nombre de travaux¹⁶ Nous définissons la "consommation responsable" comme une forme d'action qui tente de

¹⁶ Voir A. Godeau (1998), "Responsible consumption as a lever for sustainable development: a critical analysis", in "Beyond Sustainability", International NWO Conference, Amsterdam 19-20/11/98, pp. 40-45; E. Zaccai (1999), "Jusqu'où peut aller la consommation responsable?", actes du colloque "La consommation responsable pour contribuer au développement durable", CRIOC, 14/12/99, Bruxelles, pp. 101-110; et E. Zaccai (2000), "Ecological oriented consumption: a pluriactoral approach", International Journal of

s'attaquer, à travers des choix de consommation effectués par des consommateurs, à des problèmes de nature sociale ou écologique. D'autres expressions proches de la consommation responsable sont parfois employées, telles que consommation citoyenne, "de l'éthique sur l'étiquette", "consommateurs", ou en anglais, "shopping for a better world".

Le choix de consommation qui est ici visé, inclut des motivations qui relèvent de l'éthique, la politique, la militance, ou la citoyenneté. Ces motivations ne sont pas les seules à l'œuvre, et coexistent avec d'autres facteurs plus traditionnels (par exemple le prix, l'utilité du bien, etc...) Nous avons tenté d'observer dans quels cas ces facteurs "responsables" sont susceptibles de prendre davantage d'importance, si bien que la consommation responsable puisse être vue par ses adeptes comme l'un des moyens d'action dont dispose le citoyen pour favoriser un développement durable. C'est dans cette optique qu'il nous paraît justifiable et intéressant de rapprocher ces dynamiques d'autres formes de participation¹⁷.

L'objectif a été par la proposition d'un modèle et la confrontation à des données empiriques de discerner des secteurs et des produits où cette démarche obtient plus ou moins de résultats.

En résumé, le modèle fait intervenir les 4 facteurs suivants :

- "Cause" mobilisatrice
- Différenciation incontestable du produit au niveau des impacts et de l'information
- Une substitution aisée : prix, lieu d'achat, qualités
- Mobilisation d'un réseau : ONG, distributeurs, producteurs, ...

Plusieurs cas ont été envisagés, dont les écotaxes en Belgique, les actions de boycott à l'égard de Shell (1995-1996), le papier recyclé, et plus spécialement l'écocert européen.

Il ressort 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 (incluant les autres acteurs : pouvoirs publics, entreprises, distributeurs, groupes de pression, ...), qui détermine en grande partie son succès. Elle présuppose une action collective dont les dynamiques restent à étudier. 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. Ces conditions dépendent des produits eux-mêmes, des situations de marchés déterminés, d'instruments politiques, d'implications d'acteurs. C'est vers une recherche de coordination précise, 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 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 stratégies des entreprises¹⁸ - des effets.

Sustainable Development, Vol. 3, N°1, pp. 26-39. Voir aussi le Premier rapport intermédiaire (pp. 122-156) et le second (pp. 75-98).

¹⁷ Les réflexions menées dans le cadre de cette recherche ont notamment fait ensuite l'objet d'échanges de vue avec le Réseau des Consommateurs Responsables (RCR) et ont abouti à l'obtention d'un projet européen commun en vue d'identifier des organisations et des centres de recherches en Europe actifs en matière de consommation "socialement responsable" (2000-2001).

¹⁸ Voir à cet égard les positions de groupements comme le World Business Council for Sustainable Development, ou European Partners for Environment.

Deuxième partie Gestion territoriale durable

Cette seconde partie de la recherche visait alors trois objectifs :

1. donner un contenu théorique à la notion de participation
2. proposer une méthodologie d'analyse des processus participatifs
3. valider empiriquement la contribution de la participation aux politiques de développement durable.

Pour des raisons théoriques explicitées ci-dessous, nous ne considérons pas la participation à partir de ses formes institutionnelles ou des procédures mais à partir d'une typologie de l'action collective selon les catégories ("voice", "loyalty" et "exit") de Hirschmann. Mais nous serons attentifs aux normes et aux institutions comme ressources de l'action collective.

Au plan méthodologique, le troisième objectif a été poursuivi à travers des études de cas qui toutes ont porté sur des processus participatifs ayant trait directement ou indirectement à la *gestion des territoires* (au contraire de la première partie plus centrée sur des modes de production et de consommation). Ces études de cas concernent, pour la plupart, des processus de longue durée. Même si certains conflits locaux trouvent une issue au bout de quelques mois, certains durent bien plus longtemps; quant aux programmes d'action publique de type participatif, ils sont eux toujours de longue durée. Or comprendre les modalités et les effets de la participation supposent une observation proche, non seulement des résultats, mais aussi des processus, des changements progressifs, des réajustements des actions, donc une observation qui accompagne de près ces processus. Cette observation longue a été permise par un projet d'une durée de quatre ans et par les contributions de plusieurs chercheurs associés à ce travail.

1. Validation théorique de la participation

La participation peut trouver deux appuis de départ dans la science politique. D'une part la notion de gouvernance¹⁹ (Le Galès, 1995) fait converger une série d'analyses qui constatent que la décision publique ne peut se décrire comme l'action d'un acteur public bien défini, poursuivant des objectifs et mettant en œuvre des moyens ; c'est plutôt un processus de discussion, négociation entre des partenaires de différents types, processus dans lequel les objectifs autant que les moyens se définissent de manière interactive. Cette optique était déjà présente dans la théorie des organisations (Friedberg) ou les théories du néo-corporatisme). La multiplication des niveaux de pouvoir (internationalisation, régionalisation) et la complexification des décisions, outre les mouvements de libéralisation, expliqueraient cette évolution. D'autre part les revendications de démocratisation, de transparence sont la face positive de ce que certains décrivent comme une distanciation croissante entre Etat et citoyens²⁰. Mais toutes ces analyses ne font que désigner une tendance à l'ouverture des processus de décision vers des acteurs non publics, en ce compris des citoyens, des habitants. Elles fournissent peu d'analyses concrètes et généralement peu de choses sur la durabilité.

Un retour sur Durkheim²¹ et la Division du Travail Social permet de retourner à une source du concept d'Etat qui sous-tend nos sociétés industrielles. Pour Durkheim, l'Etat, comme émanation de la société politique, peut ressentir les conflits et tensions, mais il n'a pas les ressources nécessaires à la création des bonnes règles (justes au sens de la justesse). Il lui manque à la fois des ressources cognitives pour définir les règles d'organisation du travail ou de distribution des revenus, et des ressources sociales (de mobilisation, de socialisation, de création de confiance) pour créer les

19 LE GALES P. (1995), Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, *Revue Française de Science Politique*, 45, 1 : 57-95

20 TORGERSON D. (1997), Policy Professionalism and the Voices of Dissent : The Case of Environmentalism, *Polity*, 29 : 345-374.

21 MORMONT M (1999), Un questionnement durkheimien du développement durable, *Environnement et Société*, n°21: 69-80.

conditions d'une règle acceptée comme collective. L'Etat doit donc confier cette production normative à la négociation entre "corporations" c'est-à-dire entre partenaires sociaux. Mais son rôle ne s'affaiblit pas pour autant car il doit veiller à la protection des parties les plus faibles, à la liberté d'organisation, à la loyauté des accords. L'Etat durkheimien est bien un Etat "organisateur" et non "décideur", donc un acteur soucieux de la qualité de la norme (respect de procédure équitable, applicabilité) et non de son contenu. Il est vrai qu'il a été dépassé par le prodigieux développement des services publics et des interventions directes de l'Etat.

L'hypothèse de travail est alors que l'Etat durkheimien n'envisage que les intérêts professionnels et ignore largement tous les biens et services publics qui ont progressivement acquis une importance centrale et pour lesquels le dialogue professionnel est insuffisant pour saisir les dimensions collectives de l'action publique. Pertinent pour inclure les intérêts économiques et sociaux structurés, le modèle durkheimien évacue aussi bien les habitants, les territoires, les consommateurs que les externalités diverses. Or le développement durable précisément fait apparaître d'autres ordres de normativité que les rapports professionnels : celui de la nature, celui des biens publics et celui du temps long notamment, bref des ordres qui disposent de peu de représentants "professionnels" ou sociaux. Comme ces ordres n'ont pas de représentants organisés en "corporations" légitimes, associations et experts tendent à assumer ce rôle mais suscitent de nombreuses controverses.

Mais comment reconnaître alors les exigences de la durabilité ? L'Etat – éclaté en multiples niveaux de pouvoir et secteurs d'administration – peut-il en être le porteur ? On a proposé²² le détour par l'analyse systémique (des systèmes ouverts) comme détour pour introduire ces ordres dans le débat public. C'est ce qu'on fait tous les jours en juxtaposant et superposant des évaluations d'impact et des formes de consultation des populations... Les questions centrales qui découlent d'une analyse systémique sont alors celles des accords possibles sur la délimitation des systèmes et sur les performances attendues de ces systèmes. Mais la définition des systèmes et des performances attendues ne peut être définie que de manière procédurale, par l'échange et l'interaction entre des acteurs qui reconnaissent progressivement leurs interdépendances. L'hypothèse de travail est que exigences écologiques et prise en compte du long terme résultent d'un processus d'exploration et de discussion et des procédures qui les favorisent.

Nous disposons alors d'une hypothèse qui lie participation et durabilité et conduit à étudier l'ensemble des actions collectives en tant qu'elles portent sur la délimitation des systèmes et leurs performances de manière à fonder des accords qui permettent de cadrer l'action publique. Il nous faut alors un instrument d'analyse capable de saisir le travail collectif de délimitation des systèmes.

Outil d'analyse et modèle : ProTENO

Le modèle²³ Problème / Technique / Empirique / Normatif / Ontologique est alors proposé à la fois comme grille d'analyse des dynamiques de participation et comme modèle descriptif des situations d'accord. Ce modèle met au centre des objets - artefacts qui sont les objets autour desquels les acteurs se disputent et se positionnent et non les systèmes qui sont définis comme les modèles empiriques qui sont mobilisés dans ces débats.

L'idée centrale de ce modèle est que tout « artefact » fait l'objet d'évaluations différentes de la part des acteurs impliqués. À un premier niveau l'artefact doit constituer une réponse technique au problème spécifique de chaque acteur. Conformément au modèle durkheimien d'un acteur public plus soucieux de la qualité de la norme que de son contenu, cette adéquation technique consiste pour l'Etat dans l'effectivité de la norme à lui appliquer. Pour le producteur c'est la possibilité de l'inscrire dans son processus de production ; pour le consommateur c'est la réponse pratique à son besoin spécifique,

²² MORMONT M., Scientific communication and sustainable rural development, Xth World Congress of Rural Sociology, Plenary session, Rio de Janeiro 30.07-5.08 / 2000

²³ Pour un exposé voir MORMONT M. (2000a) *Développement durable et relation entre science et société*, Louvain-la-Neuve, Chaire Quetelet 2000, conférence introductive, 21-24 novembre.

pour l'environnementaliste la satisfaction à une exigence environnementale (telle la réduction des quantités de déchets). Sauf certains cas (identifiés comme cas de "félicité technologique"), les désaccords conduisent chaque acteur à redéfinir l'artefact en fonction des exigences des autres dans une recherche de "normalisation" qui résulte de transactions entre les acteurs. Dans cette dynamique les acteurs vont procéder à différentes itérations et négociations à différents niveaux et ceci, de manière relativement imprévisible. Au-delà des redéfinitions techniques, les débats peuvent s'ouvrir sur les problématisations des acteurs, par exemple pour des consommateurs sur la redéfinition des critères de comparaison entre modes de transport (ils redéfinissent alors la relation entre besoin et moyen de transport). Mais au-delà des techniques et des manières de les penser, les acteurs peuvent aussi transformer leurs connaissances empiriques et ainsi mettre au point de nouvelles techniques, ou encore ils peuvent appeler à de nouveaux registres d'évaluation normative de leur activité (ce qui reviendra pour l'entreprise à modifier son organisation, pour le politique son registre normatif, etc.); parfois même ils vont transformer leurs ontologies, leurs identités : le consommateur devient végétarien et l'entreprise se reconvertit dans le créneau biologique, l'un et l'autre changeant leurs identités dans leur propre "champ".

Ce modèle est ici présenté sommairement comme méthode d'analyse pour comprendre comment la participation stimule ces itérations, organise des transactions et favorise la reformulation aux différents niveaux. Ce modèle décrit alors un processus d'apprentissage et d'innovation qui porte non seulement sur les normes, mais aussi sur les techniques et les identités des partenaires.

La validation empirique : résultats de recherche

Les différentes études de cas ont porté sur (a) des conflits locaux d'aménagement (b) des programmes de concertation dans la gestion des rivières (c) des programmes locaux de conservation de la biodiversité. Ce qui nous intéresse dans ces cas n'est pas de porter un jugement normatif sur la participation, mais d'analyser *ce que fait* la participation, quels effets elle produit. Ces différents cas permettent d'analyser différents types d'action collective au cours desquelles des itérations successives se déroulent pour produire une prise en compte de la nature et des hommes. Quels sont les principaux résultats auxquels ces études de cas ont donné lieu ? Nous les résumerons autour de trois processus principaux qui sont développés dans le rapport final ainsi que dans différentes publications.

La fonction critique de la participation : déconstruire.

Dans les actions collectives qui partent des protestations contre un projet, on a le plus souvent affaire à une dynamique de "déconstruction"²⁴. L'action interroge les choix effectués et leurs justifications. Si l'argument de départ est souvent l'injustice ressentie du fait des nuisances ou risques imposés à un voisinage, l'action collective pousse à s'associer à d'autres, à créer des coalitions plus larges et cet élargissement de la base sociale conduit à déplacer les argumentations.

- sur le plan cognitif, l'action collective questionne à la fois la délimitation de ce qui est pris en compte et les seuils de performance; elle inscrit alors le projet dans des systèmes plus vastes dans l'espace et dans le temps; elle conduit généralement à une vision plus complexe et plus complète du territoire.

- sur le plan normatif, la question de la distribution des nuisances et risques est centrale et elle interroge la validité aussi bien des normes propres à chaque acteur (par exemple les critères de rentabilité de l'entreprise) que les normes publiques (seuils de bruit) et leurs fondements empiriques.

- sur le plan argumentaire, elle force les acteurs à chercher des arguments de plus grande généralité qui élargissent, au plan des représentations et des normes, la dimension temporelle et spatiale des collectifs.

Cette déconstruction consiste en fait à provoquer autant que faire se peut un retour des autres acteurs sur les raisonnements et justifications qui les ont amenés au choix du projet, de la technique

²⁴ MORMONT M. ET BERTRAND A. (2000c) Oppositions locales et dynamiques d'environnementalisation, *Espaces et Sociétés*, n° 101-102 : 93-112.

retenue, ou encore de la localisation. Elle est facilitée par différents facteurs comme l'exercice de droits "participatifs" comme le droit à l'information sur l'environnement ou les procédures d'information et consultation. Elle est aussi facilitée si les différents acteurs publics et privés ne sont pas liés par une coalition forte²⁵ et que certains d'entre eux acceptent la recherche d'options nouvelles.

Dans certains cas, par exemple celui de la localisation d'une station d'épuration, la circulation de l'information, le retour sur des données empiriques ou la mobilisation d'expertises nouvelles permettent un ré-itération de la procédure de choix qui permet de faire surgir de nouvelles options comme possibles. À partir de là peut s'enclencher une opération de reconstruction du choix et éventuellement d'un autre choix.

Les cas étudiés montrent qu'à certaines conditions la prise en compte du territoire, due à l'action collective, favorise à la fois une prise en compte du long terme, une intégration des politiques ainsi que la dimension d'équité. Le mécanisme sous-jacent est que l'action collective pour réussir doit s'élargir à un grand nombre d'acteurs et ce faisant à la fois s'allier des intérêts plus nombreux et user d'argumentations plus générales. Néanmoins ce mécanisme ne peut fonctionner que si des normes publiques générales peuvent soutenir le processus de discussion et justifier une distribution des responsabilités.

Un aspect important de cette participation - déconstruction est souvent de faire apparaître les engagements sous-jacents des institutions étatiques dans des options techniques dont les conséquences ne sont pas évaluées. Il en va ainsi des choix de politique agricole, favorables à l'intensification, mais dont les coûts (en termes de pollution de l'eau) sont externalisés sur les systèmes de production d'eau potable et finalement sur les consommateurs. Il y a donc dans la dynamique participative une dimension de justification des choix qu'on peut appeler « accountability ».

Si on veut éviter qu'ils ne soient des coalitions partielles, ces dynamiques de type "voice" doivent en effet remonter à ces justifications des choix publics (donc aux normes de l'action publique) et amener les décideurs publics à rendre explicites les critères d'équité qui justifient leurs choix. C'est en ce sens qu'on parle de politisation des techniques.

Les effets de cette politisation des techniques à partir d'actions collectives à base locale sont d'abord de mettre l'accent sur les interactions des projets et des politiques sectorielles différentes et donc de favoriser une intégration des politiques, mais il s'agit bien d'une intégration *ex post*. En effet la dynamique de l'action collective tend d'une part à faire adopter une vision plus complexe du territoire (dynamique d'élargissement) et d'appeler à des arguments plus généraux (dans le temps et l'espace) des choix, d'autre part de provoquer une remontée vers les choix politiques et les engagements qui suscitent ces choix et donc d'appeler à des justifications plus complètes de ces projets.

Les fonctions constructives de la participation

La participation est aussi soutenue, encadrée, voire organisée par les pouvoirs publics, à travers des dispositifs de gestion concertée. Beaucoup de procédures aux dénominations multiples sont proposées et expérimentées. Dans ces expériences, les habitants, les citoyens, voire les experts sont appelés à constituer des partenariats pour intervenir sur tel ou tel "objet" de l'environnement. Cette dynamique, quand elle réussit, est plus souvent une dynamique de construction même si elle n'est pas dépourvue d'effets critiques. Il s'agit en effet le plus souvent de mettre en place des « dispositifs » nouveaux de gestion de l'environnement.

²⁵ Ceci implique que l'intégration forte des structures étatiques peut être un obstacle à la participation par la fermeture préalable des options. Ceci est tout à fait contre-intuitif par rapport aux revendications d'intégration des politiques.

Recadrer l'environnement et la société

Les dispositifs participatifs se donnent généralement comme objet des domaines de gestion transversaux²⁶ aux secteurs de l'action publique (bassin versant, biodiversité plutôt qu'eau ou nature protégée). Ils tendent ainsi à forcer des recadrages plus larges de l'action. Par cadrage, on entend le processus par lequel sont définis les paramètres et niveaux de mesure qui seront pris en compte dans la formulation ou l'évaluation d'un projet. Ce processus consiste donc à définir les « systèmes » et seuils de performance.

Ces recadrages de l'action suivent différents chemins selon qu'ils privilégient des connaissances, des normes ou qu'ils s'appuient sur des discours pour revenir ensuite aux pratiques. Nous avons pu observer quatre types de cadrages selon les ressources qui sont prioritairement mobilisées :

- les cadrages technico-scientifiques : ils s'appuient essentiellement sur des connaissances et modélisations scientifiques et tendent à prendre en compte ce qui est mesurable par la science ou manipulable par des techniques ;
- les cadrages normatifs : s'opèrent à partir de normes établies qui définissent par exemple des normes de qualité, des espaces protégés, des objectifs politiques ;
- les cadrages par projet (ou cadrage par l'action) qui se déploient à partir d'objectif précis et où le cadre évolue en fonction des alliances qui peuvent être mobilisées ;
- les cadrages discursifs où la définition d'une finalité permet d'associer sur base volontaire des acteurs intéressés.

Ces quatre types de cadrage de départ constituent des points de *départ* à partir desquels des projets et des politiques peuvent se construire. Quand un acteur porteur d'un projet dans un cadre déterminé rencontre des difficultés (oppositions ou manque de moyens) il est généralement conduit à élargir le cadre de son intervention pour construire un instrument efficace. C'est qu'il s'agit pour lui d'associer à son action d'autres objets et d'autres acteurs qui doivent être « pris en compte ». Par exemple il s'agira de prendre en compte les contraintes spécifiques de certaines catégories d'habitants dans les modalités de collecte sélective²⁷.

Nous avons donc affaire, quand on suit une dynamique de politique publique, à un recadrage ou à une série de recadrages successifs. Et la question est de savoir ce que la participation apporte à ce type de recadrage dans des projets qui concernent des territoires. L'analyse de différents cas fait alors apparaître les conclusions suivantes :

1. Les recadrages successifs font apparaître des définitions différentes de l'environnement. Chaque acteur, agissant dans un territoire, construit son propre environnement dans lequel se trouvent d'autres activités. Les frontières entre environnement et activité humaine apparaissent alors variables et négociables.

2. Le cadrage devient alors un problème d'emboîtements ou d'articulations entre des « systèmes » activité-environnement. Ce qui importe alors c'est de définir, au plan territorial, les complémentarités et les compatibilités entre des activités qui sont très hétérogènes²⁸.

3. Ces emboîtements mobilisent des relations de complémentarités qui dépendent tant des normes que des connaissances et des « engagements » des acteurs. Il est ici très important de souligner qu'on

²⁶ 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 éditions, 1998, Tome 1.

²⁷ BOVY M. et DASNOY CH, (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.

²⁸ MOUGENOT C & MORMONT M, *Environmental Policy in heterogeneous Contexts*, Proceedings of the Conference Regions – Cornerstones for Sustainable Development, Graz, 29-30 october 1998,

a affaire à des processus de redéfinition du territoire. Mais ces territoires sont, de par les relations socio-économiques reliés à des champs (marchés, politiques publiques) ou par les relations fonctionnelles (écologiques) reliés à d'autres espaces. Ces liens multiples mettent en jeu les connaissances scientifiques mais aussi les normes et les identités des acteurs.

4. Par conséquent aucune des modalités de cadrage n'est suffisante à penser un territoire et son devenir. La participation a pour effet de faciliter la combinaison de cadrages différents et l'identification des complémentarités. La participation en tant que processus de discussion et de négociation favorise ce processus parce qu'elle permet une démarche d'exploration des complémentarités et de sélection progressive des options.

Un aspect important dans ce processus – et un apport de la participation – est de favoriser une explicitation des anticipations des acteurs. Ceci peut se faire à la fois par un cadrage discursif – qui définit un avenir pour le territoire – et par la formulation des engagements des acteurs dans le moyen ou long terme, ces engagements devant, pour les acteurs publics, se traduire en normes légitimes.

Cette première analyse insiste finalement sur la dimension cognitive de la participation à condition de donner à ce terme de connaissance (ou apprentissage) un sens plus large que les seules connaissances scientifiques. Celles-ci sont des ressources indispensables mais non suffisantes, et surtout dont les liens avec d'autres connaissances sont indispensables à éclaircir. La fonction de la participation apparaît ici comme un facteur qui permet de reconstruire les cadres dans lesquels les territoires peuvent être pensés.

Reconfigurer les relations à l'environnement

Le deuxième axe peut être décrit comme celui de la reconfiguration des territoires et des pratiques. Nous avons ici insisté sur des cas où l'action collective est orientée vers ce qu'on peut appeler la production ou la formulation de nouveaux territoires. La protection de la biodiversité, contrairement à une protection de la nature centrée sur la mise en réserves, concerne en effet tout le territoire et remodèlent les relations entre les activités et l'espace. La volonté de gérer l'eau au niveau du bassin versant suppose la création d'une entité « politico-administrative » nouvelle qui ne correspond ni à des structures existantes ni souvent à aucun espace (de solidarité) socio-économique : il s'agit donc même d'une nouvelle configuration et d'un nouveau territoire.

Par conséquent il faut envisager ces processus comme des processus d'*innovation* dont le rôle est d'intégrer l'environnement dans des pratiques d'usage ou de gestion. Il faut alors distinguer, selon notre modèle d'analyse, les innovations qui portent sur les techniques, celles qui portent sur les problèmes, les normes ou les connaissances et enfin les identités stratégiques des acteurs. Mais on sait rarement par avance auquel de ces niveaux doivent se situer les changements ou se produire les innovations. En termes d'innovation, on ne sait pas ce que peuvent les différents acteurs impliqués.

Quel rôle la participation peut-elle jouer dans ce processus ?

Le cas de la biodiversité telle qu'elle est traitée dans les *plans communaux de développement de la nature* illustre un processus où l'action se développe selon la schématisation suivante.

- Au contraire d'une directive européenne comme Natura2000 où par exemple en France²⁹ on a privilégié une approche scientifique (par inventaire et délimitation experte des habitats à protéger), le programme wallon des PCDN³⁰ ne définit pas d'objectifs a priori. Il commence par un cadrage

²⁹ Pour une comparaison du dispositif français de natura 2000 et le programme wallon, voir 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 2000 (ouvrage collectif à paraître en 2001, Editions PIE-Peter Lang, Bruxelles)

³⁰ 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.

largement *discursif* de l'importance de la biodiversité et de la citoyenneté locale dans la suite de la Conférence de Rio. Sur ce fond relativement consensuel, il met à disposition d'acteurs locaux une série de ressources (expertise écologique, moyens d'organisation) et définit une procédure de travail qui implique un partenariat entre acteurs volontaires et un engagement de la commune à prendre en compte les projets proposés.

- En faisant interagir – si possible – l'écologue chargé d'un diagnostic local de la nature avec des groupes volontaires, la procédure permet un *apprentissage réciproque* de ce qui importe et de ce qui est possible à court terme et envisageable à plus long terme. Par ailleurs le partenariat étant de règle, les acteurs porteurs de projet se livrent à un intense travail d'*association* et d'élargissement de la base qui soutient les différents projets de protection de la nature. Comme dans les dynamiques de déconstruction, cette dynamique d'élargissement du partenariat suscite une reformulation progressive des projets qui évoluent progressivement de projets ponctuels vers des projets plus généraux, de projets purement naturalistes à des projets qui ont des composantes économiques et sociales. L'environnement pris en compte se complexifie et articule des solutions techniques, des accords quant à la gestion, des reconversions professionnelles ou des réorientations de la politique communale³¹.
- Contrairement à une vision idéalisée de la participation, le programme, s'il s'appuie sur un horizon commun de sens (la biodiversité, la citoyenneté) se compose aussi de multiples projets différents et qui ont chacun des significations différentes. Cette dynamique produit selon les circonstances des changements simplement techniques, parfois réoriente la gestion de certains sites, et quelquefois modifie les orientations stratégiques des acteurs, par exemple les choix de politique touristique de la commune.
- L'existence d'un forum qui discute et approuve les différents projets permet de rendre ceux-ci compatibles entre eux et les réarticule à la politique locale voire régionale. Cette dynamique peut faire surgir des conflits, des tensions et impose des choix. Elle donne une validité démocratique aux résultats des multiples négociations partielles dont l'ensemble forme une charte.

Dans le cas de la gestion d'un bassin versant³², la démarche proposée cherche beaucoup plus à créer une unité de gestion nouvelle pour un ensemble de communes qui n'ont pas nécessairement d'intérêts communs. Elle s'appuie beaucoup plus sur des modèles scientifiques, mais ceux-ci ne suffisent pas à créer des solidarités ni à rendre acceptables de règles nouvelles. Le rôle de la participation est alors à la fois assuré par des associations environnementalistes qui défendent un certain nombre d'intérêts qu'elles jugent prioritaires et ce rôle est soutenu par une procédure qui amène les différents gestionnaires à mettre en commun un certain nombre de décisions jusque-là séparées. Les autorités locales soutiennent la démarche dans la mesure où elle leur redonne un rôle important dans ces décisions. On a donc affaire à un forum politico-administratif ouvert aux associations, forum auquel est donnée une certaine publicité.

La dynamique observée consiste alors en une série d'itérations entre le forum (qui élabore une charte commune comprenant les engagements des partenaires) et des groupes de travail qui explorent chacun un problème et se démultiplient en autant de groupes informels. Face à un problème comme les inondations ou comme la qualité de l'eau, l'approche globale (cad l'ensemble du bassin) n'est en fait pas souvent faisable soit parce que les connaissances scientifiques manquent, soit parce que des

³¹ MOUGENOT C. (1998). "L'imprévisible P.C.D.N. de C." in *Environnement et Société*, 21, Arlon, F.U.L., pp. 81-97.

³² 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

normes ou actions communes ne sont pas acceptables (par exemple trop coûteuses). Ceci est à nouveau contre-intuitif par rapport à une vision simple du développement durable. Ce qui progresse par contre ce sont des réarrangements ou des reconfigurations partielles qui sont négociées progressivement entre des acteurs variables selon les cas. À nouveau le rôle du forum est de cumuler ces négociations partielles, de les officialiser, parfois de les renvoyer à des autorités supérieures : ici le rôle de la charte apparaît clairement comme un cadrage général qui sanctionne des négociations partielles et leur donne une valeur d'engagement. La charte devient alors une nouvelle ressource à laquelle les associations peuvent faire appel pour proposer de nouvelles actions ou exercer un contrôle sur l'exécution des programmes sectoriels.

Un troisième cas concerne un site protégé³³. Le cadre normatif très strict interdisant tout aménagement ou initiative nouvelle sans accord des autorités environnementales, tout développement est bloqué mais le site continue à se dégrader suite au déclin agricole. Une initiative nouvelle va être tentée qui consiste à réorganiser le site en mobilisant différentes ressources européennes et nationales. La négociation, menée par une agence spécialisée, est menée de manière classique, séparément avec chaque propriétaire de manière à organiser des échanges de terres, des réaffectations d'usage et des aménagements divers. Dans ce cas on voit très bien comment habitants, pêcheurs, forestiers, agriculteurs ; entrepreneurs touristiques, naturalistes et autorités locales redéfinissent chacun leurs modes d'usages d'un même territoire. Mais la procédure légale de l'opération exclut les associations environnementales (non propriétaires). Elle ne s'appuie pas non plus ni sur un cadrage qui définirait un avenir plausible du site ni sur des engagements clairs de partenaires publics à cet égard. Le conflit va en alors se focaliser sur des aspects techniques précis parce que ceux-ci sont des éléments critiques quant aux scénarios d'avenir du site. La négociation reprendra sur le mode d'un forum élargi qui permettra de préciser ces scénarios et de formaliser les engagements des autorités régionales et locales. Une fois cette vision de l'avenir du site stabilisée, des négociations ponctuelles reprendront sur divers points techniques et elles permettront différentes innovations d'aménagement écologique du site.

Ces trois cas d'étude conduisent à trois conclusions principales.

1. la réussite de tels programmes territoriaux de développement durable repose avant tout sur la reconfiguration des relations sociales, économiques à l'environnement : il s'agit de constituer ou reconstituer des « socio-économies » locales viables et vivables³⁴ où l'enchevêtrement des activités et des environnements est explicité et renforcé ; alors la durabilité repose non seulement à la fois sur une bonne prise en compte mais aussi sur la cohésion (sociale, économique) des acteurs locaux ;
2. ces programmes ne se développent pas par déduction de normes ou de politiques générales, ni de modèles scientifiques mais par :
 - la définition d'un horizon de sens commun
 - la constitution de projets, de groupes de travail centrés sur l'innovation et la recherche de solutions partielles qui doivent être connectées
 - le rassemblement des innovations dans un programme général qui valide et stabilise les engagements des acteurs notamment des acteurs publics.
3. la participation peut alors se définir comme l'ensemble des actions (ou action collective) qui fait circuler les informations, les ressources entre les partenaires ; elle est à la fois travail d'association (d'élargissement), d'innovation par conception conjointe, et un travail de validation et de confrontation à des normes et engagements collectifs publics.

³³ Voir un exposé plus détaillé dans MORMONT M. et BERTRAND A. loc.cit

³⁴ MOUGENOT C & MORMONT M, *Environmental Policy in heterogeneous Contexts*, Proceedings of the Conference Regions – Cornerstones for Sustainable Development, Graz, 29-30 october 1998

Constituer des processus de mise en accord

Les conditions à remplir pour que ces démarches soient effectives et efficaces méritent alors d'être explicitées sur plusieurs points qui relèvent en fait des rapports entre connaissances, normes et action collective.

Des pratiques scientifiques ouvertes

La première condition concerne selon nous l'utilisation des connaissances scientifiques. C'est parce qu'il est difficile (et parfois impossible) de traduire localement des exigences globales de manière claire et univoque, donc parce qu'il y a à la fois des incertitudes et des impacts socio-économiques complexes, que la manière dont les ressources scientifiques sont mobilisées est cruciale. Dans le cas de la biodiversité comme dans celui du bassin versant, les modèles scientifiques donnent des indications et des perspectives sur ce qu'il faudrait faire, mais ils ne peuvent pas toujours indiquer avec précision une hiérarchie claire d'objectifs et de moyens. Dans de tels contextes, ce sont des pratiques scientifiques ouvertes qui importent. Par ce terme nous entendons que les données et modèles scientifiques sont considérés comme des ressources (et non traduites directement en normes) qui permettent aux acteurs de redéfinir leurs pratiques. De plus les connaissances proprement scientifiques doivent pouvoir être mises en relation avec d'autres (par exemple des connaissances écologiques et agronomiques), spécialement avec les connaissances non scientifiques, les préférences culturelles des acteurs. Dans le cas de la biodiversité on a montré par exemple³⁵ que les catégorisations écologiques du territoire devaient faire l'objet d'un travail complexe de traduction en concepts géographiques et planologiques pour pouvoir être adaptées à la gestion locale et reprises comme support de l'action et de la gestion locale.

De plus, dès lors qu'on dépasse des projets de « protection » pour se tourner vers des projets de gestion³⁶, on se trouve dans des processus qui relèvent plus de l'innovation que de l'application de modèles scientifiques : qu'il s'agisse de la gestion d'une prairie, d'une zone humide, ou même de la qualité de l'eau d'une rivière, il s'agit de mettre en relation des connaissances avec les possibilités d'action de différents partenaires, donc de leur permettre de revoir tantôt leurs techniques, tantôt leur modèle d'action, tantôt même de les aider à revoir leurs stratégies. Plusieurs exemples indiquent clairement que ces processus prennent du temps et sont facilités par des interactions directes entre partenaires concernés. Les interactions, cadrées par des objectifs généraux, permettent en effet de connecter des techniques, des projets différents d'une manière nouvelle, comme dans le cas de l'aménagement d'une berge de rivière où des solutions techniques nouvelles permettent de combiner stabilisation des berges, création d'une zone humide, et pâturage extensif, bref de constituer des réseaux socio-techniques efficaces³⁷.

Par conséquent c'est le passage de la connaissance scientifique à la norme ou au projet qui est crucial. S'il est trop rapide, il court-circuite les possibilités de reconfiguration des pratiques et des relations entre les acteurs. Au contraire, la participation – comme principe de circulation de l'information – permet d'examiner toutes les options possibles, de faire émerger des recombinaisons de pratiques, de normes et de produire des solutions nouvelles. Cette approche, illustrée dans plusieurs cas étudiés, suppose un déplacement de l'attention vers ce qu'on a appelé un processus d'apprentissage où la connaissance prioritaire n'est pas – ou pas seulement – la modélisation scientifique, mais la production de pratiques et de territoires.

³⁵ MOUGENOT C. ET MELIN E. (2000). Entre Science et action, le concept de réseau écologique, *Natures Sciences Sociétés*, vol 8, n° 3, pp. 20-30.

³⁶ 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.

³⁷ 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.

normes et engagements

Le deuxième aspect est constitué par la dimension normative. Il est clair que des programmes locaux de gestion de la nature, de gestion d'un bassin versant, sont amenés à déboucher sur des normes qui vont s'imposer progressivement aux acteurs. Les procédures participatives étudiées entretiennent un rapport complexe avec la norme publique.

1. les procédures participatives impliquent que la norme résulte d'un accord entre les parties prenantes : comment se construisent ces accords et comment se traduisent-ils en normes ?

On a auparavant insisté que le processus de reconfiguration par exemple d'un territoire à partir d'un programme de protection de la nature. Ces reconfigurations supposent que les participants se mettent d'accord sur des projets partiels puis qu'il les valident dans ce que nous avons appelé des forums. Il y a donc une série de négociations concrètes, parfois très techniques sur la gestion d'une zone humide, sur l'affectation d'un terrain, et ces négociations engagent les partenaires dans ce qu'on peut appeler des normes privées. Il faut donc bien distinguer, dans l'élaboration de ces programmes, entre les négociations particulières entre des partenaires, qui se déroulent en général dans un des groupes restreints, voir des relations informelles et leur officialisation. La traduction finale prend souvent le forme de « chartes » qui constituent en fait des engagements³⁸ collectifs sur un certain nombre d'objectifs, de principes. C'est donc qu'il y a un lien entre normes privées et normes publiques.

2. les procédures participatives s'appuient nécessairement sur de normes publiques et débouchent sur de nouvelles normes publiques

Les normes publiques jouent un double rôle. D'une part elles servent à cadrer l'ensemble de la procédure en définissant les objectifs, en nommant des représentants légitimes (et en en excluant d'autres) : ceci s'appuie aussi sur des normes (par exemple, tel espace est déjà protégé, telle station d'épuration doit être construite en fonction de directives européennes) et il est très important que ces normes soient précisées et contribuent à cadrer l'action et la démarche de participation. Mais le cadrage normatif peut aussi être un frein si un espace n'est pas laissé à la négociation de la manière dont cette norme doit être traduite. C'est ici que le cadrage discursif, laissant ouverte la négociation, travail d'association et d'innovation, peut permettre un travail d'association, de redéfinition des objectifs, des moyens à travers ce travail d'association dont on parlé plus haut. Mais à l'inverse, une fois la démarche aboutie, les résultats doivent être traduits en normes (techniques, juridiques) de telle manière que les autorités manifestent explicitement leurs engagements³⁹ dans la réalisation des programmes élaborés. Il y a donc une tension permanente entre normalisation (ou prescription qui définit à un moment donné) et négociation. (qui remet en discussion). Une dimension importante de cette tension est que l'expérimentation locale peut conduire à mettre en cause ou à réorienter des politiques générales comme des politiques agricoles, de transport, de gestion de l'eau.

3. cette tension suppose une autre manière de faire des politiques publiques, qu'on peut appeler expérimentales

Cette tension ne peut en effet être résolue qu'en laissant ouverte la possibilité de nouvelles itérations entre les objectifs généraux qui sont énoncés et les pratiques concrètes : il faut notamment, autant que possible, permettre une réévaluation de l'évolution d'un site, d'un territoire ou d'une zone protégée. Cela ne peut être possible que si les politiques publiques se redéfinissent comme des processus qu'on peut appeler d'expérimentation en ce sens que la réalisation d'un programme doit être conçue non comme l'application de normes mais comme une tentative d'atteindre certains objectifs. Cette tentative doit être observée et évaluée de manière à en

³⁸ La notion d'engagement est prise au sérieux par des économistes comme Sen qui soulignent combien les règles peuvent avoir un sens différent selon les rapports que les agents entretiennent avec les objets auxquels elles s'appliquent ;

³⁹ 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.

apprendre ce qui est stable, ce qui est généralisable, ce qui est transposable ou ce qui doit être remis en discussion. Une telle conception expérimentale des politiques publiques est nous semble-t-il la mieux adaptée au développement durable parce que celui-ci est continuellement soumis à l'évolution des connaissances scientifiques.

En conclusion de ces deux points on pourrait donc former l'hypothèse que des démarches participatives doivent être reliées à des politiques publiques à travers des normes procédurales qui permettent

- de redonner la parole, éventuellement à de nouveaux partenaires, sur de nouvelles questions
- et d'évaluer collectivement les résultats .

Conclusions et recommandations

En conclusion nous insisterons sur deux points.

Le développement durable est un concept politique qui se décline en grand enjeux critiques (climat, biodiversité, développement équitable) pour lesquels les instruments de politique publique sont à élaborer. La plupart de ces enjeux découlent de connaissances scientifiques, parfois controversées, mais surtout insuffisantes pour définir des objectifs précis et indiscutables au plan local. Même des programmes environnementaux qui font consensus, comme un programme d'épuration des eaux, peut donner lieu à des conflits locaux et faire l'objet d'arbitrages importants par exemple de choix technique ou de choix de localisation. Nous pensons avoir montré que, dans ces conditions, des politiques de développement durable peuvent faire l'objet d'une appropriation locale si un espace est laissé à la « négociation ».

Les procédures participatives sont un type d'instrument qui s'impose progressivement dans cette direction. Elles ne sont ni des procédures de communication destinées à faire adhérer à des objectifs prédéfinis, ni des actions collectives spontanées de changement social radical. Elles se comprennent mieux comme des procédures qui facilitent la circulation et l'interpénétration des connaissances scientifiques et profanes, des engagements publics et privés. Elles facilitent alors des innovations, souvent ponctuelles et locales, à travers lesquelles se reconfigurent aussi bien les rapports à l'environnement que les rapports socio-économiques.

Elles ne doivent donc pas être conçues comme un adjuvant à des politiques publiques définies par ailleurs, mais comme une autre manière de faire des politiques publiques. Dans cette optique un certain nombre de recommandations peuvent être faites, notamment :

- dans la mise en œuvre du développement durable de délier le rapport entre connaissances scientifiques et normes publiques, en laissant un espace pour que, dans chaque secteur, dans chaque territoire, on puisse reconfigurer de nouveaux collectifs de prise en charge des objectifs et des défis ; ceci suppose de faire une place à d'autres formes de cadrage de l'action que le seul cadrage scientifique et/ou normatif.
- de développer un travail de capitalisation des expériences et d'évaluation des actions locales, de manière à développer la fonction d'apprentissage que peuvent remplir ces procédures ; ceci suppose notamment que les administrations fassent un travail d'enregistrement et de mise à disposition du public de toutes les expériences en cours ;
- de ne pas négliger la validation publique (en termes de normes, de programmes et d'engagements explicites) des expériences, des négociations et des innovations partielles qui se font jour.