

# Le développement durable appelle-t-il davantage de démocratie ?

## Quand le développement durable rencontre la gouvernance

Yannick Rumpala

Volume 8, numéro 2, octobre 2008

La nature des sciences de l'environnement : quels enjeux théoriques, pour quelles pratiques ?

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/019970ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Université du Québec à Montréal  
Éditions en environnement VertigO

ISSN

1492-8442 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Rumpala, Y. (2008). Le développement durable appelle-t-il davantage de démocratie ? Quand le développement durable rencontre la gouvernance. *[VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement*, 8(2).

Résumé de l'article

Telle qu'elle est le plus souvent conçue, la thématique du « développement durable » renvoie à un large ensemble de changements profonds à réaliser dans toutes les sphères de la société. Pour cette raison, elle s'inscrit fréquemment sur un appel à des procédures rénovées dans l'organisation de la vie collective, de façon à favoriser toutes les coopérations utiles. Autour des questions de « développement durable » et de gouvernance s'est ainsi formée une problématique commune sur les procédures à mettre en place pour pouvoir rapprocher, ou au moins faire réfléchir et discuter, des acteurs aux intérêts potentiellement divergents. D'une certaine manière, le « développement durable » tend, de façon plus ou moins explicite, à être pris comme une incitation à repenser la question de la pratique de la démocratie et des institutions à partir desquelles elle est censée fonctionner. C'est même une forme d'équation qui tend presque à être posée entre « développement durable » et démocratie, avec une relation de dépendance entre les deux termes. Un tel postulat incite à se demander plus précisément dans quelle mesure l'objectif de « développement durable » peut pousser ou contribuer à un travail de redéfinition du fonctionnement démocratique, à la fois dans ses principes et dans ses pratiques. Quelle forme d'avancée démocratique est dessinée ? Quels présupposés sont ainsi articulés ? Quelles propositions arrivent dans les discussions ? Sur quels dispositifs ces propositions tendent-elles à déboucher ? Quelles pratiques prennent forme et dans quelle mesure viennent-elles en prolongement de ce qui s'apparente à un programme de gouvernement renouvelé ? C'est à ces questions que cette contribution propose de répondre, notamment dans un cadre français et européen.

Tous droits réservés © Université du Québec à Montréal et Éditions en environnement VertigO, 2008



Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

**é**rudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

# LE DÉVELOPPEMENT DURABLE APPELLE-T-IL DAVANTAGE DE DÉMOCRATIE ? Quand le développement durable rencontre la gouvernance.

Yannick RUMPALA, Université de Nice, Faculté de droit, Equipe de Recherche sur les Mutations de l'Europe et de ses Sociétés (ERMES), Avenue du Doyen Louis Trotabas, F - 06050 Nice Cedex Courriel : [rumpala@unice.fr](mailto:rumpala@unice.fr)

---

**Résumé :** Telle qu'elle est le plus souvent conçue, la thématique du « développement durable » renvoie à un large ensemble de changements profonds à réaliser dans toutes les sphères de la société. Pour cette raison, elle s'inscrit logiquement dans une tonalité de mobilisation générale. Elle débouche fréquemment sur un appel à des procédures renouvelées dans l'organisation de la vie collective, de façon à favoriser toutes les coopérations utiles. Autour des questions de « développement durable » et de gouvernance s'est ainsi formée une problématique commune sur les procédures à mettre en place pour pouvoir rapprocher, ou au moins faire réfléchir et discuter, des acteurs aux intérêts potentiellement divergents. D'une certaine manière, le « développement durable » tend, de façon plus ou moins explicite, à être pris comme une incitation à repenser la question de la pratique de la démocratie et des institutions à partir desquelles elle est censée fonctionner. C'est même une forme d'équation qui tend presque à être posée entre « développement durable » et démocratie, avec une relation de dépendance entre les deux termes. Un tel postulat incite à se demander plus précisément dans quelle mesure l'objectif de « développement durable » peut pousser ou contribuer à un travail de redéfinition du fonctionnement démocratique, à la fois dans ses principes et dans ses pratiques. Quelle forme d'avancée démocratique est dessinée ? Quels présupposés sont ainsi articulés ? Quelles propositions arrivent dans les discussions ? Sur quels dispositifs ces propositions tendent-elles à déboucher ? Quelles pratiques prennent forme et dans quelle mesure viennent-elles en prolongement de ce qui s'apparente à un programme de gouvernement renouvelé ? C'est à ces questions que cette contribution propose de répondre, notamment dans un cadre français et européen.

**Mots-clés :** développement durable, gouvernance, démocratie, participation

**Abstract :** As it is most often conceived, the theme of "sustainable development" refers to a wide range of changes to be carried out in all spheres of society. For this reason, it is logically in line with a tone of general mobilization. It frequently leads to a call for renewed procedures in the organization of community life, in order to encourage all the cooperation that could be useful. A common problem on the procedures to be put in place to reconcile, or at least make them think and discuss, actors with potentially divergent interests has thus formed around the issues of sustainable development and governance. In a sense, "sustainable development" is, more or less explicitly, to be taken as an incentive to rethink the question of the practical experience of democracy and of the institutions from which it is supposed to operate. It is even a form of equation that tends to be almost raised between "sustainable development" and democracy, with a relationship of dependency between the two terms. Such an assumption is an invitation to ask more precisely to what extent the goal of "sustainable development" may lead or contribute to a redefinition of democracy, both in its principles and in its practices. What kind of progress towards democracy is drawn? What assumptions are articulated? What proposals arrive in the discussions? To what devices do these proposals tend to lead? What kind of practices is taking shape and to what extent do they come as a continuation of what seems to be a renewed programme of government? This contribution tries to answer these questions, principally in the European and French context.

**Keywords:** sustainable development, governance, democracy, participation

---

Telle qu'elle est le plus souvent conçue, la problématique du développement durable renvoie à un large ensemble de changements profonds à réaliser dans toutes les sphères de la société<sup>1</sup>. Pour cette raison, elle s'inscrit logiquement dans une

tonalité de mobilisation générale. Elle débouche ainsi fréquemment sur un appel à des procédures renouvelées dans l'organisation de la vie collective, de façon à favoriser toutes les coopérations utiles. De fait, cette problématique s'est développée sur un versant politique qui tend aussi à venir mettre en cause des insuffisances dans les mécanismes démocratiques d'échange, de médiation, et à réclamer de nouveaux forums de délibération sur

---

<sup>1</sup> Puisqu'il s'agirait de viser « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs », selon la formule couramment reprise au rapport Brundtland, le rapport faisant figure de

---

référence historique incontournable sur le sujet (Commission mondiale sur l'environnement et le développement, 1988, p. 51).

les choix engageant l'avenir collectif. Placés en position de devoir gérer la dynamique de transition à réaliser, les acteurs institutionnels ont des discours qui paraissent progressivement évoluer vers un souhait partagé de promouvoir des modalités adaptées d'action collective, passant notamment par une plus large participation des groupes sociaux concernés.

Le cadre argumentatif utilisé est révélateur des questions qui sont rentrées dans les discussions. De manière symptomatique, les débats entre acteurs intéressés font de plus en plus couramment appel à la thématique de la gouvernance<sup>2</sup>, d'ailleurs souvent de manière rhétorique. Ces débats témoignent de la montée d'arrangements dans lesquels les acteurs publics ne sont plus assurés d'occuper une position centrale et tendent même à concevoir la participation d'acteurs externes comme une composante incontournable. Autour des questions de « développement durable » et de gouvernance se forme ainsi une problématique commune sur les procédures à mettre en place pour pouvoir rapprocher, ou au moins faire réfléchir et discuter, des acteurs aux intérêts potentiellement divergents (Meadowcroft, 1999, notamment pp. 226-231).

Dans ce schéma argumentatif devenu presque consensuel (au moins à un niveau superficiel), la thématique du développement durable se trouve plus précisément liée à l'objectif d'une gouvernance renouvelée. Elle sert d'appui à des projets cherchant à amender le cadre démocratique, à corriger certains défauts de son fonctionnement. D'une certaine manière, le « développement durable » tend, de façon plus ou moins explicite, à être pris comme une incitation à repenser la question de la pratique de la démocratie et des institutions à partir desquelles elle est censée fonctionner. Lorsqu'elle s'est engagée dans l'élaboration d'une « Stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable », la Commission européenne s'est par exemple positionnée dans ce type de perspective : « Le développement durable peut ainsi devenir une manière de revitaliser le processus démocratique en impliquant les citoyens dans les décisions qui touchent leur vie quotidienne et en lançant un réel débat sur les priorités de notre société » (Commission des Communautés Européennes, 2001b, p. 62).

Ce type d'argumentation, maintenant relativement courant dans les milieux intéressés, autant du côté politico-administratif que du côté militant, avance un ensemble de promesses, laissant entendre que la logique du débat public pourrait être généralisée. Cet assemblage discursif s'est installé en construisant une congruence entre l'avancée vers un « développement durable » et

<sup>2</sup> Dans l'espace de discussion institutionnel, cette conceptualisation est plutôt abordée de manière normative, comme une orientation souhaitable. Elle se distingue ainsi de conceptions plus académiques qui peuvent être utilisées d'un point de vue analytique. Cette thématique de la gouvernance fait en tout cas encore l'objet de nombreuses discussions, qui ont de surcroît tendance à mélanger ces deux niveaux. Pour une appréhension théorisée, voir Stoker, 1998.

la qualité de la démocratie, de ses modes de fonctionnement. Au point même que cette congruence finit par faire figure d'évidence (sans pour autant d'ailleurs gagner systématiquement en précision<sup>3</sup>). Les changements à faire dans l'ensemble de la société s'avèrent ainsi crédités d'une capacité à s'intégrer dans l'ordre politique, en le faisant de surcroît évoluer vers un stade qui serait supérieur. Cette efficacité supposée, traitée le plus souvent de manière allusive, a donc de quoi susciter tout un questionnement sur les possibilités d'opérationnalisation d'un tel programme, sur ces modalités d'effectuation. D'autant que, sur les questions de démocratie, la science politique offre un répertoire énorme de réflexions pour relativiser et interroger ce genre de discours d'évidence. En quoi le « développement durable » amènerait à plus de démocratie ? Réciproquement, en quoi plus de démocratie aiderait voire aboutirait à un « développement durable » ?<sup>4</sup>

C'est en effet une forme d'équation qui tend somme toute à être posée, avec une relation de dépendance entre les deux termes. Le postulat sous-jacent est qu'il peut y avoir une influence réciproque entre les modalités d'organisation politique et la capacité collective à parvenir à un développement durable. Un tel postulat apparaît d'une solidité toute relative et il incite au moins à se demander plus précisément dans quelle mesure l'objectif de développement durable peut pousser ou contribuer à un travail de redéfinition du fonctionnement démocratique, à la fois dans ses principes et dans ses pratiques. Il y a là effectivement un idéal normatif qui tend à se transformer en programme de gouvernement<sup>5</sup>. La portée de cet enchaînement, notamment dans sa manière de mobiliser l'esprit du débat public, ne peut être comprise qu'en le soumettant à l'analyse. Quelle forme d'avancée démocratique est dessinée ? Quels présupposés sont ainsi articulés ? Quelles propositions arrivent dans les discussions ? Sur quels dispositifs ces propositions tendent-elles à déboucher ? Quel champ d'opérativité ces propositions

<sup>3</sup> Ce qui est d'ailleurs renforcé par la diversité des définitions et des interprétations existantes à la fois sur le « développement durable » et sur la « démocratie ». C'est ce rapprochement que fait William M. Lafferty pour signaler que, dans le domaine du « développement durable » comme dans d'autres domaines, le manque de clarté et de stabilité conceptuelles peut engendrer des débats sémantiques sans fin (Lafferty, 1996, notamment p. 185-186).

<sup>4</sup> Un questionnement voisin avait été amorcé par Barry Munslow et François Ekanga Ekoko, mais à une époque où les démarches de « développement durable » étaient encore balbutiantes (Munslow & Ekoko, 1995).

<sup>5</sup> L'expression renvoie au cadre d'analyse de Nikolas Rose et Peter Miller. Comme ils le précisent : « Programmes presuppose that the real is programmable, that it is a domain subject to certain determinants, rules, norms and processes that can be acted upon and improved by authorities. They make the objects of government thinkable in such a way that their ills appear susceptible to diagnosis, prescription and cure by calculating and normalizing intervention » (Rose & Miller, 1992, p. 183).

peuvent-elles trouver ? Quelles pratiques prennent forme et dans quelle mesure viennent-elles en prolongement de ce qui s'apparente à un programme de gouvernement renouvelé ? Quels ressorts peuvent se trouver activés dans ce qui est construit comme une convergence entre progression vers un « développement durable » et approfondissement des processus démocratiques ?

Une clarification méthodologique apparaît nécessaire pour répondre à ces questions. De même qu'on peut suivre Bruno Latour (1995) pour dire qu'il y a une distinction à faire entre Science et pratique scientifique, activité de recherche (entre la « Science toute faite » et la « Science en action »), on peut dire aussi, selon un principe similaire, qu'il y a une différence entre Démocratie (la majuscule marquant la sacralisation de l'idée (Canfora, 2006) et expérimentation démocratique, de façon à séparer les idéaux et les activités concrètes. Ces deux aspects peuvent être étudiés conjointement, mais ils ne doivent pas être confondus. La remarque vaut aussi pour les ambitions associées au « développement durable », où les glissements sont fréquents entre les deux registres. L'expérimentation peut au surplus être autant du côté institutionnel que du côté sociétal.

Beaucoup d'investigations, des plus empiriques<sup>6</sup> aux plus théoriques, ont porté sur les dimensions délibératives<sup>7</sup>, discursives<sup>8</sup> ou dialogiques<sup>9</sup>, participatives<sup>10</sup>, des évolutions démocratiques. Mais concentrer l'attention sur ces dimensions, fussent-elles en développement, fait courir le risque d'en négliger d'autres. Sans être forcément spécifiquement novatrices, les initiatives s'inscrivant dans une logique de développement durable permettent justement d'entrevoir une série de dimensions ressortant davantage à des activités de gouvernement en voie de repositionnement<sup>11</sup>. La première est une dimension

---

<sup>6</sup> Voir par exemple, dans le domaine qui nous occupe, Menegat, 2002.

<sup>7</sup> Parmi une vaste littérature en expansion, voir par exemple le n° 57 de la revue *Politix* (« Démocratie et délibération », Volume 15, 2002) ; Dryzek, 2000, et de manière plus ciblée, Smith, 2003 ; Baber & Bartlett, 2005.

<sup>8</sup> Voir par exemple O'Mahony & Skillington, 1996, et plus largement, Dryzek, 1994a et 1994b.

<sup>9</sup> L'établissement d'une « démocratie dialogique » est une recommandation qu'Anthony Giddens adjoint à l'évolution vers une « société post-traditionnelle », notamment pour remplir le vide laissé par la disparition des ordres moraux traditionnels (Giddens, 1994, pp. 15-17, et 1997). Dans une autre perspective, voir également Callon & Barthe, 2005 ; Callon, Lascoumes & Barthe, 2001.

<sup>10</sup> Voir par exemple Blondiaux, 2005, et le n° 75 de la revue *Politix* sur les « Dispositifs participatifs ». Sur la compatibilité entre « démocratie délibérative » et « démocratie participative », voir Vitale, 2006.

<sup>11</sup> Les approches défendant une « analytique du gouvernement », comme celles de Nikolas Rose et de Mitchell Dean, inscrites dans une forme de prolongement des réflexions de Michel

programmatisé et praxéologique : un assemblage d'idées et de discours tend à se transformer en programme de gouvernement, qui se coule en l'occurrence dans le registre de la gouvernance et à travers lequel tente de se construire une forme d'appréhension théorisée de manières d'agir encore largement expérimentales, avec des esquisses de principes et de normes. La deuxième dimension (sous-jacente) correspond à une rationalité de gouvernement semblant s'installer sur une ligne à la fois mobilisatrice et collaborative : cette rationalité apparaît marquée en effet par le souhait d'incorporer l'ensemble de la population dans la démarche de « durabilité » et par la recherche d'un esprit collaboratif, chaque individu étant appelé à devenir un contributeur, sur la base de protocoles d'échange plus ouverts. Dans cette logique, les souhaits d'échange et de communication font émerger un besoin de dispositifs pouvant jouer un rôle d'interface entre les sphères politico-administratives et le public. La troisième dimension renvoie à la reconfiguration de la participation populaire en technologie de gouvernement : elle est plus procédurale, davantage orientée vers les pratiques propres à mettre en synergie avancées démocratiques et objectifs de durabilité. De fait, le développement des pratiques participatives tend notamment à se voir conférer un potentiel de transformation, d'amélioration de la situation générale au-delà des seuls aspects institutionnels. Derrière ces trois dimensions transparaît une dernière, d'apparence ambiguë. Tout ce mouvement comporte une dimension réflexive, correspondant effectivement à l'enclenchement d'une dynamique de mise en question appliquée aux formes installées de routines démocratiques. D'un côté, les considérations de développement durable amènent à réfléchir sur les effets négatifs potentiels de certaines de ces routines, voire encourageant conjointement à des efforts d'inventivité, mais d'un autre côté percent aussi les signes d'une instrumentalisation possible des initiatives apparentes de démocratisation. Ce sont ces quatre dimensions que cette contribution propose d'analyser en mettant à l'étude, notamment dans un cadre français et européen, cette espèce d'invocation à la généralisation d'un esprit démocratique renouvelé qui est fréquemment adjointe à l'objectif de développement durable.

### **La gouvernance comme programme de gouvernement pour le développement durable**

Autour des termes de développement durable et de gouvernance se sont structurés des répertoires argumentatifs qui ont non seulement été marqués par une pénétration réciproque, mais qui ont aussi contribué à se nourrir mutuellement. Le second sert couramment de référence pour définir le cadre institutionnel à organiser pour le premier. Il sous-entend généralement une révision à faire du rôle des institutions publiques par rapport à

---

Foucault, offrent de ce point de vue un cadre utile permettant de tenir ensemble et d'articuler dans l'analyse à la fois les forces, les rationalités politiques, les programmes et appuis discursifs, les pratiques et les technologies de gouvernement par lesquels peuvent avancer ces dynamiques de démocratisation apparente. Cf. Dean, 1999 et Miller & Rose, 2008.

leur environnement social. Sous le label de la gouvernance, c'est ainsi un programme de gouvernement (Rose et Miller, 1992) qui a été progressivement délimité à l'intérieur d'un autre plus vaste, et qui a conjointement ouvert un domaine, celui de l'organisation politique, dans lequel l'intervention volontaire est devenue pensable sous une forme généralisée. Une armature discursive s'est dans le même mouvement structurée autour de bases de justification présentant un ensemble de conditions à remplir pour assurer la bonne marche de l'ensemble.

#### *La gouvernance comme objet de problématisation*

De fait, à côté des trois piliers traditionnellement associés au développement durable (l'environnemental, le social et l'économique), les argumentations inscrites dans cette problématique ont de plus en plus couramment puisé dans le registre de la gouvernance pour y faire figurer un quatrième, fréquemment positionné en position intégratrice et censé représenter la dimension institutionnelle. Pouvant être associé à des domaines très divers et très vastes, ce registre, pas forcément abordé de manière univoque d'ailleurs, a bénéficié d'une utilisation expansive, notamment en circulant par l'intermédiaire des discours portés par les grandes institutions internationales (Organisation des Nations Unies, Banque mondiale...). Christian Brodhag, au moment où il était Président de la Commission française du développement durable, rattachait par exemple la gouvernance au « vocabulaire et jargon onusien du développement durable », en la présentant comme une « combinaison de démocratie électorale, de participation des citoyens et d'approches rationnelles de la décision basée sur des indicateurs et des évaluations » (Brodhag, 1997, p. 31).

Pour les acteurs intéressés (qui peuvent se positionner sur des scènes autant locales, que nationales ou supranationales, dans des logiques institutionnelles, d'expertise, voire même militantes), ce thème de la gouvernance paraît avoir acquis une résonance et une crédibilité suffisantes<sup>12</sup> pour être repris comme une ressource conceptuelle. Lorsqu'il s'est engagé dans l'élaboration d'une « grille de lecture développement durable » (« outil pédagogique au service des agents de l'État et des collectivités territoriales afin qu'ils soient en mesure de situer le profil d'un projet d'aménagement ou d'un équipement existant vis-à-vis du développement durable »), c'est par exemple dans cette perspective que s'est placé le réseau scientifique et technique (RST) du ministère français de l'Équipement<sup>13</sup> : « La gouvernance est une dimension-clé d'une démarche de développement durable en ce sens qu'elle est indispensable à la

cohésion du processus »<sup>14</sup>. Les modalités de formulation peuvent varier, mais les idées de fond restent similaires.

Exprimée dans le vocabulaire de la gouvernance, la thématique du développement durable s'avère ainsi engagée dans une conception particulière de la démocratie, une conception plutôt gestionnaire en fait<sup>15</sup>, et elle contribue même à renforcer ce type de conception. Comme d'autres systèmes, les systèmes institutionnels paraissent devoir être administrés pour contribuer au but collectif et assurer de bonnes conditions d'organisation. Dans cette perspective, ce qui apparaît comme des défaillances de fonctionnement serait appelé à être corrigé par l'intermédiaire d'adaptations des mécanismes politiques, lesquelles pourraient elles-mêmes être évaluées de manière pragmatique.

En élargissant leur aire de circulation, notamment par la médiation des grandes institutions internationales, les prescriptions mises en forme dans le registre de la « gouvernance » se sont trouvées prises dans un processus de répétition : maintes fois répétées, elles finissent par faire figure d'évidences pour beaucoup d'acteurs intéressés. Elles ont pu par la même occasion entrer dans un travail d'affinement, sur lequel certaines de ces institutions ont d'ailleurs pu prétendre placer leur expertise. De manière symptomatique, c'est dans le cadre du PUMA, le « Comité de la Gestion Publique » (*Public Management Committee*), qu'une part notable de la réflexion de l'OCDE a été développée et a investi ce croisement thématique. Pour faire avancer cette réflexion, cinq pays de l'OCDE (Canada, Allemagne, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni) et notamment leurs stratégies nationales de développement durable ont ainsi servi de base à cinq études de cas réalisées en 2001 sur le thème de « la gouvernance pour le développement durable ». Ce travail a été prolongé par un séminaire organisé au siège parisien les 22 et 23 novembre 2001 et intitulé « Améliorer la gouvernance pour un développement durable » (« Improving Governance for Sustainable Development »), qui a permis aux participants invités d'examiner ces études de cas et de les mettre en discussion à partir de points de vue de chercheurs et de consultants. Avec une forte tonalité pragmatique, les préoccupations visaient notamment les manières d'améliorer la coordination et l'intégration des politiques, les moyens de faire passer des perspectives de long terme, mais aussi l'organisation des relations entre les autorités publiques et la « société civile » et les pratiques permettant une plus large participation des citoyens. Ces études de cas ont aussi servi d'appui argumentatif pour faire déboucher ce travail de réflexion sur une liste de critères destinés

<sup>12</sup> Le concept a en effet acquis une emprise particulièrement vaste, et ce à tous les niveaux institutionnels. Pour une mise en perspective plus générale de cette influence et de ses effets, voir par exemple Gaudin, 2002.

<sup>13</sup> La réflexion associait aussi la mission aménagement durable placée auprès de la DGUHC, la direction des routes, le Certu et les Cete.

<sup>14</sup> Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer /CERTU / Réseau Scientifique et Technique de l'Équipement, *Mode d'emploi de la grille RST.01*, 2002 (<http://www.certu.fr/doc/env/dd/doc/grilleRST.doc>).

<sup>15</sup> Nombreuses sont désormais les analyses soulignant que le registre de la « gouvernance » est imprégné de part en part de fortes connotations gestionnaires. Sur un mode critique, voir par exemple Ogien, 2007.

à guider les responsables publiques dans leurs pratiques et à parvenir au bout du compte à une meilleure cohérence des politiques. Cinq critères ont ainsi été proposés et placés comme des balises à surveiller pour assurer le succès des démarches : « conception commune du développement durable » ; « engagement et direction clairs » ; « mécanismes institutionnels pour piloter l'intégration » ; « participation effective des acteurs concernés » ; « gestion efficace des données scientifiques »<sup>16</sup>.

Avec l'idée de gouvernance, c'est au surplus un décentrement du fonctionnement institutionnel qui tend à être mis en scène au profit de la prise en compte d'une multiplicité d'intervenants potentiels, situés en l'occurrence en dehors des seules sphères publiques. Ce mouvement annoncé est généralement accompagné d'un appel à la déverticalisation, c'est-à-dire à la sortie de logiques purement verticales dans lesquelles les institutions publiques se réserveraient une position surplombante. L'application d'une logique de « gouvernance » est ainsi censée apporter un souffle nouveau dans l'élaboration des programmes d'action, notamment par les promesses qui tendent à lui être associées dans le registre démocratique. Cette dynamique d'association entre les thématiques du développement durable et de la gouvernance est en outre confortée par une quantité croissante d'écrits académiques, notamment anglophones et résultant souvent de programmes de recherche financés par des institutions publiques, comme par exemple la Commission européenne<sup>17</sup>.

À bien y regarder, ce que font les discours reprenant le vocabulaire de la « gouvernance » revient surtout à mettre en forme et à articuler une série de principes : transparence des processus décisionnels, prise en compte de la diversité des opinions, ménagement de voies de participation de la « société civile »... Ces principes sont mis en avant parce qu'ils sont supposés porteurs de vertus, et même de vertus intrinsèques. Leur précision reste cependant toute relative et, faute de contenu détaillé, ils apparaissent davantage utilisés et régulièrement rappelés comme une forme d'exigence morale. De ce point de vue, dans l'assemblage discursif ainsi formé, la gouvernance ne prend pas seulement sens comme une question de pilotage (comme peut d'ailleurs y conduire l'origine du terme gouvernance), mais elle tend aussi à être conçue comme un moyen de mettre l'équipage, c'est-à-dire les ressources humaines de la collectivité, en ordre de marche.

*L'installation d'un programme de gouvernement appuyé sur une rhétorique de la transparence, de l'ouverture et du dialogue*

Dans leur application au domaine du développement durable, les discours utilisant le registre de la gouvernance avancent

<sup>16</sup> Une publication a été réalisée pour donner à ces études de cas une possibilité de diffusion : OCDE, 2002b.

<sup>17</sup> Voir par exemple l'initiative de recherche transdisciplinaire intitulée « Governance for Sustainable Development » (GoSD) et présentée sur le site [www.gosd.net](http://www.gosd.net).

généralement une série de conditions pour que celle-ci puisse fonctionner correctement. La manière dont ces conditions programmatiques sont exposées construit le plus souvent un assemblage rhétorique, dans lequel elles tendent au bout du compte à faire figure de références incontournables et facilement appropriables pour un catalogue des bonnes intentions.

La transparence se retrouve en bonne place parmi ces conditions qui émaillent les discours comme autant d'éléments rhétoriques, et qui font d'ailleurs écho à des exigences présentes de manière plus diffuse dans des univers sociaux plus larges (Hood et Heald, 2006). Dans la réflexion de l'OCDE, ce préalable est intégré parmi les éléments devant permettre de « renforcer la prise de décision », notamment en facilitant la participation des citoyens et même leur assentiment : « [...] la transparence des activités des pouvoirs publics est nécessaire pour offrir des possibilités de participation active des citoyens au débat sur le développement durable et forger un consensus sur les réformes nécessaires » (OCDE, 2001b, p. 55). Si la transparence est convoquée comme une nécessité, c'est en outre parce qu'elle semble permettre d'éviter à des interventions publiques d'avoir à affronter certaines épreuves de justification, qu'elles risqueraient de subir à cause d'une légitimité érodée par un excès d'opacité. L'enjeu est donc aussi celui de la confiance, dont la transparence devient dans ce schéma également une condition : « La transparence de l'action publique encourage la confiance – condition essentielle de la stabilité institutionnelle qui facilitera le développement durable à long terme » (OCDE, 2001b, p. 63-64).

Souvent associée à la transparence, l'ouverture est une autre condition mise en avant et qui tend à faire ressentir un besoin d'afficher des comportements adaptés en conséquence. À cette aune, l'OCDE peut utiliser ses publications pour essayer de présenter ses modalités de travail sous un jour favorable : « La transparence et l'ouverture sont deux éléments importants du développement durable. Des représentants des entreprises, des syndicats, des organisations non gouvernementales et des autres parties intéressées participent également aux réunions et ateliers de l'OCDE sur le développement durable. Les pays non membres sont aussi associés aux activités de l'OCDE dans ce domaine. La collaboration avec d'autres organisations internationales, notamment la Commission du développement durable des Nations unies (CDDNU) est un autre élément clé. L'OCDE travaille avec ces partenaires pour faire avancer la cause du développement durable »<sup>18</sup>.

L'ouverture a surtout un avantage bien repéré : elle peut réduire le risque de difficultés ultérieures pour des décisions qui auraient donné un gage apparent de respect de cette condition. La Stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable avance l'argument de l'ouverture dans ce type de perspective : « Un processus décisionnel ouvert permet d'identifier clairement les compromis nécessaires entre les

<sup>18</sup> *Synthèses*, Mars 2006 (« Promouvoir le développement durable à l'OCDE »), p. 7.

différents intérêts en présence et de garantir la transparence des décisions. L'ouverture précoce et systématique d'un dialogue, notamment avec les représentants des consommateurs, dont les intérêts sont trop souvent ignorés, si elle risque de rallonger le temps de préparation d'une proposition, devrait cependant permettre d'améliorer la qualité de la réglementation et en accélérer la mise en oeuvre. Il conviendrait également de consulter les pays tiers» (Commission des Communautés européennes, 2001c, p. 8).

Dans les discours institutionnels de ce type, transparence et ouverture se font écho au point de finir souvent par devenir presque synonymes<sup>19</sup>. La transparence vient dans les argumentations en symbolisant une contrepartie d'un droit de regard. C'est une hypothèse qui tend à être posée pour que l'organisation des affaires collectives puisse continuer à avancer : celle que le caché, ou plus exactement le difficilement visible, doit réapparaître. Dans la plupart des documents produits, les moyens d'y parvenir restent cependant décrits de manière relativement générale, comme si les connotations rattachables au terme de transparence pouvaient suffire.

De fait, la définition de critères évaluables s'avère moins aisée que le simple affichage d'objectifs de transparence. Il y a toutefois des dynamiques engagées qui peuvent y aider, avec par exemple des démarches cherchant à établir des garanties de publicité ou à favoriser l'accès à l'information<sup>20</sup>. Pris au sérieux, les souhaits de transparence peuvent en effet amener à revoir la forme et le déroulement des activités d'information et de communication en direction du public (Lascoumes, 2001). Ce faisant, ce type de souhaits soulève aussi la question de la lisibilité des interventions institutionnelles, puisqu'il devrait s'agir de faire en sorte que les propositions, leur parcours, leurs évolutions puissent être plus facilement déchiffrées par des acteurs qui ne sont pas forcément familiers de leur univers d'élaboration.

Les objectifs de transparence peuvent de surcroît paraître difficiles à tenir lorsque la technicité des sujets s'accroît. D'ailleurs, transparence ne signifie pas intelligibilité. Comme le rappelle Jan Aart Scholte (2004, p. 218-219), rendre

<sup>19</sup> Comme dans cette forme de définition donnée par la Direction de la Gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE à propos des « Principaux éléments de la bonne gouvernance » : « La transparence : l'action, les décisions et la prise de décision des administrations publiques sont, dans une certaine mesure, ouvertes à l'examen des autres secteurs de l'administration, du Parlement, de la société civile et parfois d'institutions et d'autorités extérieures » ([http://www.oecd.org/document/48/0,2340,fr\\_2649\\_33735\\_1814\\_576\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/48/0,2340,fr_2649_33735_1814_576_1_1_1_1,00.html)).

<sup>20</sup> Per-Olof Busch, Helge Jörgens et Kerstin Tews repèrent en effet un mouvement de généralisation des dispositions en faveur de l'accès à l'information (Busch, Jörgens & Tews, 2005, en particulier p. 161-164).

l'information disponible dans le domaine public n'est pas la même chose que rendre l'information compréhensible pour toutes les personnes concernées. C'est pourquoi certains groupes militants poussent à ce que les documents officiels restent dans des langages accessibles.

La question peut du reste se poser de savoir jusqu'où les institutions publiques et leurs représentants sont prêts à aller dans la transparence. De ce point de vue, les phénomènes de fermeture de certains processus décisionnels ont par exemple pu, vus de l'extérieur, susciter le scepticisme. La possibilité de voir l'influence des lobbies est un point qui peut être soulevé par des groupes qui resteraient à l'extérieur de ces réseaux d'influence. Les conditions de recours à l'expertise et d'articulation de cette expertise avec le travail politico-administratif peuvent être également questionnées, notamment lorsque le traitement de certains dossiers manifeste un penchant technocratique<sup>21</sup>. Les souhaits de transparence affichés dans les milieux institutionnels laissent le plus souvent ce type d'interrogations entre parenthèses et tendent plutôt à délivrer une vision dans laquelle les jeux de pouvoir sont escamotés.

### **D'un souhait diffus de mobilisation générale à la recherche de dispositifs renouvelés**

L'objectif d'une gouvernance améliorée pour favoriser un développement durable tend conjointement à déboucher sur un souhait d'incorporation de l'ensemble de la population à la réalisation du projet collectif. Le travail institutionnel est ainsi censé se mettre sur les voies de l'ouverture et du dialogue. C'est une justification supplémentaire pour des démarches de consultation qui deviennent effectivement plus courantes, d'autant qu'elles trouvent aussi des supports technologiques les rendant plus faciles à mettre en oeuvre.

#### *Une logique d'enrôlement généralisé*

La problématique du développement durable tend à installer un rapport aux populations qui s'apparente à un processus de traduction (Callon, 1986). La problématisation construite exprime la recherche d'un système d'alliances dans lequel les populations soient parties prenantes dans leur totalité. L'ambition d'évolution générale, supposée nécessaire au « développement durable », implique en effet une couverture complète des cibles potentielles, censées de surcroît prendre conscience des adaptations collectives à engager et des ajustements plus concrets que cela peut supposer dans les habitudes. C'est un travail d'association à grande échelle qui est ainsi posé comme une nécessité et qui a fini par devenir consensuel dans les divers milieux intéressés, des plus proches aux plus éloignés de la sphère institutionnelle. L'idée se retrouve par exemple dans le message mis en avant par le Comité économique et social

<sup>21</sup> Sur ce type de questionnement à partir d'un cas particulier, voir par exemple Sundqvist, 2003.

européen (CESE) et la Commission européenne lors d'un « Forum consultatif sur le développement durable » organisé conjointement les 12 et 13 septembre 2002 : « Le développement durable ne peut se construire qu'avec la participation active de toutes les composantes de la société »<sup>22</sup>.

Cet enchaînement argumentatif pénètre largement les initiatives gouvernementales en matière de « développement durable ». Du côté français, il prend la forme d'une exigence associée à la Stratégie Nationale de Développement Durable dont le chantier est engagé en 2002 : « Associer tous les pouvoirs publics et l'ensemble de la société civile dans une mobilisation commune pour la mise en oeuvre d'un véritable projet de société, d'une ambition partagée.

L'Etat ne peut pas assurer à lui seul un développement durable de nos sociétés. Le développement durable est du ressort de la société toute entière. Celle-ci doit être associée à la démarche conduisant à l'adoption de la stratégie nationale, puis à sa mise en oeuvre »<sup>23</sup>. Sous le titre « Le Gouvernement associe tous les acteurs... », c'est même une partie à part entière qui va être incluse dans la Stratégie Nationale de Développement Durable présentée officiellement le 3 juin 2003. Le document met en fait surtout l'accent sur le rôle du Conseil National du Développement Durable (CNDD), instance installée le 14 janvier 2003 et rattachée au Premier ministre pour assurer un rôle de concertation en représentant notamment les collectivités territoriales et la « société civile ». Et c'est une « nouvelle gouvernance » qui est annoncée : « La concertation ainsi engagée avec les collectivités territoriales et la société civile constitue une première expérience, concrète, de cette nouvelle gouvernance portée par le développement durable »<sup>24</sup>.

La préoccupation principale s'oriente surtout vers l'obtention d'un soutien actif de la part du plus grand nombre et cela suppose effectivement la plus large mobilisation, à partir du moment où il est établi que l'objectif de « développement durable » doit valoir pour chaque membre de la collectivité. D'une certaine manière, c'est réactiver une ancienne maxime, rappelée par Pierre Rosanvallon : « Ce qui concerne tout le monde doit de même être approuvé par tous »<sup>25</sup>. Mais il ne s'agit pas simplement de consentement. Les acteurs promoteurs d'un « développement durable » véhiculent couramment une vision dans laquelle les

populations deviennent agissantes, ou au moins sont orientées vers certaines formes d'activité, congruentes avec les objectifs de transformation assignés à la collectivité. L'hypothèse sous-jacente est que la coopération, c'est-à-dire à la fois le consentement et la participation, est un point de passage obligé pour résoudre les problèmes. Derrière cette hypothèse, il y a aussi souvent une crainte plus ou moins avouée : celle d'une indifférence au monde et à ses évolutions. C'est ce qui explique que la partie de la thématique du « développement durable » renvoyant à des considérations démocratiques tend également à prendre la forme d'une tentative de construction d'un « concernement » face à certaines de ces évolutions jugées les plus dommageables.

Somme toute, cette promotion d'un renforcement démocratique réalise une forme d'appel général, visant davantage la canalisation des énergies vers un nouvel objectif collectif. Par la même occasion s'effectue une double reconstruction. D'une part, celle du public en un ensemble de contributeurs. D'autre part, celle du citoyen comme personne censée écouter ce qui lui est dit et tenir compte de ce qui lui est conseillé, tout en s'insérant dans les discussions de la collectivité. C'est alors la qualité des choix collectifs qui est censée s'améliorer grâce à tous ces apports, faits de connaissances, de compétences, d'inventivités multiples.

*Le « développement durable » comme incitation au décloisonnement : construction d'une obligation d'ouverture des institutions publiques et promotion d'une conception dialogique des relations avec la « société civile »*

Les initiatives institutionnelles engagées en matière de « développement durable » ont permis de mettre en avant des démarches d'ouverture en direction de la « société civile ». Celle-ci est construite comme une espèce d'acteur collectif, séparé des institutions publiques, avec lequel l'entretien des relations serait indispensable. Un travail relationnel est ainsi promu et expérimenté, sous des formes plus ou moins développées, à différents niveaux.

Pour les protagonistes de la « société civile », ce travail peut paraître offrir des débuts de prises dans les processus institutionnels. Un « Comité Français pour le Sommet mondial sur le développement durable » avait par exemple été mis en place par le gouvernement pour la préparation du Sommet de Johannesburg. Une de ses fonctions devait être d'intégrer la contribution des acteurs français intéressés dans le travail préparatoire. Les groupes de travail installés ont ainsi pu avancer un ensemble de propositions et de recommandations, rassemblées dans un « Livre blanc des acteurs français pour le développement durable » diffusé lors du Sommet. Il a par la suite été décidé de pérenniser cet organisme provisoire « sous la forme d'un conseil national du développement durable chargé d'assurer l'expression des collectivités territoriales et de la société civile tant sur les suites données aux engagements pris lors du sommet de Johannesburg que sur l'élaboration et le suivi de la stratégie

---

<sup>22</sup> « Comité économique et social européen : Résultats du Forum sur le développement durable », Communiqué de presse du 18/09/2002, Référence : CES/02/65.

<sup>23</sup> *Dossier d'information. Séminaire gouvernemental sur le développement durable. 28 novembre 2002*, Service d'information du gouvernement, p. 13. La partie en gras est celle du texte original.

<sup>24</sup> Comité interministériel pour le développement durable, « Le Gouvernement associe tous les acteurs », 3 juin 2003, p. 1.

<sup>25</sup> Traduction de la maxime latine du code justinien : « Quod omnes tangit ab omnibus approbetur » (Rosanvallon, 2006, p. 129-130).



nationale »<sup>26</sup>. Par l'intégration d'acteurs venant de différents horizons, l'organisation d'un cadre institutionnel pour ces discussions est somme toute une autre manière de reconnaître qu'il peut exister des dépositaires de l'« intérêt général » au-delà de l'Etat, comme semblait en convenir le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin : « D'abord, ce qui est, je crois, très important dans la culture de cette dynamique de préparation qui a été engagée, c'est cette idée de partager l'intérêt général. Je crois que pendant trop longtemps, les Etats ont laissé penser qu'ils étaient les seuls à être acteurs de l'intérêt général. Et finalement, on voit bien que l'intérêt général est aussi à partager, que les associations, que les organisations, que les acteurs individuels ont une part de responsabilité dans l'intérêt général. Nous sommes tous porteurs d'une part de l'intérêt général et c'est important que nous nous trouvions tous mêlés dans nos différentes responsabilités pour faire en sorte qu'on arrive à convaincre que cet intérêt général n'est pas le monopole des uns mais le partage de tous »<sup>27</sup>.

Puisque telle semble la direction souhaitée, comment peut se faire alors l'entretien des relations ? Par le dialogue, si l'on suit les réponses les plus couramment données. De fait, c'est celle de la Commission européenne, qui, dans sa réflexion sur le développement durable et la préparation du Sommet de Johannesburg, affiche aussi un souhait de « Promouvoir le dialogue avec la société civile »<sup>28</sup>. L'intention trouve d'autant plus de justifications qu'une part des raisons de la persistance des problèmes est imputée plus largement aux « déficiences de la communication et du dialogue » : « On pourrait dire que de nombreux insuccès rencontrés dans la lutte contre les tendances non durables reflètent un processus d'élaboration des politiques trop fragmenté, technocratique et éloigné des véritables préoccupations de la population » (Commission des Communautés européennes, 2001b, p. 54). *A contrario*, si l'on continue à suivre le type de raisonnement défendu à la Commission européenne, l'organisation d'un dialogue dans des conditions d'ouverture peut devenir un moyen de contourner les difficultés traditionnellement posées dans l'élaboration et la réalisation des décisions : « Un processus décisionnel ouvert permet d'identifier clairement les compromis nécessaires entre les différents intérêts en présence et de garantir la transparence des décisions. L'ouverture précoce et systématique d'un dialogue, notamment avec les représentants des consommateurs, dont les

intérêts sont trop souvent ignorés, si elle risque de rallonger le temps de préparation d'une proposition, devrait cependant permettre d'améliorer la qualité de la réglementation et en accélérer la mise en oeuvre. Il conviendrait également de consulter les pays tiers » (Commission des Communautés européennes, 2001c, p. 8). De manière symboliquement visible, le document rassemblant les principales pièces et étapes ayant permis d'aboutir à une *Stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable* va effectivement accorder une place aux « points de vue de la société civile », dans une partie propre retranscrivant certaines interventions lors de l'« audition publique conjointe » organisée par la Commission européenne et le Comité économique et social les 26 et 27 avril 2001<sup>29</sup>.

Le souci pour les relations avec la « société civile » trouve aussi un écho dans l'organisation administrative et il est affiché à la Commission jusque dans l'organigramme de la Direction générale de l'environnement, laquelle comporte en effet une unité « Communication et société civile ». Et logiquement, ce souci apparaît dans le magazine qu'elle édite (*L'Environnement pour les Européens*), devenant même dans certains comptes rendus une marque de l'action de la commissaire européenne à l'Environnement : « Depuis son entrée en fonction, Margot Wallström a toujours insisté sur l'importance de la société civile et du soutien du public pour toutes les actions visant le développement durable »<sup>30</sup>. Même sur la scène la plus globale, l'organisation institutionnelle, *a fortiori* parce qu'elle s'avère encore largement à construire, apparaît de moins en moins concevable sans l'inclusion des « parties prenantes » (les « *stakeholders* » en version anglophone), c'est-à-dire les ONG, mais aussi les représentants du monde des affaires, des syndicats, des minorités, etc. (Bäckstrand, 2006).

#### *Les procédures consultatives comme espaces de discussion organisés*

Au-delà des discours et des affichages programmatiques, la collaboration et le dialogue tendent notamment à être recherchés par des procédures de consultation. À nouveau, c'est un type de proposition qui n'est pas propre à la thématique du développement durable<sup>31</sup>, mais celle-ci lui offre un terrain d'application propice. Le registre de la consultation s'y est donc développé, dans un esprit qui prétend viser en fait le plus souvent l'amélioration des fonctionnements décisionnels. Les conclusions de la présidence lors du Conseil européen de Göteborg, les 15 et 16 juin 2001, en font par exemple un élément pouvant participer à « une nouvelle approche en matière d'élaboration des

<sup>26</sup> *Dossier d'information. Séminaire gouvernemental sur le développement durable. 28 novembre 2002*, Service d'information du gouvernement, p. 13.

<sup>27</sup> Intervention de monsieur J.-P. Raffarin, Premier ministre, lors des journées nationales du développement durable à Rennes, Lundi 1<sup>er</sup> juillet 2002.

<sup>28</sup> in Commission des Communautés européennes, 2001a, p. 27. Le texte précise même cette idée avec des termes qui peuvent paraître redondants : « La Commission veillera à ce que les préparatifs du sommet se caractérisent par un degré élevé de transparence, notamment à travers son site Internet Europa et par un dialogue interactif avec la société civile ».

<sup>29</sup> « Définir la stratégie pour un développement durable de l'Union européenne — Points de vue de la société civile et des autorités publiques — Audition publique conjointe organisée par la Commission européenne et le Comité économique et social (Bruxelles, les 26 et 27 avril 2001) », in Commission européenne, 2002, pp. 109-135.

<sup>30</sup> *L'Environnement pour les Européens*, n° 6, p. 5.

<sup>31</sup> Voir par exemple Chauvière & Jaeger, 2005.

politiques » : « Pour améliorer la coordination politique au niveau des États membres, le Conseil européen [...] souligne l'importance d'une vaste consultation de tous les intéressés et invite les États membres à instaurer un processus consultatif national approprié » (paragraphe 23). Le processus censé permettre l'évolutivité de la stratégie européenne est lui-même placé sous le signe de l'ouverture, avec une forme d'institutionnalisation également prévue : « À partir de 2002, la Commission organisera tous les deux ans un forum des intéressés afin d'évaluer la stratégie de l'UE » (Commission européenne, 2002, p. 44).

Du côté des institutions publiques nationales ou européennes, la tendance apparaît effectivement à l'ouverture d'espaces qui se présentent comme des points d'accès aux circuits décisionnels. Le « Forum consultatif » (« *Stakeholders' forum* ») sur « le développement durable dans l'Union européenne » fait partie de ces points d'accès mis en avant comme des avancées notables par rapport aux procédures antérieures. Depuis le premier forum qui a eu lieu les 12 et 13 septembre 2002, ce dispositif fait en effet figure de moment à part entière accompagnant les grandes étapes décisionnelles en matière de développement durable. Accueilli à chaque fois au siège du Comité économique et social européen, co-organisateur avec la Commission européenne, il prend la forme d'un rassemblement d'acteurs d'origines diverses. Dans le discours d'accompagnement, l'intérêt du dispositif est ainsi justifié par ses apports potentiels dès le premier forum, qui aurait « permis à des représentants de haut niveau des acteurs concernés dans l'UE et dans les pays candidats d'étudier la manière dont la stratégie de développement durable arrêtée par le Conseil européen de Göteborg a évolué et de proposer des pistes de réflexion pour l'avenir [...] »<sup>32</sup>. Les comptes rendus résumés des interventions de ces acteurs apparaissent d'ailleurs donnés de telle sorte que ces derniers puissent y retrouver une forme de retranscription de leurs principales préoccupations, par exemple environnementales pour des représentants d'organisations attachées à la protection de l'environnement, sociales pour des organisations du milieu syndical, économiques et industrielles pour des organisations proches du milieu patronal.

Dans l'objectif affiché d'aider à préparer le réexamen de la stratégie européenne en faveur du développement durable, la formule de la consultation publique est à nouveau activée par la Commission européenne, suite à son renouvellement, avec l'organisation d'une nouvelle consultation du 30 juillet 2004 au 31 octobre 2004. Le dispositif proposé est alors justifié par le souhait des services de la Commission de pouvoir recueillir les avis et suggestions des parties prenantes et des spécialistes, ou de toute personne intéressée par la question. Pour cela, chacune de

ces catégories pouvait accéder par Internet à un questionnaire détaillé ou succinct, en fonction du degré de familiarité avec le sujet. Le dispositif est toutefois loin de parvenir à un intéressement massif. Les résultats de cette consultation font état de « plus de 300 réponses, par courrier électronique ou traditionnel, à notre long questionnaire, et près de 700 réponses au questionnaire en ligne »<sup>33</sup>.

Le « Forum consultatif » est réédité les 14 et 15 avril 2005, en étant cette fois plus précisément présenté comme une étape à part entière dans le processus de préparation pour la révision de la Stratégie de développement durable de l'Union européenne en 2005<sup>34</sup>. Organisé comme le précédent en interventions plénières et en « séries de séances de travail », il devait compléter le processus consultatif de la Commission en assurant à nouveau une prise en compte des positions des parties prenantes<sup>35</sup>. De

<sup>33</sup>

[http://ec.europa.eu/sustainable/sds2001/consultation2004\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/sustainable/sds2001/consultation2004_fr.htm), consulté le 27 octobre 2006.

<sup>34</sup> Une page spécifique du site Internet du CESE a à nouveau été dédiée à ce forum, avec la mise en ligne des documents préparatoires et des résultats ([http://eesc.europa.eu/sustainable\\_development/forum\\_14\\_04\\_20\\_05/index\\_fr.asp](http://eesc.europa.eu/sustainable_development/forum_14_04_20_05/index_fr.asp)).

<sup>35</sup> Une feuille d'« Informations supplémentaires concernant le forum » accompagnant le programme donnait ces justifications : « Le Comité et la Commission sont convaincus qu'une mise en oeuvre fructueuse de la stratégie de développement durable de l'UE nécessite une mobilisation et un engagement renforcés de la part des participants qui devraient jouer un rôle de premier plan dans la révision de la stratégie actuellement en cours. L'aide de la société civile organisée est nécessaire pour identifier :

- les questions actuelles (évaluer comment la stratégie actuelle s'est développée, tenir compte des positions que les organisations ont prises dans le processus de consultation sur la stratégie menée par la Commission, liens avec la stratégie de Lisbonne);
- les défis futurs (c'est-à-dire quels changements structurels sont nécessaires, la dimension extérieure de la stratégie, comment garantir une mise en oeuvre plus efficace) et
- les solutions créatives (c'est-à-dire comment informer, motiver et mobiliser les différents acteurs) ».

Les retombées sont même annoncées comme prometteuses si les participants sont prêts à y apporter leur motivation : « La méthode de "l'espace ouvert" qui sera la base du Forum vise à obtenir un maximum de participation et de créativité dans une atmosphère constructive. Elle implique une approche hautement flexible, ce qui signifie que le contenu est entièrement déterminé par les participants. Le Forum sera inventif, créatif, productif et plein de surprises.

Ces remarques ne suggèrent pas que le Forum sera vide de contenu ou qu'il n'aura pas de résultat, bien au contraire. Le succès de cet événement dépendra entièrement de la responsabilité individuelle et collective qui sera engagée à cet effet. Le contenu comporte ce que chacun des participants est

<sup>32</sup> Une page spécifique du site Internet du Comité économique et social européen est dédiée à ce premier forum, avec la mise en ligne des discours et documents afférents

([http://eesc.europa.eu/sustainable\\_development/forum\\_12\\_09\\_20\\_02/index\\_fr.asp](http://eesc.europa.eu/sustainable_development/forum_12_09_20_02/index_fr.asp)).

manière extensive, le forum a pu ainsi être également décrit comme un moyen de rappeler la nécessaire prise en compte de la « société civile » : « Le message est clair : il faudra une politique forte de l'Union sur le développement durable et les institutions européennes doivent davantage intégrer la société civile dans la construction du développement durable »<sup>36</sup>. La formule devient l'occasion de créer un moment de rassemblement de différents réseaux dans un même espace de discussion, en manifestant conjointement la possibilité de recueillir une diversité de positions : « Ces deux journées de débat étaient destinées à faire le point sur la politique européenne en matière de développement durable en rassemblant 250 acteurs venant d'horizons très différents : entreprises, représentants des employés, organisations non gouvernementales, pays d'adhésion, conseils nationaux de développement durable, institutions, etc »<sup>37</sup>. Les conclusions laissent toutefois entendre que l'effort pourrait être encore plus important, comme semble le penser Ernst Erik Ehnmark, rapporteur du CESE : « Il a exprimé le sentiment général d'un manque d'implication des acteurs de la société civile dans la construction du développement durable par les institutions politiques, tant européennes que nationales et régionales. "Si nous voulons aller de l'avant, il est indispensable de mettre au point une méthode de consultation qui permette de rencontrer les besoins de dialogue permanent avec toutes les composantes de la société concernées par le développement durable" »<sup>38</sup>.

Cette formule de l'« audition publique » a été prolongée les 20 et 21 mars 2006, à nouveau pour la « Révision de la Stratégie du développement durable ». L'argument reste celui d'une mise en débat des propositions de la Commission. Du point de vue du Comité économique et social européen, il est conforté par l'idée qu'il peut y avoir là une fenêtre d'opportunité pour jouer sur les orientations futures de la stratégie européenne<sup>39</sup> et donc par la même occasion une possibilité d'insérer certains appoints<sup>40</sup>. À

---

prêt à partager et le résultat est ce qui sera créé collectivement. Avec l'aide de M. Gert Fieguth, Professeur à l'École supérieure d'administration de Kehl, Allemagne, un espace ouvert sera créé, propice à la réflexion ciblée et à la créativité. La participation à cet événement est facultative. En n'y participant pas, vous perdrez une occasion d'apprendre, d'exprimer des inquiétudes et d'apporter des idées ».

<sup>36</sup> « Comité économique et social européen : Résultats du Forum sur le développement durable », Communiqué de presse du 18/09/2002, Référence : CES/02/65.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> C'est ce qu'avance le courrier d'invitation : « La période actuelle peut constituer l'occasion d'influencer le cours de la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable »

([http://eesc.europa.eu/sustainable\\_development/forum\\_20\\_03\\_20\\_06/documents/Invitation\\_FR.pdf](http://eesc.europa.eu/sustainable_development/forum_20_03_20_06/documents/Invitation_FR.pdf)).

<sup>40</sup> Le courrier d'invitation présente pour cela le forum précédent comme une expérience positive : « Pour parvenir à réaliser cet

nouveau, le dispositif présente toutefois un caractère limitatif, dans la mesure où les conditions de participation restreignent à 200 le nombre de participants pouvant être accueillis au siège du CESE, aboutissant donc en fait à réserver la participation aux premiers inscrits.

Le Comité économique et social européen a en tout cas affiché une préoccupation forte pour le développement de dispositifs consultatifs, en visant notamment la *Stratégie de l'UE en faveur du développement durable* et la manière dont elle pourrait être reçue : « L'on ne peut pas se contenter d'imposer une stratégie élaborée au niveau interne. Celle-ci doit être le fruit d'un processus ouvert de consultation et d'approbation si l'on veut qu'elle fasse l'objet, puisqu'elle sera désormais très concrète, d'une large acceptation et d'un vaste soutien »<sup>41</sup>. De ce point de vue, les modalités d'organisation des procédures ont pu susciter encore des réserves et le souci participatif peut ainsi conduire à rechercher également les conditions les plus favorables : « Le CESE estime qu'il est urgent de transformer la stratégie en faveur du développement durable en un processus nettement plus participatif. Il rappelle que deux mois à peine se sont écoulés entre la publication du document de consultation et celle de la proposition relative à la stratégie en faveur du développement durable, qui constituait la base des débats à Göteborg. Les discussions nécessaires pour parvenir à un vaste consensus social [...] requièrent bien plus de temps que celui qui leur a été consacré jusqu'ici »<sup>42</sup>. Loin d'être isolé, ce genre de positions et de préoccupations s'avère en fait circuler de plus en plus couramment dans ces milieux politico-administratifs et il fait en cela écho à une tendance plus large au niveau européen en faveur

---

objectif ambitieux, il sera nécessaire d'apporter au Conseil un soutien fort, de le soumettre à une pression nourrie et de lui fournir des idées constructives. Le CESE, en collaboration avec les autres institutions européennes, organise cette audition dans le but de rassembler des acteurs concernés provenant de la société civile, afin de débattre de la proposition de la Commission et de contribuer au processus qui concerne l'ensemble des institutions. L'objectif est de faciliter un débat interactif sur la stratégie, sur la manière de l'améliorer, sur les objectifs à y inclure et, surtout, sur la question de sa mise en oeuvre et de son suivi une fois qu'elle sera en place. L'audition entend faire fond sur la réussite du forum consultatif organisé par le CESE en avril 2005, au cours duquel plus de 200 acteurs concernés avaient pris part à un débat sur le développement durable et avaient fourni une contribution substantielle à l'élaboration des travaux de la Commission »

([http://eesc.europa.eu/sustainable\\_development/forum\\_20\\_03\\_20\\_06/documents/Invitation\\_FR.pdf](http://eesc.europa.eu/sustainable_development/forum_20_03_20_06/documents/Invitation_FR.pdf)).

<sup>41</sup> Comité économique et social européen, *Avis du Comité économique et social européen sur le thème "Évaluation de la stratégie de l'UE en faveur du développement durable – Avis exploratoire"*, Bruxelles, le 28 avril 2004, p. 28.

<sup>42</sup> Ibid., p. 28.

de l'aménagement de canaux adéquats de discussion (Michel, 2005).

Les points d'accès aux circuits décisionnels ont aussi pu paraître plus nombreux en France grâce aux lancements de « débats publics » sur des thématiques plus ou moins larges. Des dispositifs de ce type ont en effet été plus fréquemment proposés en guise d'accompagnement de projets de textes gouvernementaux. Un « débat national sur les énergies » avec un lourd dispositif de communication a été organisé par le Ministère de l'industrie en collaboration avec la Commission nationale du Débat Public tout au long du premier semestre 2003 (Leloup, 2003). La Charte de l'Environnement a également fait l'objet d'une « consultation nationale »<sup>43</sup>.

Les procédures consultatives n'introduisent pas à proprement parler une interactivité complète, mais des éléments d'interactivité. Permettre à des acteurs ou des groupes sociaux d'acquiescer une voix rapproche ces démarches d'une forme de démocratie que Robert E. Goodin appelle « *input democracy* »<sup>44</sup>. Dans son raisonnement, l'élargissement de la consultation peut contribuer à accroître la diversité des propositions<sup>45</sup>. Il faudrait ajouter que, pour que la consultation ait un caractère démocratique, il est aussi important qu'elle soit non-exclusive, c'est-à-dire qu'elle ne tende pas à exclure certains groupes ou intérêts. Or, il peut y avoir un biais dans la manière dont ces procédures consultatives sont portées à la connaissance du public. Il est en effet probable que ceux qui vont être au courant que des procédures consultatives vont avoir lieu soient aussi ceux capables d'entretenir une forme de proximité avec les instances où elles sont lancées, autrement dit plutôt les groupes d'intérêt qui ont la capacité à réaliser une veille institutionnelle. Le fait d'être consulté ne donne cependant pas la garantie d'avoir une influence dans les processus décisionnels<sup>46</sup>.

#### *La saisie d'Internet comme technologie facilitatrice*

Parmi les multiples avantages dont elles sont couramment créditées, les avancées en matière de « nouvelles technologies de l'information et de la communication » ont aussi nourri beaucoup d'espoirs du côté des apports démocratiques qu'elles ont semblé pouvoir offrir. Le phénomène est perceptible pour le « développement durable » comme pour d'autres domaines. Envisagé comme un dispositif de communication et d'échange, Internet suscite en effet un attrait croissant. Il semble donner des conditions de possibilité aux projets d'interventions démocratisantes et notamment rendre plus facile un ensemble de

procédures qui pouvaient paraître auparavant difficiles à mettre en place et/ou à gérer. Ce développement technologique a pu ainsi contribuer à changer le regard sur les procédures de consultation.

De fait, Internet a permis à des acteurs institutionnels de présenter plus facilement des chemins d'accès à des espaces de discussion dont ils étaient les organisateurs, la technologie devenant alors un instrument de médiation. C'est une possibilité dont s'est par exemple saisie la FAO (Food and Agriculture Organization), l'organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, dans le cadre de la préparation du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg, en l'occurrence en organisant un « Forum électronique sur l'agriculture durable et le développement rural » (« E-Forum ADRD »). Ce Forum, qui s'est déroulé du 24 juin au 17 août 2002 « en collaboration avec les membres des groupes majeurs », affichait pour but « de promouvoir l'agriculture durable et le développement rural (dans ses composantes liées à la terre, à la gestion de l'eau, à la sécurité alimentaire) et d'explorer et développer des initiatives liées aux thèmes suivants : l'accès aux ressources ; les bonnes pratiques, les principes et les études de cas sur l'agriculture durable et le développement rural ; les justes conditions d'emploi dans l'agriculture »<sup>47</sup>. Il s'agissait notamment de soutenir et de prolonger l'initiative baptisée ADRD (Agriculture et Développement Rural Durables), qui avait déjà bénéficié d'une conférence électronique (« *E-conference on Toward Rio+10 and Beyond: Progress in Land and Agriculture* ») du 5 au 23 mars 2001 « sous forme de débat par courrier électronique animé par un modérateur ».

Comme on l'a vu, c'est aussi la formule de la consultation électronique, potentiellement ouverte à tous, qu'a retenue la Commission européenne pour élargir vers la « société civile » son processus de réexamen de la stratégie européenne en faveur du développement durable. Une première étape proposait en ligne un questionnaire court et général avec une série de questions à choix multiples accessibles à tous les publics. Une deuxième étape, s'adressant « particulièrement aux parties prenantes et aux experts qui connaissent mieux la SDD », était aussi accessible et offrait la possibilité de remplir un questionnaire plus détaillé en rapport avec la présentation des orientations envisagées (Commission des Communautés européennes, 2004, p. 3).

Du point de vue des institutions organisatrices, Internet peut ainsi offrir un support peu onéreux à la consultation : il permet celle-ci sans devoir passer par la matérialité de nombreux envois de documentation à large échelle. Mais dans cette formule, les possibilités de contribution du public paraissent plutôt encadrées. Les questionnaires en ligne permettent certes de réagir, mais par rapport à un agenda déjà formé et à des propositions déjà

<sup>43</sup> Pour une présentation des résultats, voir MEDD, *Consultation nationale sur la Charte de l'environnement*, 1.Synthèse des questionnaires ; 2.Synthèse des acteurs nationaux, Paris, 20 Janvier 2003.

<sup>44</sup> Cf. Goodin, 2003, « Chapter 8: Input Democracy ».

<sup>45</sup> « The broader the consultation the broader — the more varied, but also the more representative — the inputs » (ibid.).

<sup>46</sup> (ibid.).

<sup>47</sup> C'est le but explicité sur la page d'accueil du forum ([http://www.fao.org/wssd/SARD/eforum\\_fr.htm](http://www.fao.org/wssd/SARD/eforum_fr.htm), consultée le 27 octobre 2006). Les éléments en gras sont ceux du texte original.

constituées. Ce sont en fait toutes les difficultés de la « démocratie électronique » qui se retrouvent aussi là et sur lesquelles certaines institutions ont elles-mêmes engagé des réflexions (OCDE, 2003).

### **L'ajustement des pratiques comme enjeu et comme activité : les voies de la participation**

Contribuant à cette même dynamique de promotion d'une démocratisation supplémentaire, s'est développé simultanément un ensemble d'argumentations et d'initiatives qui témoignent également d'un souhait diffus d'aménager une forme de participation plus large des populations, ou tout au moins de représentants de la société civile (associations, syndicats...). C'est une recherche de pratiques nouvelles ou renouvelées qui est ainsi de plus en plus souvent mise en avant et qui prend également ses appuis dans la thématique du développement durable. Le levier participatif est en effet associé à des retombées favorables pour la gestion des affaires collectives. Il tend dans cette dynamique à bénéficier de démarches visant à le rationaliser.

#### *Le « développement durable » comme vecteur de promotion des pratiques participatives*

La participation des populations ou des « parties prenantes » a pris un rôle de pivot dans les propositions visant à faire évoluer le fonctionnement démocratique du côté des pratiques. Elle s'est trouvée placée comme un principe central à respecter dans un nombre croissant de textes et documents institutionnels, et notamment de manière visible dans ceux censés symboliser un fort engagement volontariste. C'est cette notion qui constitue le cœur du principe 10 de la « Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement », adoptée le 13 juin 1992 lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Le texte affirme que : « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci ». La question de la participation des populations est aussi très présente dans l'Agenda 21, le programme international d'action également adopté à Rio de Janeiro, mais l'ensemble donnait peu de détails sur la nature de cette participation et la manière de la mettre en place. La Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998 (et donc généralement appelée convention d'Aarhus), a permis, tout

en réitérant cet objectif de participation, d'avancer des recommandations plus précises<sup>48</sup>.

L'exigence participative est en fait devenue progressivement un lieu commun dans les grandes institutions internationales<sup>49</sup>. L'OCDE l'a intégré dans son argumentation comme élément d'amélioration des modes de production des décisions : « Le renforcement des mécanismes de participation des citoyens à l'élaboration des politiques améliore la qualité, la crédibilité et la légitimité des décisions. Cela permet au gouvernement d'appuyer ses décisions sur des idées, informations, points de vue et projets de solution variés. En même temps, cela contribue à renforcer la démocratie et la confiance du public dans l'État » (OCDE, 2002c, p. 43). La participation se voit ainsi dotée d'un ensemble de qualités propres à rejaillir sur l'avancée collective vers un développement durable : « La participation du public peut favoriser une plus grande transparence de la prise de décision et une responsabilisation accrue en permettant au public d'exercer un contrôle, accroître la confiance des citoyens dans les institutions et améliorer la qualité du contenu des décisions. Par ailleurs, en favorisant la communication et en instaurant des relations entre les divers participants, elle les aide à mieux comprendre leurs objectifs et points de vue respectifs. Enfin, l'implication du public peut aider à réduire les oppositions et faciliter la mise en oeuvre des décisions » (OCDE, 2002c, p. 45). Les arguments utilisés s'alignent en fait sur un discours déjà appliqué à un niveau plus général, dans lequel l'élaboration des politiques publiques saurait évoluer en s'appuyant sur des « citoyens partenaires » (OCDE, 2001a).

La participation du public a aussi fini par devenir un point de passage obligé dans la trame des documents stratégiques promus par les autorités publiques nationales ou supranationales. Dans la Stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable, elle est associée à l'information et à l'éducation<sup>50</sup> et figure là aussi comme une condition : « Le développement durable a donc une dimension institutionnelle importante. Il ne pourra être réalisé sans une bonne gouvernance et une participation publique active » (Commission européenne, 2002, p. 57). Comme le signale Angela Liberatore (Commission européenne, DG Recherche), l'attention croissante accordée à la

<sup>48</sup> Pour une présentation, voir le numéro spécial de la *Revue juridique de l'environnement* sur « La Convention d'Aarhus » (1999), notamment Michel Prieur, « La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale ». Pour une vision des effets escomptés de la convention d'Aarhus par un protagoniste, voir Wates, 2005.

<sup>49</sup> Au point d'avoir fini par être analysée comme une nouvelle forme de « tyrannie ». Voir par exemple, dans le domaine du développement, Cooke & Kothari, 2001.

<sup>50</sup> Cf. « Améliorer l'information, l'éducation et la participation », Document de travail des services de la Commission, Document consultatif en vue de la préparation d'une stratégie de l'Union européenne pour un développement durable, repris in Commission européenne, 2002, p. 104.

consultation et à la participation dans les sphères institutionnelles de l'Union européenne apparaît pour une bonne part à relier à un souci d'améliorer les conditions de légitimité et elle commence à se traduire du côté des procédures par un déplacement d'une participation informelle vers une participation plus formelle (Liberatore, 2005).

En France, c'est un ton presque grandiloquent qui est adopté dans la Stratégie nationale de développement durable : « La participation, source de la stratégie et clef de son succès »<sup>51</sup>. Le texte explique en effet que « [...] les acteurs ne seront motivés et prêts à agir que s'ils sont également écoutés et entendus sur les choix collectifs que les pouvoirs publics ont à faire : c'est tout l'enjeu d'une participation renforcée aux décisions d'intérêt général »<sup>52</sup>. Derrière le terme de participation, la stratégie française met surtout l'accent sur l'idée de débat et elle prévoit effectivement de « Faciliter la participation du citoyen au débat public »<sup>53</sup>. Un objectif spécifique avec un « plan d'action » est même établi parmi l'ensemble des objectifs avancés : « développer le nombre de débats publics d'ampleur nationale et les expériences au niveau local »<sup>54</sup>. Là aussi, la Stratégie nationale de développement durable participe d'un mouvement qui la dépasse. Déjà la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité avait intégré un chapitre intitulé « Participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire », la France ratifiant la Convention d'Aarhus quelques mois plus tard, le 8 juillet 2002.

#### *Une justification par la perception de retombées positives*

Dans tous ces discours, la promotion des pratiques participatives apparaît fondée sur une hypothèse commune, présente sous des formes plus ou moins élaborées : celle selon laquelle ce genre de pratiques peut représenter un apport positif autant pour les populations que pour les institutions publiques. Les premières, en prenant part à un projet partageable et à sa mise en discussion, pourraient y gagner, parce qu'elles pourraient alors appréhender certains ressorts des enjeux collectifs, progresser dans l'intelligence des processus permettant de les prendre en charge, et assumer un engagement dans la vie collective. Les secondes auraient aussi leur part de retombées avantageuses, parce qu'elles pourraient bénéficier de sources d'information plutôt négligées

auparavant et ainsi mieux assurer leurs tâches gouvernementales. Elles éviteraient donc des décisions mal établies, précisément lorsque ces décisions n'auraient pas su prendre en compte ces sources d'information. Autre avantage pour les institutions publiques : elles auraient moins de tracas à craindre si la multiplicité des aspirations sociales trouve des voies d'expression et si leurs apports potentiels peuvent rallier les circuits décisionnels. Autrement dit, les choix concernant la collectivité pourraient alors bénéficier de davantage de solidité.

Au bout du compte, la démarche participative tend ainsi à se trouver présentée comme un moyen de réduire la distance que des dispositifs représentatifs plus classiques peuvent être accusés de produire. Elle devient un élément à intégrer au répertoire des « bonnes pratiques ». Le recours au vocabulaire participatif permet de mettre en scène une sortie des conceptions descendantes et unidirectionnelles que les autorités publiques auraient eu tendance à faire prévaloir. En jouant sur un effet de contraste, l'invocation de cette approche est aussi une mise en scène de la capacité d'innovation de l'action publique, qui permettrait en l'occurrence de répondre aux besoins d'écoute s'exprimant de plus en plus fréquemment dans la population

Dans une part croissante des prises de position institutionnelles prévaut donc la perception que ce qui est important n'est plus seulement le contenu d'une décision, mais aussi le processus par lequel elle est élaborée. Les enjeux de « développement durable » sont en cela pris dans une tendance plus large, relevée par les observateurs, comme Loïc Blondiaux, qui se sont intéressés à l'élan en faveur de la « démocratie participative », à savoir une tendance correspondant à un changement de fond dans les processus constitutifs de la légitimité gouvernementale : « A travers la généralisation de ce type de procédures, il est possible de faire l'hypothèse selon laquelle s'amorce un *changement substantiel dans la conception de la légitimité* qui prévaut dans nos sociétés politiques. La légitimité d'une mesure ne dépendrait plus seulement de la nature de l'autorité qui la prend mais de la manière dont elle est prise, de la procédure dans laquelle elle s'inscrit. Toute décision semble devoir aujourd'hui avoir fait l'objet d'une concertation préalable, d'une délibération incluant l'ensemble des acteurs concernés par la décision »<sup>55</sup> (Blondiaux, 2005).

Accorder une place croissante à des formes de participation, et cela apparaît de manière sensiblement marquée dans le cas du développement durable, permet aussi de redistribuer les responsabilités, de remettre les acteurs partenaires face aux responsabilités qui sont les leurs. Dans l'ensemble, l'utilisation de ce vocable englobant laisse toutefois beaucoup d'hésitations sur la nature de cette participation. Doit-elle être par exemple

<sup>51</sup> Comité interministériel pour le développement durable, *Stratégie Nationale de Développement Durable - Introduction*, 3 juin 2003, p. 2.

<sup>52</sup> Ibid., p. 4.

<sup>53</sup> Comité interministériel pour le développement durable, *Stratégie Nationale de Développement Durable – Les objectifs*, 3 juin 2003, p. 4 et *Stratégie nationale de développement durable : programmes d'actions*, p. 13.

<sup>54</sup> Comité interministériel pour le développement durable, *Stratégie nationale de développement durable : programmes d'actions*, 3 juin 2003, p. 14

<sup>55</sup> Diverses interprétations ont en fait déjà commencé à être esquissées et placées sur le marché académique des idées. Jan P. M. Van Tatenhove et Pieter Leroy font par exemple de la participation une évolution centrale à replacer dans des processus de « modernisation politique » (Van Tatenhove et Leroy, 2003).

plutôt quantitative ou plutôt qualitative ? De même, peu de précisions sont généralement données sur les sphères, institutionnelles ou sociétales, à partir desquelles peuvent être initiées les démarches.

#### *Le soutien d'une dynamique de rationalisation procédurale*

Derrière la partie la plus rhétorique sur les mérites des démarches participatives a commencé aussi à se développer un travail socio-cognitif de mise en forme progressive de ce à quoi devrait ressembler cette participation. De plus en plus, notamment dans des organisations qui se positionnent dans une logique d'expertise<sup>56</sup>, la participation tend à être prise comme un ensemble de processus qui peut être géré, conduit, accompagné et, en tout cas, qui mérite réflexion.

La diffusion des recommandations favorables à la participation peut ainsi avancer conjointement à l'expression d'un certain nombre de doutes sur ses conditions de mise en pratique. Dans un travail prospectif rendu en novembre 2005 sur le « rôle de « l'État stratège » face aux enjeux du développement durable », le Commissariat Général du Plan consacre aussi un développement de plusieurs pages à ce sujet<sup>57</sup>, répétant plus loin le même type de recommandation (« Recommandation 5 : améliorer la participation de la société à la prise de décision en matière de développement durable » (Ayong Le Kama, 2005, p. 172) destinée à concourir à « la nécessaire réorganisation du cadre institutionnel de l'État ». Mais un scepticisme s'exprime en même temps sur le déroulement et les effets des expériences participatives, qui tendent ainsi à entrer dans une forme d'évaluation réflexive : « Ce constat montre l'urgence de repenser largement la participation de la société dans les organes de décision comme ceux d'évaluation. Il en va de la crédibilité de l'État. Mais, au lieu d'apporter des réponses à cette urgence, on assiste plutôt à une quasi-dérive de la consultation en France, une dilution de la fonction consultative. On organise en effet des consultations à tout va, mais avec une totale déconnexion entre les processus hiérarchique et délibératif. En outre, contrairement à ce qui se pratique dans de nombreux pays partenaires, l'État français ne s'impose aujourd'hui aucune obligation de répondre aux avis des instances délibératives qui lui sont transmis – en Belgique par exemple, la fourniture dans un délai précis d'un avis motivé est obligatoire. Cette attitude de l'État donne le sentiment à certains acteurs socio-professionnels ou de la société civile que la démocratie participative ne représente qu'un moyen et non pas une finalité pour l'État » (Ayong Le Kama, 2005, p. 173).

<sup>56</sup> Il peut s'agir d'organisations publiques, para-publiques, de bureaux d'études, et même d'associations proches de milieux militants, qui investissent le terrain de la « gouvernance » et se mettent en position de fournir conseils et méthodes en mettant en avant une compétence. Cf. Goxe, 2007.

<sup>57</sup> Cf. « IV.1.2 Participation des populations et des acteurs privés aux décisions publiques en matière de développement durable », in Ayong Le Kama, 2005, p. 89 et s.

À différents niveaux institutionnels, sur des sujets plus ou moins délimités, est en fait apparu un foisonnement de démarches plus ou moins expérimentales, plus ou moins bricolées, qui se réclament d'une approche participative. Ces pratiques nouvelles restent encore dispersées et se mettent en place sur une assise plus souvent locale. Même si elles sont diverses et plus ou moins élaborées, elles offrent des bases que certains acteurs intéressés commencent à pouvoir analyser sous forme de retours d'expériences (la ministre de l'écologie et du développement durable Nelly Olin a par exemple présenté en février 2007 une « base de connaissance sur la démocratie participative », pilotée par la Commission nationale de Débat Public avec la Fédération des Maires des Villes Moyennes). Les agendas 21 locaux, ces tentatives planificatrices d'application par les collectivités territoriales d'une logique de « développement durable » inspirée de l'esprit de l'Agenda 21 de la conférence de Rio, ont ainsi été des occasions d'afficher des ambitions participatives. Ce cadre d'action, encouragé par les autorités nationales et européennes, est couramment abordé comme un moyen de stimuler différentes voies de participation, même si le bilan, de ce point de vue, apparaît encore mitigé<sup>58</sup>. C'est d'ailleurs une forme qui tend à confirmer le glissement signalé par Loïc Blondiaux (2005), un glissement sur les quatre dernières décennies de démarches plutôt ascendantes (partant de mobilisations associatives) vers des démarches plutôt descendantes (initiées et contrôlées par les autorités). Les tentatives participatives ne concernent au demeurant pas nécessairement les processus d'élaboration des décisions. Le Conseil Général de l'Essonne a par exemple

<sup>58</sup> Comme l'indique Cyria Emelianoff à partir de ses travaux : « Premièrement, le processus de l'agenda 21 est peu participatif, à de rares exceptions près (comme l'agenda 21 lillois, élaboré en partenariat étroit avec le tissu associatif local, ou celui d'Echirolles). La raison en est double : un manque de sensibilisation du public et des acteurs au développement durable, une faible tradition de démocratie participative. La notion étant quasi inconnue de la population, en tout cas jusqu'au sommet de Johannesburg, la concertation sur le développement durable a eu tendance à tomber à plat. Les forums et groupes de travail mis en place par des villes pourtant connues pour leurs pratiques participatives (Grenoble, Athis-Mons, Bouguenais, ...) ont eu les plus grandes difficultés à réunir un nombre significatif d'habitants. D'une part, la participation a beaucoup diminué au cours des deux dernières décennies, d'autre part, l'entrée du développement durable n'est pas facilement appropriable sans une sensibilisation préalable. D'autres collectivités n'ont pas voulu affronter cette difficulté et ont élaboré leur agenda 21 en interne, en cherchant à forger une culture du développement durable au sein de la municipalité (administration et élus) avant de sensibiliser le public par des expositions, conférences, brochures, etc. C'est le cas d'Angers, et dans une moindre mesure de Poitiers ou Lorient, par exemple. La concertation telle qu'elle est pratiquée en Allemagne ou au Royaume-Uni, ou même en Italie dans les forums 21, n'a pas d'équivalent en France » (Emelianoff, 2005).

accompagné son agenda 21 départemental d'un « Observatoire participatif des engagements », dont le but est, comme la dénomination l'indique, de permettre aux habitants de suivre la mise en œuvre de la démarche, qui affichait déjà elle-même un esprit de co-production avec ces derniers<sup>59</sup>.

La dynamique de rationalisation procédurale se manifeste aussi par le développement d'une ingénierie participative. Une littérature spécialisée, émanant d'administrations, de cabinets de conseils, d'associations, s'est développée et essaye d'articuler des analyses de cas, des méthodes, des répertoires de recommandations, pour aider les responsables qui seraient tentés par l'aventure. Les écrits proposés peuvent être plus ou moins généraux<sup>60</sup>, plus ou moins orientés vers la question du « développement durable »<sup>61</sup>, plus ou moins ciblés vers certains types d'acteurs comme par exemple les collectivités territoriales.

Là aussi sur ces aspects procéduraux, l'appui des réflexions scientifiques est recherché. Sous le titre « Achieving Sustainable and Innovative Policies through Participatory Governance in a Multi-Level Context », l'Union européenne a par exemple financé, dans le cadre de son cinquième programme cadre, un projet de recherche plurinational coordonné par des universitaires de l'Université de technologie de Darmstadt et qui s'est appliqué à avancer des recommandations pratiques. En France, la dimension participative est également incluse dans des appels à propositions de recherche, avec le même type de souci pragmatique, comme dans l'appel intitulé « Politiques territoriales et développement durable » et son thème « Territoires et modes de gouvernance » : « La participation des citoyens à l'action publique par le biais de procédures et processus de concertation, de processus de co-décision et de co-financement entre les différents niveaux institutionnels ne fonctionnent aujourd'hui que de façon très morcelée. Comment transformer ces pratiques en mécanismes plus effectifs et actifs ? Tel est l'enjeu de ce thème de recherche »<sup>62</sup>.

De différentes manières, ces signes montrent la présence

<sup>59</sup> Pour une présentation et des éléments d'analyse du dispositif, voir Missions publiques, *Etude sur les pratiques de démocratie participative en Ile-de-France*, Rapport pour le Conseil régional Ile-de-France, décembre 2006, p. 28-34.

<sup>60</sup> Comme le manuel publié par l'OCDE (OCDE, 2002a).

<sup>61</sup> Voir par exemple « Chapter 6: Participation in strategies for sustainable development », in Dalal-Clayton & Bass, 2002. Également disponible en français sur le site *National Strategies for Sustainable Development* : [http://www.nssd.net/pdf/resource\\_book/sdstrat06\\_fr.pdf](http://www.nssd.net/pdf/resource_book/sdstrat06_fr.pdf).

<sup>62</sup> Ministère de l'Écologie et du Développement Durable / Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, Appel à propositions de recherche « Politiques territoriales et Développement durable. Quel éclairage scientifique apporter pour une appropriation des exigences du développement durable par les acteurs des territoires ? », avril 2003, p. 8

croissante d'interventions bureaucratiques dans les espaces participatifs souhaités ou aménagés<sup>63</sup>. Ces interventions sont de surcroît de plus en plus souvent accompagnées d'un travail visible de communication qui tend à emballer le tout, que ce soit pour valoriser les démarches, pour inviter à y contribuer ou pour inciter à les reproduire.

### Les effets de la pénétration de logiques réflexives dans le fonctionnement démocratique

Ce mouvement de retour sur certains processus d'organisation politique a des aspects ambivalents. La thématique du développement durable y nourrit une forme de recul réflexif, qui tend en l'espèce à soumettre les mécanismes démocratiques à une nouvelle appréhension collective. Mais cette appréhension prend des orientations à travers lesquels le bien commun apparemment recherché semble aussi induire une fonctionnalisation de ces mécanismes.

#### *Le développement durable comme vecteur de retour réflexif sur les pratiques démocratiques ?*

Dans ces initiatives et activités qui se positionnent sur le terrain des mécanismes démocratiques, une dynamique commune paraît percer face à des routines délégatives, unilatérales, surplombantes, qui ont révélé une part non négligeable d'inconvénients. Dans sa manière de pousser à une évolution des systèmes politiques, la thématique du « développement durable » semble participer à la promotion d'une forme de démocratie qui, à la suite d'Ulrich Beck, peut être qualifiée de réflexive. Dans une perspective générale, le sociologue allemand, avec cette idée de « démocratie réflexive », essaye en effet d'appréhender ces changements profonds qui semblent toucher la sphère institutionnelle, amenée elle-même à répercuter une série de manifestations de critiques travaillant de l'intérieur l'activité politique et l'espace public (Beck, 1997, p. 40-46). Autrement dit, le fonctionnement démocratique entrerait lui aussi dans le mouvement de « modernisation réflexive » et ce sont ainsi les fondations de la démocratie que se trouveraient mises en question.

De fait, la problématique du « développement durable » s'est aussi construite de telle sorte qu'elle a contribué à une critique des logiques représentatives et de la définition de la démocratie qui pouvait sembler jusque-là dominante. Elle s'est par ailleurs insérée dans une dynamique d'attention accrue à la dimension politique des choix collectifs, dimension se trouvant de plus en plus souvent prise dans des stratégies de mise en visibilité, notamment en situations de controverse<sup>64</sup>. Certaines réflexions stratégiques du côté des autorités publiques les plus intéressées, comme en France le Ministère de l'Environnement, en ont fait un

<sup>63</sup> Dans le même sens, voir De Vries, 2000.

<sup>64</sup> Les sujets disponibles se sont effectivement multipliés. Pour une illustration avec le cas du stockage des déchets nucléaires, voir par exemple Barthe, 2002.



constat prometteur : « En politisant des choix jusque là techniques ou sectoriels, le développement durable contribue à un renouveau et à un approfondissement de la démocratie »<sup>65</sup>. Somme toute, la problématique du « développement durable » a pu aussi introduire dans l'espace public une part de réflexivité en ayant contribué à signaler et à ouvrir de nouveaux espaces à l'action démocratique.

Si une logique réflexive peut s'enclencher, c'est précisément parce qu'elle peut partir d'une forme de prise de conscience de difficultés, de blocages, de dysfonctionnements, donnant alors non seulement des prises à la réflexion, mais amenant aussi à rechercher des voies d'interventions pour changer les conditions prévalant jusque-là dans le fonctionnement démocratique. Par rapport à ce type de dynamique, Ulrich Beck fait une distinction utile entre deux formes d'activité politique qu'il appelle respectivement « *rule-directed politics* » et « *rule-altering politics* ». La première, correspondant à la « modernité simple », est une forme qui reste soumise aux systèmes de règles de la société industrielle et de l'Etat-nation à l'intérieur desquels elle opère. La seconde, accompagnant la phase nouvelle de « modernisation réflexive », fonctionnerait comme une « politique de la politique » (« *a politics of politics* ») et viendrait travailler les règles du jeu elles-mêmes. Autrement dit, ce serait une forme de « méta-politique » capable de mettre en question les systèmes de règles prévalant jusque-là et de les placer dans une logique transformatrice. Au moins au plan des discours, les initiatives gouvernementales affichent plus fréquemment une évolution en ce sens, comme est censée y contribuer en France par exemple la Stratégie nationale de développement durable (SNDD) : « Conformément aux engagements pris lors du Sommet de Rio en 1992, la SNDD se donne comme objectif de favoriser le débat public afin d'améliorer notre système de démocratie représentative et ainsi, de mieux répondre aux attentes de la société française »<sup>66</sup>.

Les marques d'une réflexivité croissante transparaissent dans les formes d'évaluations que suscitent les fonctionnements démocratiques, notamment quant à leur qualité. Le retour sur des expériences peut aider à constituer des réservoirs de connaissances. Les conditions de participation des populations tendent également à faire l'objet d'une appréhension réflexive. Une part des études engagées dans certaines organisations publiques en est la retranscription, comme par exemple au Commissariat Général du Plan lorsqu'il explore les possibilités de « partenariat » avec ces populations : « D'une manière très générale, on peut considérer que la participation du public, dans la mise en oeuvre d'une politique publique ou de son évaluation, dépend de son niveau de formation et d'information, de ses

conditions de vie (la précarité n'aidant pas, bien sûr, la participation) et de l'état du lien social (que l'on peut appréhender à travers la participation citoyenne, associative, politique, etc.). Lorsque ce lien social est délité ou faible, la participation peut être plus difficile à susciter (pas ou plus d'habitude de se mobiliser sur des questions collectives, pas d'intermédiaires ou de représentants pour accéder aux différentes composantes du corps social) ou à maîtriser et canaliser (risque de participation « exutoire » ou « défouloir » et/ou à titre très individuel) »<sup>67</sup>. Par la même occasion commencent à être anticipés les difficultés et les détournements que peut subir la participation : « Edicter des règles et modalités de participation claires et accessibles à tous –qui plaident en faveur d'une conception normative et nationale de la participation- pour éviter de tomber dans les travers de « l'auto-organisation locale » se traduit le plus souvent par une instrumentalisation de la participation par les élites locales, notamment issues de la démocratie représentative, qui voit dans cette « démocratie participative » une remise en question de leur mandat ou l'émergence de contre-pouvoirs potentiels (à cet égard il s'agit aussi de penser l'articulation des deux et non leur opposition ou substitution l'une pour l'autre) et une mobilisation filtrée des représentants estimés les plus « efficaces et donc consensuels », c'est-à-dire ceux qui ne seront pas dans la critique mais dans la construction. Ceci se traduit par une participation plus que sélective au profit des individus les plus formés, les mieux insérés, et rassemblant la plupart des élites économiques locales » (Ayong Le Kama, 2005, p. 90).

L'engagement réflexif est aussi de nature à conduire à l'exploration de dispositifs nouveaux pouvant aider à promouvoir d'autres modes de mise en discussion des choix publics. La Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (UN economic commission for Europe, UN/ECE) a par exemple lancé un site Internet destiné à constituer un espace d'échange des « bonnes pratiques » en matière de « démocratie environnementale ». La démarche s'inscrit dans le cadre de la Convention d'Aarhus (d'où sa dénomination : « Aarhus Clearinghouse for Environmental Democracy ») et elle essaye d'en faciliter à la fois la promotion et la mise en oeuvre, notamment à partir de données recueillies sur les évolutions des législations et des pratiques, données qu'il s'agit ensuite de pouvoir diffuser, comparer et échanger.

Plus largement, cette réflexivité qui prend pour objet cette dimension démocratique est de nature à pousser à la rationalisation des démarches de réinsertion des populations dans le fonctionnement politique. La tendance est de fait plutôt à la formalisation, ce qui donne une crédibilité à ces démarches mais ce qui engage aussi dans le déploiement d'une ingénierie de la participation. Cette ingénierie se présente souvent comme un moyen de gérer les aspects organisationnels et des formations

<sup>65</sup> *Propositions pour une Stratégie Nationale de Développement Durable*, Contribution du gouvernement français, mars 2002, p. 99.

<sup>66</sup> Ministère de l'écologie et développement durable, *Stratégie Nationale de Développement Durable : enraciner l'avenir dans l'action*, septembre 2005.

<sup>67</sup> « IV.1.2 Participation des populations et des acteurs privés aux décisions publiques en matière de développement durable », in Ayong Le Kama, 2005, p. 89.

commencent d'ailleurs à être développées sur le créneau participatif<sup>68</sup>. La promotion de la participation fait fréquemment émerger un besoin d'aménagement d'un cadre procédural. C'est une technicité propre que ce champ d'intervention peut alors révéler. Pour les acteurs intéressés, il faut effectivement explorer ce qui est faisable et ce qui ne l'est pas, ce qui peut amener à essayer de trouver des possibilités de prise de recul et ainsi nourrir à nouveau les logiques réflexives amorcées. La marge de réflexivité peut paraître importante au vu de la quantité d'« impensés »<sup>69</sup> encore présents (pluralité des valeurs et des intérêts, adaptation des procédures...).

*Déplacements tendanciels : une intégration fonctionnelle des processus démocratiques dans une logique de changement général*

Les innovations introduites paraissent en fait venir compléter les procédures déjà disponibles comme une réponse à un problème, rarement formulé clairement, mais qui apparaît souvent en filigrane : comment amener les populations à des comportements modifiés sans passer par la contrainte ? Derrière une réflexivité apparemment stimulée, certains discours dans la sphère institutionnelle ont ainsi tendance à glisser vers une vision instrumentale de la démocratie, à savoir une vision dans laquelle la démocratie n'est plus seulement une fin, mais aussi un moyen. Les considérations sur le développement durable et celles sur les avancées démocratiques peuvent même être entremêlées à un tel point que la fin se confond avec le moyen.

Les améliorations décrites comme un horizon à atteindre laissent en outre entrevoir d'autres desseins, qui s'apparentent plus à une forme d'optimisation des processus décisionnels, notamment du point de vue de leurs conditions de déroulement et du respect des prescriptions formulées. Le mouvement par lequel est promu cette ambition démocratique renouvelée apparaît en effet aussi imprégné par un objectif d'efficacité, tendant à envisager les affaires collectives comme relevant d'une forme de gestion à rationaliser davantage du point de vue des relations avec le public<sup>70</sup>. De manière symptomatique, le Séminaire gouvernemental sur le développement durable du 28 novembre 2002 avait relancé les objectifs de développement durable en les inscrivant dans ce type d'hypothèse : « En outre, la participation

des citoyens et des différents acteurs de la société civile à la prise de décision est une condition nécessaire à l'efficacité de la démarche »<sup>71</sup>.

Conjointement, l'approfondissement des efforts engagés fait aussi ressentir un besoin de légitimation aux acteurs qui se font les porteurs des programmes d'action<sup>72</sup>. Dans les discours se retrouve une perception plus aiguë des obstacles potentiels que risque d'amener un manque de légitimation. Dans le cadre de sa réflexion prospective, le Commissariat Général du Plan soulignait ainsi combien il pouvait être prudent de vérifier l'assentiment du public : « Or, comme nous l'avons souligné précédemment, sans adhésion massive de la population aux exigences du développement durable, l'État aura beaucoup de mal à faire respecter les nouvelles normes produites et à susciter des changements de comportements pour atteindre les objectifs définis en conséquence. En outre, dans une société dont le niveau d'éducation et d'information a fortement augmenté, sa sensibilité et sa réactivité aux décisions la concernant augmentent. En l'absence de consultation préalable, cela risque de se traduire par un surcroît de recours en justice, d'oppositions et de conflits, et au final par un surcoût de l'action publique » (Ayong Le Kama, 2005, p. 173).

En somme, c'est une forme de calcul qui tend à s'imposer et qui laisse voir l'implication des cibles comme une évolution pouvant représenter plus d'avantages que d'inconvénients. Autrement dit, cette évolution est acceptée ou promue parce qu'elle tend à présenter un intérêt fonctionnel pour l'ensemble du processus<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> Dossier d'information. Séminaire gouvernemental sur le développement durable. 28 novembre 2002, Service d'information du gouvernement, p. 4. La partie en gras est celle du texte original.

<sup>72</sup> Besoin pour lequel on peut d'ailleurs trouver des ramifications plus larges ou plus anciennes. Cf. Rumpala, 2003, pp. 281-289.

<sup>73</sup> Yannis Papadopoulos fait partie des auteurs qui poussent à ce type d'interprétation « fonctionnaliste » : « L'entrée des acteurs étatiques en négociation avec d'autres acteurs sociaux ne fait pas partie d'un quelconque programme de démocratisation du fonctionnement des institutions, mais résulte de nécessités fonctionnelles » (Papadopoulos, 2001). Il est loin d'être le seul, comme le font remarquer Loïc Blondiaux et Yves Sintomer : « Devant ce bilan, la tentation est forte d'interpréter dans une optique fonctionnaliste le recours croissant à la délibération et à la participation dans les politiques publiques. Celui-ci répondrait moins en pratique à une exigence de démocratie qu'à une exigence d'efficacité. En impliquant davantage d'acteurs, la délibération favoriserait l'acceptation sociale des décisions. En poussant les associations à participer à l'élaboration des choix publics, elle les détournerait de leur vocation initiale de contestation et de critique. Tout en multipliant les concessions sur les procédures, les décideurs politico-administratifs parviendraient presque toujours à maintenir l'essentiel des politiques menées, comme en témoignent les politiques de l'environnement depuis le début des années 1980. Pour les

<sup>68</sup> Par exemple par Formation et Citoyenneté, un organisme de formation associatif qui vise les élus locaux et qui, parmi le catalogue proposé, a réalisé des formations intitulées « Délégation de pouvoir et/ou démocratie participative », « Démocratie représentative, démocratie participative, le rôle des élus dans les nouveaux rapports avec les citoyens », « La démocratie participative ».

<sup>69</sup> Pour reprendre le terme de Loïc Blondiaux (2005), qui repère trois types d'impensés : conceptuel, procédural, politique.

<sup>70</sup> Ingolfur Blühdorn (2006) analyse ce phénomène comme un nouveau stade de la démocratie. Nous laissons de côté son interprétation en termes de « révolution post-démocratique » qui paraît largement discutable.

Dans la mesure où il paraît possible d'en définir les conditions de possibilité, l'insertion des publics comme contributeurs potentiels laisse espérer des solutions plus pertinentes ou moins sujettes à la contestation. C'est ce type d'argument qu'a aussi fait valoir la Commission européenne, notamment pour justifier l'organisation d'un soutien dans le milieu des ONG : « Garantir l'accès du public à l'information sur l'environnement augmente non seulement la responsabilité et la transparence des pouvoirs publics mais améliore aussi la gouvernance. Et une participation accrue du public à la prise de décision politique en matière d'environnement a pour effet que toutes les parties prenantes sont consultées, ce qui améliore non seulement la qualité des politiques élaborées mais aussi les chances de réussite de la mise en oeuvre. Vu l'impact potentiel des mesures proposées sur un large éventail de groupes sociaux, l'article 10 du 6ème PAE insiste sur l'importance d'une large consultation des parties prenantes à tous les stades du processus politique et d'un renforcement de la participation des ONG s'occupant d'environnement. En ce qui concerne ce dernier aspect, la Communauté s'est engagée dans un programme destiné à soutenir les ONG environnementales, y compris celles des pays candidats, pour la période 2002-2006 »<sup>74</sup>.

### Conclusion

Par les arguments qu'elle a incorporés, la thématique du « développement durable » s'est solidifiée en participant aussi à la mise en forme d'un impératif démocratique. Les discours qui s'inscrivent dans ce registre soulignent généralement des insuffisances des dispositifs politiques existants et poussent à des adaptations. L'objectif de développement durable tend ainsi à constituer un appui pour remettre en cause des routines démocratiques. En ce sens, il contribue à faire jouer une réflexivité accrue, dans la mesure où il incite à réfléchir sur les manques et les effets négatifs des formes procédurales qui ont jusque-là prévalu.

Ces mises en cause ont amené différents niveaux institutionnels (local, national, supranational) à développer des initiatives souvent présentées comme des modalités de renforcement démocratique, sur des bases consultatives, dialogiques,

---

gouvernants en charge de la décision, la délibération posséderait de surcroît l'avantage de stabiliser les configurations d'acteurs qui leur échappent, de prévenir les oppositions éventuelles, d'évaluer les rapports de force. La délibération constituerait un mode d'action publique adapté à la complexité des sociétés modernes où coexistent des sphères de plus en plus autonomes et auto-référentielles. Les procédures délibératives permettraient au système politique de mieux percevoir l'écho de son environnement sociétal » (Blondiaux & Sintomer, 2002, p. 32).

<sup>74</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, *Examen de la politique de l'environnement 2003. Consolidation du pilier « environnement » du développement durable*, COM(2003) 745 final/2, 2 février 2004, p. 38.

participatives, etc. Ces initiatives ont encore largement un caractère expérimental et il est pour cela plus juste de parler d'espaces d'expérience<sup>75</sup> à propos des dispositifs qui sont ébauchés. Si le credo démocratique est maintenu, la difficulté va d'ailleurs être de passer de cet état fragmentaire à des démarches plus systématiques. Et va donc se poser aussi la question des possibilités d'articuler ces espaces entre eux, de les faire converger, notamment pour un projet d'ensemble comme le développement durable. La difficulté peut être d'autant plus grande que les initiatives peuvent être d'ampleurs différentes, par la taille des publics concernés selon le niveau où elles prétendent opérer. Par rapport aux problèmes rattachables au développement durable, on peut à la limite envisager que ces espaces d'expérience deviennent productifs collectivement (autrement dit dans leur ensemble) si peut s'effectuer une forme de mise en réseau. Et pour y parvenir, il faut donc que puissent se construire des liens entre eux. De ce point de vue, des initiatives comme, en France, celle des Assises nationales du développement durable, peuvent y aider en engageant des rapprochements, en faisant se rencontrer les protagonistes de certaines expériences. Dans cette perspective, ces initiatives ne sont plus alors seulement des espaces de discussion, mais elles peuvent fonctionner de telle sorte qu'elles viennent participer à la mise en réseau d'espaces d'expérience.

La thématique du développement durable tend en outre à nourrir une appréhension transformatrice de la démocratie : celle-ci, dans les conceptions promues, est à faire évoluer et à gérer. En liaison avec cette appréhension, la problématisation de ce que serait un « bon citoyen » a évolué. De plus en plus, ce dernier est censé se comporter comme un contributeur actif au projet collectif qui lui est proposé sous l'étiquette du « développement durable ». Et s'il a son mot à dire, il est supposé s'exprimer de manière constructive, en faisant éventuellement preuve d'une capacité de proposition.

Toutefois, si la réflexivité et la réticulation peuvent être prises comme deux ressources dans la dynamique engagée, c'est quand même la première qui semble jouer davantage. Elle se manifeste dans le développement d'une forme d'ingénierie démocratique et dans une inclination à la procéduralisation des démarches.

Telle qu'elle est abordée dans la sphère politico-administrative à partir de la problématique du développement durable, la démocratie adaptée sous une forme consultative ou participative tend alors somme toute à venir s'insérer comme un nouveau champ de pratiques gouvernementales, voire à être reprise comme une technologie de gouvernement. Les dispositifs mis en place sont crédités d'une productivité sociale, notamment pour la construction du sentiment d'une responsabilité collective et ainsi d'une capacité générale d'ajustement des comportements. Ce faisant, la frontière peut devenir moins nette entre des démarches qui affichent des souhaits de démocratisation et des initiatives qui

---

<sup>75</sup> L'expression est empruntée à Pierre Rosanvallon (2006, p. 31).

penchent vers une instrumentalisation de certaines aspirations démocratiques.

## Bibliographie

- Ayong Le Kama A., 2005, Horizon 2020 : l'État face aux enjeux du développement durable, Paris, Commissariat Général du Plan, novembre.
- Baber W. F. et R. V. Bartlett, 2005, *Deliberative Environmental Politics. Democracy and Ecological Rationality*, Cambridge, MIT Press.
- Bäckstrand K., 2006, Democratizing Global Environmental Governance? Stakeholder Democracy after the World Summit on Sustainable Development, *European Journal of International Relations*, vol. 12, n° 4, pp. 467-498.
- Barthe Y., 2002, Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique, *Politix*, vol. 15, n° 57, pp. 57-78.
- Beck U., 1997, *The Reinvention of Politics. Rethinking Modernity in the Global Social Order*, Cambridge, Polity Press.
- Blondiaux L., 2005, L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes, in *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, sous la direction de Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y., Paris, La Découverte, pp. 119-135.
- Blondiaux L. et Y. Sintomer, 2002, L'impératif délibératif, *Politix*, vol. 15, n° 57, pp. 17-35.
- Blühdorn I., 2006, The Third Transformation of Democracy: On the Efficient Management of Late-modern Complexity », in Blühdorn I., Jun U. ,ed., *Economic Efficiency – Democratic Empowerment. Contested Modernisation in Britain and Germany*, Lanham, Rowman & Littlefield, pp. 299-332.
- Brodhag C., 1997, Le développement durable à l'épreuve de la gestion locale, *Pouvoirs locaux*, n° 34, III, pp. 27-33.
- Busch P.-O., H. Jörgens et K. Tews, 2005, The Global Diffusion of Regulatory Instruments: The Making of a New International Environmental Regime, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 598, n° 1, pp. 146-167.
- Callon M., 1986, Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, vol. 36, pp. 169-208.
- Callon M., Lascoumes P. et Y. Barthe, 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
- Callon M. et Y. Barthe, 2005, Décider sans trancher. Négociations et délibérations à l'heure de la démocratie dialogique », *Négociations*, n° 4, pp. 115-129.
- Canfora L., 2006, *La démocratie. Histoire d'une idéologie*, Paris, Seuil.
- Chauvière M. et M. Jaeger, 2005, Démocratie consultative ou administration consultative ? Les enjeux des conseils, *Vie sociale*, n° 2, pp. 97-106.
- Commission des Communautés européennes, 2001a, Rio, dix ans après : Préparation du sommet mondial sur le développement durable de 2002, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Bruxelles, le 6.2.2001, COM, 2001, 53 final.
- Commission des Communautés européennes, 2001b, Document consultatif en vue de la préparation d'une stratégie de l'Union européenne pour un développement durable, Document de travail des services de la Commission, Bruxelles, le 27.3, SEC,2001, 517.
- Commission des Communautés européennes, 2001c, Communication de la Commission, Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable, Proposition de la Commission en vue du Conseil européen de Göteborg, Bruxelles, le 19.6, COM, 2001, 264 final/2.
- Commission des Communautés européennes, 2004, Consultation publique Réexamen de la stratégie de l'UE en faveur du développement durable, Document de travail des services de la Commission, Bruxelles, le 30 juillet, SEC, 2004, 1042.
- Commission européenne, 2002, *Stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Commission mondiale sur l'environnement et le développement, 1988, *Notre avenir à tous*, Montréal, Les Éditions du Fleuve.
- Cooke B. et U. Kothari, 2001, *Participation: the New Tyranny?*, London, Zed Books.
- Dalal-Clayton B. et S. Bass, 2002, *Sustainable Development Strategies. A Resource Book*, London, Earthscan.
- Dean M., 1999, *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*, London, Sage.
- Dryzek J. S., 1994a, Ecology and Discursive Democracy: Beyond Liberal Democracy and the Administrative State, in Goodin R. ,ed., *The Politics of the Environment*, Aldershot, Edward Elgar, pp. 394-418.
- Dryzek J. S., 1994b, *Discursive Democracy. Politics, Policy, and Political Science*, Cambridge University Press, New ed.
- Dryzek J. S., 2000, *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*, Oxford, Oxford University Press.
- Emelianoff C., Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ?», *Développement Durable et Territoires*, Mis en ligne le 31 mai 2005, [en ligne] <http://developpementdurable.revues.org/document532.html> .
- Gaudin J.-P., 2002, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Giddens A., 1994, *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*, Cambridge, Polity Press.
- Giddens A., 1997, Living in the Post-Traditional Society », in Beck U., Giddens A. & Lash S., *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Cambridge, Polity Press.
- Goodin R. E., 2003, *Reflective Democracy*, Oxford University Press.
- Goxe A., 2007, Gouvernance territoriale et développement durable : implications théoriques et usages rhétoriques », in *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, sous la direction de Pasquier R., Simoulin V. et Weisbein J., Paris, LGDJ, pp. 151-170.
- Hood C. et D. Heald, 2006, *Transparency. The Key to Better Governance ?*, Oxford, Oxford University Press.
- Lafferty W. M., 1996, The Politics of Sustainable Development. Global Norms for National Implementation », *Environmental Politics*, vol. 5, no 2, pp. 185-208.
- Latour B., 1995, *La science en action*, Paris, Gallimard, collection Folio/Essais.
- Lascoumes P., 2001, L'obligation d'informer et de débattre, une mise en public des données de l'action publique, Jacques Gerstlé, dir., *Les effets d'information en politique*, Paris, L'Harmattan, pp. 303- 321.
- Leloup J., 2003, Le débat national sur les énergies, *Réalités industrielles*, août, pp. 15-20.
- Liberatore A., 2005, Governance and participatory approaches in Europe », in *Governance and Sustainability. New Challenges for States, Companies and Civil Society*, Edited by Ulrich Petschow, James Rosenau and Ernst Ulrich von Weizsäcker, Greenleaf Publishing.
- Meadowcroft J., 1999, The Politics of Sustainable Development: Emergent Arenas and Challenges for Political Science, *International Political Science Review*, vol. 20, n° 2, April, pp. 219-237.
- Menegat R., 2002, Participatory democracy and sustainable development: integrated urban environmental management in Porto Alegre, Brazil », *Environment & Urbanization*, vol. 14, n° 2, October, pp. 181-206.
- Munslow B. et F. E. koko, 1995, Is democracy necessary for sustainable development?, *Democratization*, vol. 2, n° 2, Summer, pp. 158-178.
- O'Mahony P. et T. Skillington, 1996, Sustainable Development as an organising principle for discursive democracy ?, *Sustainable Development*, vol. 4, no 1, pp. 42-52.
- Michel H., 2005, Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie européenne. Elaboration et mise en oeuvre de la « démocratie participative » à la Commission européenne », *Contribution au colloque « Cultures et pratiques participatives : une perspective comparative »*, organisé par le LAIOS et l'AFSP, Paris, 20 et 21 janvier.
- Miller P. et N. Rose, 2008, *Governing the Present. Administering Economic, Social and Personal Life*, Cambridge, Polity Press.
- Ogien A., 2007, La gouvernance ou le mépris du politique, *Cités*, n° 32, pp. 137-155.
- OCDE, 2001a, *Des citoyens partenaires. Information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*, Paris, OCDE.
- OCDE, 2001b, *Développement durable. Quelles politiques ?*, Paris, OCDE.
- OCDE, 2002a, *Des citoyens partenaires : manuel de l'OCDE sur l'information, la consultation et la participation à la formulation des politiques publiques*, Paris, OCDE.
- OCDE, 2002b, *La gouvernance pour le développement durable. Étude de cinq pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE, 2002c, *Ouvrer ensemble pour un développement durable. L'expérience de l'OCDE*, Paris, OCDE.

- OCDE, 2003, Promesses et limites de la démocratie électronique. Les défis de la participation citoyenne en ligne, Paris, OCDE.
- Papadopoulos, Y., 2001, Gouvernance, démocratie et légitimité, in Leresche J.-P. .dir., Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée, Paris, Pedone.
- Prieur M., 1999, La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale, *Revue juridique de l'environnement*, numéro spécial, pp. 9-29.
- Rosanvallon P., 2006, La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance, Paris, Seuil.
- Rose N. et P. Miller, 1992, Political Power beyond the State: Problematics of Government, *British Journal of Sociology*, vol. 43, n° 2, pp. 173-205.
- Rumpala Y., 2003, Régulation publique et environnement. Questions écologiques, réponses économiques, Paris, L'Harmattan.
- Scholte J. A., 2004, Civil Society and Democratically Accountable Global Governance, *Government and Opposition*, vol. 39, n° 2, pp. 211-233.
- Smith G., 2003, *Deliberative Democracy and the Environment*, London, Routledge.
- Stoker G., 1998, Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance, *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, Mars, pp. 19-30.
- Sundqvist G., 2003, Recovery in the Acid Rain Story: Transparency and Credibility in Science-Based Environmental Regulation, *Journal of Environmental Policy & Planning*, vol. 5, n° 1, March, pp. 57-79.
- Van Tatenhove J. P. M. et P. Leroy, 2003, Environment and Participation in a Context of Political Modernisation, *Environmental Values*, 12, pp. 155-174.
- Vitale D., 2006, Between deliberative and participatory democracy. A contribution on Habermas, *Philosophy & Social Criticism*, vol. 32, n° 6, pp. 739-766.
- De Vries M. S., 2000, La bureaucratisation de la participation, *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 66, n° 2, pp. 385-412.
- Wates J., 2005, The Aarhus Convention: a Driving Force for Environmental Democracy, *Journal of European environmental and planning law*, 1, pp. 2-11.