

« Développement durable », « gouvernance » et « démocratie » Des assemblages discursifs aux repositionnements institutionnels

Yannick Rumpala

Volume 28, numéro 2, 2009

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/038075ar>
DOI : <https://doi.org/10.7202/038075ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1203-9438 (imprimé)
1703-8480 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Rumpala, Y. (2009). « Développement durable », « gouvernance » et « démocratie » : des assemblages discursifs aux repositionnements institutionnels. *Politique et Sociétés*, 28(2), 69–98.
<https://doi.org/10.7202/038075ar>

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 logiquement dans une tonalité de mobilisation générale. Elle débouche 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 » est pris de façon plus ou moins explicite 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 questionner la nature et les ressorts de cet assemblage discursif, notamment pour mieux saisir les dispositifs institutionnels redéployés en prolongement. 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.

« DÉVELOPPEMENT DURABLE », « GOUVERNANCE » ET « DÉMOCRATIE »

DES ASSEMBLAGES DISCURSIFS AUX REPOSITIONNEMENTS INSTITUTIONNELS

Yannick Rumpala

*Équipe de recherche sur les mutations de l'Europe et de ses sociétés,
Université de Nice*

rumpala@unice.fr

Telle qu'elle est le plus souvent conçue, la problématique du « développement durable » renvoie à un large ensemble de changements profonds qui devraient être réalisés dans toutes les sphères de la société¹. Elle débouche ainsi fréquemment sur un appel à des procédures rénovées 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 les choix qui engagent 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.

De manière symptomatique, les débats entre acteurs intéressés font de plus en plus couramment appel à la thématique de la « gouvernance² », d'ailleurs souvent de manière rhétorique. Ces débats témoignent de la montée d'arrangements dans lesquels les acteurs publics

1. Puisque serait visé « 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, devenu référence incontournable. (Commission mondiale sur l'environnement et le développement, 1988, *Notre avenir à tous*, Montréal, Les Éditions du Fleuve, p. 51.)

2. Cette thématique de la gouvernance fait encore l'objet de nombreuses discussions mélangeant souvent les niveaux normatifs et analytiques. Pour une appréhension théorisée, voir Gerry Stoker, 1998, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, p. 19-30.

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 divergents³.

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. Bref, dans cette combinaison de discours institutionnels, «développement durable», «démocratie» et «gouvernance» sont censés aller ensemble pour s'imbriquer dans une même dynamique d'amélioration générale. De quoi se demander, compte tenu de la forte ambition souvent affichée, comment un tel construit discursif a pu s'établir, sur quelles bases il peut tenir et quels dispositifs sont supposés lui donner des débouchés. En quoi cet assemblage et les redéploiements induits peuvent-ils aussi apparaître comme un moment significatif dans un vaste mouvement apparent de reconfiguration ?

Cet assemblage discursif, maintenant relativement courant dans les milieux intéressés, autant du côté politico-administratif que du côté militant, s'est effectivement installé en construisant une congruence entre l'avancée vers un «développement durable» et 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). 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. Il y a là un idéal normatif qui tend à se transformer en programme de gouvernement⁴.

-
3. James Meadowcroft, 1999, «The Politics of Sustainable Development : Emergent Arenas and Challenges for Political Science», *International Political Science Review*, vol. 20, n° 2, notamment p. 226-231.
 4. L'expression renvoie au cadre d'analyse de Nikolas Rose et Peter Miller, 1992, «Political Power Beyond the State: Problematics of Government», *British Journal of Sociology*, vol. 43, n° 2, notamment p. 181-183.

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 » est pris de façon plus ou moins explicite 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 questionner la nature et les ressorts de cet assemblage discursif, notamment pour mieux saisir les dispositifs institutionnels redéployés en prolongement. 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.

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 cooperations 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 issues 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 almost tends to be raised between “sustainable development” and “democracy”, with a relationship of dependency between the two terms. Such an assumption is an invitation to question the nature and the logics of this discursive assemblage, in particular to understand the institutional arrangements which tend to be redeployed. What kind of progress towards democracy is drawn ? What assumptions are articulated ? What proposals arrive in the discussions ? To what devices might these proposals lead ? What kinds of practices are taking shape and to what extent do they come as a continuation of what seems to be a renewed programme of government ? This contribution attempts to find answers to these questions.

La portée de cet enchaînement, notamment dans sa manière de mobiliser l'esprit du débat public, ne peut être comprise qu'en soumettant sa structuration et ses logiques de déploiement à l'analyse⁵. Beaucoup d'investigations, des plus empiriques⁶ aux plus théoriques, ont porté sur les dimensions délibératives⁷, discursives⁸ ou dialogiques⁹, participatives¹⁰, 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. La première est une dimension programmatique 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 par le biais duquel tente de

-
5. Cette analyse s'appuie sur un corpus ouvert pris dans les multiples productions discursives (littérature grise, prises de position publiques, etc.) et organisationnelles par l'intermédiaire desquelles les acteurs institutionnels intéressés (aux échelons national, européen et international notamment) et leurs éventuels partenaires se sont positionnés sur les enjeux de «développement durable».
 6. Voir par exemple, dans le domaine qui nous occupe, Rualdo Menegat, 2002, «Participatory Democracy and Sustainable Development: Integrated Urban Environmental Management in Porto Alegre, Brazil», *Environment and Urbanization*, vol. 14, n° 2, p. 181-206. Un nombre croissant d'études examinent l'appropriation des enjeux démocratiques et les pratiques à l'échelon local, dans des contextes extrêmement variés. La dimension territoriale tend à renvoyer à un champ d'opérativité précis qui ne sera pas privilégié ici.
 7. Parmi une vaste littérature en expansion, voir par exemple le n° 57 de la revue *Politix* («Démocratie et délibération», vol. 15, 2002) et, de manière plus ciblée : Graham Smith, 2003, *Deliberative Democracy and the Environment*, London, Routledge ; et Walter F. Baber et Robert V. Bartlett, 2005, *Deliberative Environmental Politics. Democracy and Ecological Rationality*, Cambridge, MIT Press.
 8. Voir par exemple : Patrick O'Mahony et Tracey Skillington, 1996, «'Sustainable Development' as an Organizing Principle for Discursive Democracy ? », *Sustainable Development*, vol. 4, n° 1, p. 42-52 ; et John S. Dryzek, 1994, «Ecology and Discursive Democracy: Beyond Liberal Democracy and the Administrative State», dans *The Politics of the Environment*, sous la dir. de Robert Goodin, Aldershot, Edward Elgar, p. 394-418.
 9. Dans deux perspectives différentes, voir Anthony Giddens, 1994, *Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics*, Cambridge, Polity Press ; et Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
 10. Voir par exemple : Loïc Blondiaux, 2005, «L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes», dans *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, sous la dir. de Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer, Paris, La Découverte ; et le n° 75 de *Politix* («Dispositifs participatifs», vol. 19, 2006).

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'échanges 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 conféré 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 des efforts d'inventivité, mais, d'un autre côté, percent aussi les signes d'une instrumentalisation possible des initiatives apparentes de démocratisation. Au croisement d'une analyse des dispositifs de gouvernement¹¹ et de leurs supports discursifs¹², ce sont ces quatre dimensions que la présente contribution propose d'analyser en mettant à l'étude, notamment dans un contexte français et européen,

-
11. Les approches défendant une « analytique du gouvernement », comme celles de Nikolas Rose et de Mitchell Dean, inscrites dans un prolongement des réflexions de Michel Foucault, permettent 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. (Mitchell Dean, 1999, *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*, London, Sage ; et Peter Miller et Nikolas Rose, 2008, *Governing the Present. Administering Economic, Social and Personal Life*, Cambridge, Polity Press.)
 12. Avec une appréhension large de la dimension discursive, permettant de la relier au champ des pratiques, comme le font également les approches inspirées de Michel Foucault. (Liz Sharp et Tim Richardson, 2001, « Reflections on Foucauldian Discourse Analysis in Planning and Environmental Policy Research », *Journal of Environmental Policy and Planning*, vol. 3, n° 3, p. 193-209.)

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 mutuellement¹³. Le second sert couramment de référence pour définir le cadre institutionnel à organiser pour le premier. Il sous-entend généralement une révision du rôle des institutions publiques par rapport à leur environnement social. Sous le label de la « gouvernance », c'est ainsi un programme de gouvernement 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 nécessaires 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 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

13. Avec de surcroît des phénomènes de circulation et de va-et-vient entre le champ des activités institutionnelles et celui des savoirs académiques plus ou moins proches des sciences sociales, ce qui nourrit aussi les éléments de réflexivité que nous pointerons plus loin et qui peut être rapproché plus largement des effets en boucles qu'Anthony Giddens théorise autour de sa notion de « double herméneutique ». (Anthony Giddens, 1994, *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan, p. 24 ; et Anthony Giddens, 1987, *La constitution de la société. Éléments de la théorie de la structuration*, Paris, Presses universitaires de France.)

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 élective, de participation des citoyens et d'approches rationnelles de la décision basée sur des indicateurs et des évaluations¹⁴ ».

Pour les acteurs intéressés (qui peuvent se positionner sur des scènes autant locale que nationale ou supranationale, dans des logiques institutionnelles, d'expertise, voire même militantes¹⁵), ce thème de la « gouvernance » paraît avoir acquis une résonance et une crédibilité suffisantes¹⁶ pour être repris comme une ressource conceptuelle¹⁷. 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 réitération : 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 prétendu placer leur expertise. De manière symptomatique, c'est dans le cadre du PUMA (Public Management Committee/Comité de la gestion publique) qu'une part notable de la réflexion de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) a été développée et a investi ce croisement

14. « Le développement durable à l'épreuve de la gestion locale », *Pouvoirs locaux*, n° 34, 1997, p. 31, encadré 2.

15. Avec là aussi des phénomènes de circulation et de va-et-vient entre les différentes scènes, transformant certaines d'entre elles, comme les instances européennes, en « espaces carrefours ». Sur ce dernier point et notamment les effets de ces jeux, voir Yves Dezalay, 2007, « De la défense de l'environnement au développement durable. L'émergence d'un champ d'expertise des politiques européennes », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°s 166-167, p. 66-79.

16. Le concept a en effet acquis une emprise particulièrement vaste, à tous les niveaux institutionnels. (Jean-Pierre Gaudin, 2002, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po.)

17. Voir par exemple l'usage qu'en fait Joke Waller-Hunter, directrice (de 1994 à 1998) de la Division du développement durable au Secrétariat des Nations Unies, dans « La gouvernance au service du développement durable dans le contexte de la mondialisation », *Reflets et perspectives de la vie économique*, tome XLI, n° 1, 2002, p. 19-33. Elle dirige la Direction Environnement de l'OCDE au moment de la publication.

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, 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 soumettre à la 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 citoyens¹⁸.

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 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 la Commission européenne¹⁹.

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 être 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

18. OCDE, 2002, *La gouvernance pour le développement durable. Étude de cinq pays de l'OCDE*, Paris, OCDE.

19. Voir par exemple l'initiative de recherche transdisciplinaire « Governance for Sustainable Development » (GoSD), [www.gosd.net], consulté le 9 mai 2006.

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 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 plus diffuses²⁰. 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 active des citoyens» et même leur assentiment. Si la transparence est convoquée comme une nécessité, c'est en outre parce qu'elle semble 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 essentielle de la stabilité institutionnelle qui facilitera le développement durable à long terme²¹».

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

20. Christopher Hood et David Heald (dir.), 2006, *Transparency. The Key to Better Governance ?*, Oxford, Oxford University Press.

21. OCDE, 2001, *Développement durable. Quelles politiques ?*, Paris, OCDE, p. 55 et 63-64.

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 durable²².

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 permettant « d'identifier clairement les compromis nécessaires entre les différents intérêts en présence et de garantir la transparence des décisions²³ ».

Dans les discours institutionnels de ce type, transparence et ouverture se font écho au point de finir souvent par devenir presque synonymes. 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. La définition de critères évaluables s'avère en fait moins aisée que le simple affichage d'objectifs de transparence. Certaines dynamiques engagées peuvent toutefois y aider, comme les démarches cherchant à établir des garanties de publicité ou à favoriser l'accès à l'information²⁴. 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 public²⁵.

22. *Synthèses*, mars 2006 («Promouvoir le développement durable à l'OCDE»), p. 7.

23. Commission des Communautés européennes, 2001, *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, 19 juin, COM(2001) 264 final/2, p. 8.

24. Un mouvement de généralisation des dispositions en faveur de l'accès à l'information est repéré par Per-Olof Busch, Helge Jörgens et Kerstin 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, en particulier p. 161-164.

25. Pierre Lascombes, 2001, «L'obligation d'informer et de débattre, une mise en public des données de l'action publique», dans *Les effets d'information en politique*, sous la dir. de Jacques Gerstlé, Paris, L'Harmattan, p. 303-321.

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 par ailleurs 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 facilitant leur mise en œuvre.

UNE LOGIQUE D'ENRÔLEMENT GÉNÉRALISÉ

Sous l'étiquette du « développement durable », la problématisation construite exprime la recherche d'un système d'alliances dans lequel les populations sont 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 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 société²⁶. »

Cet enchaînement argumentatif pénètre largement les initiatives gouvernementales en matière de « développement durable ». En France, 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 œuvre d'un véritable projet de société, d'une ambition partagée²⁷. » Sous le titre *Le Gouvernement associe tous les acteurs*, c'est même une partie spécifique qui va être incluse dans la stratégie nationale de développement durable présentée

26. « Comité économique et social européen : Résultats du Forum sur le développement durable », Communiqué de presse, 18 septembre 2002.

27. Service d'information du gouvernement, 2002, *Dossier d'information. Séminaire gouvernemental sur le développement durable*, 28 novembre, p. 13. (La partie en gras est celle du texte original.)

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 : «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 durable²⁸.»

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. 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'activités, 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. 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 devrait 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.

28. Comité interministériel pour le développement durable, 2003, «Le Gouvernement associe tous les acteurs», 3 juin, p. 1.

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 nationale²⁹ ». 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'État, comme le concédait le premier ministre français Jean-Pierre Raffarin en promouvant un « partage » de cet « intérêt général³⁰ ».

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 civile³¹ ». 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 dialogue³² ». *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 décisions³³. De manière symboliquement

29. Service d'information du gouvernement, *Dossier d'information. Séminaire gouvernemental...*, p. 13.

30. Intervention de M. Jean-Pierre Raffarin, premier ministre, lors des journées nationales du développement durable à Rennes, 1^{er} juillet 2002.

31. Commission des Communautés européennes, 2001, *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, 6 février, COM(2001) 53 final, p. 27.

32. Commission des Communautés européennes, 2001, *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, 27 mars, SEC(2001) 517, p. 54.

33. Communication de la Commission, *Développement durable en Europe pour un monde meilleur...*, p. 8

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 accorde effectivement une place aux « points de vue de la société civile », dans une partie propre qui retranscrit certaines interventions lors de l'« audition publique conjointe » organisée par la Commission européenne et le Comité économique et social les 26 et 27 avril 2001³⁴.

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 durable³⁵. » 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 organisations non gouvernementales (ONG), mais aussi les représentants du monde des affaires, des syndicats, des minorités, etc.³⁶.

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 », 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

34. « 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) », dans Commission européenne, 2002, *Stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, p. 109-135.

35. *L'Environnement pour les Européens*, n° 6, mars 2001, p. 5.

36. Karin Bäckstrand, 2006, « Democratizing Global Environmental Governance ? Stakeholder Democracy after the World Summit on Sustainable Development », *European Journal of International Relations*, vol. 12, n° 4, p. 467-498.

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 qui peut participer à « une nouvelle approche en matière d'élaboration des politiques » (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'UE³⁷. »

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, coorganisateur 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'avenir³⁸ ».

Dans l'objectif affiché d'aider à la préparation du réexamen de la *Stratégie européenne en faveur du développement durable*, la formule de la consultation publique est à nouveau activée par la Commission européenne, à la suite de son renouvellement, avec l'organisation d'une nouvelle consultation du 30 juillet au 31 octobre 2004. Le dispositif proposé est alors justifié par le souhait des services de la Commission de pouvoir recueillir les avis et les suggestions des parties prenantes et des spécialistes, ou de toute personne intéressée par la question. À cet effet, chacune de ces catégories avait accès par Internet à un questionnaire détaillé ou succinct, en fonction de son degré de familiarité avec le sujet. Le dispositif est toutefois loin de parvenir à un intéressement massif.

37. Commission européenne, *Stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable*, p. 44.

38. Une page précise du site Internet du Comité économique et social européen est dédiée à ce premier forum : [http://eesc.europa.eu/sustainable_development/forum_12_09_2002/index_fr.asp], consulté le 27 octobre 2006.

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 ligne³⁹ ».

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 2005⁴⁰. 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. De manière extensive, le forum a pu ainsi être également décrit comme un moyen de rappeler la nécessaire prise en compte de la « société civile⁴¹ ». 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.

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 possibilité de jouer sur les orientations futures de la stratégie européenne et donc, par la même occasion, une possibilité d'insérer certains appoints. À 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 en considérant qu'un « processus ouvert » pourrait faciliter sa réception. De fait, les modalités d'organisation des procédures pouvaient susciter encore des réserves (significativement sur les délais réduits laissés aux discussions) et le souci participatif conduit ainsi à rechercher également les conditions les plus favorables⁴². Loin d'être

39. [http://ec.europa.eu/sustainable/sds2001/consultation2004_fr.htm], consulté le 27 octobre 2006.

40. Une page précise du site Internet du CESE est à nouveau dédiée à ce forum : [http://eesc.europa.eu/sustainable_development/forum_14_04_2005/index_fr.asp], consulté le 27 octobre 2006.

41. « Comité économique et social européen : Résultats du Forum sur le développement durable », Communiqué de presse, 18 septembre 2002.

42. Comité économique et social européen, 2004, *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, 28 avril, p. 28.

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 européenne plus large en faveur de l'aménagement de canaux adéquats de discussion⁴³.

Les points d'accès aux circuits décisionnels ont aussi pu paraître plus nombreux en France grâce au lancement 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 ainsi été organisé par le ministère de l'Industrie en collaboration avec la Commission nationale du débat public tout au long du premier semestre 2003⁴⁴. La Charte de l'Environnement a également fait l'objet d'une « consultation nationale⁴⁵ ».

Les procédures consultatives n'introduisent pas à proprement parler une interactivité complète, mais des éléments d'interactivité. 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 qui sont 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 de réaliser une veille institutionnelle. Le fait d'être consulté ne donne cependant pas la garantie d'avoir une influence dans les processus décisionnels.

43. Hélène Michel, 2005, « Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie européenne. Élaboration et mise en œuvre de la "démocratie participative" à la Commission européenne », Contribution au colloque « Cultures et pratiques participatives : une perspective comparative », organisé par le Laboratoire d'anthropologie des institutions et des organisations sociales et l'Association française de science politique, Paris, 20-21 janvier.

44. Pour une présentation, voir Jacques Leloup, 2003, « Le débat national sur les énergies », *Réalités industrielles*, août, p. 15-20.

45. Pour une présentation des résultats, voir Ministère de l'Écologie et du Développement durable (MEDD), 2003, *Consultation nationale sur la Charte de l'environnement*, 1. Synthèse des questionnaires ; 2. Synthèse des acteurs nationaux, Paris, 20 janvier.

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 faciliter un ensemble de procédures qui pouvaient paraître auparavant difficiles à mettre en place et 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, lors 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 buts «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**⁴⁶». Il s'agissait notamment de soutenir et de prolonger l'initiative baptisée ADRD, qui avait déjà bénéficié d'une conférence électronique (*E-conference 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 accessible à tous les publics.

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

Une deuxième étape, s'adressant «particulièrement aux parties prenantes et aux experts qui connaissent mieux la SDD [*Stratégie européenne en faveur du développement durable*]», était aussi accessible et offrait la possibilité de remplir un questionnaire plus détaillé en rapport avec la présentation des orientations envisagées⁴⁷.

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 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 réflexions⁴⁸.

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...). Dans les milieux intéressés, 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.

47. 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, 30 juillet, SEC(2004) 1042, p. 3.

48. Voir OCDE, 2003, *Promesses et limites de la démocratie électronique. Les défis de la participation citoyenne en ligne*, Paris, OCDE. Pour une illustration de ces difficultés au niveau local, voir par exemple les travaux de Stéphanie Wojcik, 2003, «Les forums électroniques municipaux, espaces de débat démocratique ?», *Sciences de la Société*, n° 60, p. 107-125.

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 de 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. 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 donne peu de détails sur la nature de cette participation et la manière de la mettre en place⁴⁹. 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 (généralement appelée convention d'Aarhus), a permis, tout en réitérant cet objectif de participation, d'avancer des recommandations plus précises⁵⁰.

L'exigence participative est en fait devenue progressivement un lieu commun dans les grandes institutions internationales. L'OCDE l'a intégrée dans son argumentation comme élément d'amélioration des modes de production des décisions⁵¹. 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 partenaires⁵²».

49. L'argument de la proximité pouvait justifier que les processus de consultation et de concertation en direction des populations soient mis en avant dans un chapitre particulier consacré aux «Initiatives des collectivités locales à l'appui d'Action 21» (chap. 28). Ces processus sont notamment recommandés à l'intérieur des démarches qui seront plus communément regroupées par la suite sous la dénomination d'«agendas 21 locaux» (§ 28.3).

50. Pour une présentation, voir le numéro spécial de 1999 de la *Revue juridique de l'environnement* sur «La Convention d'Aarhus». Pour une vision des effets escomptés de cette convention par un protagoniste, voir Jeremy Wates, 2005, «The Aarhus Convention: a Driving Force for Environmental Democracy», *Journal of European Environmental and Planning Law*, vol. 2, n° 1, p. 2-11.

51. Voir «Les possibilités de participation des citoyens se développent», dans OCDE, 2002, *Œuvrer ensemble pour un développement durable. L'expérience de l'OCDE*, Paris, OCDE, p. 43-45.

52. OCDE, 2001, *Des citoyens partenaires. Information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*, Paris, OCDE.

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'éducation⁵³ et figure là aussi comme une condition. Comme le signale Angela Liberatore (Commission européenne, Direction générale de la recherche), l'attention croissante accordée à la 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 formelle⁵⁴.

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 succès⁵⁵ ». Derrière le terme de participation, la stratégie française met surtout l'accent sur l'idée de débat et elle prévoit effectivement « faciliter la participation du citoyen au débat public ». Un objectif précis 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 local⁵⁶ ». 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.

53. Voir « 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 dans Commission européenne, *Stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable*, p. 104.

54. Angela Liberatore, 2005, « Governance and Participatory Approaches in Europe », dans *Governance and Sustainability. New Challenges for States, Companies and Civil Society*, sous la dir. d'Ulrich Petschow, James Rosenau et Ernst Ulrich von Weizsäcker, Sheffield, Greenleaf Publishing.

55. Comité interministériel pour le développement durable, 2003, *Stratégie nationale de développement durable – Introduction*, 3 juin, p. 2-3.

56. Comité interministériel pour le développement durable, 2003, *Stratégie nationale de développement durable – Programmes d'actions*, 3 juin, p. 13-14.

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 seraient alors en mesure d'appréhender certains ressorts des enjeux collectifs, de progresser dans l'intelligence des processus permettant de les prendre en charge, et d'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.

Au bout du compte, la démarche participative tend ainsi à être présentée comme un moyen de réduire la distance que des dispositifs représentatifs plus classiques peuvent être accusés de produire entre représentants et représentés. 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, devenus plus dépendants « de la manière dont [une mesure] est prise, de la procédure dans laquelle elle s'inscrit⁵⁷ ».

57. Blondiaux, « L'idée de démocratie participative... », p. 124.

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 sociocognitif 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'expertise⁵⁸, 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 développe aussi ce sujet sur plusieurs pages⁵⁹, 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 »), 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 et paraissent justifier une forte invitation à les « repenser⁶⁰ ».

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

58. Il peut s'agir d'organisations publiques, parapubliques, de bureaux d'études et même d'associations proches de milieux militants, qui investissent le terrain de la « gouvernance » et se placent en position de fournir conseils et méthodes en mettant en avant une compétence. (Antoine Goxe, 2007, « Gouvernance territoriale et développement durable : implications théoriques et usages rhétoriques », dans *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, sous la dir. de Romain Pasquier, Vincent Simoulin et Julien Weisbein, Paris, LGDJ (Librairie générale de droit et de jurisprudence), p. 151-170.)

59. Voir « IV.1.2 Participation des populations et des acteurs privés aux décisions publiques en matière de développement durable », dans Commissariat général du Plan, 2005, *Horizon 2020 : l'État face aux enjeux du développement durable*, novembre, p. 89 et ss.

60. Commissariat général du Plan, *Horizon 2020 : l'État face aux enjeux du développement durable*, p. 172-173.

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 mitigé⁶¹. C'est d'ailleurs une forme qui tend à confirmer le glissement signalé par Loïc Blondiaux, 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)⁶².

La dynamique de rationalisation procédurale se manifeste aussi par le développement d'une ingénierie participative. Une littérature spécialisée, émanant d'administrations, de cabinets de conseil, 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 généraux⁶³, plus ou moins orientés vers la question du « développement durable⁶⁴ », plus ou moins ciblés vers certains types d'acteurs, 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 son cinquième programme cadre, un projet de recherche plurinational coordonné par des chercheurs et des enseignants 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

61. Comme l'indique Cyria Emelianoff à partir de ses travaux, en notant le déroulement encore peu participatif des processus de type agenda 21 local. (Voir « Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ? », *Développement Durable et Territoires*, mis en ligne le 31 mai 2005, [<http://developpementdurable.revues.org/document532.html>].)

62. Blondiaux, « L'idée de démocratie participative... », *op. cit.*

63. Comme le manuel publié par l'OCDE, 2002, *Des citoyens partenaires : manuel de l'OCDE sur l'information, la consultation et la participation à la formulation des politiques publiques*, Paris, OCDE.

64. Voir par exemple « Chapter 6: Participation in Strategies for Sustainable Development », dans *Sustainable Development Strategies. A Resource Book*, Barry Dalal-Clayton et Stephen Bass, 2002, London, Earthscan.

de souci pragmatique, comme dans l'appel intitulé « Politiques territoriales et développement durable » et son thème « Territoires et modes de gouvernance⁶⁵ ».

De différentes manières, ces signes montrent la présence croissante d'interventions bureaucratiques dans les espaces participatifs souhaités ou aménagés⁶⁶. 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 reproduire⁶⁷.

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 lesquelles 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 ces 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

65. 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.

66. Dans le même sens, voir Michiel S. De Vries, 2000, « La bureaucratisation de la participation », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 66, n° 2, p. 385-412.

67. Ce qui ouvre aussi de véritables marchés, conduisant à des repositionnements, y compris chez des acteurs militants. Sur cet aspect, qui dépasse le domaine du « développement durable », voir Magali Nonjon, 2005, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, n° 70, p. 89-112.

«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 public⁶⁸. 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 (comme sur les organismes génétiquement modifiés ou l'énergie nucléaire). Certaines réflexions stratégiques du côté des autorités publiques les plus intéressées, comme en France le ministère de l'Environnement, en ont fait un constat prometteur: «En politisant des choix jusque-là techniques ou sectoriels, le développement durable contribue à un renouveau et à un approfondissement de la démocratie⁶⁹.»

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 qui prévalaient jusque-là dans le fonctionnement démocratique. Au moins sur le plan des discours, les initiatives gouvernementales affichent plus fréquemment une évolution en ce sens. En France, par exemple, la stratégie nationale de développement durable «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 française⁷⁰». Les conditions de participation des populations tendent également à faire

68. Ulrich Beck, 1997, «Reflexive Democracy», dans *The Reinvention of Politics. Rethinking Modernity in the Global Social Order*, sous la dir. d'Ulrich Beck, Cambridge, Polity Press, p. 40-46.

69. Propositions pour une stratégie nationale de développement durable, Contribution du gouvernement français, mars 2002, p. 99.

70. Ministère de l'Écologie et du Développement durable, 2005, *Stratégie nationale de développement durable : enraciner l'avenir dans l'action*, septembre.

l'objet d'une appréhension réflexive. Une part des études engagées dans certaines organisations publiques en est la retranscription, par exemple au Commissariat général du Plan, lorsqu'il explore les possibilités de «partenariat» avec ces populations et les difficultés envisageables⁷¹.

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 œuvre, notamment à partir de données recueillies sur les évolutions des législations et des pratiques, données qu'il s'agit ensuite de diffuser, de comparer et d'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 différents organismes (associatifs, administratifs...) commencent d'ailleurs à développer des formations sur le créneau participatif. La promotion de la participation fait fréquemment émerger un besoin d'aménager 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'«impensés⁷²» encore présents (pluralité des valeurs et des intérêts, adaptation des procédures...).

71. Voir «IV.1.2 Participation des populations et des acteurs privés aux décisions publiques en matière de développement durable», *op. cit.*, notamment p. 89-90.

72. Pour reprendre le terme de Loïc Blondiaux («L'idée de démocratie participative...», *op. cit.*), qui repère trois types d'impensés: conceptuel, procédural, politique.

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 davantage 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 promue cette ambition démocratique renouvelée apparaît en effet aussi imprégné d'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. De manière symptomatique, le Séminaire gouvernemental sur le développement durable du 28 novembre 2002 avait relancé en France 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 démarche⁷³. »

Conjointement, l'approfondissement des efforts engagés fait aussi ressentir un besoin de légitimation aux acteurs qui se font les porteurs des programmes d'action. Dans les discours se retrouve une perception plus aiguë des obstacles potentiels que risque d'amener un manque de légitimation. Dans sa réflexion prospective, le Commissariat général du Plan soulignait ainsi combien il pouvait être prudent de vérifier l'assentiment du public, pour éviter « un surcroît de recours en justice, d'oppositions et de conflits »⁷⁴.

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

73. Service d'information du gouvernement, *Dossier d'information. Séminaire gouvernemental...*, p. 4. (La partie en gras est celle du texte original.)

74. Commissariat général du Plan, *Horizon 2020 : l'État face aux enjeux du développement durable*, p. 173.

intérêt fonctionnel pour l'ensemble du processus⁷⁵. 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 programme de soutien dans le milieu des ONG⁷⁶.

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, participatives, etc. Ces initiatives ont encore largement un caractère expérimental et il est pour cela plus juste de parler d'espaces d'expérience⁷⁷ 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'ampleur différente, 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

75. Une interprétation «fonctionnaliste» est alors effectivement tentante. (Loïc Blondiaux et Yves Sintomer, 2002 «L'impératif délibératif», *Politix*, vol. 15, n° 57, p. 32.)

76. Décision n° 466/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 1^{er} mars 2002 établissant un programme d'action communautaire pour la promotion des organisations non gouvernementales actives principalement dans le domaine de la protection de l'environnement, *Journal officiel*, n° 75, 16 mars 2002, p. 1-6.

77. Expression empruntée à Pierre Rosanvallon, 2006, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, p. 31.

d'expérience deviennent productifs collectivement (autrement dit dans leur ensemble) si une forme de mise en réseau peut s'effectuer. Pour y parvenir, il faut que des liens puissent se construire entre eux.

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. La réflexivité institutionnelle qui accompagne la dynamique engagée 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 penchent vers une instrumentalisation de certaines aspirations démocratiques.