



La gouvernance performative, impasse ou étape vers le développement durable ?

**Rapport de recherche
Sous la direction de Muriel TAPIE-GRIME**

Centre de recherche sur l'action locale (CERAL), Université Paris 13-Nord

2005



Composition de l'équipe de recherche

Cécile BLATRIX, Maître de Conférences de sciences politiques, Centre de recherche sur l'action locale (CERAL), Université Paris 13 ;

Patrick MOQUAY, Maître de Conférences de sciences politiques, laboratoire POP'TER, ENGREF, Clermont-Ferrand ;

Muriel TAPIE-GRIME, responsable scientifique du projet, Maître de Conférences de sociologie, Centre de recherche sur l'action locale (CERAL), Université Paris 13-Nord ;

Margot ARRAULT,

Eva GRIGNON,

Yannick MARIN,

Theologis OUSTRIAS,

ont réalisé l'essentiel des investigations empiriques et collaboré à la rédaction finale.

Remerciements

Cette recherche a bénéficié d'un accueil particulièrement chaleureux sur les trois lieux d'investigation empirique :

- le Pays de Marennes Oléron
- la Commune de Montreuil
- le Massif Forestier de Sénart

Tous les membres de l'équipe de recherche s'associent pour remercier très cordialement chacune des personnes qui a bien voulu collaborer à notre travail.

Nous adressons nos plus sincères remerciements à

M. Blémont, Président de la Communauté de Communes de l'Ile d'Oléron, aux élus du Pays de Marennes Oléron, aux membres du Conseil de Développement de Marennes Oléron, aux responsables de la cellule DRS de Poitou-Charentes,

Mme Bunio, Maire-adjointe de Montreuil, M. Morisse, Directeur de la Mission Environnement, aux membres du CLE de Montreuil, à toutes les associations montreuilloises que nous avons rencontrées,

M. Moigneu, M. Campana, aux élus, aux responsables administratifs et aux membres d'associations qui ont bien voulu nous recevoir.

SOMMAIRE

<u>INTRODUCTION</u>	<u>8</u>
---------------------	----------

<u>CHAPITRE I : REPERES NOTIONNELS</u>	<u>6</u>
--	----------

<u>1. DÉVELOPPEMENT DURABLE ET ACTION TERRITORIALE</u>	
13	
<u>2. L'ÉMERGENCE D'UNE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE</u>	
15	
<u>3. LES TRANSFORMATIONS CONTEMPORAINES DE L'ACTION PUBLIQUE</u>	
17	
<u>4. LE RÈGNE DE LA GOUVERNANCE</u>	<u>21</u>
<u>5. GOUVERNANCE, DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE</u>	
24	
<u>6. LA NOTION DE GOUVERNANCE PERFORMATIVE</u>	<u>18</u>
<u>7.</u>	

<u>CHAPITRE II : L'EXPERIMENTATION DU PAYS MARENNES OLÉRON</u>	<u>21</u>
--	-----------

<u>1. ORIGINE DE L'EXPÉRIMENTATION DRS À MARENNES OLÉRON</u>	
.....	28
<u>2. LE CONTEXTE DE LANCER DE L'EXPÉRIMENTATION À MARENNES OLÉRON</u>	<u>30</u>
<u>3. LE DÉROULEMENT DE L'EXPÉRIMENTATION DRS À MARENNES OLÉRON</u>	<u>32</u>
<u>a) Le questionnaire « Parole publique »</u>	
32	
<u>b) La formation d'animateurs-auditeurs</u>	
33	
<u>c) Les groupes de travail</u>	
34	
<u>Les objectifs poursuivis</u>	34
<u>La formation des groupes</u>	34
<u>Les animateurs professionnels</u>	35
<u>Les difficultés rencontrées</u>	35
<u>Le cas du groupe " Culture "</u>	36
<u>d) La mise en place du conseil de développement</u>	
37	
<u>La constitution du conseil de développement</u>	37
<u>Les missions du conseil de développement</u>	38
<u>e) La charte de développement durable : la validation politique comme consécration du travail collectif</u>	
39	
<u>Une production collective ?</u>	39
<u>Une validation politique ?</u>	40
<u>4. L'HÉRITAGE DE DRS : DES RECONFIGURATIONS DE PORTÉE INCERTAINE</u>	<u>40</u>
<u>a) Le contenu de la charte, document de référence pour un développement durable ou " document façade "</u>	
? 41	
<u>b) Le conseil de développement, un organe " invisible " dans la vie locale</u>	
41	
<u>c) Une structure au rôle confus</u>	
42	
<u>d) Quelle place pour le conseil de développement dans la vie politique locale ?</u>	
43	

<u>CHAPITRE III : LES SPECIFICITES DES DEUX AUTRES DISPOSITIFS ETUDIE</u>	<u>46</u>
---	-----------

<u>A. LE CONSEIL LOCAL DE L'ENVIRONNEMENT (CLE) ET LA CHARTE POUR L'ENVIRONNEMENT DE MONTREUIL</u>	<u>46</u>
--	-----------

<u>1. LA POLITIQUE DE DEMOCRATIE PARTICIPATIVE A MONTREUIL</u>	<u>40</u>
--	-----------

2. LE CONTEXTE TERRITORIAL ET INSTITUTIONNEL	41
3. L'ORGANISATION CHRONOLOGIQUE GENERALE DU DISPOSITIF	44
4. LA CHARTE POUR L'ENVIRONNEMENT	46
a) La charte pour l'environnement de 1994	46
b) La nouvelle charte pour l'environnement, volet environnemental du futur agenda 21 local	49
5. L'INSTANCE DU CONSEIL LOCAL DE L'ENVIRONNEMENT	52
6. LA PERCEPTION DU RÔLE DU CLE PAR LES PARTICIPANTS : UNE DESAFFECTION SANS DESENGAGEMENT	54

B. TROISIEME CAS ETUDIE : LA CHARTE FORESTIERE DE TERRITOIRE DU MASSIF DE SÉNART **57**

1. LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL	58
2. L'ORGANISATION GENERALE DU DISPOSITIF	59
3. FORMATION ET FONCTIONNEMENT DES GROUPES THEMATIQUES	60
4. LE DOCUMENT « VIVONS ENSEMBLE LA FORET DE SENART »	61
5. LES OPPOSITIONS A LA CHARTE	62
6. LA CHARTE VUE PAR LES PARTICIPANTS À LA DEMARCHE	63

CHAPITRE IV : DES INDICATEURS DE PERFORMATIVITÉ DANS LES DISPOSITIFS **65**

1. L'EFFICIENCE POLITIQUE D'UNE CHARTE, RETOUR SUR LE PERFORMATIF	66
2. LES EFFETS D'UNE PARTICIPATION REGRESSIVE EN NOMBRE	68
a) Le déclin progressif des groupes	77
<i>b)... et une composition peu équilibrée dans les faits</i>	
78	
3. LA PARTICIPATION VUE PAR LES PARTICIPANTS : CATEGORISATION EN 4 ELEMENTS	72
a) L'apport d'informations	72
b) L'apport de compétences	73
c) Un surcroît de négociation	74
d) The « One best way »	75
4. MODALITES CONCRETES	76
a) Les données, facteur stratégique ou bien marchand	76
b) Participation récalcitrante ou collaborante	77
c) La place du monologisme	79
d) Les opérations de traduction	81
e) Animation et traduction, instabilité des identités	81
f) Le rôle des animateurs, l'ambiguïté du faire faire	82
g) Formalisme méthodologique	83
5. EN GUISE DE CONCLUSION INTERMÉDIAIRE : DU JUGEMENT EN SINCÉRITÉ AUX CONTRAINTES DE L'ACTION	84

CHAPITRE V : LA CO-CONSTRUCTION SOCIALE DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE **86**

1. LA CONSTRUCTION SOCIALE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LES INSTANCES PARTICIPATIVES	86
a) Une notion qui suscite rejet et attrait	87
b) Intégrer les préoccupations d'environnement dans l'action publique ou renouveler les modes d'action publique en profondeur ?	89
2. L'APPROPRIATION DE LA LOGIQUE DU DEVELOPPEMENT DURABLE : UN RENOUVELLEMENT DE LA PARTICIPATION POLITIQUE	93
a) Des instances inégalement ouvertes	94

b) La légitimité de la participation : entre expertise de proximité et représentativité	96
c) Un collectif introuvable	98
d) Le positionnement ambivalent des élus locaux à l'égard du développement durable	99
3. CONCLUSION DU CHAPITRE	104
CONCLUSION	105
BIBLIOGRAPHIE	108

INTRODUCTION

Le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (MEDD) a lancé en 2003 un appel à propositions de recherche sur le thème « Politiques territoriales et développement durable ». Le projet de recherche « La gouvernance performative, impasse ou étape vers le développement durable ? » présenté dans ce cadre par le Centre de Recherche sur l'Action Locale (CERAL), s'insère dans l'axe thématique n°3, consacré aux limites et opportunités de la gouvernance territoriale pour le développement durable.

Le questionnement central qui a nourri la réflexion dans cette recherche, porte sur les effets de la « gouvernance performative » – terme que nous avons retenu pour intégrer les dimensions rhétoriques, les mises en scène, les efforts de mobilisation, les bilans toujours positifs, les discours d'auto-valorisation, les stratégies de marketing territorial, etc. – sur les processus de gouvernance locale traitant des enjeux de développement durable.

Les collectivités territoriales se présentent et se revendiquent de plus en plus comme des acteurs majeurs susceptibles de promouvoir un développement durable, notamment à travers l'action de dispositifs de gouvernance participative qu'elles ont impulsés. Notre étude entend prendre au sérieux ces professions de foi, pour en mesurer et en analyser empiriquement les conséquences pratiques. Il s'agit ainsi d'échapper à la fois à une posture naïve (selon laquelle les pratiques découleraient spontanément des discours, ceux-ci suffisant à en rendre compte) et à une posture purement dénonciatrice (selon laquelle les beaux discours sur le développement durable et la participation ne seraient qu'illusion machiavélique) pour envisager ce que ces démarches revendiquées peuvent produire comme effets de transformation des pratiques et de recomposition des relations entre acteurs locaux.

Les rapports entre le contenu de programmes d'action qui relèveraient d'un *sustainable development* et les modalités pratiques d'association des citoyens à leur élaboration ont été interrogés de façon symétrique. Nous avons cherché à saisir si la référence au développement durable peut conduire à un renouvellement du fonctionnement de la vie démocratique locale. Par ailleurs, nous avons tenté de voir si des formes innovantes de participation tendent à introduire de nouveaux référentiels dans les programmes d'action locale, et permettent de spécifier le contenu local des principes du développement durable.

La recherche vise ainsi à apporter une réponse des sciences sociales à des questions simples mais importantes concernant le développement durable et le principe, pour ne pas dire l'impératif de participation qui le sous-tend : La notion de développement durable est-elle susceptible de renouveler les politiques publiques locales ? Comment se traduit-elle concrètement ? Quelles sont les initiatives inspirées par cette notion, en terme de pratiques, dispositif d'action publique, de moyens ? Et quelles sont les difficultés rencontrées pour lui donner un contenu plus concret ?

Nous tenons la notion de développement durable pour une notion englobante par intention. Son fondement rationnel, sa légitimité politique réside dans son ambition de prendre en compte conjointement les dimensions économiques, sociales, environnementales dans un espace-temps non clos. Cette notion a jusqu'ici été encore assez peu explorée par les sciences sociales en termes de recherches empiriques sur les politiques publiques de

développement durable. Tout se passe comme si son caractère flou conduisait à ne pas prendre cette catégorie au sérieux en postulant, plus ou moins implicitement qu'elle n'est qu'une déclaration d'intentions louable mais vide de contenu. Notre recherche propose d'apporter quelques éclaircissements en s'intéressant à la performativité de l'activité politique.

A travers cette idée de performativité, il s'agit d'affronter les rapports entre développement durable et démocratie participative en se dotant d'une troisième référence notionnelle décalée. En d'autres termes, la notion de performativité sert de pivot pour appréhender simultanément les deux nouveautés « politiques », le développement durable et la démocratie participative, dans l'action publique. Cette notion est utile à donner une place dans l'analyse aux stratégies discursives de mise en visibilité, de faire faire, donner accroire, s'engager à, ... mais elle conduit également à s'intéresser aux conséquences d'éléments moins manifestes qui sont enfouis dans le détail des modalités de travail collectif et enfin elle permet de considérer les effets induits par l'expérience de concertation locale.

Dans ce cadre, le présent rapport est fondé sur une lecture croisée de trois dispositifs combinant une référence au développement durable et à la démocratie participative. Les rapports entre démocratie participative et développement durable, vus sous l'angle de leur performativité, sont ainsi analysés à partir d'investigations menées sur trois sites proposant des démarches d'élaboration collective de politiques locales de développement durable :

- ❑ « Développement Responsable et Solidaire » du Pays de Marennes Oléron (DRS)
- ❑ Le Conseil Local de l'Environnement de Montreuil (CLE)
- ❑ La Charte Forestière de Territoire du Massif de Sénart (CFT)

Ces trois terrains présentent, autour de questions et de formes d'action publique relativement proches, trois arènes et trois formes de technologies sociales (une démarche expérimentale débouchant sur la constitution du conseil de développement de Marennes Oléron ; le conseil local de l'environnement de Montreuil ; les ateliers thématiques et le comité de pilotage de la Charte Forestière de Territoire de Sénart) qui débouchent sur trois types de documents :

- ❑ La charte de développement durable du pays de Marennes Oléron
- ❑ La charte de l'environnement de Montreuil
- ❑ La charte forestière de territoire du massif de Sénart

Il convient de souligner que chacune de ces démarches s'inscrit dans un cadre normatif spécifique :

- ❑ Il s'agit de la loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire pour le cas de Marennes-Oléron
- ❑ En ce qui concerne Montreuil, c'est une circulaire ministérielle du 11 mai 1994 qui fixe le cadre, les objectifs et les enjeux des chartes de l'environnement
- ❑ Enfin à Sénart la CFT s'inscrit dans le cadre de la loi d'orientation sur la forêt n°2001-602 du 9 juillet 2001.

Pour des raisons de facilité d'accès à l'objet, le travail empirique a débuté par le dispositif " Développement Responsable Solidaire " (DRS¹) du Pays de Marennes Oléron, qui nous est apparu comme un terrain d'investigation pertinent pour notre projet sur la performativité politique des références au développement durable. En effet, dans l'esprit de ses initiateurs, l'appel à concertation avec la population était une tentative de dépasser les conflits entre associations et instances de décisions locales, pour définir une politique de développement concertée.

¹ Un glossaire des sigles et abréviations figure en annexe 1.

La démarche DRS de Marennes Oléron, telle que l'a saisie notre enquête a servi de point d'ancrage pour construire la suite de notre investigation empirique. C'est à partir de ce premier cas que nous avons arrêté les caractéristiques que les deux autres sites devraient présenter afin que l'ensemble du protocole d'investigation empirique soit cohérent et susceptible de permettre une analyse comparative.

Cinq critères de sélection des terrains d'investigation ont été retenus :

- une annonce politique d'offre de concertation publique (de manière à ce que le matériel empirique permette une analyse rhétorique de l'offre politique) ;
- la dimension environnementale explicitement citée dans l'appel à concertation (le développement durable envisagé localement doit intégrer, au moins au niveau discursif, une intention de dépasser le clivage social/naturel) ;
- la rédaction collective d'une charte, un texte au statut juridique indéterminé puisque non opposable aux tiers, est un objectif clairement visé à court terme ;
- le texte final a été produit par un travail collectif dans le cadre de réunions de travail rassemblant des acteurs de qualités diverses : politique (élus), administrative (techniciens), " civile " (ni élus, ni administratifs) ;
- le tout dans un processus engagé depuis au moins un an (cette dernière exigence est relative à nos intentions de recueillir auprès des participants un point de vue réflexif, auto évaluatif de leur participation mais aussi du dispositif global).

Nous souhaitons travailler sur des sites présentant des contextes locaux bien différenciés, notamment du point de vue de leurs problématiques environnementales.

Bobigny était un terrain d'enquête envisagé dans notre projet. Une petite étude de faisabilité nous a confirmé que les différents programmes en cours ou en projet étaient stagnants ou immobilisés. Par ailleurs, nous avons appris que la Mairie accueillant régulièrement des étudiants en stage les personnalités locales engagées dans les dispositifs participatifs avaient été sur-sollicitées par des enquêteurs ces trois dernières années. Pour cette raison surtout, nous avons préféré renoncer à travailler sur Bobigny.

Après bien des tentatives, des déceptions et des hésitations, c'est finalement Montreuil que nous avons retenu, contre toute attente. En effet, Montreuil est une commune souvent citée en exemple pour ses bonnes pratiques participatives. C'est un terrain fréquent de stages d'étudiants et d'enquêtes de sociologie qui est donc sujet au syndrome de saturation d'investigation comme Bobigny. Néanmoins, notre recherche de dispositifs franciliens susceptibles d'intéresser notre projet nous a conduits au Conseil Local de l'Environnement qui n'avait jamais été étudié et dont le stade de développement souscrivait parfaitement à nos cinq critères de sélection. Le responsable de la Mission Environnement, auquel le CLE est rattaché, ayant accueilli favorablement le projet en mettant ses archives à notre disposition, nous avons décidé de retenir ce terrain.

Pour compléter notre protocole d'investigation, nous souhaitons étudier une troisième démarche concernant directement un patrimoine naturel. Bien que notre projet de recherche ait été essentiellement élaboré sur le flou entourant l'expression "Développement Durable", l'enquête sur le Pays de Marennes Oléron nous a convaincus que recueillir du matériel pour produire une analyse sur les conséquences de la performativité concernant la référence à la participation directe ne présentait pas de difficulté majeure. En revanche, il s'avérait difficile de recueillir frontalement du matériel discursif sur le « Développement durable ».

Cette difficulté d'accès représentait bien sûr un premier résultat en soi qui demandait néanmoins à être approfondi.

Pour ce faire, nous avons décidé de retenir un troisième site où la « nature » serait un élément centralement désigné dans la démarche participative et non pas seulement l'environnement comme à Montreuil. Il nous semblait impératif que notre recherche se développe au moins sur

un site où la « nature » serait une référence incontournable *i.e.* s'imposant dès le départ dans le dispositif initié.

Nous avons suivi la piste de la gestion participative de la forêt introduite par la loi d'orientation pour la forêt de 2001. Cette piste nous a conduits aux chartes forestières de territoire. Une journée de pré-enquête avec les responsables ONF de la forêt de Sénart a permis de conclure que nous avons affaire à une démarche en phase avec nos intentions générales de recherche. Le dispositif satisfaisait nos cinq critères de sélection et par ailleurs, les représentants locaux de l'ONF mettaient toutes leurs archives à notre disposition et s'engageaient à nous transmettre les coordonnées de tous les participants à la démarche.

Il convient ici de souligner le caractère ambitieux du programme de recherche fixé ainsi, dont certaines difficultés ne sont apparues qu'*a posteriori*. La difficulté liée au travail comparatif lui-même (trois contextes territoriaux différents) a été accrue par le choix de trois dispositifs relevant certes d'une même logique (cf nos cinq critères), mais présentant néanmoins des spécificités importantes liées à la nature de la politique publique considérée, ses enjeux propres, son arsenal réglementaire...

Les enquêtes sur chacun des trois sites ont été effectuées à partir d'un cadrage commun de recueil des données sur site :

- analyse des archives à disposition (dossiers préparatoires, compte-rendu des réunions, supports de communication divers présentant les dispositifs au public, etc.) pour saisir la chronologie des événements et repérer les partenaires individuels et collectifs ;
- suivi des réunions se déroulant pendant la période de présence sur le terrain ;
- analyse des questionnaires et autres outils papier de consultation directe de la population ;
- revue de presse ;
- entretiens avec des acteurs participants au dispositif (administratifs, élus, membres d'association, habitants), acteurs s'étant retirés en cours de route, sceptiques de la première heure...; cinquante-cinq personnes ont été rencontrées et certaines d'entre elles, plusieurs fois.

Les annexes 2, 3, 4 indiquent respectivement la nature du matériel empirique rassemblé sur chaque terrain, la liste des entretiens effectués et le code attribué à chaque entretien, les guides d'entretiens utilisés.

Le rapport débute par un chapitre qui examine successivement les notions de développement durable, démocratie participative et gouvernance ce qui permet de situer nos intentions de recherche en explicitant notamment ce que nous entendons par « gouvernance performative » (Chapitre 1).

Les deux chapitres suivants livrent une description factuelle de chaque dispositif faisant apparaître la diversité et les spécificités des sites retenus.

Chaque dispositif pourtant initié à l'origine sur la notion de développement durable incluant une démarche participative comporte en effet des particularités qu'il convient de souligner. Pour chacun des sites, les éléments marquant le contexte local, les antécédents ou les autres expériences susceptibles d'éclairer la mise en œuvre du dispositif sont décrits, ainsi que le dispositif lui-même, en s'efforçant d'en retracer le déroulement chronologique. Les divers participants et les modalités de leur participation sont également présentés (Chapitres 2 et 3).

Dans la suite du rapport, nous tentons de dégager, sur la base d'une lecture croisée, les principaux résultats de l'enquête.

Nous revenons ainsi sur la notion de performativité en faisant l'hypothèse que des dispositifs parfois décrits comme relevant d'une pure rhétorique politique produisent pourtant des effets

de réalité que l'on peut saisir notamment sur la base des représentations des participants (Chapitre 4).

Le dernier chapitre s'efforce de comprendre dans quelle mesure les dispositifs étudiés contribuent à la construction sociale du développement durable d'une part, et de la démocratie participative d'autre part, autrement dit d'un fonctionnement renouvelé de la démocratie locale (Chapitre 5).

CHAPITRE I

REPERES NOTIONNELS

1. Développement durable et action territoriale

La notion de développement durable fait l'objet d'une appropriation progressive par les acteurs institutionnels. Une revue de presse que nous avons pu réaliser en avril 2005 en complément de ce projet de recherche (document en annexe 2) témoigne de l'usage croissant de la notion par les grands acteurs institutionnels (État, collectivités territoriales, entreprises). Sur l'échantillon d'articles examinés, de 2003 à 2005, les conflits et controverses opposant les grandes ONG aux institutions laissent place à des discours beaucoup plus consensuels, qui marquent un mouvement d'appropriation – ou de récupération... L'Etat marque l'institutionnalisation du développement durable par la mise en place d'instances *ad hoc* et le lancement de procédures dédiées (stratégie nationale de développement durable, semaine du développement durable...). Les collectivités territoriales (certaines de manière relativement ancienne, comme la région Nord-Pas-de-Calais) puis les entreprises se convertissent également au développement durable.

Ce mouvement d'appropriation nous intéresse à différents titres. D'une part, il témoigne de la plasticité de la notion, qui se prête à une diversité d'interprétations et d'usages. D'autre part, il tend à attester de la présence – ou du moins de la perception – de réels enjeux, motivant des positionnements stratégiques des acteurs institutionnels. Enfin, il souligne diverses formes de territorialisation des problématiques de développement durable, avec leur déclinaison par les collectivités territoriales, mais aussi la volonté de l'Etat (ou des entreprises) d'initier des manifestations de proximité sur le thème.

Le développement durable tend ainsi à s'inscrire dans les débats publics, nationaux ou – plus modestement peut-être – locaux. **Cette appropriation ne s'accompagne pas pour autant d'une réelle clarification de la notion. La diversité des significations et des interprétations peut de fait faciliter la référence au développement durable**, l'ambiguïté autorisant de multiples usages du terme. La notion de développement durable est alors tantôt décriée du fait de son caractère flou ou peu opérationnel, tantôt considérée comme porteuse d'une vision nouvelle de l'évolution des sociétés pouvant inclure de nouvelles actions et recompositions.

Le développement durable constitue un champ encore largement inexploré en termes de recherches empiriques et encore relativement peu structuré d'un point de vue scientifique pour ce qui des sciences de l'homme et de la société (contrairement à d'autres secteurs, comme le montrent le cas de la recherche sur l'effet de serre et les risques climatiques, ou encore la recherche sur la biodiversité)². La recherche sur le développement durable est en effet marquée par la diversité des champs disciplinaires concernés (sciences de la vie, sciences de l'univers, sciences humaines et sociales, etc.), mais aussi des objets et des organismes de recherche impliqués. Elle est souvent indissociablement une recherche sur le développement durable et une recherche pour le développement durable.

² On peut se reporter sur ce point aux conclusions du rapport rendu en janvier 2003 par le groupe de travail installé par Claudie Haigneré et Tokia Saïfi sur la recherche au service du développement durable.

Un certain nombre d'étapes ont marqué le durcissement et la diffusion de la notion : conférence de Stockholm en 1972, voire auparavant le rapport du club de Rome « Halte à la croissance » (Zaccaï, 2002) ; rapport de la commission mondiale sur l'environnement et le développement, dit rapport Brundtland, en 1988 ; Sommet de la Terre à Rio en 1992... D'autres prémices peuvent être repérées dans les analyses critiques vis-à-vis de la société technicienne (Ellul, 1977), ou des formes occidentales de la modernité (Illitch). Au-delà, la généalogie de cette notion reste largement à faire. Actuellement, le développement durable apparaît ainsi comme une notion dans l'air du temps, en affinité avec d'autres telles que démocratie participative, gestion intégrée, etc. Un point commun de ces notions est de faire l'objet d'une grande diversité de définitions et d'usages, en se prêtant à de multiples finalités³. Cette imprécision des termes tient pour une part à leur caractère récent, ce qui n'a pas encore permis une cristallisation du sens autour d'une définition canonique, restreignant les marges d'interprétation qui les entourent.

Pour ce qui concerne le développement durable, la définition canonique existe pourtant, depuis le rapport Brundtland de 1988 qui est très généralement présenté comme la référence centrale. Mais la définition proposée, « un développement qui satisfait les besoins des générations actuelles sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs » n'épuise pas la question : toute l'incertitude est dans la traduction conceptuelle et opérationnelle que l'on fait d'un tel mode de développement, et dans les conséquences que l'on en tire pour l'action. La plupart des analyses insistent sur la nécessité d'une approche transversale des problèmes, et conséquemment d'une réponse intégrée.

Il ne s'agit pas pour nous de transformer en catégorie d'analyse sociologique un mot-d'ordre / mot-clé de la rhétorique politique, dont le succès tient sans doute en partie à sa polysémie, mais bien d'appréhender la catégorie « développement durable » comme un objet d'analyse. **Notre projet ne vise pas à avancer dans la conceptualisation de la notion de développement durable, mais à analyser la manière dont cette notion est appropriée et utilisée par les acteurs sociaux, et plus précisément la manière dont elle peut devenir un vecteur de recomposition des formes d'action publique (ou collective) locale.** Ceci conduit à envisager plus précisément les rapports du développement durable au territoire.

Différents auteurs soulignent l'intérêt, voire l'obligation, d'une territorialisation des problématiques et des stratégies d'action en matière de développement durable.

Ainsi, l'équité intergénérationnelle devrait nécessairement (pour des raisons avant tout éthiques, semble-t-il) s'accompagner de l'équité intragénérationnelle, et celle-ci impose de s'interroger sur les écarts de développement entre territoires (Laganier et al. 2002). Pour ces auteurs, la dimension territoriale serait de plus particulièrement éclairante pour articuler les deux principes fondamentaux qu'ils voient à l'œuvre dans le développement durable, un principe objectif d'interdépendance et un principe normatif d'équité. Les territoires, à quelque échelle qu'ils soient considérés, sont un lieu de manifestation des interdépendances et paraissent former un cadre adapté (bien que assurément insuffisant) d'intervention pour le développement durable, c'est-à-dire pour la prise en considération de ces interdépendances et la poursuite d'objectifs d'équité (qui peuvent exiger le dépassement des limites territoriales dans des coopérations interterritoriales).

Theys (2002) défend pour sa part l'idée que « c'est essentiellement à l'échelle des territoires que pourront être construites, démocratiquement, les articulations indispensables entre les dimensions sociales et écologiques du développement durable » (p. 2). Deux échelons, le local et le global, paraissent mobilisés dans la perspective d'un développement durable, sans que leur articulation soit aisée. Mais l'échelon global ne saurait suffire à prendre

³ La gouvernance, à laquelle nous ferons référence plus loin, fait l'objet des mêmes observations et critiques.

en charge les problèmes soulevés. Le territoire est ainsi une « brique de base » du développement durable, qui permet de tirer avantage de diverses caractéristiques : la possibilité d'adapter les interventions à la diversité des situations locales rencontrées, de mettre en évidence les contradictions sectorielles et donc de justifier leur dépassement dans une optique d'intégration transversale des interventions, et enfin de chercher une légitimation démocratique – par l'appropriation locale – à laquelle les politiques de développement local, essentiellement conçues par des scientifiques et des experts ne peuvent spontanément prétendre. L'auteur remarque qu'à cet égard les politiques de développement durable « sont fragiles et souffrent d'un handicap majeur qui est de ne pouvoir s'appuyer sur des jeux d'alliance, des logiques institutionnelles ou des intérêts économiques clairement affirmés ou suffisamment puissants » (ibid.).

La question du développement durable attire dès lors l'attention sur les rapports entre acteurs, les jeux institutionnels et les formes procédurales plus ou moins aptes à porter des politiques nouvelles ou à laisser prise à l'affirmation des nouveaux principes d'action. Nous souhaitons l'envisager plus précisément sous l'angle du renouvellement des « technologies sociales » de choix collectif et de gouvernement des sociétés qu'elle implique. Or il se trouve que les préoccupations de développement durable émergent en même temps que s'affirment des exigences de renouvellement démocratiques, passant notamment par des pratiques de démocratie participative.

2. L'émergence d'une démocratie participative

L'injonction participative gagne l'action publique dans son ensemble, et plus particulièrement les politiques touchant à l'environnement, à l'aménagement du territoire et au cadre de vie⁴. Ce développement de procédures de participation est lié aux transformations des modes d'action publique apparues ces cinquante dernières années. En effet, tandis que les interventions publiques se développent dans tous les domaines de la vie quotidienne, on assiste paradoxalement à une crise des modèles traditionnels d'action publique. Cette crise renvoie à une transformation des conceptions du citoyen d'une part, et de la définition de l'intérêt général, d'autre part.

Ainsi, l'idée que la représentation ne suffit plus se répand et l'élection est de moins en moins considérée comme le moment suffisant pour que le peuple puisse être considéré comme exerçant le pouvoir à travers un contrôle de l'action des gouvernants. **La nouveauté réside sans doute dans le fait que l'idée selon laquelle l'élection ne suffit plus à assurer la légitimité du système politique est désormais exprimée – bien qu'inégalement – par des élus eux-mêmes.** Même si tous les élus ne défendent pas, ni avec la même vigueur, un tel point de vue, les prises de positions visant à souligner la compétence du citoyen et son aptitude à comprendre les enjeux de la gestion des affaires publiques, semblent de plus en plus présentes dans les discours politiques, comme le montrent tous les débats parlementaires préalables à la mise en place de dispositifs de démocratie participative⁵.

⁴ Voir sur ce point Blatrix (Cécile), *La démocratie participative, de mai 68 aux mobilisations anti-TGV, Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, Thèse de doctorat en Science Politique, Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne, 2000, 611 pages.

⁵ Cette reconnaissance de la compétence du citoyen peut elle-même être rapprochée d'évolutions sociétales plus larges, telles que l'élévation générale du niveau de formation, ou encore l'accroissement du temps libre, qui permet à un nombre croissant de citoyens de consacrer du temps à des activités de type civique ou d'engagement.

D'une conception substantialiste de l'intérêt général, on passe ainsi à une conception plus procédurale, évolution marquée notamment par l'arrêt Ville Nouvelle Est du 28 mai 1971 et le développement de la théorie du bilan⁶. L'utilité publique doit être désormais appréciée au cas par cas et l'intérêt général ne peut plus être défini simplement par opposition aux intérêts particuliers. La distinction entre intérêts publics et intérêts privés s'estompe, l'intérêt général pouvant être satisfait dans certains cas par l'intermédiaire de la satisfaction d'intérêts purement privés⁷.

De moins en moins capables d'imposer et de contraindre, les pouvoirs publics semblent privilégier désormais la négociation et la persuasion, afin d'obtenir le consentement et l'adhésion des gouvernés. Cette tendance, qui n'a rien de spécifiquement français et se retrouve dans la plupart des pays industrialisés, semble remettre en cause la centralité de l'acteur étatique dans la « conduite » des politiques publiques, avec souvent l'idée d'une « perte de substance » de l'Etat. Etat propulsif⁸, Etat animateur⁹, Etat creux¹⁰, Etat réflexif, ou encore Etat séducteur... sont quelques-uns des termes utilisés pour désigner ce changement des modes d'action publique. L'autorité de l'Etat s'exercerait en effet plus efficacement et à moindre coût en s'appuyant non sur des procédés de contrainte, mais sur le consentement.

Selon cette perspective, la « démocratie participative » s'inscrit dans la continuité des changements apparus dans les relations entre administration et administrés depuis la mise en place à la fin des années soixante-dix d'un droit à l'information¹¹. Dans un contexte de « crise de l'Etat-Providence », la participation des principaux intéressés à l'élaboration des décisions apparaît comme une condition à l'efficacité de l'action. Il s'agit de donner aux administrés les moyens d'exprimer leurs préoccupations, et de demander des comptes à la puissance publique, afin d'accroître l'acceptabilité, donc l'efficacité, de l'action publique. Plus généralement, l'association de l'ensemble des acteurs intéressés à l'élaboration de la décision se justifie par la nécessité d'obtenir à la fois une « meilleure décision », et de « meilleurs projets ». Elle assure en outre une mise en œuvre facilitée par l'adhésion des acteurs à une décision qu'ils ont contribué à formuler (CURAPP 1975).

Les politiques publiques apparaissent de plus en plus comme étant – ou devant être – élaborées en association avec les principaux intéressés ou leurs représentants¹². Elles doivent

6 Le Conseil d'Etat, suivant les recommandations du commissaire du gouvernement Guy Braibant, va désormais apprécier la conformité à l'intérêt général de l'opération projetée, compte tenu de la balance des avantages et des inconvénients du projet. Marceau Long et alii, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Sirey, 1990, 9^{ème} édition, p. 661-662.

7 C.E. 20 juillet 1971, Ville de Sochaux, Rec. 561 ; A. J., 1972, 227, note Homont. Voir Jacques Caillosse, « *Droit privé/Droit public. Santé et portée d'un partage académique* », *Actualité Juridique- Droit Administratif*, n°12, décembre 1996, p. 955-964.

8 Charles Albert Morand (dir.), *L'Etat propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, Paris, Publisud, 1990, 252 pages.

9 Jacques Donzelot, Philippe Estèbe, *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, 1994, Ed. Esprit, 238 pages.

10 Voir Jean Leca, « L'Etat creux », in François d'Arcy, Luc Rouban, *De la Vème République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, 388 pages.

11 Loi Informatique et Libertés du 3 janvier 1978, loi sur l'accès aux documents administratifs du 17 juillet 1978, loi sur l'accès aux archives du 3 janvier 1979, loi sur l'obligation de motiver les décisions administratives du 11 juillet 1979. Voir Pierre Lascoumes, « *L'information, arcane politique paradoxal* », Intervention au Séminaire du Programme Risques Collectifs et Situations de Crise, Actes de la huitième séance, 12 juin 1997, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, p. 13-54.

12 Ainsi en France à partir des années soixante, la politique agricole est de plus en plus le résultat de l'association des organisations agricoles fédérées autour du pôle FNSEA-CNJA. Pierre Muller, *Le technocrate et le paysan, Essai sur la politique française de modernisation de l'agriculture de 1945 à nos jours*, Paris, Editions ouvrières, 1984, 173 pages. Voir également Charles Suaud, « *Le mythe de la base, Les Etats Généraux du développement agricole et la production d'une parole paysanne* », Actes de la Recherche en Sciences Sociales, n°52/53, 1984, p. 56-79.

désormais être définies, mises en œuvre et évaluées à travers le système d'action propre à la politique considérée, et non à travers le seul système institué de représentation démocratique ou en s'appuyant sur les préconisations des seuls experts (Duran et Monnier 1992 ; Moquay et Pivot 2003). **La rhétorique de la proximité est au cœur de ces démarches participatives¹³. Elles postulent, en effet, que les programmes répondront d'autant mieux aux besoins réels des populations qu'ils auront été définis au plus près de leurs bénéficiaires, et autant que possible par eux.** Ainsi, une procédure telle que le budget participatif entend réorienter les programmes publics vers les actions qui auront été jugées prioritaires par les habitants des quartiers concernés (Genro et De Souza, 1998).

Un projet de loi récemment adopté¹⁴ a ainsi repris l'expression « démocratie de proximité » pour regrouper divers dispositifs destinés à faciliter l'expression et la participation de la population dans les processus locaux de décision. Dans les années 1970, la question de la démocratie participative avait déjà émergé dans les débats politiques locaux, sous l'influence notamment des Groupes d'action municipale (GAM). Après un reflux dans les années 1980, alimenté d'ailleurs par des analyses critiques (Godbout 1983), la question de la participation émerge à nouveau dans les années 1990 à travers d'abord des politiques sociales (politique de la ville) puis par la mise en avant de l'élaboration, à chaque niveau, de projets collectifs de développement.

La mise en œuvre de ces formes de participation suppose l'invention de modalités renouvelées de partage du pouvoir. La « société civile » ne participera durablement que si elle dispose d'un pouvoir réel dans les processus de décision, lui permettant de peser sur l'élaboration des choix politiques et la mise en œuvre des actions (Gregory 2000). **L'enjeu principal d'une démocratie participative est donc l'acceptation d'une pluralité des formes de légitimité et l'articulation entre les lieux et les formes de pouvoirs ainsi établis (et éventuellement réformés), à différentes échelles.**

3. Les transformations contemporaines de l'action publique

Dans la phase d'hégémonie de l'État face aux pouvoirs publics locaux, l'administration étatique contrôlait l'agenda politique, la formulation des problèmes à résoudre et les programmes d'action. Cependant, les collectivités locales ne se soumettaient pas sans contrepartie à la tutelle étatique ; elles disposaient de marges d'autonomie toujours contingentes mais bien réelles. Les modalités de mise en œuvre (réglementaires et surtout financières) des politiques qui consistaient essentiellement dans la production de biens publics faisaient l'objet d'âpres négociations à l'échelle locale. Les relations étroites et asymétriques instaurées entre les responsables politiques locaux et les représentants de l'État correspondaient à un système de régulation croisée (Crozier et Thoenig, 1975), dans lequel agents de l'État et notables élus se soutenaient mutuellement pour atténuer le poids des relations hiérarchiques (voire contourner toute relation d'autorité hiérarchique directe). Dans cet ajustement qui portait essentiellement sur les moyens, si les porte-parole de l'État étaient en situation dominante, la qualité de l'exécution des programmes dépendait fortement de l'étroitesse des relations avec les élus locaux.¹⁵

¹³ Voir Le Bart (Christian), Lefebvre (Rémi), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005.

¹⁴ Loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité.

¹⁵ En parallèle, les services de l'État étaient également engagés dans des systèmes de relations sectoriels, régissant la production des politiques étatiques et assurant leur acceptation par les principaux acteurs concernés, hauts dirigeants de l'administration et des entreprises du secteur, représentants des groupes professionnels

Née des défaillances de l'État et de la modification des représentations de son rôle par une partie de l'opinion, ainsi que de l'émergence de nouvelles formes de politique (à dimension plus immatérielle) qui portent moins sur la production de biens publics que sur la résolution de problèmes (Duran, 1999), une nouvelle orthodoxie apparaît¹⁶. La difficulté de l'État à apparaître comme le principal détenteur de la légitimité, capable à lui seul d'imposer ou tout au moins de façonner une conception particulière de l'action publique, favorise l'émergence de nouveaux acteurs prétendant à une légitimité égale à la sienne. De nouvelles formes d'actions publiques se diffusent, élaborées sur le mode du partenariat et de la négociation entre l'État, les collectivités territoriales, les secteurs marchand et associatif, les groupes d'intérêts et les populations elles-mêmes (Lorrain, 1998 ; Bertrand et Moquay, 2004).

Désormais, comme l'énonce Le Galès (1995, p. 59), « *l'État reste un acteur important mais il s'est banalisé, il est devenu un acteur parmi d'autres ou plutôt différents segments de l'État sont devenus des acteurs parmi d'autres dans le processus d'élaboration et de mise en place des politiques* ». Les capacités d'initiative locales sont beaucoup plus fortes qu'à l'époque où prévalait le système du « préfet et ses notables » décrit par Worms (1966). La différence fondamentale avec la situation antérieure de la régulation croisée ou du « pouvoir périphérique » (Grémion, 1976), où l'ajustement des dispositifs nationaux était possible, réside dans le fait que seule la logique de gouvernance « donne la possibilité [aux] cibles de la politique d'être productrices de leur propre droit » (Lallement, 1997, p. 300). Ces relations de coopération, d'échange et de coordination entre acteurs institutionnels, économiques et sociaux constituent un « système local d'action publique » (Beslay *et al.*, 1998) susceptible de produire des actions et des projets mais aussi des référents collectifs et des normes.

Cette transformation de l'action publique concerne à la fois les systèmes d'acteurs impliqués dans la définition des politiques, qui se trouvent élargis à de nouvelles catégories de participants, et les formes ou principes mêmes de l'intervention publique. Du modèle de la régulation croisée (Crozier et Thoenig, 1975), on serait ainsi passé aujourd'hui à un modèle marqué par l'institutionnalisation de l'action collective (Duran et Thoenig, 1996). La puissance publique intervient désormais par la formulation de « politiques constitutives »¹⁷. Alors que dans le modèle de la régulation croisée, les ajustements s'opéraient en aval, lors de la mise en œuvre des politiques, « dans les interstices de la logique bureaucratique », **on assiste à une généralisation des processus d'ajustement en amont de l'intervention publique, pour définir et arbitrer entre les enjeux**. Désormais l'« action publique est co-construite de manière collective »¹⁸. Cette évolution signifie la fin d'une gestion publique standardisée, au profit d'une différenciation des scènes : des règles de gestion sont construites, qui sont applicables aux affaires d'une scène particulière et à elles seulement.

(Jobert et Muller, 1987). Là encore, l'État se trouve en situation dominante, mais s'assure de la bonne mise en œuvre de ses politiques en y associant les intérêts concernés (ou du moins leurs relais nationaux).

¹⁶ « *La doxa contemporaine veut que le problème des déficiences de la mise en vigueur des politiques publiques devrait être résolu par plus de déconcentration et de pouvoir discrétionnaire reconnu aux organes de mise en vigueur, le problème de motivation par plus de concertation et de persuasion, le problème de connaissance par plus d'évaluation et le problème de gouvernabilité par plus de décentralisation et un droit plus flexible, moins général et plus adaptable aux circonstances particulières* » (Leca, 1996, p.124).

¹⁷ « *Une politique constitutive édicte des règles sur les règles ou des procédures organisationnelles. Elle ne dit pas quelle est la définition du problème et quelles sont les modalités de son traitement opérationnel. Elle se contente de définir des procédures qui servent de contexte d'action sans que soit présumé pour autant le degré d'accord et d'implication des acteurs retenus. (...) La politique constitutive délègue le traitement du contenu. Elle émet une contrainte ou une coercition faible sur les assujettis des politiques qu'elle prétend traiter. Enfin, le nombre des acteurs appelés à s'ajuster est élevé et variable, comme le sont leur représentativité et leur pertinence en tant que partenaires pour l'échange.* » (Duran et Thoenig, 1996, pp. 601-602).

¹⁸ Ibid, p. 601.

Ces interactions mettent en présence des acteurs aussi bien publics que privés, représentant les différents intérêts concernés. De nombreux travaux d'analyse de l'action publique témoignent de l'ouverture des processus de décision et de la formalisation de ces relations de proximité entre acteurs publics et privés. L'appel aux partenariats (Ruegg, Decoutère et Mettan, 1994), l'élaboration de projets territoriaux engageant des acteurs de statuts divers, la généralisation des procédures contractuelles (Gaudin, 1996) attestent de cette association des acteurs privés à l'élaboration, voire à la mise en œuvre, de l'action publique. L'essentiel du contenu de ces politiques porte ainsi sur l'organisation de « forums délibératifs stabilisés » entendus comme des dispositifs territoriaux destinés à assurer des interactions cadrées, des modes de travail en commun et la formulation d'accords collectifs¹⁹. Il s'agit de mettre en place des lieux de négociation qui permettront un ajustement des intérêts. Ces « lieux de négociation institutionnalisés » renvoient à des ajustements en amont de la décision, avec des « règles sur les règles » spécifiques à chaque scène de négociation : ces « scènes » se caractérisent en effet par l'absence de formalisation et d'objectifs précis quant aux buts à atteindre.

L'élaboration des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux, ou encore les commissions locales de l'eau²⁰, les Commissions Locales d'Informations mises en place auprès des laboratoires préfigurant les sites d'enfouissement des déchets nucléaires²¹ ou des déchets industriels²², les commissions consultatives auprès des aérodromes²³, les Commissions départementales des carrières²⁴ font partie de ces « forums délibératifs » ou « scènes d'action collective institutionnalisée ».

De même, les conseils de développement mis en place par la loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, les Contrats Territoriaux d'Exploitation instaurés par la loi n°99-754 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, ou encore l'élaboration des Chartes Forestières de Territoire en application de la loi n°2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt, peuvent s'analyser dans une perspective identique : elles instaurent un cadre procédural relativement souple, dont le contenu opérationnel doit résulter d'une négociation locale plus ou moins ouverte²⁵. Dans certains cas, l'ouverture même du cercle des participants au processus est laissée à l'appréciation des responsables locaux qui ont pris l'initiative de la démarche. **Les formes solennisées de conclusion d'accords programmatiques territorialisés se généralisent sous l'appellation de chartes** (Pouille et Gorgeu, 1997 ; Moquay et al, 2000). Ces formes, contrats territoriaux ou chartes, relèvent de dispositifs contractuels (parfois également définis comme conventionnels) qui viennent requalifier fortement la relation entre l'Etat et les autres institutions ou acteurs œuvrant en matière d'aménagement ou de développement des territoires, en érigeant en partenaires chacun des protagonistes – Etat compris.

19 Pierre Lascoumes, « *L'information, arcane politique paradoxal* », Intervention au Séminaire du Programme Risques Collectifs et Situations de Crise, Actes de la huitième séance, 12 juin 1997, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, p. 20.

20 Loi du 3 janvier 1992.

21 Loi du 30 décembre 1991.

22 Loi du 29 décembre 1993.

23 Loi du 21 mars 1987.

24 Loi du 4 janvier 1993.

25 Les dispositifs cités doivent néanmoins être différenciés dans la nature et l'esprit des démarches proposées. Les chartes de développement durable des pays, comme les chartes forestières de territoire, doivent formuler un projet collectif, engageant des partenaires locaux variés. Les contrats territoriaux d'exploitation forment un projet individuel (porté par l'exploitant agricole), en principe inscrit dans une réflexion territoriale plus large (sans aucune garantie en pratique qu'une telle réflexion puisse réellement être conduite), débouchant sur un contrat entre l'exploitant et l'Etat. Le CTE instaure bien une participation des bénéficiaires de l'action publique à sa définition, mais la dimension collective est ici peu affirmée.

Les premières tentatives de politiques contractuelles remontent au milieu des années 1970 quand les contrats de pays (1975), puis les chartes intercommunales (1983) avaient visé « à construire une offre politique capable d'accueillir des initiatives locales dans un cadre contractuel où l'État puisse également exister » (Gaudin, 1999, p. 236). La décentralisation a conduit à généraliser ces modes de relations entre institutions (notamment entre collectivités de niveaux différents), voire entre institutions et opérateurs publics ou privés (par exemple entre l'État et les grandes entreprises publiques, mais également entre des collectivités et de grands opérateurs privés ou des organismes représentant les acteurs économiques et sociaux). Dans son principe, la contractualisation des politiques publiques a été développée afin d'améliorer le contrôle des engagements réciproques des parties. Au fil de sa généralisation, elle finit par être érigée en modèle politique, rendant publiques et (en principe) discutables les relations entre partenaires et les conditions de leurs transactions (Gaudin, 1997). Au sein des dispositifs d'action publique territorialisée, du type pays ou parcs naturels régionaux, le contrat remplit deux fonctions principales : il sert de base pour la définition même du territoire et du collectif qui y œuvre et représente par ailleurs un cadre d'apprentissage cognitif.

Le contrat d'action publique (selon la formulation de Gaudin, 2000) puise sa force à deux sources : d'une part, la référence au contrat social, fondement d'une société, incarnant ses valeurs et régissant les relations entre ses membres ; d'autre part le contrat de droit privé, liant deux partenaires dans une relation civile ou commerciale, en fixant les engagements respectifs des signataires. Ces deux références sont en l'occurrence fallacieuses, au moins pour partie. Du contrat social, le contrat d'action publique n'a que l'apparence très lointaine. Il a un caractère formel et sa portée symbolique, dimension dont jouent fortement les parties prenantes, peut n'être que très limitée (quant il n'y a pas tout simplement décalage entre cette portée symbolique postulée et le contenu modeste et très terre-à-terre du contrat). En bref, le contrat ne saurait réellement subsumer l'essence des relations entre parties qu'il prétend régir. Du contrat de droit privé, le contrat d'action publique n'a que l'apparence formelle, dans la mesure où son contenu ne paraît pas juridiquement contraignant pour les parties, même s'il peut faire l'objet d'une sanction politique. Ainsi, précisément, le contrat d'action publique ne régit pas réellement les relations qu'il postule, mais n'offre pour l'essentiel qu'un cadre de mise en scène de ces relations, relations (et contrat) qui obéissent en définitive à des formes traditionnelles de régulation politique croisant pouvoirs et intérêts respectifs des parties.

Lascoumes et Valluy (1996) définissent pour leur part ces formes négociées et formalisées d'action publique comme des activités publiques conventionnelles (APC). « *Les APC peuvent être définies comme l'ensemble des négociations se concluant par un accord, entre des autorités publiques et des personnes privées, sur le contenu d'actes finalisés à réaliser par l'une et/ou l'autre des parties engagées. Cette définition large souligne la dimension transactionnelle des APC et les démarque ainsi des activités publiques unilatérales, nonobstant le caractère parfois imprécis de cette démarcation. Nous parlons d'activité pour souligner l'importance des relations entre l'action de négociation et l'acte négocié, c'est-à-dire entre le processus et son produit. Une caractéristique générale de ces actes négociés est de soustraire de l'espace public la production des règles et de les maintenir dans les obscurités d'un espace néo-corporatiste.* » (Lascoumes, Valluy, 1996, p. 559)²⁶. Soulignant la grande variété des formes conventionnelles observées aujourd'hui, les

²⁶ On peut discuter cette dernière affirmation : il est vrai que les activités publiques conventionnelles instaurent une négociation néo-corporatiste, qui semble remplacer la délibération publique au sein des assemblées représentatives. On peut également considérer que le contrat permet un apprentissage collectif et officiel de l'adaptation des règles, qui relevait précédemment du domaine quasi occulte des arrangements politiques, la délibération publique n'apparaissant alors que comme mise en scène.

auteurs proposent de distinguer différents types d'APC en fonction de deux paramètres : la formalisation juridique et l'information publique.

Cherchant à interpréter le recours apparemment plus fréquent à leur usage, ils questionnent l'idée selon laquelle il faudrait voir là le signe d'une modernisation du management public. Selon eux, la nouveauté des APC est moins imputable à ces actes eux-mêmes qu'à leur mise en visibilité à travers l'émergence d'une nouvelle rationalité de l'action administrative. Cette mise en visibilité serait le produit de travaux de recherche en sciences sociales qui ont permis d'objectiver la multiplicité des formes d'interaction entre l'État et la société civile, faisant des APC un objet d'observation spécifique, mais aussi le résultat de mobilisations de militants sur les enjeux de protection de l'environnement, et d'évolutions idéologiques offrant à des pratiques finalement anciennes un espace de valorisation et des débouchés nouveaux dans les argumentations officielles. **Cette dimension – la mise en visibilité – rejoint notre analyse en termes de performativité dont elle constitue une condition et un indice.**

4. Le règne de la gouvernance

La participation des intéressés à l'élaboration de l'action publique, l'association formelle (par le contrat ou la convention) des différents partenaires à la mise en œuvre des actions et au total l'institutionnalisation de l'action collective renvoient à l'affirmation récente de principes ou normes de gouvernance.

Celle-ci ne constitue pas une théorie mais, au mieux, une notion permettant de formuler des questions plus que d'apporter des réponses. Ces questions s'inscrivent dans une analyse des transformations des modes d'action publique et du rôle de l'Etat, telle qu'on l'a esquissée précédemment. Comme on l'a déjà signalé, la gouvernance, pas plus que le développement durable, ne fait l'objet d'une définition stabilisée. Elle ne doit pas être considérée ici comme une solution miracle pour résoudre des problèmes, ni comme une catégorie d'analyse stabilisée, mais comme un objet d'analyse dont l'émergence et l'omniprésence permet de révéler certaines limites des cadres d'analyse existants face à des phénomènes dont ils ne peuvent rendre compte. L'appropriation récente (du moins en France, où elle ne remonte guère plus loin que le milieu des années 1990) du terme par les milieux scientifiques puis – très rapidement – par les acteurs politiques en fait un objet protéiforme, chacun y trouvant – ou y mettant – sa propre vision de l'action publique ou collective, désirée ou dénoncée.

La diversité des emplois du terme est donc grande. On peut même considérer, comme Lorrain (1998), qu'il y a contradiction entre les usages : en sciences économiques, la gouvernance vise avant tout à expliquer des formes d'organisation complémentaires au fonctionnement du marché, voire parfois plus rigides que celui-ci ; en sciences politiques, la gouvernance renvoie au contraire à des formes de coordination complémentaires à l'intervention étatique, mais plus souples que les institutions publiques. L'inspiration semble donc contraire, mais peut tout autant être interprétée comme un rapprochement, par mutuelle prise en compte, des analyses économiques et politiques.

Dans l'analyse des systèmes politiques, le terme de gouvernance a d'abord été utilisé pour désigner les formes de régulation de systèmes complexes ou fragmentés, notamment à l'échelle métropolitaine ou en matière de relations internationales. A la suite de la mise en évidence empirique du caractère composite des systèmes d'acteurs en cause, la gouvernance recouvre tout système de décision publique intégrant des acteurs privés. Par extension, un

usage normatif du terme s'est développé, et se résume à l'appel à un Etat modeste²⁷. Cet usage normatif a lui-même deux facettes : une version managériale qui préconise un Etat aux pouvoirs diminués, centré sur l'accompagnement des acteurs privés ; une version démocratique qui insiste, pour sa part, sur la nécessaire expression des acteurs concernés et leur participation à la définition et à la mise en œuvre des actions publiques (la démocratie participative), sans que cela exige en soi une réduction des attributions des pouvoirs publics. D'un point de vue analytique, le terme « gouvernance » conduit à s'interroger, dans un contexte organisé des échanges, sur les modes de coordination entre acteurs et institutions, et les formes de développement territorial qui en résultent (Offner, 1999).

La conceptualisation de la gouvernance territoriale est issue de l'analyse du gouvernement local et, plus spécialement, du gouvernement urbain. Le terme apparaît pour analyser notamment les modalités de gouvernement des ensembles métropolitains (Lefèvre, 1998 ; Jouve, 1999). Dans cet usage, le terme de gouvernance ne se différencie pas toujours de la notion de gouvernement, car l'accent reste porté sur les arrangements institutionnels (et en l'occurrence inter-institutionnels) à l'échelle des grandes agglomérations (Parks et Oakerson, 1989 ; Dente, 1990). Cette équivalence des termes gouvernance et gouvernement est fréquente dans les travaux américains, pour des raisons de tradition intellectuelle sur lesquelles nous reviendrons.

Mais au-delà des situations de fragmentation institutionnelle caractéristiques de la plupart des agglomérations, la notion de gouvernance est également mobilisée pour rendre compte de la pluralité des acteurs associés à la définition de l'action publique, en premier lieu celle du milieu urbain. L'étude des modalités de détermination des logiques de développement urbain a mis en évidence les liens unissant décideurs publics et acteurs privés, déterminant des formes stables de relations que l'on a pu qualifier de régimes urbains (Stone, 1989) ou de coalitions de croissance²⁸ (Logan et Molotch, 1987). Stone (1993) souligne que l'élection ne suffit pas à donner aux décideurs publics la capacité d'agir ; cette capacité doit être construite dans une relation avec l'ensemble (ou du moins une partie) des acteurs susceptibles de contribuer à la mise en œuvre des actions envisagées. Dans le prolongement de ces travaux américains, l'usage de la notion de gouvernance en Europe entend souligner la participation de divers intérêts privés aux systèmes de décision publics régissant les agglomérations et, par extension, l'action publique territoriale (Padioleau, 1991).

L'action publique locale n'est plus présentée comme la seule responsabilité de l'institution municipale (ou départementale), mais comme la résultante d'un processus de coopération ou de coordination entre de nombreux acteurs et opérateurs (Gaudin et Novarina, 1997). Si la collectivité locale garde un rôle d'orientation et de pilotage, elle compose avec d'autres institutions, publiques ou privées, obéissant à leurs propres logiques

27 Certains auteurs, notamment Padioleau (1999, 2000), associent principalement la gouvernance à une conception utilitariste de l'action publique, liée à l'affirmation d'un idéal de performance. Cela le conduit à dénoncer la gouvernance comme un affaiblissement du politique au profit d'une gestion à caractère technocratique. Cette conception émergente se rattache plutôt, selon nous, à la diffusion des thèses du « nouveau management public », inspiré des pratiques des entreprises (Cannac et Godet, 2001). Ces nouveaux modèles de management public, qui se réclament effectivement de la « bonne gouvernance » (dans un usage ouvertement normatif du terme) apparaissent concurremment aux changements auxquels nous nous intéressons, mais ne s'y ramènent pas.

28 Les coalitions de croissance (growth coalitions) désignent les coalitions d'acteurs favorables à la croissance urbaine, dans sa double dimension économique et démographique. Ici encore, il convient de dissocier le mécanisme (la coalition) et l'affectation de ses finalités (la croissance). L'observation empirique a en effet montré l'existence d'accords similaires entre des acteurs sociaux choisissant délibérément de limiter la croissance, voire de s'y opposer (anti-growth coalitions), par exemple pour éviter l'arrivée de nouvelles populations ou les perturbations du marché foncier.

d'intérêt et/ou exerçant des responsabilités sur des domaines de compétences tantôt partagés, tantôt disputés, mais jamais absolument étanches ni autonomes.

Dans le cas de la construction de politiques locales de reconversion industrielle, par exemple, l'analyse montre que le processus de mise en œuvre de l'action publique prend la forme d'une construction sociale complexe, et sort d'un schéma linéaire : diagnostic de crise– projets de reconversion – action (Grossetti et Beslay, 1999). L'action publique intègre des éléments de diverses natures tels que des relations entre organisations publiques ou privées, des réseaux inter-individuels, des « références discursives collectives » (ou mythes), renforçant l'idée d'une imbrication des dimensions aussi bien politiques et économiques que sociales.

La notion de gouvernance locale met d'abord l'accent sur le caractère composite du système d'action présidant à l'élaboration des politiques locales d'aménagement et de développement. Les collectivités locales, si elles disposent en droit du pouvoir de définir ces orientations, prennent garde d'y associer les représentants des différents milieux concernés. Les politiques publiques locales, de ce fait, sont issues de processus de construction collective associant divers acteurs, porteurs d'intérêts différents ; et l'analyse des institutions locales doit, en conséquence, laisser place à l'analyse des systèmes locaux d'action au sein desquels s'élaborent les politiques (Mabileau, 1994 ; Beslay *et al.*, 1998). L'attention portée aux processus collectifs d'action localisée souligne une différence intellectuelle entre les analyses françaises et américaines.

Aux Etats-Unis, l'accent s'est porté très tôt sur le rôle des groupes d'intérêt, des lobbies, dans les processus publics de décision. Dans l'analyse du gouvernement local notamment, les différents courants théoriques se rejoignent pour constater l'étroite imbrication entre décideurs publics et responsables privés. Les politiques locales y résultent de rapports de force entre groupes, où les acteurs économiques jouent un rôle de premier plan (Polsby, 1980). Le concept de gouvernance est plutôt en continuité des principaux courants d'analyse, dont il ne fait qu'exprimer une préoccupation générique, celle de la constitution d'un système intégré mais composite de règlement des affaires locales. Dans cette perspective, la spécificité des institutions publiques disparaît, au point que l'analyse de l'effet propre des institutions a pu passer, dans les années 1980, sous l'appellation de néo-institutionnalisme (Scokpol, 1985), pour un réel nouveau conceptuel.

En France, le terme de gouvernement renvoie à une approche institutionnelle, tandis que la notion de gouvernance amène plutôt à se détacher des seules institutions locales, pour envisager le système décisionnel plus large qui préside à l'action locale (Le Galès, 1995). Là encore, mais sans renoncer à la place centrale qu'occupent les décideurs politiques (notamment urbains), on s'attache à rendre compte des processus de décision comme impliquant une pluralité d'acteurs et d'intérêts.

Dans cet esprit, le concept de gouvernance locale met l'accent sur les liens étroits qui associent les décideurs publics et les représentants des différents autres acteurs, notamment les responsables d'entreprises. La situation européenne se caractérise par des institutions municipales urbaines toujours puissantes, voire renforcées en France ces dernières décennies par la décentralisation (Lorrain, 1989, 1991). Les élus municipaux et les autres institutions publiques pourraient dès lors paraître suffisamment autonomes dans leurs choix pour que l'on fasse l'économie d'une prise en compte des relations qui les lient aux autres acteurs de l'agglomération. Pourtant, l'autonomie relative des responsables urbains ne doit pas masquer le rôle (parfois ancien, d'ailleurs) que jouent divers acteurs privés ou semi-publics dans la détermination des choix d'aménagement et des orientations de développement des collectivités.

Dans les agglomérations, on a ainsi vu l'implication croissante des opérateurs de réseaux, devenus de grandes entreprises de services, ou encore l'émergence d'une myriade de sociétés d'économie mixte associant les collectivités à quelques grands investisseurs (en particulier la

Caisse des dépôts et consignations). Jouve (1999) souligne que le poids des acteurs économiques a souvent été déterminant dans la mise en place de nouvelles institutions d'agglomérations à travers l'Europe. Les acteurs économiques sont à la recherche d'interlocuteurs institutionnels susceptibles de stabiliser leur cadre d'activité et de soutenir leurs stratégies de développement. Dès lors, ils développent des relations avec les acteurs politiques métropolitains, en mobilisant les canaux d'expression dont ils disposent et en activant les divers réseaux qui peuvent les relier²⁹.

Ce mouvement d'association entre décideurs publics et acteurs privés a eu tendance à se renforcer durant les dernières décennies.

5. Gouvernance, démocratie participative et développement durable

Ces nouveaux modes de définition et de pilotage de l'action publique ne convergent pas spontanément avec les idéaux démocratiques, contrairement à ce que certains prosélytes de la gouvernance tendent à penser.

Biarez (1997, 1999) souligne la diversité des formes de gouvernance et leur lien possible, mais problématique et conditionnel à certaines formes de démocratie locale. Le système d'acteurs prenant part à la gouvernance territoriale peut être plus ou moins figé ou labile, et plus ou moins diversifié dans les origines, les profils, les fonctions et les intérêts des participants. Les formes de consultation peuvent être plus ou moins formalisées et ouvertes³⁰. Ainsi, la gouvernance n'est pas une formule univoque, mais peut au contraire prendre des formes très diversifiées. Elle peut modifier les rapports de force locaux en élargissant le cercle des participants à la décision publique (Bourdin 2003). Pour autant, il serait très exagéré de considérer qu'elle est en soi et naturellement démocratique : elle entérine les asymétries entre acteurs (différences de ressources, de savoir-faire, d'influence...) et laisse place à tous les jeux imaginables de relations de pouvoir.

De même, **les dispositifs participatifs ne doivent pas être naïvement considérés comme instaurant une parfaite transparence des processus de décision, ni un égal accès des participants à ces processus**. Ils créent des ressources nouvelles, appropriables par certains acteurs et modifient la répartition des ressources au profit de certains groupes, mieux préparés ou à mêmes de se saisir des dispositifs et d'y introduire leurs propres intérêts.

Comme l'a bien montré Charles Suaud, **les actes techniques de traitement des contributions à une consultation de ce type sont en même temps des « actes sociaux à travers lesquels des groupes d'agents vont s'approprier, puis reconstruire sous une forme transfigurée la parole de ceux qui ont pris part au débat »** (Suaud 1984, p. 58). Le travail des rapporteurs confère à ceux qui l'effectuent le pouvoir de reconstruire et de retraduire la discussion publique, tout en entretenant l'illusion de la conformité de ces rapports avec la parole publique. La participation apparaît ici comme bornée par ces opérations de synthèse du débat, où certains thèmes sont évacués ou rencontrent un écho très limité.

Les modalités d'association au processus de décision (gouvernance, participation, etc.) présenteraient l'avantage de renforcer la solidarité du groupe – ou de la collectivité – invitée à participer, cette solidarité étant elle-même gage d'effectivité de la mise en œuvre des

²⁹ Le rôle politique des Chambres de commerce et d'industrie a, par exemple, été souligné de longue date, comme l'ont illustré les cas de Dunkerque (Castells et Godard, 1974) ou de Bordeaux (Lagroye, 1971).

³⁰ Ce qui peut s'éclairer par la distinction proposée par Jobert (1992) entre deux types de scènes de discussion : les arènes, fermées sur un cercle de décideurs coordonnés par des règles institutionnelles (procédures, territoires de compétences), et les forums, plus largement ouverts aux citoyens et aux leaders d'opinions, censés autoriser plus facilement la discussion des règles existantes.

politiques, quand bien même des désaccords se seraient manifestés à l'occasion du processus de participation. Christian Ghasarian montre ainsi comment les pratiques démocratiques déployées dans l'île de Rapa, en Polynésie française, aboutissent à une emphase citoyenne sur la construction consensuelle d'un *ingroup* moral entre les participants, quelles que soient les positions et idées affichées³¹. Mais cette solidarité renforcée peut également avoir pour effet premier de réduire à l'inaction (consentie) les points de vue minoritaires...

Cette ambivalence de la gouvernance, capable de créer des acteurs collectifs et de conforter la cohésion des systèmes d'action, susceptible d'ouvrir les processus de décision à des acteurs nouveaux, mais également de conforter (et d'officialiser) les systèmes et les rapports de pouvoir existants, pose question du point de vue du développement durable. Le titre d'un article de Jacques Theys résume parfaitement ce dilemme, à propos de l'environnement : « La gouvernance, entre innovation et impuissance » (Theys 2003). Cet article propose une remarquable mise en forme des conceptions de la gouvernance, de leurs implications et des critiques respectives qui peuvent leur être adressées.

La gouvernance, en assurant – dans le meilleur des cas – l'implication la plus large possible des acteurs locaux, peut parer les stratégies de développement durable d'une forme de légitimité démocratique qui semble leur faire actuellement défaut. C'est l'utopie du quatrième pilier du développement durable, que constituerait la gouvernance, en complément de l'efficacité économique, de l'équité sociale et de la préservation de l'environnement. Mais il est douteux que la seule incantation du développement durable fasse apparaître spontanément une coalition vertueuse d'acteurs fermement décidés à modifier en profondeur leurs pratiques... L'exemple des politiques de l'environnement montre les obstacles rencontrés du fait de divergences d'intérêts fortes et de rapports de pouvoir déséquilibrés (Duran 1998 ; Mermet 2000). De la même manière que les collectivités territoriales se sont saisies des questions environnementales par diverses entrées (Barraqué 1998), le développement durable fait l'objet d'une assimilation progressive.

Les conditions d'engagement des divers acteurs sociaux dans le développement durable, et les modalités aptes à faciliter cet engagement doivent donc être précisées. Rayssac (2003) suggère ainsi diverses conditions, tenant notamment aux modalités d'expression des acteurs et d'organisation du débat public, en insistant notamment sur la légitimation de registres d'expression que l'on a peu l'habitude d'entendre dans les instances délibératives formelles. Mais les conditions concrètes de l'appropriation du développement durable par les acteurs locaux restent largement méconnues. L'analyse empirique des modalités par lesquelles les acteurs se saisissent du thème du développement durable et s'engagent dans des processus collectifs de définition de programmes opérationnels s'en réclamant est donc cruciale. C'est précisément notre dessein.

6. La notion de gouvernance performative

La perspective scientifique privilégiée est celle de l'action collective organisée. Cette perspective conduit à s'intéresser aux modalités les plus récentes de l'institutionnalisation de cette action collective.

L'originalité est d'aborder cette notion d'action collective organisée dans un double sens : au sens que lui donne traditionnellement la sociologie des organisations, mais également au sens que lui prête la littérature en science politique consacrée à l'étude des politiques publiques. On désigne sous ce même terme le développement de politiques publiques

31 Christian Ghasarian, « Art oratoire et citoyenneté participative à Rapa », colloque du LAIOS.

qualifiées de « procédurales » ou de « constitutives », dans la mesure où elles ne fixent pas d'objectifs *a priori* mais se contentent d'imposer un certain nombre de règles du jeu visant à associer – par exemple, à travers un contrat – l'ensemble des acteurs concernés par un problème donné et jugés les mieux à même de définir collectivement les enjeux et les mesures les plus appropriées. C'est l'application de ce type de politiques au développement durable que nous avons cherché à analyser, en faisant ressortir le caractère performatif des dispositifs locaux mis en place.

Gouvernance performative, l'expression est empruntée à Robert Futrell, 1999. Dans une perspective dramaturgique (Goffman, 1959), l'auteur a étudié les débats et les interactions entre fonctionnaires locaux et population dans une commission de ville aux USA. À l'aide d'observations de niveau micro, il donne à voir ces réunions publiques comme des « mises en scène » ayant pour but de maîtriser les impressions du public et de convaincre la population présente qu'elle est co-auteur des décisions arrêtées.

Pour R. Futrell, la gouvernance performative désigne une situation dans laquelle les impressions de gouvernance concertée sont mises en scène et entretenues par les organisateurs du débat, alors que la participation effective de la population aux processus de prise de décision est négligeable.

« D'un point de vue dramaturgique, la participation du public devient une composante nécessaire de la gouvernance performative », écrit-il. L'article en effet concerne des situations de co-présence pendant lesquelles les fonctionnaires locaux ont des stratégies qui tendent à masquer l'absence de véritable débat critique. La prétention des commissions publiques à produire de la décision concertée voire consensuelle repose sur la présence d'un public qui finalement ne conteste pas et donc acquiesce.

Nous retenons l'idée que l'apparence de démocratie participative est produite par des stratégies, néanmoins, notre utilisation de la performativité n'est pas strictement identique à celle de R. Futrell.

À partir d'une observation directe non-participante, son propos est centré sur la manipulation du public par les responsables locaux, sa méthode est rigoureusement inscrite dans un protocole observationniste, sans recours aux discours des « manipulés » et des « manipulateurs ».

Notre posture de recherche est différente. Il nous semble important de prendre en compte le point de vue des participants aux réunions et ce, symétriquement, dans les deux camps, si l'on ose parler ainsi, pouvoirs publics et participants. Notre questionnement principal vise les effets de la performativité. Il s'agit donc de saisir le retour d'expérience sur les expérimentateurs. En d'autres termes, il est crucial pour notre recherche de savoir comment les différentes catégories de participants analysent les réunions auxquelles ils ont assisté et plus largement ce qu'ils pensent de la démarche tout entière. Notre travail veut prendre en considération l'impact de leur auto-évaluation, de leur diagnostic. En donnant une place à la réflexivité des acteurs, nous ne préjugeons pas que les statuts des participants (élu, administratif, associatif, citoyen lambda) déterminent leur avis sur le dispositif.

Ensuite, nous prenons la performativité dans un sens plus large que celui retenu par R. Futrell qui tend à restreindre la capacité d'influence d'un acte performatif à la manipulation essentiellement. Nous qualifions de performatifs, les discours oraux ou écrits, les comportements qui visent à susciter chez autrui l'adhésion à un certain point de vue et/ou à pousser autrui à agir dans un sens désiré.

D'une certaine manière, nous revenons à la définition initiale de J.L. Austin (1965) pour qui une même formulation peut, selon le contexte ou l'intonation utilisée, être constative ou performative, constative et performative. Cette ambiguïté qui laisse le champ ouvert à

l'interprétation nourrit directement nos intentions de recherche. La performativité est affaire de compréhension de la situation, d'interprétation contextuelle.

A notre sens, l'état de gouvernance performative n'est pas le produit d'une stratégie du "faire comme si" et "du faire croire que" de la part des responsables locaux, ou du moins pas uniquement.

En effet, nous considérons que **la gouvernance participative intègre nécessairement une part de performativité.**

La mise en place d'une pratique de gouvernance nécessite un effort de persuasion, de mobilisation des partenaires, effort pour lequel le savoir-convaincre et l'habileté rhétorique sont des ressources fondamentales et par essence tendues vers un objectif performatif. Ces compétences induisent fréquemment une prise de risque pour les leaders sous forme d'annonces ambitieuses qui plus tard pourraient être portées au discrédit de leurs auteurs et taxées d'effets d'annonce.

Il convient aussi de signaler que les exposés didactiques, les visées pédagogiques, voire les séquences d'information-formation, qui marquent généralement un processus de concertation entre acteurs nombreux et divers, sont des activités performatives, par essence, car elles visent à transformer autrui, à modifier un tant soit peu sa vision du monde.

Par ailleurs, la nature « participative » d'une démarche ainsi qualifiée a de fait un sens imprécis au départ. C'est le cours d'action qui va donner un contenu effectif, descriptible à la qualité « participative ». Cette imprécision introduit une fragilité. De futurs jugements de performativité fondés sur une définition de participation jamais véritablement clarifiée sont toujours possibles. Par exemple, la désignation ou l'auto-désignation des acteurs concernés et l'existence de phénomènes de délégation dans le cours de la démarche sont des points tout désignés pour des critiques dénonçant l'apparence de participation.

Il convient donc de regarder, nous semble-t-il, la dimension performative de la gouvernance comme une **convergence de phénomènes divers**, parmi lesquels outre ceux qui viennent d'être cités, on peut mentionner, par hypothèse : les effets contre-productifs d'une communication exagérément positive, l'utilisation d'outils comme les questionnaires et les sondages qui créent des attentes, l'absence de compétences professionnelles en matière d'animation et de médiation dans les débats publics, l'inadaptation de l'appareil administratif local dans le traitement des demandes ou des propositions venues des habitants, les modalités concrètes d'échanges et de travail collectif, sans oublier la demande de participation de la société civile et la nature diversifiée de ses attentes.

La gouvernance performative pourrait être considérée d'emblée comme une mal gouvernance, ce n'est pas notre position. Les éléments performatifs n'ont pas à être conçus *a priori* comme des effets pervers venant perturber le déroulement « normal » de l'action. Ils doivent au contraire être considérés comme une dimension normale de l'action collective, et donc être pris en compte comme tels dans l'analyse. La réflexivité mise en œuvre par les acteurs sociaux leur permet d'ailleurs, dès lors qu'ils en sont conscients, de prendre en compte les effets performatifs et d'y ajuster leurs comportements (Giddens 1994). Le diagnostic de gouvernance performative – s'il est porté par des acteurs partie prenante dans les pratiques de gouvernance qui ne se sont pas désengagés – est ainsi potentiellement un moteur d'apprentissage par essai/erreur et un motif de mobilisation pour rectifier ou faire rectifier les aspects critiqués. C'est pourquoi notre travail donne une place importante à l'auto-diagnostic de gouvernance performative, c'est-à-dire à l'évaluation de la démarche par les participants eux-mêmes.

CHAPITRE II

L'EXPERIMENTATION DU PAYS DE MARENNES OLÉRON

Il s'agit d'un dispositif enclenché en 1998 qui deviendra à partir de 2001 le support logistique à la constitution du Conseil de Développement et à la rédaction de la Charte du Pays.

Le cadre institutionnel qui préside à cette expérimentation régionale de Poitou-Charentes, dont le Pays de Marennes Oléron n'est qu'un des quatre éléments constitutifs, est donné en annexe 6.

1. Origine de l'expérimentation DRS à Marennes Oléron

(Carte n°2)

« Développement responsable et solidaire » est une opération d'expérimentation de l'élaboration de projets intégrés de développement durable à l'échelle de territoires de type pays. Ce projet est né de réflexions communes, en 1998, d'une association d'éducation à l'environnement, l'Ifrée³², qui fait également office d'observatoire régional de l'environnement en Poitou-Charentes, et des responsables régionaux de l'ADEME³³. Devant le peu d'empressement des collectivités territoriales à s'engager dans des projets de développement durable tels que les agendas 21, il s'agissait de proposer un soutien méthodologique aux acteurs locaux et d'en tirer les enseignements pour une diffusion ultérieure auprès d'autres collectivités locales.

L'inscription de cette expérimentation au contrat de plan Etat-région a été concomitante du vote de la loi Voynet³⁴, confortant et précisant la politique nationale des pays. Cette loi spécifiait notamment que chaque pays devrait élaborer une charte de développement durable, qui vaudrait agenda 21 local. Cette actualité législative explique que le lancement de l'expérimentation DRS, au printemps 2000, ait été couplé avec la mise en place des pays – ou plus exactement leur réorganisation pour se conformer aux nouvelles dispositions législatives³⁵.

Les territoires retenus pour l'expérimentation seraient choisis parmi les pays, qui faisaient l'objet d'une politique systématique de soutien de la part de la région Poitou-Charentes. Le projet de développement durable, objet initial de l'expérimentation DRS, prendrait la forme d'une charte de développement durable, telle que prévue par la loi. Enfin, la démarche participative prônée par l'expérimentation pourrait former la base du conseil de développement dont la création était exigée par la loi. Pour autant, la création du conseil de développement n'était vue que comme un aboutissement, à l'issue d'un processus participatif plus large qui constituait l'essence de l'expérimentation.

Le portage de l'expérimentation par une association d'éducation à l'environnement a marqué, de ce point de vue, le dispositif. Les dimensions de sensibilisation, d'information et de formation étaient fortement affirmées par le projet. Diverses modalités de consultation seront utilisées (réunions publiques, questionnaire...), tandis que les personnes volontaires seront

³² IFREE-ORE : Institut de formation et de recherche en éducation à l'environnement – Observatoire régional de l'environnement.

³³ Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

³⁴ Loi d'orientation relative à l'aménagement et au développement durable du territoire, du 27 juin 1999.

³⁵ Une politique active de la région Poitou-Charentes avait déjà conduit à une couverture quasi-exhaustive de son territoire par les « pays Pasqua ». Le pays Marennes-Oléron avait ainsi déjà fait l'objet d'une reconnaissance au titre de la loi Pasqua de 1995.

incitées à prendre part aux réflexions. Une cellule régionale (Ifrée-ADEME) accompagnera les participants par une offre pédagogique (temps de formation) et méthodologique (proposition de démarches de travail).

Au printemps 2000, les porteurs régionaux de l'expérimentation identifient des territoires susceptibles d'y participer et prennent contact avec les élus locaux pour présenter l'opération. Ces contacts débouchent en décembre 2000 sur la signature d'une convention avec les quatre territoires retenus (un par département), dont Marennes Oléron.

On trouvera ci-après en encadré une chronologie du déroulement de l'expérimentation sur Marennes Oléron, qui permet d'avoir une vue d'ensemble de la démarche.

Chronologie de l'expérimentation DRS à Marennes Oléron

- Printemps 2000 : recherche par l'Ifrée et l'Ademe des quatre sites de l'expérimentation ; présentation du dispositif aux élus locaux de Marennes et d'Oléron, puis aux acteurs socioprofessionnels et associatifs.
- Décembre 2000 : le pays Marennes Oléron signe un protocole d'accord avec l'Etat, la Région, l'ADEME et l'Ifrée-ORE pour la mise en œuvre d'une expérimentation de “ *Développement Responsable et Solidaire* ”.
- Janvier 2001 : recrutement de l'animateur DRS.
- Mai - septembre 2001 : formation d'un premier groupe d'animateurs-auditeurs (d'une vingtaine de personnes), sur la base des contacts noués lors des premières réunions de présentation du projet, à l'automne 2000.
- Juin 2001 : Lancement de la consultation publique, intitulée “ Parole publique ” (environ 2500 questionnaires ont été remplis).
- Septembre - décembre 2001 : présentation des résultats de la consultation publique aux quinze Conseils Municipaux du pays.
- Décembre 2001 – janvier 2002 : programmation de sept réunions publiques pour présenter les résultats de la consultation à la population locale (au total environ 300 personnes ont assisté à ces réunions). Les participants sont invités à s'engager dans les groupes thématiques qui seront mis en place ultérieurement.
- Avril - mai 2002 : Formation des groupes de travail thématiques (environ une centaine de personnes s'y sont inscrites). Pendant plus d'un an, à raison d'une réunion par mois, les groupes se sont employés à formuler un diagnostic territorial, des enjeux et des orientations d'action.
- Janvier 2003 : le conseil de développement voit le jour de façon informelle. Ses membres initiaux sont issus des groupes thématiques. Il est officiellement reconnu comme association selon la loi de 1901 depuis fin septembre 2003.
- Mai - septembre 2003: restitution des travaux des groupes de travail auprès du conseil de développement.
- Septembre - décembre 2003 : rédaction de la charte de développement durable. Un groupe composé d'élus volontaires des deux communautés de communes et de membres du conseil de développement, au total une quinzaine de personnes (qui n'étaient pas toujours présentes) est chargé de la rédaction de la charte.
- Janvier 2004 : la charte est adoptée par les deux communautés de communes du pays Marennes Oléron.

- Depuis mars 2004 : définition du programme d'actions 2004-2006 qui doit faire l'objet d'un contrat avec le Conseil régional.
- Automne 2004 : réunions publiques de présentation de la charte. Participation très faible.

2. Le contexte de lancement de l'expérimentation à Marennes Oléron

En avril 2000, les organisateurs régionaux de l'expérimentation DRS étaient venus la présenter au conseil communautaire de l'île d'Oléron pour, le cas échéant, susciter la candidature du pays Marennes Oléron. L'accueil a été pour le moins froid et l'écoute des élus locaux présents a été faible. Pour les organisateurs, il était important que les élus locaux prennent l'engagement de respecter le principe d'une approche participative en toute connaissance de cause. Aussi, à l'issue de cette réunion, les membres de la cellule régionale d'animation partageaient le sentiment que ce n'était pas sur ce territoire que l'expérimentation pourrait se faire, même si la présentation du projet à l'assemblée de la communauté de communes du Bassin de Marennes avait donné lieu à un débat jugé plutôt intéressant et qui a pu porter sur le fond du projet.

Il convient de remarquer également que l'expérimentation DRS véhiculait des notions qui ne paraissent pas avoir été complètement assimilées par les élus locaux. Le pays lui-même n'a vu le jour qu'afin de s'inscrire dans la politique régionale, sans que la plupart des élus n'en comprennent les raisons d'être. Nombre d'entre eux se posaient la question de savoir s'il serait au-dessus, à côté ou au-dessous des communautés de communes existantes et ce qu'il pourrait apporter de plus qu'elles. Notons que les deux communautés de communes en question n'existent que depuis 1996.

Lorsque le projet a été débattu, le 7 juin 2000, au sein de l'assemblée de la communauté de communes de l'île d'Oléron, le président est resté vague dans son propos, en évitant de prendre position sur la question. Selon lui, il s'agissait d'expérimenter *“ la mise en place d'un projet commun entre élus et associations, tant dans sa préparation que dans sa réalisation. ”*³⁶ Un des élus hostiles à l'expérimentation DRS a qualifié le projet de *“ bourrage de crâne ”*. En revanche, un des élus favorables au projet a argumenté sa position en disant que *“ cette pratique permet de développer un projet avec la participation des associations (...) ”* et a regretté que certains élus méconnaissent le fait que les associations *“ jouent un rôle essentiel dans la vie locale et [que] on ne peut pas les rejeter ”*. Un troisième élu, partagé entre ces deux positions, a déclaré que *“ rien ne pressait, qu'il fallait prendre son temps ”*. D'après le compte rendu de la réunion livré par le journal Sud-Ouest : *“ d'autres élus ont éprouvé un certain malaise devant cette initiative en exprimant des craintes sur leurs prérogatives de décideurs et leur doute sur la capacité des associations à prendre leurs responsabilités ”*.³⁷ A la lecture de ces fragments du discours politique local, on constate que le projet a été discuté sous un angle particulier, qui est celui du contexte local, à savoir la relation tendue, voire conflictuelle, entre des associations et les pouvoirs politiques locaux. Cependant, dès le mois de mai 2000, il avait été créé, à l'initiative du groupe local ATTAC de Marennes Oléron, un collectif d'associations appelé CADDOM (collectif d'associations pour le développement durable à Oléron et Marennes), en vue d'exercer une pression sur les pouvoirs politiques locaux en faveur de la candidature du pays Marennes Oléron pour accueillir l'expérimentation sur son territoire. Le collectif s'est adressé aux élus locaux, au

³⁶Compte rendu de la réunion dans le journal Sud-Ouest du 9 juin 2000.

³⁷Ibid.

député, aux conseillers généraux et régionaux, aux organisateurs de l'expérimentation, mais aussi au public par l'intermédiaire du journal Sud-Ouest. En faisant explicitement référence, dans son discours, aux notions de développement durable et de démocratie participative, le collectif se les est appropriées pour se positionner sur le plan local comme " interlocuteur responsable et solidaire " des pouvoirs politiques.

En automne 2000, à la suite de la communauté de communes du Bassin de Marennes, celle de l'île d'Oléron émettait finalement un avis favorable au projet DRS, et le pays Marennes Oléron était retenu comme un des quatre territoires en expérimentation.

Il est difficile de savoir si l'intervention du milieu associatif a été décisive dans la formulation de cet avis favorable. Quoi qu'il en soit, on peut noter que le projet a été accueilli avec de fortes réticences de la part des élus locaux, qui doutaient de pouvoir composer avec ceux qui leur paraissaient être animés par un souci intransigeant de défense de l'environnement. Par ailleurs, l'absence de dialogue avec le milieu associatif est attribuée par certains élus locaux à ce que dans les associations se retrouveraient des gens " *aigris* " d'avoir essuyé des échecs répétés aux élections municipales, et qui de ce fait se montreraient non seulement rétifs au dialogue, mais en plus seraient en " *opposition systématique* " vis-à-vis d'eux.

En même temps, cette attitude à la fois dilatoire et hésitante des pouvoirs locaux devant le projet DRS ne faisait qu'alimenter les interrogations des acteurs associatifs sur la volonté des élus de modifier leurs pratiques habituelles de prise de décision et d'action. Ainsi, dès le début de l'expérimentation, certains d'entre eux disaient craindre d'être " *manipulés* ", tandis que d'autres exprimaient des doutes quant à la sincérité des intentions des élus locaux et quant à leur volonté de " *jouer le jeu jusqu'au bout* ".

Ce climat de méfiance réciproque trouvait à se nourrir dans un certain nombre de situations conflictuelles toujours présentes à l'esprit des uns et des autres. Elles sont évoquées au cours de l'expérimentation DRS à chaque fois que l'attitude des uns ou des autres semblaient corroborer la suspicion réciproque. Par exemple, sur le plan environnemental, l'association " Nature Environnement 17 ", affiliée à France Nature Environnement (FNE), a souvent mis en cause l'action des pouvoirs publics locaux. Elle est intervenue à chaque fois qu'elle avait considéré qu'il y avait une " *infraction à la nature* ", en particulier dans les zones de marais et dans les Zones naturelles d'intérêt écologique floral et faunistique (ZNIEFF). De fait, elle a eu plusieurs fois recours au tribunal administratif (par exemple, contre le projet d'agrandissement d'un camping de la commune de Saint-Pierre ; contre le projet de modification du PLU de la commune de Dolus, qui porterait atteinte au milieu naturel des marais ; contre un projet de construction d'une résidence hôtelière de l'entreprise " Pierre et Vacances " sur la commune de Grand-Village...).

Autre exemple de situation conflictuelle, la politique culturelle locale. Dans ce domaine, au cours des années 80, il y aurait eu localement un " bouillonnement culturel " porté par les pouvoirs politiques et qui se serait interrompu vers le milieu des années 90, suite à un changement de majorités municipales. La méfiance des acteurs du milieu culturel vis-à-vis des élus locaux se nourrissait ainsi du reproche qui était fait à ces derniers de s'être désengagés vis-à-vis de l'action culturelle et d'avoir parallèlement favorisé le clientélisme. Le dialogue entre les acteurs locaux ayant été interrompu, un " festival de cuivres ", voulu et organisé par quelques élus locaux en 1999, a fait l'objet d'un boycott de la part de plusieurs associations et a été qualifié de " fiasco ".

Enfin, dernier exemple du climat local de défiance, l'échec du groupe associatif " Terre et Mer ", impliqué dans le développement local en milieu maritime, dans des années 90, et qui s'est vu retirer l'agrément régional suite à une erreur de gestion dans des dossiers de financements européens, est toujours mis sur le compte de l'incurie des pouvoirs politiques

locaux. Des projets n'ont pas pu trouver les financements publics nécessaires à leur développement et le groupe a dû disparaître.

On observe donc que l'expérimentation DRS a été entreprise à Marennes Oléron dans un climat de méfiance réciproque et d'absence de dialogue entre les acteurs locaux. Du côté d'au moins une partie des élus locaux on se disait sceptique quant à la capacité des associations à se montrer "responsables". Et du côté d'une partie de la « société civile » il transparaissait une attitude de suspicion vis-à-vis des pouvoirs locaux ; on était peu confiant dans leur capacité à changer leurs pratiques d'action. On peut par conséquent supposer que l'expérimentation ait revêtu un aspect de mise en épreuve pour les uns et pour les autres, entraînant de part et d'autre une surveillance mutuelle des faits et gestes de chacun.

3. Le déroulement de l'expérimentation DRS à Marennes Oléron

Pour l'essentiel, l'expérimentation DRS reposait sur un dispositif à divers étages, déployé progressivement au fur et à mesure de l'avancement de la démarche. Un groupe d'animation régional, composé des trois membres de la cellule régionale DRS et des quatre animateurs de terrain (un pour chaque pays participant à l'opération), assurait le pilotage d'ensemble de l'opération au niveau régional. Localement, une première phase de sensibilisation et de recueil d'information s'appuyait sur une vaste enquête par questionnaire. Un groupe d'animateurs-auditeurs était constitué en parallèle pour compléter cette enquête, et notamment essayer de faire remonter de l'information provenant d'acteurs n'ayant pas répondu au questionnaire ou ne participant pas aux réunions publiques. Cette première phase de sensibilisation a débouché sur la constitution de groupes de travail thématiques, chargés d'établir un état des lieux et de formuler des propositions pour la charte. A l'issue de cette réflexion, le conseil de développement proprement dit a été constitué, pour prendre en charge la rédaction finale et le portage de la charte.

a) Le questionnaire « Parole publique »

La plupart des participants ont pris connaissance de l'expérimentation DRS pendant la phase de la consultation de la population locale par questionnaire, durant l'été 2001. Ce questionnaire, intitulé « Parole publique » – appellation par laquelle la plupart des acteurs désigneront par la suite l'ensemble de l'expérimentation –, a été distribué dans les boîtes aux lettres de tous les foyers du pays et était également diffusé dans les lieux publics (mairies, cinéma...).

Les organisateurs de l'opération ont souhaité accompagner le questionnaire d'un document de présentation qui explique et justifie la démarche dans son ensemble. Mais pour les destinataires de cet envoi, répondre au questionnaire semble avoir plutôt été un acte isolé qui n'était pas nécessairement rattaché à un processus long qui ne venait que de commencer.

La base du questionnaire (et du document d'accompagnement) a été élaborée par l'équipe d'animation régionale. Ces documents ont été ensuite déclinés dans chacun des quatre territoires participants, pour prendre en compte sa situation spécifique. Ce travail d'adaptation a été réalisé par l'animateur DRS et les personnes suivant la formation d'animateurs-auditeurs.

Quelque 2500 questionnaires ont été renvoyés sur le pays Marennes-Oleron, soit un pourcentage important de la population du pays³⁸. Par la suite, environ 300 personnes, se sont déplacées lors des réunions publiques de restitution des résultats de l'enquête. A l'occasion de ces réunions, un appel a été lancé aux volontaires pour participer aux groupes de travail chargés de proposer les orientations de la future charte de développement durable³⁹.

b) La formation d'animateurs-auditeurs

La cellule régionale DRS a mis en place une formation d'animateurs-auditeurs dès le printemps 2001. Le but était à l'origine de former des acteurs qui soient à l'écoute de la population, c'est-à-dire capables d'entendre, de synthétiser et de restituer ce que leurs collègues, leurs voisins, leurs amis, etc. pensent et proposent en matière de développement durable du territoire. À Marennes Oléron, une quarantaine de personnes, en deux groupes successifs, ont suivi la formation proposée. Un seul groupe était prévu à l'origine, mais l'intérêt croissant des acteurs locaux pour la démarche a conduit à en former un deuxième, quelques mois après le premier.

Les membres du premier groupe d'animateurs-auditeurs ont été recrutés par l'animateur DRS parmi les élus locaux, les associations, et d'une manière générale parmi les acteurs locaux plus ou moins connus et reconnus. Le deuxième groupe s'est plutôt formé sur la base du volontariat. Des animateurs-auditeurs ont notamment été recrutés à la fin des réunions publiques. Si rien ne permet d'affirmer que l'animateur DRS a cherché à recruter des personnes qui étaient déjà dans une démarche active et qui avaient une certaine expérience de la vie publique locale, on observe néanmoins que ceux qui sont considérés comme des " *activistes* " ont persévéré, alors que, par exemple, les syndicalistes professionnels se sont retirés au cours de la formation.

La formation des animateurs-auditeurs a été assurée par des professionnels (des consultants des cabinets ADES et d'Ariane Développement). Elle a duré pendant environ une année, à raison d'une séance de plusieurs heures par mois. Il s'agissait de mener une réflexion sur ce qu'est un projet, comment le construire, sur le développement local, sur la notion de développement durable, d'expliquer la loi Voynet, de présenter les concepts associés à l'expérimentation DRS ainsi que ses objectifs, d'apprendre à parler en public, à animer une réunion, à faciliter l'expression orale des participants et à rédiger des comptes rendus.

Nombreux sont ceux qui ont eu du mal à suivre la formation, certains l'ayant vécue comme une " *remise en cause intellectuelle* ", d'autant que le niveau de langage employé n'était pas celui du milieu dans lequel ils vivent. Très vite, certains ont eu l'impression de former un groupe en quelque sorte " *marginal* ", en ce sens qu'ils ne se sentaient pas soutenus par les élus locaux. Beaucoup ont abandonné ; les groupes d'environ une vingtaine de personnes au départ ont fini à huit ou à dix.

Initialement, la formation avait pour objectif de permettre le recueil de données qualitatives, en particulier auprès de ceux qui risquaient de passer à côté de la consultation publique. Ainsi,

³⁸ Les organisateurs considèrent qu'environ un foyer sur quatre a renvoyé le questionnaire. Il faut noter que les réponses émanent aussi bien des résidents permanents que secondaires.

³⁹ Le questionnaire lui-même comportait une rubrique finale permettant aux personnes qui le souhaitaient de signaler leur intérêt et de communiquer leurs coordonnées afin d'être informés des suites de la démarche. Il semble que ces coordonnées n'aient pas été exploitées, par exemple pour formuler une offre de participation ciblée.

quelques animateurs-auditeurs, à l'échelle de leur cercle de connaissances, de leur entourage, de leur commune, et selon leur sensibilité, ont formé des groupes appelés “ *groupes de parole* ”. On mentionne la création de trois de ces groupes, dont un a disparu sans laisser de traces. Les deux autres se sont ouverts à de nouveaux arrivants pour se transformer ultérieurement en groupes de travail thématiques (appelés aussi parfois “ *groupes issus de l'expérimentation DRS* ”). La formation de ces premiers “ *groupes de parole* ” est un motif de satisfaction important pour les animateurs-auditeurs qui y sont parvenus, d'autant que cette initiative a eu lieu à un moment où l'expérimentation DRS se résumait au questionnaire qui avait été distribué quelque temps auparavant.

Mais, très vite, devant l'échec relatif des “ *groupes de parole* ”, les animateurs-auditeurs ont vu leur fonction évoluer. Ainsi, dans un premier temps, ils ont été invités à participer à l'animation des réunions publiques d'information sur les résultats du questionnaire. Néanmoins, seuls deux des animateurs-auditeurs se sont sentis à même d'animer ces réunions (ils allaient devenir par la suite la présidente et le vice-président du conseil de développement). Dans un deuxième temps, les animateurs-auditeurs ont pu trouver leur place aux côtés des animateurs professionnels et ont pris en charge les groupes de travail thématiques. Le rôle des animateurs-auditeurs dans ces groupes a été important, dans la mesure où ils ont permis d'éviter que les réunions revêtent un caractère trop technique, ce qui aurait rebuté plus d'un parmi les participants.

c) Les groupes de travail

Les objectifs poursuivis

Les groupes de travail avaient pour premier objectif de créer une dynamique participative, c'est-à-dire de permettre à des acteurs locaux de mener de manière plus ou moins autonome une réflexion sur le développement du territoire. Dans la perspective de l'écriture de la charte de pays, ils devaient ce faisant produire des données qualitatives et quantitatives permettant de caractériser la situation du pays (état des lieux) et d'en déduire les priorités d'action future. Enfin, les groupes de travail visaient à mettre en place un régime représentatif permettant de désigner les membres du collège “ population ” au conseil de développement.

Le matériau travaillé par les groupes provenait pour l'essentiel des préoccupations identifiées au moyen du questionnaire et des commentaires recueillis au cours des réunions publiques d'information, puis de leurs propres débats.

La formation des groupes

L'analyse des résultats du questionnaire, d'une part, et les interventions des participants aux réunions publiques, d'autre part, ont permis de mettre sur pied 6 groupes thématiques.

- Le groupe “ *Culture, Sports et Loisirs* ” a compté au départ entre 20 et 30 personnes.
- Le groupe “ *Equilibrer l'activité touristique et la vie à l'année* ” a fonctionné avec un noyau dur d'une quinzaine de personnes et une dizaine d'autres qui venaient sporadiquement.
- Le groupe “ *Transports, Circulation, Déplacements* ” a compté une dizaine de personnes participant régulièrement.
- Le groupe “ *Qualité et Aménagement du territoire* ” a compté une vingtaine de personnes. C'est un des groupes les plus importants et les plus dynamiques. La plupart des membres du groupe sont aussi des militants d'associations de protection de l'environnement. C'est

d'ailleurs la raison pour laquelle il n'y a pas eu de groupe intitulé " Environnement ", bien que les préoccupations environnementales soient venues en tête des résultats livrés par le questionnaire. Cinq des membres du groupe siègent au conseil de développement.

- Le groupe " *Développement économique et emploi* ", étant donné le très faible nombre de ses membres, a très rapidement fusionné avec le groupe " *Equilibrer l'activité touristique et la vie à l'année* ".
- Enfin, le groupe " *Santé - Social* " a compté entre six et dix personnes, pour la plupart des professionnels de ce secteur d'activité (infirmiers, travailleurs sociaux...).

La tranche d'âge la plus représentée dans les groupes de travail semble être celle des 40-65 ans.

Il est difficile de dire que la démarche DRS a réussi à ouvrir de façon notable la scène publique locale à des personnes qui ne s'exprimaient pas auparavant. La plupart des participants étaient déjà actifs dans le monde associatif ou sur la scène politique locale, ou bien encore s'engageaient dans des démarches collectives dans leur secteur d'activité. A contrario, les jeunes de moins de 30 ans ont été absents de l'ensemble de la démarche. Les quelques séances d'information sur le développement durable organisées au sein des collègues et du " *Lycée de la Mer et du Littoral* ", à l'occasion desquelles l'animateur DRS avait été invité à intervenir, n'ont manifestement pas suffi pour attirer cette classe d'âge. Il apparaît donc nécessaire de réfléchir aux formes d'accompagnement qui permettraient de tenir compte des préoccupations et des modes d'expression de cette catégorie d'acteurs locaux.

Les cas du tourisme et de la culture mis à part, les socioprofessionnels (ostréiculteurs, pêcheurs, agriculteurs...) ont été très peu nombreux à participer aux groupes de travail. Les syndicats patronaux, ouvriers et ceux des professionnels ont été absents aussi. On peut supposer que ces acteurs disposent de leurs propres réseaux d'accès aux décisions publiques qui les concernent (réseaux sectoriels) et ont préféré se tenir à l'écart de l'expérimentation. Il n'en reste pas moins que leur absence pose la question de la mise en œuvre des orientations de la charte, à moins de considérer que les seuls maîtres d'ouvrage concernés par cette charte sont les collectivités locales. Mais, alors, peut-on continuer à parler de stratégie de développement durable ?

Les animateurs professionnels

Les groupes de travail ont fonctionné sous la responsabilité de l'animateur DRS, chargé de la conduite de l'expérimentation. Son employeur est à la fois le pays Marennes Oléron et la cellule régionale DRS, le poste étant financé au titre de l'expérimentation inscrite au CPER 2000-2006. Il était assisté d'autres professionnels, à savoir trois chargés de missions : une " animatrice de pays ", recrutée également début 2001, chargée de la mise en œuvre du contrat de territoire 2000-2003 passé avec la Région, qui a principalement animé le groupe de travail " *Equilibrer l'activité touristique et la vie à l'année* " ; un chargé de mission " *Transports* " ; un chargé de mission " *Culture* ", recruté dans le cadre d'une expérimentation régionale qui se déroulait simultanément avec le projet DRS.

Comme on l'a signalé précédemment, on trouve aux côtés des animateurs professionnels plusieurs animateurs-auditeurs, qui ont joué un rôle déterminant dans le déroulement des débats des groupes de travail.

Les difficultés rencontrées

Les réunions avaient lieu le soir, le plus souvent de 20h30 à 23h30, en semaine, en moyenne une fois par mois, dans des salles publiques (mairies, communautés de communes, salles de

fêtes...), en alternance sur l'île d'Oléron et sur le Bassin de Marennes, ce qui exigeait des participants à la fois une très grande disponibilité et une très grande mobilité.

L'ambiance des réunions est qualifiée de décontractée et de conviviale. Elles étaient organisées sur un ordre du jour établi en commun par un animateur professionnel et des animateurs-auditeurs. Dans les groupes importants les séances se déroulaient souvent en sous-groupes de quatre à six personnes. En fin de séance il y avait généralement, mais pas toujours, une restitution orale du travail fait en sous-groupes. Un compte rendu écrit était systématiquement adressé par l'animateur professionnel à tous les participants inscrits au groupe. Ce compte rendu était généralement rédigé sur la base des notes prises à la fois par l'animateur et par un des participants qui n'était pas nécessairement animateur-auditeur. L'impression générale est que la prise de parole a été libre et équitable. En tout cas on considère que tout a été fait pour que tous les participants puissent s'exprimer. La productivité des débats est globalement jugée satisfaisante. Néanmoins le travail en groupe est jugé très coûteux en temps par la plupart des participants.

Enfin, des démarches de concertation avec des professionnels du tourisme et de la culture se sont déroulées en même temps que l'expérimentation DRS proprement dite et ont quelque peu désorienté de nombreux participants qui n'avaient pas clairement perçu le lien qui les unissait à celle-ci.

Le cas du tourisme

En 2001, parallèlement à l'expérimentation DRS, a été entreprise une “ *étude stratégique de développement touristique* ”. Elle a été confiée à un bureau d'études et a associé des professionnels du tourisme et des élus locaux. Le groupe de travail ainsi formé a compté une trentaine de personnes.

Les structures existantes dans ce secteur d'activité étaient alors “ l'Union des Offices de tourisme ” et la “ Maison du tourisme ”. L'étude a mis en évidence la nécessité d'une structure qui permette aux acteurs locaux du tourisme de travailler ensemble. Mais les élus locaux prenant le contre-pied des recommandations de l'étude ont décidé de créer une “ Régie de promotion touristique ” contrôlée directement par eux. Cette décision a ravivé chez certains acteurs locaux la méfiance qu'ils nourrissaient à l'égard des élus locaux et les a éloignés de la concertation.

Début 2003 a été créé le “ *Club tourisme* ”, qui se veut plus conforme aux conclusions de l'étude stratégique. Il est animé par une chargée de mission recrutée par le Conseil général, et il est ouvert à tous ceux qui de près ou de loin sont concernés par le secteur des activités touristiques. Il réunit une cinquantaine de personnes. La “ Régie de promotion touristique ” et le “ Club tourisme ” sont supposés collaborer.

Parallèlement à ces structures, dans le cadre de l'expérimentation DRS, avait été mis en place le groupe thématique “ *Equilibrer l'activité touristique et la vie à l'année* ” où se sont retrouvés certains de ceux qui avaient déjà participé à la concertation menée avec le bureau d'études, et qui probablement font partie de la “ Régie de promotion touristique ” et/ou du “ Club tourisme ”. Les réunions de travail se sont ainsi multipliées. Enfin, la stratégie définie avec l'aide du bureau d'études a été reprise telle quelle dans la charte de pays, ce qui pose la question de l'articulation de l'expertise professionnelle et du travail produit par des non-spécialistes que sont par définition les habitants.

Le cas du groupe “ Culture ”

Le pays Marennes Oléron a également souhaité accueillir une expérimentation culturelle en parallèle au projet DRS. Il s'agissait d'une démarche pilote en Poitou-Charentes, qui

concernait comme DRS un territoire par département, en vue de définir une stratégie culturelle en concertation avec les acteurs locaux. L'expérimentation culturelle est à l'origine indépendante de la démarche DRS, alors que l'esprit en est très proche et que les deux projets se sont déroulés presque simultanément ; le chargé de mission a été recruté à Marennes Oléron fin mars 2002.

L'articulation des deux démarches s'est faite difficilement. En effet, dans le cadre de l'expérimentation DRS, un "groupe de parole" s'était formé, dès l'automne 2001, à l'initiative de deux animateurs-auditeurs, regroupant un certain nombre d'acteurs associatifs du secteur culturel au sens large du terme. Il s'agissait d'acteurs principalement, sinon exclusivement, de l'île d'Oléron. Ce groupe s'est ouvert aux acteurs associatifs du sport lorsque les groupes thématiques se sont formés après la restitution publique des résultats du questionnaire. Désormais, il s'agissait d'un groupe thématique "Culture - Sport et Loisirs". Depuis sa création, en novembre 2001, le groupe fonctionnait sous l'impulsion des animateurs-auditeurs ; il s'était réuni plusieurs fois et s'était engagé dans une démarche de diagnostic territorial et de définition de priorités d'action en matière culturelle.

L'arrivée du chargé de mission dans le cadre de l'expérimentation culturelle a entraîné plusieurs conséquences. Celui-ci estimant que sa mission ne portait que sur la définition d'une stratégie culturelle, le groupe s'est scindé pour donner lieu à un groupe "Culture" et à un groupe "Sports et Loisirs". Le chargé de mission a imposé un élargissement du groupe – qui s'était formé essentiellement par cooptation – et une nouvelle méthodologie de travail, conduisant à reprendre ce qui avait déjà été entamé et suscitant en cela quelques rancœurs. Notons enfin que la stratégie culturelle constitue un chapitre de la charte de développement durable du pays. Une fois ce résultat obtenu, le groupe "Culture" s'est dissout, et la mise en œuvre de cette stratégie (suivi du volet culturel du contrat de pays) est désormais du ressort du chargé de mission, qui reste étranger au conseil de développement.

d) La mise en place du conseil de développement

La création d'un conseil de développement (CD) était un des objectifs de DRS après 2001, dès lors que le choix avait été fait d'inscrire la démarche dans le cadre légal des pays. La constitution d'un conseil de développement est en effet la seule obligation du pays, dans la phase d'élaboration de sa charte de développement durable, selon la LOADDT.

Dans l'expérimentation DRS, le conseil de développement devait résulter du travail des groupes thématiques. Ceux-ci devaient permettre en effet de repérer – et d'une certaine manière de filtrer – les volontaires, en faisant en sorte que la participation au conseil de développement résulte de l'engagement dans la démarche participative, plutôt qu'elle ne reflète des positions institutionnelles. Deux principes ont été affichés concernant le fonctionnement et l'organisation du conseil de développement, dans chacun des quatre territoires participant à l'expérimentation :

- une répartition en trois collèges paritaires : habitants, élus et personnes qualifiées (milieux socio-professionnel, associatif, socio-culturel) ;
- pas d'élue(s) locaux au poste de président du conseil de développement.

La constitution du conseil de développement

Conformément à ces principes, le conseil de développement de Marennes-Oléron est composé de 36 membres, répartis de manière égale entre élus, habitants et personnes qualifiées, soit 12 membres par collège. Ces personnes ont été initialement nommées, après avoir été désignées au sein de leur groupe de travail pour les représenter au conseil de développement. Notons

que cela a exigé une forme d'arbitrage associant trois ordres de critères : les souhaits de candidature des participants, la pondération (informelle) entre les différents groupes de travail, la répartition dans les trois collèges (en sachant qu'une même personne peut à la fois disposer d'un mandat électif local, exercer des responsabilités associatives ou professionnelles, et bien évidemment se présenter comme un habitant-citoyen⁴⁰...).

En définitive, la participation au conseil de développement repose avant tout sur le volontariat, tempéré par une forme de cooptation (au sein des groupes de travail à l'origine, et désormais au sein du conseil lui-même). Les personnes ayant suivi la formation d'animateurs-auditeurs se sont bien souvent imposées à l'occasion de la désignation des membres du conseil : elles avaient une parfaite maîtrise de la démarche et jouaient déjà un rôle prééminent dans le fonctionnement des groupes de travail. Il ne semble pas que ce mode de constitution ait posé problème ou suscité des conflits.

Depuis sa création, le conseil de développement a été amené à remplacer plusieurs de ses membres, démissionnaires. Ces renouvellements témoignent d'une relative ouverture : un appel est fréquemment lancé aux bonnes volontés et il ne semble pas que des pressions de quelque nature que ce soit limitent l'acceptation des candidatures ; en revanche, le caractère confidentiel de cette instance est en soi un frein, et son fonctionnement par cooptation de fait pourrait autoriser une forme de clôture.

A la différence des conseils de développement mis en place dans les trois autres pays participant à l'expérimentation DRS, le conseil de développement du Pays de Marennes Oléron a souhaité se doter d'une personnalité morale, en prenant le statut d'association selon la loi de 1901. Ses statuts ont été officiellement déposés en septembre 2003. Il s'est également doté d'un règlement intérieur. La relation avec le pays a elle-même fait l'objet d'une formalisation, par la signature en janvier 2004 d'une convention prévoyant les modalités de coopération ainsi que les moyens mis à disposition du conseil par le pays (assistance des chargés de mission du pays et attribution d'une enveloppe financière annuelle de 7000 euros, jusqu'en 2006).

Les missions du conseil de développement

Le conseil de développement s'est vu attribuer les 4 "missions obligatoires" formulées par la loi d'orientation relative à l'aménagement et au développement durable du territoire (LOADDT) :

- participation à l'élaboration de la charte ;
- suivi de la mise en œuvre de la charte (information au moins une fois par an) ;
- contribution à l'évaluation de la mise en œuvre de la charte ;
- consultation sur les questions relatives à l'aménagement et au développement du pays.

De plus, le conseil de développement, qui dispose d'un pouvoir "d'auto-saisine", s'est vu attribuer des missions supplémentaires :

- la formation (de ses membres, des citoyens, des élus) ;
- la communication (liens avec les groupes thématiques ou transversaux et la population) ;
- la participation à l'élaboration du programme d'actions.

Le conseil de développement se réunit environ une fois par mois, alternativement entre les salles intercommunales du bassin de Marennes et de l'île d'Oléron.

Les ordres du jour sont préparés par le groupe de coordination (le bureau, élu par le conseil de développement) en relation avec l'animateur DRS.

⁴⁰ A moins de considérer que la catégorie « habitant » est exclusivement réservée à des personnes n'ayant aucune autre activité civique, professionnelle ou associative, ce qui évidemment n'a pas été le cas.

D'une façon générale, les séquences de travail sont organisées en plénière, mais très souvent en cours de séance des petits groupes de travail se forment pour approfondir tel ou tel point. Les "animateurs-auditeurs" assurent le plus souvent l'animation, tandis que le conseil continue de bénéficier de l'appui de l'animateur de pays ainsi que de la cellule DRS (outils méthodologiques, formations,...).

e) La charte de développement durable : la validation politique comme consécration du travail collectif

La charte de développement durable est le résultat du travail réalisé collectivement, au cours de la démarche DRS. Elle détermine la stratégie du pays à 10 ans en matière de développement durable, en énonçant des orientations et des priorités pour l'action. Elle forme la base du contrat de pays qui peut être signé avec l'Etat, la Région et le Département. Ce faisant, elle marque le basculement de la démarche d'une sphère participative autonome à l'inscription dans les dispositifs institutionnels, donc dans les calendriers – et les considérants – politiques.

La rédaction finale de la charte de développement durable du pays de Marennes Oléron s'est déroulée d'octobre à décembre 2003, l'échéance étant fixée à janvier 2004 pour pouvoir établir un contrat de pays triennal 2004-2006 avec la région Poitou-Charentes (en prolongement du précédent contrat 2000-2003). Ce calendrier contraint n'avait pas été réellement anticipé par les participants, ni par les animateurs. Outre le souci de continuité des financements régionaux, on peut penser que l'approche des élections régionales, tenues en mars 2004, motivait largement la volonté de la région de signer le contrat début 2004. Cette échéance a conduit à presser le mouvement, ce qui a heurté certains participants aux groupes de travail, considérant que le temps devait être laissé à la maturation du projet.

Une production collective ?

Un groupe spécifique (qualifié de commission mixte), composé de représentants du conseil de développement et du conseil de pays (lui-même formé de délégués des deux communautés de communes associées), a été créé pour écrire cette charte, à partir des synthèses des différents groupes thématiques. Cette instance, qui n'avait pas été envisagée au préalable, a semble-t-il paru nécessaire pour garantir l'approbation par les élus du document final⁴¹. Cette instance a continué à travailler par la suite, pour élaborer les conventions de fonctionnement et de partenariat entre le pays et le conseil de développement, ainsi que les fiches d'action à inscrire au contrat de pays.

La charte est au final présentée comme une production réellement collective par les animateurs de la démarche :

*“ Ce n'est pas uniquement un document de technicien produit dans un bureau avec l'appui d'un groupe d'experts ou de consultants. Il s'agit plutôt de l'assemblage du travail de plus de 100 personnes rassemblées en groupes thématiques, des priorités de l'ensemble des élus communautaires, des convergences entre tous ces acteurs. La charte du Pays Marennes-Oléron est avant tout un recueil de préoccupations étayé par des chiffres et de la cartographie. ”*⁴²

⁴¹ Ce qui soulève quelques questions quant au degré de responsabilité et aux marges de manœuvre effectives du conseil de développement, mais aussi quant au rôle des élus présents au sein même du conseil de développement.

⁴² In Charte de Développement Durable du Pays Marennes Oléron, p 2, Janvier 2004

De fait, le style d'écriture du document est resté fidèle à la production des groupes de travail, ce qui le distingue dans la forme des diagnostics habituellement réalisés par les professionnels – même si, sur le fond, le contenu reste relativement classique et attendu. Cette production collective semble susciter l'adhésion chez l'ensemble des participants, chacun voyant dans le texte final le travail issu des groupes thématiques. Les participants jugent, qui plus est, le document de bonne qualité, si bien que la satisfaction domine, venant récompenser un travail de plusieurs années.

Une validation politique ?

Le texte final de la charte a été validé en décembre 2003 par une réunion informelle avec les élus, puis par une délibération formelle en conseil communautaire.⁴³ Compte tenu de la méfiance initiale, cette validation politique a tout de même surpris. La démarche a été en quelque sorte poussée jusqu'au bout, alors que certains ne pensaient pas que les élus “ *iraient si loin, qu'ils joueraient le jeu,* ” pour reprendre les expressions communes à plusieurs participants.

“ Vous arrivez avec quelque chose de complexe, d'innovant, et pour lequel les élus peuvent penser que leur pouvoir va être remis en question, et puis, il faut l'avouer, ici, je pense que les élus ont vraiment accepté ce projet par défaut, c'était pas dans leur logique, je pense pas que quand ils m'ont employé, je pense pas qu'ils pensaient qu'ils iraient aussi loin, qu'ils aient accepté la charte, qu'ils aient signé les conventions, je vous assure, j'en étais abasourdi, quel pas par rapport à un territoire où on ne se parlait plus. Ça peut paraître pas grand chose, mais si on faisait une évaluation ante ex post on verrait qu'il y a des choses. ” (DRS-ex-animateur-49)

Cet enthousiasme est toutefois à minorer puisque des réserves sont émises par les participants eux-mêmes : certains jugent la charte très générale et donc difficile à concrétiser. Enfin, l'aboutissement du processus d'élaboration du document laisse ouverte la question de sa portée pratique et de son appropriation réelle par les élus locaux, qui se sont relativement peu impliqués dans son élaboration. A ceci s'ajoute l'absence de réel débat sur le développement durable lors de la rédaction finale, et par conséquent les doutes de certains participants sur la pertinence et le fondement de cette charte de développement durable...

4. L'héritage de DRS : des reconfigurations de portée incertaine

L'expérimentation Développement responsable et solidaire a atteint à Marennes Oléron ses objectifs formels : mise en œuvre d'une méthode participative d'élaboration d'un projet de développement durable, constitution d'un conseil de développement, rédaction et approbation d'une charte de développement durable du pays. Les gels de crédits sur le budget de l'Etat, ainsi que le changement de majorité survenu lors des élections régionales de 2004 ont conduit au ralentissement de l'activité de la cellule régionale de soutien, dont la mission s'achève en septembre 2005. Le dispositif local devra dès lors vivre sur sa lancée, de ses propres forces et de sa propre dynamique. De ce point de vue, de nombreuses incertitudes pèsent sur la portée et la pérennité des changements induits par l'expérimentation.

⁴³ La validation finale de la charte revient à l'Etat, un arrêté préfectoral devant approuver le document, reconnaître le périmètre du pays et ouvrir la possibilité de signer le contrat de pays avec l'Etat.

a) Le contenu de la charte, document de référence pour un développement durable ou “ document façade ” ?

Alors que bien entendu les participants à DRS souhaiteraient qu'elle devienne le document de référence en matière de développement durable dans le pays, ils semblent cependant sceptiques sur ses chances d'y parvenir. Les doutes relatifs à l'attitude des élus, considérés comme peu enclins à tenir compte de la charte dans leurs actions, persistent toujours. On attend sa traduction en actions concrètes pour juger et conclure de la réussite éventuelle de la démarche.

D'autres participants lui reprochent des ambitions trop générales et qui surtout ne tiendraient pas compte des réalités financières. Cette dernière position est notamment celle de certains élus : *“ Y'avait quand même 12 personnes élues autour de la table, y'a pas un non élu qui a dit aux élus : mais finalement est-ce que vous avez de l'argent, vous avez des marges de manœuvre, comment on va s'y prendre ? ”* (DRS-élu-conseillergénéral-53). La charte dès lors semble s'apparenter à un catalogue de bonnes intentions, peu réalistes.

De même son contenu trop général fait d'elle un document peu contraignant dans sa mise en œuvre. Ce caractère général était délibéré, afin de ne pas bloquer les projets, mais il apparaît dès lors très facile de dire qu'on a tenu compte de la charte... Qui pourra d'ailleurs établir le contraire, sachant que ce n'est pas un document opposable aux tiers ?

La comparaison avec le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), en cours d'élaboration, est alors intéressante : le SCOT aura valeur juridique contraignante, et il lui est d'ores et déjà accordé plus de poids dans la stratégie de développement du pays. Or, l'articulation entre les deux démarches n'a pas été confiée au conseil de développement, totalement laissé à l'écart de la procédure. Les méthodes d'élaboration du SCOT, discuté uniquement entre élus et techniciens, lui confèrent, de fait, un caractère plus sérieux, moins amateuriste que la charte.

Dès lors, c'est peut-être au conseil de développement de s'imposer et d'imposer la charte comme outil de développement et référent pour l'action, mais des interrogations en interne pèsent sur sa capacité à exister sur la scène politique locale.

b) Le conseil de développement, un organe “ invisible ” dans la vie locale

Plusieurs participants envisagent le conseil de développement comme une passerelle entre la société civile (la population, les acteurs...) et le monde politique : *“ Pour moi, le rôle du conseil de développement c'est d'être associé à la réflexion beaucoup plus en amont, sur la taille des financements etc. et de faire le retour vers la population ; pour moi, le conseil de développement doit faire ce travail qui n'a jamais été fait. Informer la population de ce qui se passe dans la sphère exécutive ”* (DRS-asso-collègpopulation-45). Le conseil de développement découle des groupes de travail, et est pourrait-on dire, l'organe suprême chargé d'être un relais pour ces groupes thématiques, par la relation privilégiée qu'il devrait entretenir avec le conseil de pays.

Or, ce conseil de développement semble souffrir d'un manque d'identification évident. Si le taux de retour du questionnaire, premier outil de DRS, a été très satisfaisant, on ne peut nier que DRS n'est au total qu'un épiphénomène sur le territoire ; les personnes qui connaissent l'existence de cette démarche et ont pu l'approcher sont largement minoritaires⁴⁴. De plus,

⁴⁴ En revanche, la démarche est probablement connue, même si ce n'est que de façon superficielle, de la plupart des acteurs institutionnels du territoire (élus, responsables socioprofessionnels et associatifs actifs).

depuis le début de DRS, nombreuses sont les personnes à être sorties du processus de participation, par déception, lassitude ou épuisement.

On se retrouve donc aujourd'hui face à un effet entonnoir, c'est-à-dire avec une poignée de personnes informées de l'existence de la démarche de développement durable, et un conseil de développement résultant de filtres successifs : 2500 répondants au questionnaire, 300 participants aux réunions de présentation des résultats, 100 membres des groupes de travail, 32 membres du conseil de développement... Les réunions de présentation de la charte, à l'automne 2004, ont témoigné de cette érosion, la participation y étant particulièrement faible.⁴⁵

Il ressort de plusieurs entretiens menés avec les acteurs locaux que le conseil de développement manque de visibilité pour la société civile et pour le monde politico-administratif local. Cette discrétion ou cette méconnaissance pose question quant à la légitimité du conseil de développement et à son rôle d'animation des débats locaux ; comment pourrait-il être interpellé, et interpellé à son tour les autres institutions, les différents acteurs, s'il n'est pas connu et reconnu ? Ce manque de visibilité extérieure pourrait être comblé par une communication plus active et mieux conçue, et le conseil de développement semble s'y atteler, mais il est à craindre que le problème soit plus complexe qu'un simple manque de communication.

DRS a été organisé sous forme de structures gigognes ou enchevêtrées : des groupes d'animateurs-auditeurs (AA), des groupes de parole, des groupes thématiques, des sous-groupes au sein des groupes thématiques, un conseil de développement, une commission mixte au sein du conseil de développement... Cette organisation rend la démarche peu lisible, que ce soit pour les participants, leurs partenaires ou les observateurs...

A tout ceci s'ajoutent des dimensions géo-administratives nouvelles dont il faut désormais tenir compte pour agir, et dont l'intégration dans les mentalités locales pose problème (communautés de communes, pays...).

Cette complexification d'une démarche déjà peu relayée rend quasiment impossible l'appropriation par l'habitant lambda.

c) Une structure au rôle confus

Si l'on s'intéresse plus particulièrement au cas du conseil de développement, les mêmes problèmes de lisibilité et de compréhension se posent, y compris pour ses membres. Le conseil de développement, comme toute association, s'est doté de statuts, d'un règlement intérieur et a également rédigé des conventions pour tenter de clarifier ses relations avec le conseil de pays. Selon ces textes, le conseil de développement doit être en mesure de se saisir de toutes les questions concernant le territoire pour émettre un avis, avis qui doit reposer sur des critères de développement durable. Plusieurs acteurs parlent du conseil de développement comme devant être un lieu où s'exercerait une certaine vigilance citoyenne, à l'égard des actions politiques locales. Il apparaît pourtant que, dans la réalité, les membres du conseil de développement aient des difficultés à définir son rôle.

Ainsi, est-ce au conseil de développement de se saisir de questions concernant le territoire (comme l'y autorise son droit de saisine) ou est-ce au conseil de pays de lui soumettre un projet pour recueillir son avis ? Doit-il s'agir d'un va et vient entre ces deux structures ? :*“ Et là, c'était la question fondamentale : Comment on présente les projets ? Est-ce qu'on les passe d'abord au conseil de développement, mais à la limite moi, si je faisais pas partie du pays, je ne connaîtrais pas moi le conseil de développement. Je suis porteur d'un projet, je*

⁴⁵ Sur les trois réunions auxquelles nous avons assisté, une a été annulée, les deux autres comptaient plus de participants actifs de la démarche (membres du conseil de développement, élus, animateurs) que de personnes extérieures venues s'informer de son avancement.

n'ai participé à aucune réunion, je ne sais pas que ça existe. ” (DRS-adjointmaire-collègeélu-37)

Les textes restant assez flous, tout va dépendre de l'acceptation du conseil de développement par le conseil de pays, ou plus exactement du rapport de forces qui va s'opérer dans les mois à venir entre les deux instances.

De même les relations avec les groupes thématiques restent à définir pour que chacun saisisse bien la façon de travailler : les groupes thématiques doivent-ils être pérennisés comme le pensent certains, afin de maintenir un certain échange entre la base citoyenne et le conseil de développement, ou n'étaient-ils voués qu'à faire un diagnostic, le conseil de développement se devant d'être désormais la seule structure où des habitants seraient présents ?

“ Sans les groupes de travail, le conseil de développement n'a pas de raison d'exister. Ça a été créé pour donner la parole aux citoyens. Si, aujourd'hui c'est que des gens autour d'une table qui décident des choses, ça ne ressemble plus à rien. Le conseil de développement ne peut être que le porte-parole des groupes de travail qui vont avoir réfléchi par rapport à la santé, au travail, à la formation. Moi, je suis dans le groupe formation-emploi et tout ça, ça ne peut être que le reflet de ça, si ça ne l'est pas, ce n'est pas la parole citoyenne. ” (DRS-groupedetravail-31)

“ Moi, je leur ai dit “ attention, à ça, gardez le contact avec les groupes thématiques, et j'ai dit à Sandrine, l'expérimentation elle survivra selon la capacité que toi tu auras à relancer ou non les groupes thématiques, mais les relancer, c'est pas les laisser se réunir tout seul, c'est à quoi, ils travaillent, qu'est-ce qu'ils produisent, pourquoi ils se réunissent. Quelle liaison entre le conseil de développement et ces groupes ? (DRS-ex-animateur-49)

“ Mais ces groupes vont évoluer petit à petit. Ils étaient intéressants pour bâtir les diagnostics, mais maintenant on est dans une nouvelle phase. Ils vont pas retravailler sur des diagnostics, donc y'a des groupes qui se sont cassés, comme le mien d'ailleurs, qui est rentré dans un travail plus touristique, et puis y'a des groupes qui continuent, mais qui travaillent à des programmes d'actions maintenant ” (DRS-pdteCD-55).

La plupart des participants attachent ainsi une grande importance au maintien de groupes thématiques ouverts, mais ceux-ci pourraient être amenés à évoluer. Au-delà de son organisation et de son fonctionnement, le conseil de développement doit définir progressivement sa place dans le système local de décision.

Avec l'approbation de la charte, le conseil de développement est à un moment décisif, où il doit trouver un fonctionnement de croisière... Ses membres s'interrogent sur sa capacité à jouer un rôle après la charte : *“ On est à un tournant. On ne sait plus trop où on va, y'a ce qui a été décidé là, et ce qu'on pourrait faire par ailleurs, c'est-à-dire, créer nous même des projets qui partiraient de nous, bon alors, dans quelle direction on va aller, va falloir faire des choix, donc là, on est dans une période où on se dit “ qui sommes nous ? ” maintenant qu'on a écrit la charte, et “ où allons-nous ? ”, bon c'est normal de se poser ces questions, mais faut qu'on fasse une pause, qu'on fasse un temps de débat où on mette les choses à plat, qu'on prenne de nouvelles décisions. ” (DRS-pdteCD-55).*

d) Quelle place pour le conseil de développement dans la vie politique locale ?

Pour interroger la maturité politique du conseil de développement, il peut être intéressant de se placer au niveau du discours politique pour comprendre la façon dont les élus locaux envisagent le rôle du conseil de développement. On peut distinguer deux catégories :

- les élus qui ignorent le conseil de développement, pour lesquels il ne serait qu'une coquille vide, un gadget, qu'on laisse exister sans le craindre, puisque de toute façon la décision finale revient aux élus.

- les élus qui le voient comme un éventuel lieu de contre-pouvoir, et qui de ce fait, en ont peur. Il est intéressant de remarquer qu'on lui prête ici un rôle de contre-pouvoir, rôle qu'il semble incapable d'exercer pour le moment...

Le conseil de développement pourra –t-il ou pourrait-il avoir un quelconque pouvoir ? Le fait de ne pas avoir de pouvoir décisionnaire lui ôte-t-il pour autant tout crédit ? Les membres du conseil sont tout à fait conscients des limites de leur rôle : *“ Comme son nom l'indique ce n'est qu'un conseil ; nous ne sommes donc que les conseillers. On va nous demander conseil et des décisions seront prises ; notre rôle n'est que consultatif. Et on nous le rappelle régulièrement ”* (DRS-asso-groupedetravail-36), mais ils sont également conscients de la place qu'il pourrait occuper si les élus jouent le jeu. Le conseil de développement devrait alors pouvoir bloquer, dans l'idéal, des projets qui ne seraient pas conformes à une certaine idée du développement durable, qui ne seraient pas conformes à l'esprit de la charte et qui donc ne devraient pas être soutenus par le pays.

Le but n'est pas pour tous les membres du conseil d'exercer un contre-pouvoir. La plupart se situent dans une perspective consensuelle de coopération constructive avec les élus. En tout état de cause, le conseil de développement n'est pour l'heure absolument pas perçu par les élus locaux ni par les services communaux ou intercommunaux comme pouvant être un partenaire, un réel conseiller.

Il a certes été consulté par le Président du pays sur le projet de piscine (ou centre aquatique).

D'aucuns interprètent comme une stratégie de la part de certains élus le fait de solliciter le conseil de développement sur des gros projets (déjà ficelés ?) : il s'agirait d'éviter autant que possible le tribunal administratif, en se conciliant les représentants des associations contestataires ou en anticipant leurs objections... On assiste à une volonté de co-responsabilité des risques, mais pour certains acteurs locaux, on rechercherait la caution du conseil de développement plutôt que sa réelle participation : *« Il faudrait qu'on ne discute pas de choses qui ont été décidées ; si ça a été décidé, les gens qui l'ont décidé prennent leurs responsabilités et nous on n'a pas à servir d'alibi, et moi, c'est ça qui me dérange le plus. »* (DRS-collège personnesqualifiées-47)

Ainsi, la consultation (tardive) du conseil de développement sur les gros projets d'équipement ne permet pas de dire que son rôle ait été parfaitement intégré au paysage politique local, ni même qu'on lui accorde une quelconque importance. Il eut été autrement significatif de l'associer à l'élaboration du SCOT !

Le conseil de développement a fait pour l'heure le choix du consensus. Sa présidente incarne un positionnement prudent et conciliant, visant à éviter tout conflit avec les élus, pour se donner le temps justement de se construire, de se doter d'une éventuelle maturité. Il est évident que s'il se positionne trop fortement, il sera évincé. Mais la fragilité actuelle du conseil de développement risque de l'amener à cautionner des projets auxquels il devrait s'opposer, au nom même des principes qu'il a énoncés. Toute la difficulté de son rôle est d'occuper cet espace hybride auprès des collectivités locales, d'y porter un réel débat local, sans se contenter d'entériner les projets des élus ni se complaire dans une posture d'opposition.

Pour l'heure, la jeunesse du conseil de développement ne lui a pas permis de se saisir d'une question importante qui lui assurerait une certaine reconnaissance. Cependant, le conseil de

développement, outre sa contribution à la charte du pays, a deux productions opérationnelles à mettre à son actif :

- sa participation à la définition du contrat de pays,
- et la production d'une grille de critères de développement durable, destinée à permettre l'examen des projets futurs.

Est-ce que cela va être suffisant pour que le conseil de développement soit d'une part, considéré comme un outil d'aide à la décision, au développement, et d'autre part, comme une instance d'autorité morale garantissant les principes du développement durable ?

CHAPITRE III

LES SPECIFICITES DES DEUX AUTRES DISPOSITIFS ETUDIES

Après l'enquête sur la démarche DRS qui a abouti à la constitution du Conseil de Développement du Pays de Marennes Oléron et à la rédaction de la Charte de Développement Durable, nos investigations ont été conduites à Montreuil et plus directement sur l'instance chargée de permettre la participation des habitants à la politique municipale concernant l'environnement. Il s'agit du Conseil Local de l'Environnement, dont on verra comment il a été associé à l'écriture de la charte pour l'environnement.

Nous avons travaillé aussi sur une démarche pilotée officiellement par le Conseil Général de l'Essonne et animée par l'Office National des Forêts, démarche qui a produit la Charte Forestière de Territoire pour la Forêt de Sénart, « nouvel outil de concertation visant à rapprocher les usagers et les riverains de la forêt ».

Les deux dispositifs sont présentés successivement dans ce chapitre.

A. Le Conseil Local de l'Environnement (CLE) et la Charte pour l'Environnement de Montreuil

« Montreuil, ville durable », affiche la page d'accueil du site internet de la ville de Montreuil. Cette commune de la banlieue parisienne rassemble l'ensemble des critères fixés dans le cahier des charges de la recherche.

En effet, on y trouve :

- une annonce politique d'offre de concertation publique avec une politique en matière démocratie participative, la ville de Montreuil partageant avec un certain nombre de commune de la « banlieue rouge » une volonté de se situer parmi l'avant-garde en matière de démocratie locale et participative.
- depuis le début des années quatre-vingt dix la Ville de Montreuil affiche également de manière assez forte et souvent médiatisée une politique en direction de l'amélioration de l'environnement et du cadre de vie et s'est appropriée la thématique du développement durable qui apparaît dans un certain nombre de discours publics ;
- c'est dans cette double perspective que se situe la charte de l'environnement adoptée dès 1994, et en cours de renouvellement; nous verrons que si le statut juridique de cette charte reste problématique, elle a permis non seulement d'obtenir des aides financières de la part de l'Etat tout en constituant le cœur d'un démarche forte d'affichage politique. La recherche dont il est rendu compte ici a pu être menée à une étape significative puisque cette charte était en cours de renouvellement au moment de l'enquête de terrain ; ceci nous a permis d'analyser les représentations des acteurs, principalement associatifs, quant au bilan de la charte actuelle, et d'observer les positions, principes, et arguments justifiant les prises de position sur le projet en cours.
- un des autres éléments justifiant le choix de ce site réside dans le fait que l'on dispose d'un recul suffisant pour comprendre les processus d'engagement sur une durée suffisante pour en tirer des conclusions, en s'appuyant sur la réflexivité des acteurs et leur propre analyse des dys/fonctionnements de la charte et de leur place dans ce processus.
- enfin, le principal point d'où nous situons la recherche est l'instance chargée de permettre la participation des habitants à la politique municipale menée autour de l'environnement.

Il s'agit du Conseil Local de l'Environnement.

Par rapport aux deux autres sites étudiés qui impliquaient différentes collectivités locales en retenant l'échelon d'un « pays » ou d'un massif forestier, l'échelon territorial est ici plus réduit puisque c'est celui d'une commune, qui présente en outre la spécificité d'être une commune importante de l'agglomération parisienne, élément de ce qui est qualifié de « banlieue rouge ». La charte et la démarche en faveur du développement durable doivent donc être appréhendées dans le cadre d'une politique publique locale en matière d'environnement et de développement durable, celle de la commune de Montreuil. Cette politique s'articule de façon plus ou moins claire avec la politique que la municipalité met en avant en faveur de la participation des habitants. Nous commencerons par présenter les principales caractéristiques de cette démarche participative, et du contexte montreuillois, avant de nous intéresser plus spécifiquement au Conseil Local de l'Environnement et à la Charte du même nom.

1. La politique de démocratie participative à Montreuil

A Montreuil, la démarche participative est présentée par la municipalité comme une véritable politique publique locale, l'offre de participation directe faite aux habitants était un élément du programme politique que les candidats aux responsabilités municipales ont soumis aux électeurs. L'ensemble de ces engagements figure dans un petit document intitulé charte « Montreuil solidaire, la ville ensemble », et disponible dans tous les bâtiments municipaux. Cette charte fixe 3 objectifs principaux :

- une ville solidaire ;
- agir pour un meilleur cadre de vie et un développement durable ;
- agir pour une démocratie locale et municipale participative.

Le site internet de la ville insiste également sur cet aspect. Sont évoqués « de nombreux moyens très divers » qui « sont mis en place par la ville pour établir une véritable démocratie participative ».

Outre le CLE et les conseils de quartier, sont mentionnées les concertations avec les habitants, notamment en 2004 sur le PLU et la nouvelle charte environnement, et les enquêtes publiques.

En dehors de ces dispositifs plus ou moins institutionnalisés, sont également cités :

- la conférence du maire qui permet un dialogue direct avec les habitants
- les assises de la citoyenneté (tous les deux ans)
- les assises de la jeunesse
- la fête des associations
- les repas de quartier

La prise en compte de cette exigence en faveur d'une démocratie participative a commencé à se concrétiser par la mise en place du conseil des associations, du conseil local de l'environnement, des conseils de quartier, le conseil consultatif de la vie locale, du conseil des résidents étrangers.

Ces structures fonctionnent avec le souci affiché de réaliser l'égalité des droits et une meilleure intégration de tous les habitants permettant à chacun de prendre pleinement sa place dans la cité. Un élu est mandaté dans chaque quartier, pour favoriser le règlement rapide et concerté des problèmes quotidiens, et améliorer le dialogue et l'information. Les assises locales de la citoyenneté, organisées tous les deux ans, sont l'occasion d'une évaluation et d'un bilan critique de l'action du Conseil municipal et des pratiques nouvelles développées avec tous les acteurs de la vie locale.

D'autres outils de démocratie participative sont présents sur Montreuil et peuvent être mentionnés mais ils ne sont pas présentés comme liés à la démarche « développement durable » de la ville.

Il s'agit en particulier de la direction « Citoyenneté DSU (Développement Social Urbain) (DSU) qui a pour mission d'agir pour dynamiser la vie sociale, favoriser la citoyenneté locale et lutter contre l'exclusion. Le Conseil Consultatif de la Vie Locale (CCVL) est une instance chargée de coordonner l'activité des quartiers. Il est composé de représentants de chaque quartier ainsi que d'acteurs de la vie locale souhaitant être associés à la vie de la commune.

Le Pôle d'Information et de Citoyenneté est un lieu au cœur de l'hôtel de ville où « il s'agit de répondre aux besoins en information de la population pour une participation citoyenne ». On y trouve des données précises sur les dossiers et les projets de la Ville, on peut s'y exprimer.

Le Pôle d'Information Multi-Services est un lieu d'accueil et d'information pour simplifier les contacts avec les services municipaux et autres services publics. Implanté dans un quartier excentré, il permet d'effectuer sur place certaines démarches (état civil, inscriptions scolaires...) et d'avoir des informations précises concernant différentes administrations (ANPE, La Poste, EDF)

La Maison des Associations et le Conseil des Associations encouragent la vie associative existant sur des thèmes à valeurs républicaines, en lien avec les services et l'ensemble des structures de la ville dans un engagement d'activité permettant le développement de la citoyenneté.

Le CLE se présente comme un élément de cette politique participative, sa spécificité réside dans sa thématique environnementale.

L'existence d'une politique locale en matière de participation est donc attestée par un ensemble de mesures et d'action présentées publiquement comme relevant d'un programme cohérent ; en ce sens on peut bien parler d'une politique publique municipale en matière de démocratie participative.

2. Le contexte territorial et institutionnel

Quelques éléments sur la ville elle-même permettent de comprendre les démarches impulsées en matière de développement durable et de démocratie participative.

Avec plus de 90 000 habitants, Montreuil est l'une des communes d'Ile de France la plus importante. Les immigrés représentent environ 25% de la population. On trouve en particulier des communautés d'Italiens, d'Espagnols, de Portugais, et de Maliens.

Trois secteurs géographiques sont généralement distingués (Cf. carte en annexe 7) :

- le bas Montreuil
- le centre-ville
- le haut-Montreuil

Il s'agit d'un ancien village à la frontière de Paris, avec une population ouvrière, mais aussi une tradition horticole très spécifique avec la culture des pêches en espalier, le long de murs blanchis à la chaux pour absorber le rayonnement solaire. Il subsiste encore des vestiges de ce patrimoine original dans le secteur dit des Murs à pêches, que la municipalité essaie de valoriser. Comme on le verra, cet effort de valorisation de ce patrimoine oppose la municipalité et un certain nombre d'associations depuis plusieurs années. L'habitat a été construit dans les parcelles rectangulaires de ces murs, surtout dans le centre ville et le haut Montreuil.

Montreuil fait face à une double problématique en terme de mixité : mixité sociale : avec un processus de « gentrification » accentuée ces dernières années, particulièrement marquée. Montreuil fait partie des communes en voie d'embourgeoisement en particulier le bas

Montreuil⁴⁶. La position de la municipalité à l'égard de ce processus qui implique une modification profonde de l'électorat, paraît assez ambivalente, même si le maire fait l'objet d'attaques et de critiques d'opposants selon lesquels il défendrait une vision « boboisante » de sa ville.

Liée à cette mixité sociale, une mixité d'usages du territoire est également souvent évoquée, à laquelle la municipalité semble clairement attachée : activités/habitat/commerces.

La municipalité s'attache à réhabiliter le bâti, en gardant les témoignages de l'architecture industrielle et les vestiges de la tradition horticole. Elle s'efforce de reconvertir des vieilles industries en attirant des activités de pointe dans les filières de l'image et de l'informatique. Mais elle s'est donnée lors des élections municipales de 2001 des objectifs ambitieux en terme de gestion économe, écologique et solidaire du territoire.

La commune semble donc prédisposée en faveur de la mise en œuvre de politiques de développement durable.

La municipalité est communiste. Le maire, Jean-Pierre Brard, effectue actuellement son troisième mandat. Il a été réélu en 2001 avec 38,90 % au premier tour et 42,59% au second ; les Verts sont arrivés en deuxième position lors de cette élection avec 20,17% au premier tour et 28,76% au second (liste Montreuil Ville Ouverte Démocratie et Solidarité au quotidien, menée par Patrick Petitjean). Notons que ces élections marquent une rupture puisque jusqu'ici les Verts avaient une stratégie d'alliance avec l'équipe de Jean-Pierre Brard. Un certain nombre de désaccords (Murs à Pêches, expulsions...) vont entraîner la rupture.

Jean-Pierre Brard effectue également son quatrième mandat de député.

En ce qui concerne le secteur environnemental, on note un milieu associatif assez dynamique mais qui manque d'associations à vocation généraliste : la plupart des associations, que l'on retrouvera d'ailleurs au sein du CLE, peuvent être qualifiée de « spécialistes », ce qui, on le verra va marquer le fonctionnement de cette instance. Citons parmi les principales associations : Montreuil Ville Fleurie ; la Société régionale d'horticulture ; Maîtrisez Votre Energie (MVE) ; Mobicité, filiale de la RATP, qui gère les Taco's ; Vivre à Vélo en Ville (VVV) ; Murs à pêches (MAP) qui agit pour faire connaître ce patrimoine de la ville ; MAPECHE, association plus ou moins concurrente et plus ou moins suscitée par la municipalité dans le cadre du conflit sur les Murs à Pêches ; Montreuil Ecologie (Les Verts).

Plusieurs organisations régionales ou nationales sont également implantées et actives : Les Amis de la Terre ; le CORIF (centre ornithologique d'Ile de France), Max Havelaar (promotion du commerce équitable) – Réseau Action Climat (RAC) ; Eau Vive.

La mise en place d'une politique en matière d'environnement et de cadre de vie, et l'élaboration d'une politique de démocratie locale/participative, semblent s'être faites de manière relativement concomitante. La municipalité élabore en 1992 un Plan Municipal pour l'Environnement. Deux années plus tard, en 1994 est élaborée la première charte de l'environnement en cohérence avec le contrat de ville signé peu avant.

Il convient ici de rappeler brièvement en quoi consiste ce type de document. Les chartes pour l'Environnement sont nées des engagements pris par la France en 1992 lors de la conférence de Rio sur l'environnement et le développement⁴⁷. Instituées par une circulaire

⁴⁶ Elise Palomares, *Les paradoxes de la préférence locale. Engagements collectifs et action publique à l'épreuve de l'ethnisation des rapports sociaux*, Thèse sous la direction de Catherine Quiminal, 2003.

⁴⁷ Sur les chartes pour l'environnement : voir Patrick Le Louarn, « Les chartes de l'environnement, entre décentralisation et déconcentration. Conception et mise en œuvre d'une politique publique de l'Etat », *Revue Juridique de l'Environnement*, 1995, n°1, page 27s. Egalement : Michel Prieur « Plans municipaux et chartes pour l'environnement », *Droit et ville*, 1996, n°41, p. 89-107.

ministérielle du 11 mai 1994 elles sont présentées comme des « programmes partenariaux pour le développement durable des territoires » et succèdent aux Plans Municipaux pour l'Environnement et aux Chartes d'Ecologie Urbaine. La charte pour l'environnement constitue un engagement fort de la collectivité sur des objectifs de qualité environnementale et la réalisation d'un programme d'actions qui répond notamment aux principes et finalités définis par le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable. Il s'agit d'un document contractuel par lequel une collectivité s'engage à l'amélioration de l'environnement et de la qualité de la vie sur son territoire. La signature de l'Etat a trois significations : d'une part l'adhésion aux objectifs énoncés par la collectivité et donc l'engagement de ses services, d'autre part la reconnaissance de la politique de la collectivité en matière d'environnement et enfin un soutien financier à l'ingénierie du projet. La charte doit être le résultat d'un processus d'étude et de concertation avec la population, l'Etat, les partenaires socio-économiques, les établissements publics, les collectivités, les associations, etc. Cette démarche d'étude comporte généralement trois temps forts qui doivent être validés par la DIREN et par la collectivité, après avoir recueilli l'avis du comité de pilotage local : l'étude diagnostic, la détermination des objectifs stratégiques, le plan d'actions. La gestion du dispositif se fait au niveau régional par l'intermédiaire des DIREN. Outre son appui technique, l'Etat apporte son soutien financier à l'élaboration et à la mise en œuvre de la charte en finançant les études préalables (état des lieux, élaboration des stratégies, projet...) et l'évaluation de la charte à hauteur de 50% maximum. Cette politique est inscrite au Contrat de Plan Etat-Région, qui réserve les crédits nécessaires.

Une dizaine de communes de la Région Ile de France se sont ainsi dotées d'une charte pour l'environnement. C'est le cas d'Athis-Mons (Essonne) et d'Issy les Moulineaux dès février 1993, de Saint-Denis-Aubervilliers en 1994, de Longjumeau en février 1995, de Créteil en 1996, de Rambouillet en 1997, et de la Communauté d'agglomération du Val de Bièvre en 1998 (Arcueil, Cachan, Fresnes, L'Haÿ les Roses). La Communauté d'agglomération de Plaine Commune, qui ressemble sept villes (Aubervilliers, Epinay-sur-Seine, l'Ile Saint Denis, Pierrefitte sur Seine, Saint Denis, Stains, Villetaneuse) a par ailleurs le projet de constituer un Plan Communautaire d'Environnement qui pourrait servir de base à un projet d'Agenda 21.

Sur les villes citées, certaines ont déjà élaboré un agenda 21 local qui a pris le relais de la charte (qui elle-même succédait dans la plupart des cas à un Plan Municipal d'Environnement) : c'est le cas d'Athis Mons en 1998, Issy les Moulineaux, Communauté d'Agglomération du Val de Bièvre.

Dès 1992, la Ville de Montreuil impulse l'élaboration de sa Charte d'Ecologie Urbaine et de la Qualité de Vie, en choisissant le bureau d'études IDEAL pour l'accompagner dans sa démarche. L'étude diagnostic de la situation de l'environnement à Montreuil est donc réalisée par IDEAL (et sera terminée en janvier 1993).

Cette même année sont mises en place une direction et une mission de l'environnement, dont la fonction officielle est de prendre en compte la préoccupation de l'environnement dans tous les projets municipaux, de développer la transversalité de l'action locale et des actions de sensibilisation auprès de la population et du personnel communal. La Direction de l'Environnement de la Ville assure le secrétariat et l'animation du Comité de pilotage. En effet, après le diagnostic réalisé par le bureau d'études, la municipalité a entamé une seconde étape consistant à définir les actions à engager dans le cadre de la Charte. Ce travail est réalisé par le comité de pilotage lors de réunions.

Le comité de pilotage de la charte de l'environnement est alors présidé officiellement par le député maire (généralement représenté, cf. « compte rendu comité de pilotage 1993 »

en annexe 8) et composé de représentants du ministère de l'Environnement, de la Direction Régionale de l'Environnement (DIREN), de la Préfecture, d'élus et de techniciens de la ville, de représentants du bureau d'études IDEAL, d'experts invités ponctuellement selon le thème traité, et enfin de représentants d'associations montreuilloises particulièrement sensibles à l'environnement de leur ville (MNLE, UFC, les Verts 93, Ville Fleurie, CSCV).

Les engagements pris sont le fait du comité de pilotage. Les actions retenues sont subventionnées par l'Etat à 50% pour les études et à 30% pour les investissements.

Dans cette première charte, la municipalité s'engage dans un projet pour la ville à la fois social et économique, et insiste sur la démarche participative qui associera les citoyens qui le désirent à l'aménagement de leur cadre de vie, à la lutte contre les gaspillages et les pollutions. C'est dans cette optique que le CLE est mis en place et mentionné par la charte elle-même, afin de pérenniser le travail du comité de pilotage.

Sur la base de cette charte, la municipalité s'est d'abord efforcée d'aménager de nouveaux espaces verts, à revaloriser des micros espaces et à requalifier des terrains en friche. Elle a créé des jardins familiaux dans une zone où subsistent encore de nombreux murs à pêches et a engagé une réflexion pour une revalorisation plus importante de ce patrimoine. Des études ont également été faites en vue d'une meilleure gestion des eaux pluviales.

La municipalité s'est aussi engagée dans une démarche visant à dissuader de recourir à la voiture individuelle en améliorant les transports collectifs. Dans le domaine des déchets, la municipalité a réalisé une déchetterie et introduit une collecte sélective sur toute la ville. Un effort important est fait en matière de pédagogie, en particulier en direction des jeunes et des enfants dans les institutions scolaires. Etaient aussi prévues une Maison de l'Environnement qui serait équipée d'une bibliothèque est d'ordinateurs et où auraient été réunis tous les services de l'environnement.

La démarche mise en œuvre par Montreuil sur la base de sa charte de l'environnement et de son CLE est suffisamment originale et novatrice, pour que l'expérience soit en 2001 recensée sur le site du Ministère de l'Environnement comme exemple de bonnes pratiques « Villes et développement durable ».

Cette charte sera reconduite en 2000 pour une période de deux ans. Puis la municipalité s'engage sur la reconduction du dispositif à travers l'élaboration d'une nouvelle charte. Approuvée dans son principe dès le mois de juillet 2002 par le Bureau Municipal de Montreuil, cette version réactualisée de la charte pour l'environnement tarde à voir le jour. Alors qu'elle devait être adoptée dès 2003, elle n'existe à l'heure où nous écrivons qu'à l'état de propositions et devrait finalement être adoptée dans le cadre du prochain Printemps de l'Environnement de 2006.

Pourquoi cette difficulté à finaliser une nouvelle charte ? Nous allons voir que ce retard peut s'expliquer par plusieurs éléments :

- une difficulté dans la définition du portage de l'élaboration de la nouvelle charte, avec plus précisément une incapacité à faire jouer au CLE le rôle qu'avait joué en son temps le comité de pilotage lors de la rédaction de la précédente charte, en dépit d'une volonté politique affichée de lui confier le même rôle pilote.
- Cette difficulté étant elle-même liée à une détérioration des relations entre certaines organisations et la municipalité, et une désaffection à l'égard du CLE particulièrement sensible à partir de 2001.
- Le souhait de la municipalité de se limiter à rédiger une nouvelle charte, plutôt que de s'engager dans l'élaboration d'un véritable agenda 21 local, comme le font d'autres communes dotées d'une charte pour l'environnement, va susciter des discussions et incompréhensions.

L'analyse de la (non) contribution du CLE à l'élaboration de la future charte est donc particulièrement intéressante dans le cadre de notre problématique. Mais avant de revenir sur ce point, il nous faut passer par un rappel chronologique afin de bien faire apparaître les enjeux de la démarche pour la ville de Montreuil et pour les différents acteurs en présence.

3. L'organisation chronologique générale du dispositif

- **14 mai 1992** : engagement vers un plan municipal d'environnement par délibération du Conseil Municipal. Une étude diagnostic est confiée au bureau d'études IDEAL pour faire un état des lieux de l'environnement à Montreuil (cette étude sera présentée à la municipalité en janvier 1993).

- **10 novembre 1992** : signature avec Ségolène Royal ministre de l'Environnement d'un protocole pour une charte d'écologie urbaine ; réorganisation des services municipaux avec mise en place d'une direction de l'environnement et d'une mission environnement dont la mission est de faire prendre en compte l'environnement dans tous les projets municipaux, avec une approche transversale ; communiquer et informer en matière d'environnement, auprès des diverses parties de la population mais aussi du personnel communal.

Mise en place d'un comité de pilotage présidé par le député maire et composé :

- d'élus et de techniciens de la Ville
- de représentants du ministre de l'Environnement, de la DIREN Ile de France, de la Préfecture de Seine-Saint-Denis
- de représentants du bureau d'études IDEAL
- d'experts invités selon le thème abordé
- de représentants d'associations montreuilloises agissant dans le domaine de l'environnement :
 - Confédération Syndicale du Cadre de Vie (CSCV)
 - Mouvement National de lutte pour l'Environnement (MNLE)
 - Union Fédérale des Consommateurs
 - Les Verts 93
 - Ville Fleurie
 - L'association « Montreuil en éveil » (AME) ;

En outre, la convention précise qu'une « articulation sera recherchée avec les représentants du monde économique ».

- **1994** : signature de la charte avec le ministère de l'environnement ; un comité de pilotage est mis en place, qui par la suite deviendra le conseil local de l'environnement (CLE). Le recrutement des participants se fait selon le principe du volontariat, sur la base d'une candidature ; il s'agit d'associations et de personnes ressources qui s'intéressent à l'environnement.

- **1999** : évaluation de la charte par IDRH (bureau d'études), évaluation qui provoque des troubles au sein du CLE.

- **2000** : reconduction de la charte pour une durée de 2 ans (au détriment de l'adoption d'un

agenda 21 qui n'apparaît pas comme un instrument concret) par un avenant signé le 12 octobre.

- **2001** : réforme du CLE qui se dote d'un règlement intérieur.

Elections municipales des 11 et 18 mars 2001

La majorité municipale nouvellement élue s'engage pour les six années du mandat à venir envers la population sur une charte intitulée « Montreuil solidaire, la ville ensemble »

- **2002** : En juillet le Bureau Municipal de Montreuil décide de la reconduction de la Charte. Début de la préparation d'une nouvelle charte d'environnement et de développement durable (signature initialement prévue fin 2003, reportée à fin 2004, puis à 2006).

- **2003** : un document préparatoire formulant les principales perspectives sur lesquelles la Ville souhaite s'engager dans les années à venir est « validé dans ses grandes lignes par le CLE » en janvier. Le document devait faire l'objet d'une consultation auprès des habitants, les membres du CLE étant invités à présenter la charte à la population, avec le souci de centrer le débat public sur les enjeux environnementaux et en évitant que les préoccupations de la vie du quartier prennent le dessus. Cette proposition a suscité un débat au sein du CLE quant au comportement à adopter lors de ces réunions publiques, sachant que ses membres ne sont des représentants de la ville et ne souhaitent pas passer pour l'être auprès des habitants.

- **2004** : de mai à juin une démarche inter-services est menée au sein de la municipalité

- **septembre 2004 – mai 2005** : animation d'une approche quartier : réunions de quartiers associant élus, élus de quartier, associations du CLE et autres associations. Ces réunions ont lieu dans des établissements publics (crèches, écoles...) et sont ouvertes à toute personne intéressée. Lors de ces réunions le CLE est présenté comme l'acteur ayant tracé les grandes lignes de ce nouveau document. Des associations membres du CLE sont présentes mais le CLE en tant que tel est absent.

4. La Charte pour l'Environnement

Nous présenterons ici La Charte pour l'Environnement telle qu'elle a été adoptée en 1994, avant de voir les propositions retenues pour l'élaboration de la future charte.

a) La Charte pour l'Environnement de 1994

La Charte pour l'environnement a été signée le 21 octobre 1994 entre l'Etat (par l'intermédiaire de son représentant, le Préfet de Seine-Saint-Denis, Pierre DUPORT) et la Ville de Montreuil. Cette charte était destinée à impulser une véritable politique environnementale et à formaliser un cadre d'actions cohérent et dynamique. Comme nous l'avons souligné plus haut, cette Charte, initiée par le Maire de Montreuil, se présentait comme une démarche pionnière, tant au niveau des services de la Ville qu'au plan national.

Elle est structurée autour de trois axes majeurs, qui sont autant de principes d'action :

- un développement harmonieux et équilibré ;

- une gestion économe des ressources ;
- la promotion de la démocratie locale.

Elle est composée de plusieurs documents :

- une convention de partenariat approuvant l'ensemble des documents ;
- la charte proprement dite ;
- le programme des actions ;
- un atlas ;
- un document de la direction de l'urbanisme « charte écologique et projet urbain ».

Un document rassemblant le texte de la charte, la convention avec l'Etat et une synthèse du programme d'action a été réalisée afin de permettre une diffusion auprès du public.

Même si toute la rhétorique habituelle du développement durable est présente dans le document, le terme même n'est présent qu'une seule fois dans le document, à l'intérieur de la convention signée par le Maire et le Préfet : « *La ville s'engage dans une politique globale ambitieuse de gestion de son territoire associée à une nouvelle approche économique tendant vers un développement durable* » (charte p. 3).

Le préambule évoque ainsi parmi les raisons qui ont incité la municipalité à s'engager dans une démarche « d'écologie urbaine », « *la critique d'un modèle de « croissance » destructeur et gaspilleur qui génère de profondes inégalités, qui n'est pas extensible à toute la planète parce qu'incompatible avec les ressources limitées de celle-ci, et qui compromet la survie et la satisfaction des besoins des générations futures* » (charte p. 3).

Le texte de la charte fait également référence au principe de précaution (charte p. 6).

Par ailleurs la charte est explicitement présentée comme relevant d'une « *démarche participative de démocratie locale dans laquelle les Montreuillois sont associés, dans les quartiers et dans le conseil local de l'environnement, à l'aménagement et au devenir de leur cadre de vie, et mobilisés pour la préservation de leur environnement* » (charte p. 4).

Il est prévu que pendant toute la durée de la charte (de 1995 à 1997) les résultats des actions fassent l'objet d'une évaluation annuelle par le comité de pilotage.

Parmi les grands principes pour le développement de la ville, il est à remarquer :

1. un projet pour la ville, une démarche d'écologie urbaine ;
2. un futur qui ne soit pas amnésique (éco-musée) ;
3. la préservation du patrimoine :
 - « L'ouverture partielle à l'urbanisation du secteur dit des Murs à Pêches, suivant les termes du nouveau SDAU de l'Ile de France, fera l'objet d'une recherche de l'équilibre entre urbanisation et conservation du patrimoine. L'ambition est aussi d'ouvrir au public cet espace clos et privatif en y réalisant les projets d'allées jardins, de ferme pédagogique et de jardins familiaux » (charte p. 7) ;
4. un développement local fondé sur le développement économique mais compatible avec l'exigence de qualité de vie urbaine (charte p. 7) ; ici est affirmée la volonté de maîtriser la croissance urbaine et de maintenir et conforter la mixité urbaine (activité/habitat) ; « *Un projet en cours d'élaboration a pour objet le regroupement des industries de traitement de surfaces sur un même site, dans le cadre d'un écopôle qui permettra de regrouper les moyens et d'obtenir une gestion plus performante des rejets polluants de l'eau* » (charte p. 7) ;
5. reconstituer un vrai centre-ville ;
6. une organisation des déplacements en ville pour réduire le niveau de la principale pollution et nuisance urbaine (l'automobile) et accroître la sécurité des habitants ;
7. un cadre de vie et un environnement de meilleure qualité.

Suivent les grandes orientations :

- **un territoire économe et solidaire**

1. La gestion de l'eau
2. La maîtrise de l'énergie
3. Une politique volontariste de valorisation des déchets
4. Combattre la ségrégation territoriale qui accroît les clivages sociaux et les inégalités sociales
5. La coopération décentralisée avec un pays du Sud (le Mali)

- **une démarche participative et solidaire**

La citoyenneté ne trouve pas un exercice suffisant dans la seule participation aux élections municipales, et donc dans le seul choix des représentants de la population au conseil municipal. La municipalité accorde la plus grande importance à la participation des Montreuillois à la vie de la cité, à son aménagement et au devenir de leur cadre de vie. Elle ne considère pas seulement que c'est un droit, elle veut que ce puisse être une réalité. C'est à cet effet qu'elle met en œuvre des pratiques et des organismes qui permettent d'associer un plus grand nombre d'acteurs associatifs ou individuels, à la vie des quartiers, à la gestion de la ville à la définition des projets.

Déterminée à aller au-delà d'une simple concertation, la Municipalité manifeste ainsi qu'elle ne craint pas la transparence dans les prises de décision et envisage même d'aller parfois jusqu'à une co-élaboration des projets (charte p. 14).

Ces pratiques et organismes sont ensuite énumérés et décrits :

- un conseil local de l'environnement
- le comité de pilotage du Bas-Montreuil
- concertation systématique pour tout projet pour aller au-delà de l'enquête publique
- visites de quartiers et « Rencontres pour Montreuil »
- auditions publiques : « Samedis de l'avenir » (débat public)
- sensibilisation et implication de la population y compris le personnel communal
- développer la prise de conscience sur les enjeux environnementaux : communication sur l'environnement – support privilégié : « Montreuil Dépêche », également depuis juin 1994, un supplément trimestriel de 16 pages « feuilles vertes » - mise en place de la maison de l'environnement dans le centre-ville (en projet, qui doit être le siège des services de l'environnement, un lieu de réunion pour le CLE, un lieu de rencontres, de documentation et de conseil, voire relais de l'ADEME)
- collaboration avec les écoles
- formation du personnel communal
- une démarche partenariale.

Les partenaires sont également mentionnés : l'Etat, avec lequel a été signé un plan local de sécurité le 15 octobre 1992 et un contrat de ville, signé pour 5 ans le 3 mai 1994.

« Ce contrat de ville met en œuvre le projet social de la municipalité ; son approche à court terme, globale et curative des quartiers et des phénomènes d'exclusion, est en cohérence avec les objectifs à plus long terme qui sous-tendent la présente charte » (charte p. 17).

On compte aussi la région Ile-de-France, le département de Seine-Saint-Denis, les autres communes voisines, EDF, Eco-Emballages, l'ADEME, l'Agence de l'eau Seine Normandie.

Enfin le document présente de manière très synthétique le programme pluriannuel d'actions : *« Il a été défini avec le comité de pilotage, il comporte des objectifs dont certains sont*

mesurables, il pourra être complété par des actions en fonction des capacités financières de la ville et il fera l'objet d'une évaluation régulière par le comité de pilotage. »

Ces actions s'articulent autour de trois grands axes :

- Préserver et améliorer le cadre de vie
- Réduire les pollutions et les nuisances
- Lutter contre le gaspillage, dans deux domaines plus particulièrement :
 - o la politique des déchets
 - o la maîtrise de l'énergie

Dans la convention, l'Etat, plus précisément le Ministère de l'Environnement, s'engage à participer à la réalisation du programme d'actions annexé.

Conformément à la délibération du Conseil Municipal du 17 mars 1994, la Ville s'engage quant à elle à « mettre en œuvre dans la mesure de ses possibilités budgétaires et en fonction de l'évaluation des actions déjà engagées, le programme d'actions pluriannuel de la charte établi de manière prévisionnelle selon les modalités en annexe ».

Les engagements de l'Etat restent subordonnés à l'ouverture des moyens financiers suffisants par les lois de finances : ils bénéficieront d'une affectation prioritaire dans la limite de l'enveloppe maximale attribuée à chaque charte pour l'environnement.

Pour la mise en œuvre de certaines actions, un partenariat doit être recherché avec d'autres ministères et d'autres établissements (ADEME, Agence de l'Eau...)

b) La nouvelle charte pour l'environnement, volet environnemental du futur agenda 21 local

Comme nous l'avons déjà souligné, la nouvelle version de la charte n'a toujours pas été adoptée à l'heure où nous écrivons. Nous nous appuyons donc pour en présenter le contenu sur la présentation du projet de charte faite lors des réunions dans les quartiers, les comptes-rendus des réunions du CLE, ainsi que sur un document de travail du Bureau d'Etudes Re-Sources.

La nouvelle Charte se présente en cinq grands axes ; chacun de ces axes est décliné en actions exemplaires, action d'accompagnement, puis sont mis en exergue les interfaces avec le projet urbain de la ville (Plan d'Aménagement et de Développement Durable – Plan Local d'Urbanisme) et enfin les implications du point de vue de la charte des « bonnes pratiques administratives » :

- l'évolution de la mobilité et l'amélioration de la qualité de l'air ; cet axe sera modifié à l'issue des présentations dans les quartiers pour devenir : « Diminuer la place de la voiture et améliorer la qualité de l'air »
- inscrire la qualité environnementale dans la réalité quotidienne ;
- protéger les ressources et maîtriser les charges ;
- restaurer les milieux et lutter contre les nuisances ;
- œuvrer pour une écologie citoyenne et solidaire

La réécriture de la charte est d'abord amorcée par la Mission Environnement, sous le pilotage de l' élu chargé de l'environnement et avec l'appui du bureau de consultants. Elle a donné lieu à un travail approfondi avec les services municipaux qui ont été directement sollicités pour contribuer à la rédaction du nouveau document. C'est cette « démarche interservices » qui a permis de définir les grands axes de la charte et de préciser le contenu de propositions

d'actions concrètes. Elle s'est déroulée en trois temps : une audition des responsables de services autour des perspectives présentées dans le document préparatoire, la remise d'un questionnaire à l'issue de l'entretien, en vue d'organiser un travail collectif en ateliers, et l'animation d'ateliers thématiques regroupant des représentants des services, des partenaires extérieurs, organismes relais, associations.

Trois ateliers thématiques ont ainsi été organisés : aménagement habitat ; gestion des ressources et maîtrise des charges ; éco-citoyenneté et pédagogie sur l'environnement. Les services municipaux ont donc été directement et semble-t-il assez étroitement associés à l'élaboration du texte, ce qui n'avait pas été le cas pour la première charte. En revanche si l'on se tourne vers le CLE on constate que sa contribution à la rédaction du projet apparaît limitée et problématique.

L'analyse des comptes rendus des réunions du CLE montre pourtant que la discussion de la nouvelle charte a été très tôt et très souvent à l'ordre du jour du CLE.

Le 20 juin 2001, les représentants des bureaux d'études Re-Sources et DAC Communication viennent présenter la démarche d'accompagnement de la reconduction de la charte. Dans leur présentation, ils insistent notamment sur la nécessité de mettre en place une démarche d'information, de concertation et d'appropriation. Un des objectifs affichés est de mobiliser les associations locales et les conseils de quartier en trouvant une synergie entre les différentes structures de concertation existantes, dont le CLE fait partie, et les autres formes de participation des habitants. Lors de la réunion suivante, le 5 juillet 2001, un document préparatoire est présenté par le Bureau d'Etudes qui annonce un document plus finalisé pour la rentrée et pose un certain nombre de questions aux membres du CLE concernant la démarche et les étapes à suivre. Des interrogations apparaissent alors parmi les membres du CLE qui ne comprennent pas pourquoi il leur faut attendre le travail du bureau d'études, certains proposant de commencer à regrouper dès à présent les grands thèmes et les actions qui pourraient figurer dans la charte. Même si le bureau d'études insiste bien sur le fait que son rôle n'est pas de construire la charte à la place du CLE mais d'apporter une méthode permettant aux acteurs de mieux construire eux-mêmes la charte, on devine une certaine incompréhension à la lecture du compte-rendu de cette réunion.

Même si un certain nombre de propositions d'amendements au texte semblent avoir été pris en compte, ce ne sera pas le cas de toutes les demandes du CLE. L'exemple des transports urbains est particulièrement significatif. Dès le 23 octobre 2002, les membres du CLE regrettent l'absence d'affichage d'une volonté claire de réduire la dépendance à l'égard de l'automobile. La rédaction proposée sur ce thème leur paraît trop imprécise. Les membres du CLE font ainsi observer que « l'idée de fluidité automobile est assez incompatible avec le développement durable » et regrettent que la notion de partage de la voirie ne soit pas évoquée, pas plus que celle de reconquête de l'espace public par les usagers autres que les automobilistes. Pourtant la rédaction du premier axe sera maintenue et présentée sous cette forme aux réunions de quartier. Ce n'est qu'à l'issue de ces réunions de présentation que le premier axe sera finalement modifié par la rédaction suivante « Diminuer la place de la voiture et améliorer la qualité de l'air ». De la même manière, la question de l'opportunité d'une reconduction de la charte par rapport à l'élaboration d'un agenda 21, évoquée dès les premières réunions du CLE, sera à nouveau abordée systématiquement lors de ces réunions qui mêlent un public d'habitants et des associatifs. Tout se passe comme si, faute de n'avoir pu obtenir gain de cause au sein du CLE, les associations avaient choisi de se faire entendre lors de ces réunions de quartier. C'est le cas par exemple des Amis de la Terre qui, à une réunion à laquelle nous avons assisté, sont ainsi beaucoup intervenus, notamment sur des points qui avaient déjà été demandés en CLE.

Pourtant les associations du CLE marquent un intérêt pour le travail engagé sur la charte, qui leur permet de valoriser leur action. Dans ces réunions de travail sur la charte, les membres du CLE proposent ainsi d'introduire des références au travail mené avec les associations, en citant les associations qui ont plus particulièrement contribué à telle ou telle réalisation prévue dans la charte précédente. Les membres du CLE seront explicitement sollicités pour apporter leur contribution au document. Or d'après le bureau d'études, aucune association ne réagira à cette proposition à la suite de cette réunion.

Dans les réunions suivantes où la charte est discutée, on constate une incompréhension persistante à l'égard du refus de la municipalité de s'engager dans une démarche d'agenda 21 local. Les réponses apportées soit par le bureau d'études, soit par le responsable de la Mission Environnement ou par l' élu chargé de l'environnement ne suffisent pas à lever cette incompréhension. A plusieurs reprises en 2002 et début 2003, l' élu rappelle son souhait que le CLE joue le rôle d'un comité de pilotage de l'élaboration de la charte avant son adoption par le Conseil Municipal. Le 8 janvier 2003, une nouvelle version du texte, amendée, est discutée et adoptée avec un calendrier d'adoption. En septembre 2003, la charte est à nouveau évoquée en CLE. Entre temps l' élu a changé, Elisabeth Bunio remplaçant Jérémie Zeguerman qui devient maire adjoint aux transports. Lors de cette séance, la discussion ne porte pas sur le contenu mais sur une demande de subvention en vue de financer l'accompagnement de la charte. Lors de cette même séance, le Directeur de la Mission Environnement présente la réponse que Montreuil souhaite proposer au 3^{ème} appel à projets du Ministère de l'Environnement sur les agendas 21 locaux « Outils et démarches en vue de la réalisation d'un Agenda 21 local ». Il ne s'agit pas à proprement parler d'un agenda 21 mais de deux projets innovants concernant deux quartiers de Montreuil. Les raisons pour lesquelles l'opportunité de l'appel à projets du Ministère n'a pas été saisie pour proposer la transformation de la charte en véritable agenda 21 local n'est pas claire. Toujours est-il que de façon assez prévisible la candidature de Montreuil ne sera pas retenue. Il faut attendre le 17 mars 2004 pour qu'une discussion de fond sur la charte soit à nouveau à l'ordre du jour du CLE. Or lors de cette séance, seules 3 associations sont présentes et il est constaté que le nombre de participants ne permet pas de présenter des conclusions représentatives de l'ensemble du CLE.

C'est lors de la réunion du 5 mai 2004, que les membres du CLE prennent explicitement leurs distances avec le projet de charte qu'ils considèrent comme exprimant essentiellement l'avis de la municipalité. L'accompagnement du bureau d'études et son souci de mettre en synergie les différentes instances participatives dans la rédaction de la nouvelle charte, la volonté exprimée par l' élu en charge du dossier de mettre le CLE en position de pilotage, les amendements apportés lors des nombreuses réunions du CLE où la charte a été discutée n'ont pas permis d'impliquer le CLE suffisamment pour que les différentes associations membres du CLE se sentent « auteurs » de ce texte. Les membres du CLE font eux-mêmes très clairement part de ce sentiment de ne pas avoir été auteur du texte.

Selon la secrétaire du bureau de l'APUM : « *[Est-ce que votre association a participé à l'élaboration du nouveau document de la charte pour l'environnement ?] : Oui, très légèrement ! C'est-à-dire qu'il y a eu un texte qui a été proposé et on est intervenu encore sur les murs à pêches ! Parce que ça montrait une vision très négative du site dans le texte de la charte. C'est comme ça seulement qu'on a participé mais pas plus.* »

(...). Et puis moi je n'aurais pas vu l'élaboration de la charte comme ça de toute façon, moi ce que j'aurais vu c'est que dès le départ on participe aux grands points de la charte. Alors que là il y avait déjà un certain nombre de choses qui étaient déjà écrites, c'était déjà très avancé quand ça nous a été donné. » (CLE-asso-2).

Le président de MAP est encore plus dénonciateur de la volonté d'instrumentalisation du CLE émanant de la Municipalité : « *Donc on a parlé de faire des réunions de quartier, etc, et puis on a parlé d'aller porter ça. Nous, ce qu'on peut porter c'est de dire comment ça fonctionne, où sont les points d'accord ou les points de désaccord. Mais alors le problème c'est qu'à un moment donné soit on est le CLE soit on est une association du CLE, ce qui n'est pas la même chose. Et donc moi j'ai simplement dit que nous il nous semblait inconcevable qu'on aille porter comme un projet à nous les cinq propositions de la charte. On en a discuté, on a dit ce qu'on en pensait. Ce qu'on a dit n'a pas été forcément retenu et on n'est pas d'accord forcément avec ce qu'il y a dedans, donc on ne va pas aller porter un truc pour lequel on n'est pas d'accord ! On a précisé d'ailleurs au maire adjoint en disant : « de toute façon, ça c'est le projet politique de la municipalité ! » Que la municipalité porte son projet, il n'y a pas de problème ! Mais le CLE, nous on ne va pas porter le projet municipal ! C'est pas notre point de vue ! »*

« ...c'est la ville qui a dit : « voilà les thèmes, qu'est-ce que vous avez à dire ? » C'est tout, donc il n'y a pas eu une co-élaboration. Cette charte elle été présentée au CLE, elle a été discutée au CLE, elle a été « amendée » de façon... à la marge au CLE, mais c'est tout ! » (CLE-asso-3).

Chronologiquement on constate que la discussion du projet de texte correspond au moment où le CLE connaît une période de désaffection très nette. Sans que l'on puisse établir de lien de cause à effet, il semble que ce désinvestissement au sein du CLE explique en partie pourquoi les membres du CLE vont prendre leurs distances vis-à-vis du texte qui leur est présenté, sans réellement participer à son écriture ou à sa réécriture.

5. L'instance du Conseil Local de l'Environnement

La Charte pour l'environnement signée pour la première fois en 1994 est l'œuvre non du CLE mais d'un « comité de pilotage pour la charte de l'environnement ». Avec la mise en place du Conseil Local de l'Environnement, il ne s'agit pas seulement de changer l'intitulé de la structure. C'est d'un organisme d'une nature différente dont il s'agit désormais, comme le souligne le directeur de la mission Environnement : « *Ce comité de pilotage a donné naissance au moment de la signature de charte proprement dite au Conseil local de l'environnement (CLE), qui a changé de nature puisque le comité de pilotage était piloté par le préfet ou son représentant, le CLE étant un instrument local qui avait un fonctionnement autonome.* » (CLE-MissEnv-9).

La charte prévoit elle-même la mise en place du CLE et définit son rôle comme suit : « *Pour pérenniser la réflexion et l'action du comité de pilotage créé dans le cadre de l'élaboration de la présente charte, le conseil municipal a décidé en mars 1994 de créer un conseil local de l'environnement dans lequel il a désigné des représentants et qui va permettre d'élargir à un plus grand nombre d'associations et d'acteurs divers la mise en oeuvre de cette charte. Ce conseil aura son siège dans la maison de l'environnement. Tous les projets intéressant l'environnement et le cadre de vie lui seront présentés pour avis avant décision par le conseil municipal. Il définira lui-même ses méthodes de travail, pourra se doter de moyens notamment d'expression, conduire de façon autonome des actions ou événements intéressant l'environnement qu'il pourrait décider. Il pourra faire toutes propositions* ». On le voit, le CLE est bien une instance autonome qui a vocation à conseiller la municipalité par des avis sur ses projets, qui également à constituer une force de

proposition. C'est ce que précise également le règlement intérieur du CLE, qui évoque deux missions principales :

Une mission consultative d'abord, aux termes de laquelle le CLE donne son avis sur les projets de délibération du Conseil Municipal qui ont un rapport avec l'environnement ; et une mission participative, qui permet au CLE de proposer des projets à la municipalité. Ces projets peuvent alors devenir des projets municipaux adoptés et pilotés par la ville, ou être des projets associatifs pilotés par les associations elles-mêmes et qui sont susceptibles, le cas échéant, de bénéficier de l'appui municipal. Pour les projets initiés par le CLE, se constitue un groupe de travail qui présente le projet abouti au CLE qui se prononce. Une fois adopté, le projet est présenté à la municipalité par le maire adjoint chargé de l'environnement.

Dans les faits il semble que la mission consultative ait pris le pas sur la mission participative, générant une désaffection des membres du CLE.

Les projets en cours de réalisation sont ensuite suivis et évalués par le CLE.

Les actions sont coordonnées par l'éco-conseiller relevant de la mission environnement de la Ville. Il est présidé par l' élu chargé de l'environnement. Le règlement intérieur dont le CLE s'est doté en fixe un certain nombre de règles de fonctionnement (annexe 7).

Le CLE se réunit au moins une fois avant chaque conseil municipal.

D'après le règlement intérieur, « la répartition du droit de vote est équitable » et se présente formellement comme suit :

- Associations : une voix par association présente.
- Conseils de quartier : une voix par conseil de quartier représenté.
- Personnes ressources : une voix par personne présente ; leur vote ne peut en aucun cas représenter plus de 50 % de l'ensemble des autres collègues.
- Maire adjoint chargé de l'environnement (Président du CLE) : une voix.
- Les élus s'exprimant à l'assemblée n'ont qu'une voix consultative.

Les décisions au CLE sont prises à la majorité des personnes ayant droit de vote, présentes à la réunion. Ces réunions, qui se tiennent généralement en mairie (salle des commissions) ne sont pas publiques. Cependant, les comptes rendus des réunions du CLE sont mis en ligne sur le site interne de la municipalité.

Le CLE apparaît donc comme un dispositif ouvert qui met en présence des acteurs appartenant à des champs divers : politique, associatif, institutionnel, citoyen notamment, porteurs d'intérêts différents et de diverses légitimités.

Si l'on en croit la liste des associations participant au CLE telle qu'elle est présentée sur le site internet de la Ville de Montreuil⁴⁸, on constate effectivement que le CLE est ouvert à un plus grand nombre d'associations que ne l'était le comité de pilotage ; on n'y trouve pas de représentant de l'Etat.

Mais, dans la pratique une partie seulement de ces associations participe régulièrement aux réunions. Le site internet de la Ville de Montreuil indique lui-même que : « *Environ un tiers*

⁴⁸Il s'agit des associations suivantes : Montreuil M.A.P.E.C.H.E !; CLER ; -DETENTE ; Les Amis de la Terre ; les Jardiniers de France ; DECLIC ; Montreuil-Ecologie ; Peuple solidaire ; APUM (Atelier Populaire Urbain de Montreuil) ; CNL (Confédération Nationale du Logement) ; CCVL (Conseil Consultatif de la Vie Locale) ; VIVACITÉS Ile-de-France ; ACR (Association Chats des Rues) ; RAC (Réseau Action Climat) ; La Graine Enchantée ; MNLE (Mouvement National de Lutte pour l'Environnement) ; Vivre à Vélo en Ville (site internet [VVV](#)) ; Ville Fleurie ; Murs à Pêches (site internet [MAP](#)) ; le CORIF (Centre Ornithologique d'Ile-de-France) ; la régie de service aux habitants des Beaumonts aux Ruffins.

de ces associations participe régulièrement aux réunions ». Cette évaluation semble optimiste si on la confronte avec les comptes-rendus de certaines réunions.

De fait, le CLE va bien vite être confronté à des difficultés.

Sur le plan interne, le CLE apparaît davantage comme la juxtaposition d'organisations représentant des intérêts spécifiques, que comme un acteur collectif en soi, susceptible de défendre publiquement des positions communes.

Sur le plan externe, au sein de ce que l'on pourrait appeler le système d'action montreuillois, le CLE va avoir du mal à s'autonomiser et à trouver une place dans le cadre de la politique de la municipalité, et en lien avec les autres structures existantes.

Les difficultés ne se font pas apparaître immédiatement. Mais, elles sont pointées en 1999 dans l'évaluation réalisée par IDRH.

6. La perception du rôle du CLE par les participants : une désaffection sans désengagement

En effet, ce qui pose problème ouvertement aux vues de nos entretiens et des comptes-rendus officiels des réunions au niveau d'une instance comme le CLE, n'est pas tant le rapport asymétrique entre les participants d'en haut (élus, techniciens) et d'en bas (associations, conseils de quartier) [qui n'est pas dénoncé par nos interlocuteurs], mais la perception du rôle de cet instrument de gouvernance locale.

Nombreux sont les acteurs qui nous ont relaté qu'ils ne se sentent pas écoutés dans ce dispositif, qu'ils ne peuvent y porter leurs sujets ou propositions.

Le Directeur de la Mission Environnement lui-même aborde les problèmes rencontrés au CLE dès les premières minutes de l'entretien, avec une certaine nostalgie par rapport à des prémises prometteuses.

Comme si un glissement progressif s'était effectué entre la fonction originelle qui lui était attribuée et ce qu'il est devenu au fur et à mesure des années : « *une chambre d'enregistrement des décisions du pouvoir municipal* » (CLE-asso-7; CLE-asso-3). Plusieurs représentants associatif décrivent ainsi comment le CLE s'est progressivement transformé en « chambre d'enregistrement » ou « rouage de l'administration » : Patrick Petitjean, leader de la liste Verte lors des dernières municipales et membres de MAP et de VVV décrit ainsi la façon dont les relations entre associations et pouvoir municipal ont évolué d'une charte à l'autre : « *Les associations sont considérées non plus comme des partenaires, ça c'était avant et juste après la charte, pour la co-construction... et maintenant c'est des rouages, des instruments de mise en œuvre de la politique municipale* » (CLE-asso-exélu-8).

En 1998-1999, après quatre années d'exercice, l'évaluation de la Charte pour l'Environnement et de ses corollaires (notamment le CLE) a été réalisée par un bureau d'études, IDRH. Cette évaluation prévue par la Charte elle-même (« *les résultats de ces actions feront l'objet d'une évaluation annuelle par le comité de pilotage* »)⁴⁹ n'a pas été sans mal, certaines associations dénonçant encore de façon virulente le manque d'objectivité de cette évaluation. Le rapport final produit par le bureau IDRH en octobre 1999⁵⁰ dresse un bilan certes positif, mais pointe des difficultés concernant le fonctionnement du CLE. « *Aujourd'hui, le CLE continue de fonctionner de manière régulière mais des opinions*

⁴⁹ Par ailleurs, la Charte avait intégré, parmi les opérations programmées, un dispositif d'évaluation permettant d'apprécier la pertinence, l'efficacité et l'efficience de la démarche.

⁵⁰ Ce rapport est disponible sur le site de la Ville de Montreuil : www.montreuil93.net

contrastées font peser une hypothèque sur sa survie en l'état ; certaines associations y participant encore estiment que son fonctionnement est perverti : "pas assez de participation effective, pas d'esprit d'ouverture de la municipalité, une animation trop directive, le sentiment de servir d'alibi par rapport à l'objectif de démocratie participative" » (p. 55). Les éléments explicatifs apportés par le bureau d'études à cette situation sont ainsi présentés :

« - Les difficultés de fonctionnement du CLE ont reflété parfois le manque de dynamisme propre aux associations elles-mêmes, sachant que le CLE n'a pas vocation à mobiliser ou à animer à l'interne les associations ni les réunions du CLE à se substituer à celles des associations ;

- Les difficultés pour le CLE à répondre à la fois à la demande de participation d'associations très généralistes, qui développent des points de vue dans les différentes sphères de l'environnement, et à la demande d'associations qui s'intéressent de façon privilégiée à une thématique ;

- Un CLE dont le fonctionnement a été calé sur celui qui était le sien dans le cadre du Comité de pilotage. Son rôle y était alors bien précis et concernait avant tout l'élaboration du contenu de la Charte pour l'Environnement. Ce rôle du CLE n'a pas été redéfini lors du passage de la Charte au stade de la réalisation des actions. Les différences de niveau d'intervention entre les fonctions consultatives du CLE et des fonctions d'accompagnement dans la mise en œuvre des actions sont pourtant apparues ;

- Les formes de la concertation ont bien souvent été autant liées aux dispositions et pratiques des services techniques qu'à celles de la Mission Environnement, ces derniers étant en pilotage sur des dossiers importants (services techniques peu familiarisés encore aujourd'hui avec la démarche participative, contraintes de travail en l'état trop lourdes pour ces services) ;

- Les associations et les personnes-ressources ont le sentiment d'une dispersion des énergies et des actions, observant, d'une part, que de nombreux dossiers sont mis en chantier sur des sujets très divers, et que, par ailleurs, le niveau d'avancement des actions est relativement faible. » (p.57).

Les principales recommandations alors issues de ce constat furent les suivantes :

- l'amélioration de la pertinence des choix des questions du Conseil Municipal présentées au CLE ;
- une réduction du nombre des questions soumises pour permettre d'assurer un plus grand suivi des résultats obtenus ;
- trouver des formes de co-animations lors des réunions, introduire de la variété et de l'alternance dans le pilotage des réunions (co-animation Mission Environnement/ Association, puis co-animation Mission Environnement/Elu ou service...) afin de recréer une dynamique ;
- diversifier les réunions dans leurs formes en organisant des visites, des colloques...
- rechercher un élargissement, une ouverture vers d'autres groupes d'acteurs,
- concevoir éventuellement une « Maison des Projets Environnement », la Mission Environnement se donnant pour but de soutenir et d'aider à la mise en œuvre d'actions impulsées de façon autonome par les associations

Le remaniement de l'instance est également fortement conseillé (mieux définir son rôle : trois fonctions claires du CLE : une assemblée consultative, une assemblée de projets, et une mise en relation avec les quartiers), de même qu'une information précise sur le statut et le fonctionnement du CLE est à renforcer (pp. 62-65).

Suite à cette évaluation, plusieurs réunions du CLE (29 septembre, 10 novembre et 9 décembre 1999), intégrant le bureau d'études, sont consacrées au rôle et au fonctionnement

du CLE, sans que cela débouche sur une réorganisation du fonctionnement du CLE à l'heure où nous écrivons.

Ces difficultés de fonctionnement du CLE se traduisent de façon particulièrement nette à travers l'évolution de la participation aux réunions du CLE. On constate ainsi une désaffection progressive mais très nette pour les réunions du CLE. La participation est significativement en baisse au fur et à mesure des années (annexe 8, la courbe de participation).

Pour autant, cette désaffection ne s'accompagne pas d'un désengagement formel des acteurs de l'instance CLE. Les associations continuent à apparaître publiquement comme membre du CLE sans chercher à démissionner de cette instance, alors même qu'elles ont cessé d'y participer et sont souvent très critiques à son égard. Nous reviendrons sur les raisons de cet engagement persistant au sein du CLE ou plutôt de ce « non-désengagement » du CLE.

Sans qu'il soit possible de dégager en toute rigueur un lien de cause à effet, on ne peut que souligner que les difficultés de fonctionnement du CLE semblent culminer précisément au moment où il doit travailler sur la réécriture de la charte. La municipalité n'est pas parvenue à faire de cette instance un élément d'une gouvernance performative. Au contraire, cet épisode a pu contribuer à renforcer le sentiment d'une crise de fonctionnement de l'instance CLE, un certain nombre de membres se sentant utilisés plus qu'acteurs d'une démarche participative. En revanche, on peut penser que la démarche a produit des effets, dont la description dépasse le cadre de cette étude, au sein des services municipaux eux-mêmes, dont on a vu qu'ils ont été très tôt associés au nouveau projet. Un chargé de mission développement durable a été recruté il y a peu. La rédaction de la nouvelle charte semble ainsi, avoir produit des effets, non pas tant via le CLE qu'à travers l'organisation des différents services de la ville, les obligeant à une réflexion sur l'intégration du développement durable dans leur fonctionnement et leur action, par exemple à travers la démarche adoptée en terme de « bonnes pratiques administratives ».

B. Troisième cas étudié : La Charte Forestière de Territoire du Massif de Sénart (CFT)

Durant les cinquante dernières années, la législation forestière a connu quatre révisions en 1946, 1963, 1985 et 2001.

La loi d'orientation sur la forêt n°2001-602 du 9 juillet (annexe 10) a, par son article L.12, introduit une innovation quant à la façon de concevoir la place de la forêt au sein d'un territoire :

« *Sur un territoire pertinent au regard des objectifs poursuivis, une charte forestière de territoire peut être établie afin de mener un programme d'actions pluriannuelles intégrant, le cas échéant, la multifonctionnalité des forêts locales...* »⁵¹.

Compte tenu de la diversité des problématiques et des situations locales, la charte est présentée comme un concept souple, pouvant conduire à l'introduction d'un volet forestier dans des chartes ou des contrats existants (charte de PNR, contrats de pays...) ou être à l'origine d'un projet d'aménagement et de développement territorial nouveau. La charte n'est pas un outil juridique nouveau en concurrence avec d'autres outils existants. Elle peut être à l'initiative des élus, des propriétaires forestiers, des opérateurs économiques ou des représentants du monde associatif. Elle pourra se concrétiser sur le terrain par des réalisations décrites et approuvées par des conventions d'application passées entre les propriétaires du fond supportant les investissements, les financeurs et les usagers de l'espace.

Les signataires de la charte s'engagent à agir pour mettre en œuvre un programme d'actions qui va dans le sens du développement durable dont l'environnement n'est qu'une des composantes.

On peut ainsi dégager les principaux traits de la participation appliquée à la forêt :

- C'est de gestion participative plus que démocratie participative dont il s'agit : on n'associe pas le grand public mais les acteurs concernés : les propriétaires ou leurs organisations représentatives, l'Etat, les collectivités territoriales et leurs élus, les divers opérateurs économiques, les établissements publics ou encore les associations d'usagers de la forêt ou de protection de l'environnement ;
- Le libellé de l'article L. 12 du code forestier est très ouvert aussi bien quant aux actions qui peuvent être conduites que quant aux partenaires concernés ;

Un premier bilan de la pratique des Chartes Forestières Territoires met ainsi en évidence la diversité des projets du fait du caractère très ouvert du dispositif mis en place par la LOF⁵². En effet, une grande liberté a volontairement été laissée aux porteurs de projets par le Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales, dans un souci d'adaptabilité de l'outil au contexte local. Le statut domanial de la propriété forestière, de même que le fait qu'un projet dynamique de développement local préexiste, favorisent la mise en place de cet outil dont les usages vont fortement varier en fonction des caractéristiques du territoire sur lequel s'appuie la CFT. Néanmoins, cette première approche synthétique dégage 2 tendances générales. Les CFT sont utilisées pour élaborer une entente sur des principes en amont des actions opérationnelles. Les acteurs se définissent comme des partenaires dont les relations et les engagements s'inspirent de la méthode contractuelle.

⁵¹ *Les chartes Forestières de Territoire* - Ministère de l'Agriculture, 2004, 13p.

⁵² Thomas Riethmuller, *Les Chartes Forestières de Territoire : un premier bilan au niveau national*. Mémoire de fin d'études, CEMAGREF, Grenoble, juin 2003, 45 pages. L'auteur recense 39 CFT en 2003.

1. Le contexte institutionnel

Le projet de gestion concertée du massif forestier de Sénart a bénéficié d'une opportunité : le soutien d'un programme de la Communauté Européenne (Life Environnement, Urbanism For People) et de la politique des Chartes Forestières de Territoire (CFT), lancée par le Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales.

LIFE, L'Instrument Financier pour l'Environnement, est un programme de financement européen dont l'objectif est de soutenir le développement et la mise en œuvre de la politique européenne de l'environnement et du développement durable. Il se présente comme le seul programme européen entièrement consacré à la protection de l'environnement. Ce programme se positionne sur le créneau de la démonstration, de l'expérimentation de techniques et de méthodes innovantes, c'est-à-dire entre d'un côté la recherche et de l'autre les actions structurelles, répétitives et à grande échelle. La troisième phase du programme LIFE devait s'achever en 2004. Pour assurer la continuité du programme, le Parlement Européen et le Conseil de l'Union européenne ont adopté un règlement prolongeant la vie du programme jusqu'en 2006. Pour l'après 2006, il est proposé d'intégrer LIFE dans la réflexion engagée sur les perspectives financières de l'Union européenne à cette échéance. LIFE Environnement finance des actions de démonstration, à caractère innovant, dans les domaines de l'aménagement du territoire (environnement urbain, qualité de l'air, réduction du bruit, etc.), de la gestion de l'eau et des déchets, de la réduction de l'impact des activités économiques et de la politique intégrée des produits. L'objectif de LIFE Environnement est de contribuer au développement de techniques et méthodes novatrices en matière d'environnement et de développement durable par le cofinancement de projets de démonstration. Le « corridor » de la démonstration, financé par LIFE, se situe entre la recherche d'une part et la mise en œuvre à grande échelle d'autre part. C'est en 2001 que l'Office National des Forêts (ONF) répondit à l'appel d'offres de l'Union européenne. Il propose, entre autres, l'expérimentation d'une gestion concertée des massifs forestiers. Leur projet décliné sur le site forestier de Sénart a été retenu.

Cette même année, la Loi d'Orientation Forestière nationale propose un outil de concertation : la charte forestière de territoire.

L'ONF souhaite alors mettre en place cette charte forestière dans le cadre de sa participation au programme Life Environnement : *« C'est l'ONF qui a répondu à un appel d'offres et qui a décliné ses actions notamment à Sénart. (...) Les chartes forestières sont arrivées, on s'est dit pourquoi pas ! Un des objectifs du programme Life c'est de mettre en place des projets innovants donc on s'est dit sur Sénart on va essayer de concerter au maximum, de pousser l'outil jusqu'à son extrême. »* (CFT-ONF-14)

Il faut ajouter également que le contexte local de l'Essonne incitait l'ONF à s'engager dans une gestion concertée : *« ... il y a eu avec l'arrivée des verts au CG une réaction un peu épidermique : il y a eu une décision de couper les vivres à l'ONF pendant un ou deux ans, et puis ça s'est terminé par une convention signée en 2001 avec le CG »* (CFT-ONF-28). Cette convention engage l'ONF à mettre en place une concertation autour de chacun des principaux massifs en échange de quoi pourrait-on dire l'Office peut espérer que les municipalités deviendront des partenaires financeurs. *« Les massifs forestiers sont quand même entourés de collectivités dont la qualité de vie est beaucoup liée au fait qu'elles sont en bordure de forêts. Ces collectivités qui en profitent énormément, qui sont des collectivités qui ont quelques moyens financiers quand même, aujourd'hui elles ne mettent pas un sou dans la forêt. C'est ce que nous aimerions bien pouvoir faire évoluer »* (CFT-ONF-28).

2. L'organisation générale du dispositif

Le périmètre de la CFT de Sénart concerne quatorze communes, 3 communautés d'agglomération (Val d'Yerre, Sénart Val de Seine, Sénart Seine-Essonne), 2 départements (Essonne et Seine-et-Marne). Carte n°3.

Le massif forestier de Sénart est composé de forêt domaniale, de forêts des collectivités soumises ou non au régime forestier, de forêts privées.

Ce massif est l'objet de protections : ZNIEFF de type 2, plusieurs ZNIEFF de type 1, classement en Forêt de Protection depuis 1995 qui assure la protection foncière du massif (annexe 11).

Plusieurs dizaines d'associations (loi 1901), sportives ou plus généralement de loisirs mais aussi des associations de défense de l'environnement ou de protection du patrimoine, y compris des associations savantes sont présentes sur ce territoire.

Le lancement officiel d'une Charte Forestière de Territoire pour la Forêt de Sénart « nouvel outil de concertation visant à rapprocher les usagers et les riverains de la forêt » est annoncé le 8 février 2002. Un comité de pilotage (composé des collectivités territoriales et des administrations directement concernées, de l'ONF et de deux associations) a défini 5 enjeux prioritaires et appelle les acteurs locaux à venir participer à la réflexion dans le cadre de 5 groupes de travail thématiques :

- Informer, communiquer, éduquer et assurer la prévention
- La gestion du patrimoine naturel, culturel et historique
- Les usages en forêt
- L'insertion de la forêt dans l'aménagement du territoire local
- Pollutions et nuisances

Le Conseil Général de l'Essonne est le pilote politique du projet et l'ONF prend en charge l'animation technique de la démarche et engage un chargé de mission dont le poste est entièrement dédié au dispositif « Charte ».

L'élaboration de la Charte a duré 3 ans scandés trois phases.

Phase d'information et de sensibilisation des élus, des associations, des acteurs économiques et des riverains :

La phase de sensibilisation a eu lieu début 2002 à partir d'une réunion plénière organisée par l'ONF et le CG. « *On a lancé une première réunion, une assemblée plénière, une réunion publique. On a fait jouer nos connaissances. On a rassemblé nos mailings* » selon l'ONF (CFT-ONF-14).

Toutefois, la phase d'information ne semble pas avoir été exactement la même pour les élus et les associations. Les élus ont été contactés directement par l'ONF. La plupart des acteurs du milieu associatif ont participé à la réunion grâce à une information indirecte voire par hasard. Certains estiment avoir été prévenus tardivement de l'existence de la réunion plénière et déplorent ne pas avoir pu se préparer.

Cette première phase a permis de faire une première synthèse des questions posées dans une perspective globale, et d'esquisser ainsi des orientations générales de travail.

Remarque : le « grand public » et les acteurs économiques ne sont pas présents.

Phase d'élaboration de la charte :

Les 7 groupes de travail thématiques ont déterminé des axes de travail et des propositions d'actions applicables au territoire de la charte. Chaque groupe thématique s'est réuni environ six fois. Les réunions se sont étalées sur l'année 2002 et 2003. Parallèlement, cette deuxième phase a permis d'étudier les liens entre les questions débattues au sein des groupes thématiques et la gestion conduite par l'ONF. Les informations issues de ces ateliers ont été diffusées entre les différentes commissions par courriers poste et mails.

Phase de rédaction de la charte :

Chaque groupe thématique a produit une synthèse des grands principes retenus accompagnés d'une liste d'actions à mettre en œuvre dans le cadre de la charte.

La rédaction du document final a été menée par un comité de rédaction. *« J'ai demandé à 2 élus de venir avec moi pour le rédiger. Des gens qui avaient le verbe et puis un phrasé assez sympa »* (CFT-chargédémission-13). Le document a été achevé en décembre 2003. Une fois rédigée, la charte a été soumise à un comité de relecture constitué de représentants de l'ONF, du CG 91, de l'AEV, de la Région et de la DDAF et finalement envoyée à tous *« les acteurs pour qu'ils délibèrent en interne. Pour qu'un maire puisse signer une charte, il faut qu'il ait l'autorisation du conseil municipal »*. Cependant, la charte n'a pas été soumise à modification aux acteurs associatifs ni même aux groupes de travail. *« La charte est issue de leur travail. Il faut avancer. Leur soumettre le document n'aurait eu aucun sens »* (CFT-chargédémission-13).

Signature de la charte :

La cérémonie de signature de la charte a eu lieu en mai 2005. Les 17 mois écoulés entre la rédaction de la charte et sa signature représentent le temps qu'il a fallu pour faire adhérer définitivement les 14 communes concernées au projet (cf. infra). 41 associations ont finalement signé la charte. Il convient de signaler que la signature de la charte reste encore possible. En effet, certaines communes en train de constituer une communauté d'agglomération souhaitent signer la charte dans le cadre de l'intercommunalité. De ce fait, l'adhésion à la charte reste ouverte pour l'ensemble des acteurs du territoire.

3. Formation et fonctionnement des groupes thématiques

Dès le lancement, il avait été prévu que des groupes de travail seraient la pièce maîtresse du dispositif de concertation et ceci avec le double objectif d'initier les personnes intéressées à la notion de développement durable et de rendre effective leur participation au processus.

Les cinq thèmes de réflexion retenus initialement par le Comité de Pilotage ont donné lieu en réalité à la création de 7 groupes thématiques : Usages, Pollutions et nuisances, Aménagement du territoire, Gestion de l'eau, Informer/Communiquer, Patrimoine culturel/historique/archéologique, Faune/Flore : habitats.

Ces groupes de travail rassemblaient des élus, des administratifs, des associatifs mais la composition n'a pas fait l'objet d'une définition formelle assortie d'une procédure d'inscription par exemple. En effet, les commissions ont été constituées pour l'essentiel lors

de la première assemblée plénière. Cette réunion publique, organisée par l'ONF et le CG de l'Essonne pilote politique de la CFT, avait pour fonction d'informer les individus présents sur l'objet de la Charte Forestière et de les inciter à s'engager dans son élaboration.

Les commissions thématiques ou groupes de travail sont chargés d'engager une réflexion concertée sur leur thématique, de définir les grands enjeux de la charte et enfin, de les décliner en actions possibles à mettre en œuvre lors de l'application de la charte forestière de Sénart.

Chaque groupe est animé par un pilote, soit un élu, soit un associatif, volontaire ou désigné par l'assemblée, chargé d'épauler et de réorienter le groupe dans ces réflexions, d'animer les débats. Lors des réunions de commission, ces pilotes peuvent être s'ils le souhaitent soutenus par le chargé de mission CFT de l'ONF et/ou faire intervenir tout autre intervenant ONF ou personne ressource extérieure.

Le travail réalisé par les différentes commissions est ensuite théoriquement soumis au comité de pilotage officiellement chargé d'en valider le contenu (définition des enjeux, propositions d'actions, fiches-action ...). Ce dernier constitué à l'origine surtout de représentants institutionnels a inclus ensuite toutes les associations du territoire.

Le dépouillement des archives des groupes thématiques a révélé que les groupes thématiques présentaient quelques différences notables qui seront analysées dans le chapitre suivant.

4. Le document « Vivons ensemble la Forêt de Sénart »

C'est le titre donné à la CFT de Sénart. Le texte met en avant deux objectifs conjoints : organiser l'accueil du public en respectant les différents usages de la forêt et protéger le patrimoine « naturel ».

La charte expose 12 principes référés soit aux enjeux de territoire et de paysage, soit aux enjeux sociaux et environnementaux.

Enjeux de territoire et de paysage : 1. Pour une préservation du naturel, 2. Favoriser les continuités naturelles et fonctionnelles, 3. Adapter l'accès du massif aux usagers, 4. Améliorer la gestion de l'eau sur le territoire de la charte ;

Enjeux sociaux et environnementaux : 5. Rapprocher les usagers de leur forêt en développant l'information et en s'appuyant sur l'éducation, 6. Satisfaire la demande de nature, 7. Offrir au public un massif forestier aussi naturel que possible comprenant des zones indemnes de pollution et de nuisance, 8. Favoriser la biodiversité, 9. Perpétuer une sylviculture durable respectueuse des habitats et des paysages, 10. Protéger, valoriser et faire connaître le patrimoine culturel, historique et archéologique, 11. Gérer la grande faune, 12. Porter une attention particulière au cheminement en forêt.

Chacun de ces 12 principes ou objectifs est accompagné d'une vingtaine de lignes explicatives livrant des informations juridiques, institutionnelles voire techniques ou scientifiques. Chacun de ces 12 principes est également décliné en sous principes dont le contenu peut varier de l'engagement contractuel (par exemple 1.6 : intégrer l'ensemble de ces principes lors de la révision des documents d'urbanisme dont les signataires de la charte ont la charge) à une proposition d'action concrète (par exemple 12.2 : Poursuivre la restauration des routes et allées forestières endommagées et diffuser la planification annuelle des travaux).

« *Vivons ensemble la Forêt de Sénart* » est un document qui s'apparente par certains aspects à un contrat. Par exemple, en page 4 « *La signature de la Charte (...) engage à (...)* », le ton est très ferme mais le contenu révèle qu'on s'engage sur des principes. Plus loin « *En vertu de quoi, les signataires s'accordent sur les constats, les enjeux et propositions d'action qui*

suivent. ». Là aussi le style formel rappelle celui des contrats, mais en contenu on remarque que l'engagement cède le pas à la déclaration d'accord sur des idées.

Par ailleurs, la dimension programmatique est sensible mais repoussée en annexe. Les annexes composées de 8 fiches actions pour 2004, d'un tableau exposant 41 propositions d'actions pour la période 2004-2006, d'une liste d'une centaine d'actions proposées lors de la démarche d'élaboration de la charte, liste assortie de l'avertissement suivant : « *La réalisation de ces actions est subordonnée à la concrétisation d'un plan de financement adapté* ».

La charte « *Vivons ensemble la Forêt de Sénart* » fonde un accord de principes entre les signataires. Cependant, la tension entre engagement (sur des principes) et programme d'opérations concrètes (propositionnelles) en fait un texte performatif au sens où il installe une obligation morale à passer à l'action.

5. Les oppositions à la charte

On a mentionné plus haut qu'un délai de 17 mois a été nécessaire pour obtenir la signature des 14 communes concernées par la Charte.

En effet, trois communes ont refusé longtemps d'adhérer au projet : Montgeron, Draveil, Vigneux. Ces trois communes sont également constituées en communauté d'agglomération.

La principale raison invoquée pour ne pas signer la charte est la fermeture d'un parking de cars sur la commune de Montgeron. Cette raison est pourtant totalement extérieure à la charte. Le classement en 1995 du massif en Forêt de Protection oblige à la fermeture de ce parking ce devait être effectif au terme de la convention qui liait l'entrepreneur avec l'ONF. Mais cette aire de stationnement rapporte quelques centaines de milliers d'euros à la commune de Montgeron et maintenant, à la communauté d'agglomération. En outre, ces élus pour lesquels la charte constitue un engagement moral, y voient également un engagement financier. Elle apparaît « *en même temps comme un contrat implicite mais bien réel pour les collectivités* » (F. Salvador, Attachée parlementaire du député maire et Directrice de cabinet du Président de la communauté d'agglomération) puisqu'elle suscite auprès des associations « *des attentes* » pour des actions concrètes. Or à ce contrat de nature indéterminée s'ajoute la perte d'une taxe professionnelle substantielle du fait de la fermeture programmée. D'où le refus de la communauté d'agglomération de signer la charte, à moins d'obtenir des compensations.

Finalement la signature de la charte a constitué pour ces communes l'opportunité d'un moyen de pression pour maintenir l'entreprise et leurs dotations financières. Le problème était d'autant plus délicat que le maire d'une de ces communes est également député-maire de Draveil, Mr Tron, homme politique de droite, (donc opposé au CG) qui jouit d'une forte notoriété. Son opposition au projet aurait pu avoir de lourdes conséquences pour la charte en entraînant le retrait d'un bon nombre d'élus. L'opposition de la communauté d'agglomération qui avait pour origine un enjeu financier a pris l'allure d'un conflit entre Gauche et Droite. Au bout de presque deux ans, grâce surtout à l'intercession de la DDAF, un compromis a été trouvé entre les communes ou plus précisément entre la communauté d'agglomération, l'ONF et les autres signataires de la charte. La DDAF garante du respect de la législation et de la réglementation liées au statut de forêt de protection a signé une convention avec la communauté d'agglomération et l'entrepreneur. L'entreprise a trois ans pour « *déménager de manière progressive* » ce qui laisse suffisamment de temps à la communauté d'agglomération pour trouver un nouveau lieu à l'entrepreneur de telle sorte qu'il ne quitte pas leur territoire.

La démarche d'élaboration de la Charte a été marquée à la fin de l'année 2002 par un conflit qui n'a pas pu être résolu et qui s'est traduit par le retrait d'une association et d'un collectif. Très tôt après le lancement des groupes de travail, le représentant de l'association ROC dénonce le manque de transparence du pilotage politique et technique, réclame une démocratisation de la démarche et propose des modalités de fonctionnement permettant, à ses yeux, une construction véritablement commune de la charte. Il souhaiterait en particulier la création d'un organe de coordination scientifique et d'éthique et la réalisation d'un document qui présente un ensemble de principes garantissant un fonctionnement transparent et démocratique de la charte. D'autres membres d'associations rejoignent son analyse critique et proposent la réalisation d'un comité de sages.

L'ONF et le CG ont opposé une fin de non-recevoir à ces revendications en rappelant l'existence du Comité Ecologique des forêts de l'Essonne, en soutenant qu'il était beaucoup trop tôt pour arrêter des principes de fonctionnement de l'application de la Charte et enfin en déclarant que la création d'un comité de sages qui n'aurait qu'un rôle consultatif représenterait un alourdissement sans véritable intérêt pratique.

En avril 2003, l'association ROC et le collectif des usagers et des riverains de la forêt de Sénart se retirent de la démarche. « *Personnellement je vois pas l'intérêt de perdre mon temps dans ce type de charte forestière qui n'apportera strictement rien de nouveau* » (CFT-asso-16).

Cette fronde n'a pas fait « capoter » le dispositif en entraînant un retrait massif de participants. Néanmoins, elle a laissé des traces dans les esprits car plusieurs entretiens relatent qu'il a été impossible aux associatifs de pénétrer dans la sphère politique de la charte et qu'ils se sont sentis cantonnés aux groupes de travail sans accès réel à la sphère de décision.

6. La charte vue par les participants à la démarche

En première approche, la plupart des participants affichent une certaine satisfaction. La charte est considérée comme un « *bon document* » parce que « *les grandes idées sont là* » (CFT-asso-18) propices à créer le consensus « *sur le principe tout le monde ne peut-être que d'accord* » (CFT-élue-22).

Le contenu qui consiste surtout à lister des principes ne fait pas l'objet en lui-même de critiques. Les acteurs, y compris les associations, semblent convenir qu'une démarche de ce type doit nécessairement donner lieu à des déclarations de principes communs. En revanche, les associations regrettent souvent que la dimension programmatique ne soit pas plus précise, plus développée, plus ferme. La plupart des leaders d'associations émettent des doutes sur la volonté d'une réelle gestion collective, de la part des élus et de l'ONF. Certains d'entre eux s'accommodent de cette incertitude qu'ils présentent comme irréductible et, sans naïveté, disent vouloir s'en tenir à une attitude aussi constructive que possible.

Les participants les plus positifs insistent souvent sur le fait que dans son état actuel, la Charte présente à leurs yeux une qualité importante : elle est évolutive. Le texte structuré par des principes pourra progresser « *il faut faire en sorte qu'il vive et qu'il évolue* » (CFT-élue-21).

Cependant, la question : « Comment utiliser ce texte dans l'avenir ? » provoque des réponses assez nettement clivées qui suggèrent que la charte est un texte multifonctionnel. En forçant le trait, on peut soutenir que les 3 collèges de participants à la démarche, les élus, les

administratifs, les associations ont un point de vue spécifique sur la charte comme outil. A chacun sa Charte en quelque sorte.

De nombreux acteurs associatifs souhaitent que la charte soit retravaillée dans le sens de l'efficacité et de l'applicabilité de son contenu. Le texte doit acquérir une plus grande autorité. Un catalogue programmatique assorti de règles leur semble un modèle envisageable pour que la charte s'impose comme une référence : « (...) *faire que les communes arrivent à l'intégrer dans leur plan local urbain* » (CFT-asso-18). La charte doit devenir un objet politiquement « actif ». Suivant cette tendance, le statut actuellement incertain du texte de la charte devra être revu pour le doter d'un pouvoir d'influence, voire de contrainte, plus important. La charte représente alors les prémisses d'un outil de surveillance qui pourrait renforcer le rôle de contrôle que s'attribuent souvent les associations « environnementalistes ».

Les élus participants ont une position différente. La charte est d'ores et déjà un « *bon outil de travail* » (CFT-élu-23). La nuance se situe principalement dans le « pouvoir » du texte et son caractère opérationnel. Le texte est « *un outil philosophique* » (CFT-élu-25) susceptible d'éclairer les décisions, d'orienter les actions qui donneront finalement tout son sens à la démarche collective. La charte n'est qu'un incitant à l'action, « *il faut la faire vivre* » (CFT-élu-23). Il arrive que certains élus se rapprochent de la position des associations en considérant que la Charte est un outil de travail, au sens de référence qui permettra d'évaluer le bien-fondé d'une opération « *il faut qu'il y ait des actions et ces actions on ne veut pas n'importe quoi* » (CFT-élue-22).

De leur côté, les personnels administratifs précisent toujours que la Charte n'est pas un document juridique, le texte est non opposable aux tiers. Son pouvoir de contrainte ne peut être que symbolique. Les responsables administratifs (y compris l'ONF) engagés dans le dispositif insistent plutôt sur le fait que le texte prouve qu'une démarche de concertation a eu lieu. C'est la mise en visibilité de la nouveauté du dispositif qui est à leurs yeux fondamentale. La charte est surtout un produit d'une démarche transversale, son existence même révèle qu'un travail commun a eu lieu et a abouti, qu'une certaine « déssectorialisation » de l'action politico-administrative a pu voir le jour. Bref, la charte atteste du renouvellement des pratiques, de la « compétence » au changement de l'administration. Si le texte de la charte « *permet de formaliser un certain nombre de choses* » entre les partenaires (CFT-ONF-28), c'est un résultat par lui-même capable de « *montrer qu'on s'est parlé et ça montre que sur un certain nombre de grands principes on s'est mis d'accord* ». La capacité des différents participants à entrer dans une démarche et à fournir l'effort que suppose une concertation multipartenariale crée un précédent important pour le territoire. La charte est surtout un outil démontrant que la concertation n'est pas une pure utopie, que c'est une démarche efficiente pour obtenir un certain cadrage : « *Après, il faut prendre les choses au cas par cas, la décision reste l'affaire des élus* » (CFT-DDAF-24).

CHAPITRE IV

DES INDICATEURS DE PERFORMATIVITE DANS LES DISPOSITIFS

Jusqu'à présent, nous avons utilisé démarche, procédure, dispositif, technologie sociale en les tenant pour des synonymes, et pour des raisons de contraintes d'écriture nous userons encore de cette facilité de langage dans la suite du texte. Néanmoins, il convient de préciser ici notre vocabulaire. Technologie sociale ou dispositif socio-technique sont les termes les plus appropriés à notre perspective de recherche, il s'agit en effet pour nous de saisir comment le label « participatif » ou « concerté », le label « développement durable » informent les modalités pratiques des activités provoquées par la démarche. Les trois cas empiriques qui nous occupent sont « encadrés » par des politiques constitutives nationales et/ou locales qui n'imposent pas ou peu de contraintes d'organisation pratique. Les modalités pratiques d'échange et de travail sont donc principalement définies au niveau local. Qui en a décidé ainsi ? Pour l'essentiel, la réponse à cette question figure dans le chapitre 2 pour le Pays de Marennes Oléron et dans le chapitre 3 pour les deux autres sites. Cependant, « le diable est dans les détails » dit l'adage et nous allons voir quels sont les détails enregistrés par nos enquêtes qui dénotent l'existence de micro-décisions, de micro-passages « glissés » ou brutaux inclus dans le processus général et à ce titre vus et éventuellement non perçus par certains participants pour parler à la manière d'A. Schutz, 1987 pour la traduction française.

Dans les deux chapitres précédents, des dimensions performatives sont apparues au fur et à mesure de la présentation des démarches, d'une manière quelquefois peu explicite.

Il convient de reprendre ces différents éléments dans une perspective comparative quand ils ont déjà été cités et de les compléter avec le matériel empirique à disposition pour tenter de produire une analyse croisée de l'ensemble. Ce chapitre est consacré à la mise en convergence d'éléments plus ou moins épars susceptibles d'alimenter la réflexion à concernant le caractère performatif des activités dites de gouvernance.

Rappelons que notre perspective de recherche est construite sur l'intention d'échapper à une lecture binaire de la participation directe. D'un côté, une vision plutôt cynique toute entière tournée vers la dénonciation des limites des démarches et de l'autre, une appréhension optimiste valorisant la compétence au changement. Notre prétention se fonde sur le recours à la notion de performativité et à la nécessité de passer par le niveau micro des données, de tenir compte du point subjectif des participants. Ainsi, même si nous empruntons l'expression « gouvernance performative » à R. Futrell, 2002, dont le travail est proche de l'extrême critique, nous avons retenu une définition élargie qui intègre la réflexion des participants (cf. Chapitre 1) de manière à saisir les effets d'ouverture, le potentiel dynamique.

Le présent chapitre va mettre à l'épreuve notre intention de départ.

On verra que les spécificités des sites d'investigation, mais aussi les contraintes qui ont pesé sur l'investigation empirique rendent les données collectées plutôt rétives à une lecture croisée.

C'est à des conclusions en demi-teintes que nous devons nous résoudre. Le matériel quoique recueilli dans un objectif comparatif résiste à l'analyse terme à terme. Il s'avère difficile de soutenir des propositions conclusives simples. Il faut pourtant faire le deuil d'une analyse simple et lisse et se résoudre à passer par les méandres des détails monographiques. Ce chapitre traitera de la complexité des phénomènes et tentera de mettre à jour les emboîtements propres aux réalités de chaque terrain.

1. L'efficacité politique d'une charte, retour sur le performatif

Les trois terrains d'investigation sont marqués par la rédaction d'une charte, c'était un des cinq critères de sélection des sites d'enquête. La production du document est tout à fait centrale dans la démarche sur le massif forestier de Sénart, puisqu'elle était l'objectif déclaré de la démarche participative. Marennes Oléron est dans une situation quasi-identique avec ses deux projets conjoints, l'élaboration de la charte et la constitution d'un Conseil de Développement. A Montreuil, le CLE est plutôt enfant de la charte de l'environnement de 1994, dont il devait assurer le suivi en servant d'instance essentiellement consultative sur toute question ayant trait à l'environnement. Bien que censé piloter la réactualisation de la charte, le CLE va finalement refuser d'endosser le projet de nouvelle charte à la suite des discussions autour de l'opportunité de la transformer en agenda 21.

La lecture croisée des dispositifs ne conduit pas à les classer selon un ordre d'évolution linéaire, mais en revanche les spécificités de chacun d'eux permettent d'interroger les deux autres. La comparaison sert surtout à faire émerger des variables actives localement et d'essayer de les transformer en catégories d'analyse applicables globalement.

Ainsi, l'originalité du rapport du CLE à la charte permet de saisir combien il est fortement inclus dans la vie politique municipale, rappelons qu'il est défini comme la pièce maîtresse de l'axe « agir pour un meilleur cadre de vie et un développement durable » du programme de la majorité élue en 2001. Ceci incite à interroger l'insertion politique des deux autres dispositifs qui paraît plus faible et qui est l'objet d'interrogations de la part des participants associatifs.

Pour la forêt de Sénart comme pour le pays de Marennes Oléron, les élus sont présents au sens où certains d'entre eux ont participé directement aux groupes thématiques, support logistique des dispositifs. Sachant, concernant DRS, que très peu d'élus locaux ont suivi la formation d'animateurs-auditeurs et qu'ils ne seraient pratiquement que deux ou trois (sur 12 membres du collège élus) à aller régulièrement aux réunions du conseil de développement.

Mais qu'en est-il du portage politique ?

Le CG 91 est nettement engagé dans la CFT de Sénart. Il est le pilote politique officiel de la charte, il s'est engagé à financer des opérations mentionnées dans celle-ci, il est intervenu directement pour régler un conflit avec certains participants qui contestaient les modalités de travail.

Il en va autrement des communes.

La plupart des élus qui participent à la démarche ne se sont pas sentis soutenus par leur conseil municipal et souvent s'en plaignent dans les entretiens. Ils ont tenu leur conseil municipal informé « *J'ai fait des informations régulières (...) j'aurais souhaité avoir des retours.* » (CFT-élue-20).

Le dispositif laisse relativement indifférents les élus municipaux qui ne participent pas à la CFT « *C'était un dossier parmi d'autres (...) un sujet secondaire (...) abordé quand il restait du temps.* » (CFT-élu-23).

Globalement la charte n'a pas suscité de débats, de discussions ou d'attentes de la part des conseils municipaux. Les élus participants n'ont pas été « surveillés » par leurs collègues qui n'ont pas cherché à leur délivrer de mandat précis. Cette indifférence n'est pas sans conséquence sur l'information des populations. Certaines communes n'ont jamais évoqué la charte dans leur bulletin municipal.

Sur cet aspect Marennes Oléron présente des similitudes fortes avec le massif de Sénart. La démarche est née d'un projet d'agents de développement qui cherchaient des sites d'application expérimentale. Le Conseil Régional de Poitou Charente soutient l'expérimentation, mais en revanche les deux Communautés de Communes qui forment le

Pays de Marennes Oléron l'ont acceptée mollement. Elles ont laissé faire sans y croire, sans en voir l'intérêt, sans s'en mêler. Les élus qui participent au dispositif DRS tiennent des propos comparables à ceux de la CFT : « *Attends, moi je fais partie du collège élus dans le Conseil de Développement, mais je ne représente que moi, les autres du conseil municipal ils s'en foutent totalement, jamais une question, pas une curiosité sur ce qui se passe ici quand j'en parle je les ennuie.* » (DRS-conseillère municipale-52).

Dans ces conditions, on est autorisé à penser que la charte forestière et la charte de développement durable ne représentent pas une question importante pour l'avenir du territoire aux yeux des élus communaux⁵³. La charte, son contenu n'étant pas investis comme des enjeux politiques pour les élus communaux, on est en droit de questionner le sens de l'approbation que les chartes ont reçu de la part des élus sur les deux territoires, ce que ne manquent pas de faire certains participants. « *Dans ceux qui ont approuvé la charte, je pense qu'il y en a certains qui n'ont même pas débattu du tout, et ça c'est plus dommageable parce que ça veut dire qu'ils n'ont pas d'avis du tout, qu'ils ne sont pas trop concernés par la question. Si la question n'est pas inscrite à l'ordre du jour du conseil municipal, doit-on ou pas signer la charte, ça veut dire qu'il n'y a pas de répercussion vers les administrés via le bulletin municipal, donc les habitants de la commune ne sont pas associés ou informés sur la charte.* » (CFT-asso-27).

L'hypothèse d'un comportement de free-rider est plausible⁵⁴. La signature d'un texte purement déclaratif est peu coûteuse (en temps et en travail investis) et peu engageante pour l'avenir. Les risques sont quasiment nuls, les bénéfices sont incertains mais la mise en visibilité d'une démarche concertée, bien en phase avec l'air du temps, représente un aspect positif non négligeable.

Une telle hypothèse s'accorde bien avec la gouvernance performative telle que la conçoit Futrell (cf. §6, Chapitre 1). La dichotomie façade/coulisse est à prendre en compte pour saisir la complexité de la situation et la place laissée à l'interprétation. Le donné à voir n'est pas strictement compatible avec les informations à disposition, cet écart provoque la suspicion quant aux volontés réelles et à la sincérité de l'engagement des élus.

Nos informations indiquent que l'insertion de la démarche dans le système politique local suscite une inquiétude de la part des participants, les membres d'associations surtout, qui interrogent l'avenir politique d'un document auquel ils ont collaboré : Quel rôle va avoir la charte ? Les élus vont-ils s'en servir ? La charte aura-t-elle une efficacité dans les décisions des élus ?

Cependant le rapprochement entre DRS et CFTS tend à faire conclure que le questionnement indigène à propos de l'articulation entre démarche participative et organisation politique représentative relève d'une difficulté structurelle indépendante des conjonctures locales qui semblent pouvoir être reléguées au rang de variables secondaires.

En effet, une charte par nature est un document déclaratif non opposable aux tiers. C'est un texte performatif, dans la définition de J.L. Austin, un discours qui cherche intentionnellement à influencer les actions d'autrui dans un sens désiré. En d'autres termes, il est question de stratégie d'influence et non de domination légitime rationnelle-légale.

⁵³ Néanmoins, elle fut, rappelons-le, utilisée comme prétexte pour résoudre un problème de parking situé en lisière de forêt mais inclus dans le périmètre protégé depuis 1995. La menace de ne pas signer la charte était une tactique pour obtenir une négociation avantageuse pour la commune (cf. Chapitre 3) mais en aucun cas un conflit sur le contenu de la charte.

⁵⁴ A la suite des travaux de M. Olson mais dans une perspective plus large que la sienne, la stratégie de free-riding désigne une attitude stratégique qui parie qu'à un investissement nul ou négligeable pourrait correspondre un bénéfice non nul.

Mais nos données montrent qu'il peut exister un mouvement d'entraînement dû à la nature d'une charte. La participation à la rédaction de la charte induit une exigence d'application. Certains de ceux qui s'estiment co-producteurs du texte, à bon ou à mauvais escient nous en discuterons plus loin, se sentent légitimement investis de suivre le sort fait à « leur bébé » et à réclamer qu'il soit traité avec les égards qui lui sont dus. Ce document est le produit d'un travail participatif, nous y avons travaillé, nous sommes co-responsables de son devenir, ainsi peut-on résumer leur point de vue.

Dans le cadre de notre projet de recherche, la performativité intrinsèque d'une charte qui ne fait que sceller un accord sur des principes produit dans certains cas un surcroît d'engagement, un motif pour tenter de neutraliser la nature performative du texte. La participation plus ou moins directe à l'élaboration de la charte convainc certains acteurs qu'ils sont légitimement dotés d'une légitimité à surveiller le devenir politique du produit collectif auquel ils ont collaboré.

On verra dans le chapitre cinq que la légitimité à parler dans une démarche participative est interrogée par nos interlocuteurs. En revanche, quand on a parlé, quand on a effectivement participé en prenant la parole, le problème de la légitimité se déplace sur le collecteur, le récepteur de paroles qui peut être la charte mais plus souvent les responsables politico-administratifs de l'action publique.

2. Les effets d'une participation régressive en nombre

Nos trois terrains d'enquête ne sont pas strictement équivalents. Pour DRS *a priori* c'est toute la population du Pays de Marennes Oléron qui était potentiellement appelée à participer, le CLE comme la CFT s'adressaient plutôt au monde associatif, clairement pour le massif de Sénart, dans les faits finalement pour Montreuil.

On note une évolution qui conduit à une réduction du nombre de participants très marquée pour Montreuil et Marennes Oléron, probable pour Sénart.

En première approche, les réalités enregistrées par nos enquêtes tendent à faire du CLE de Montreuil un cas exemplaire des conséquences plutôt négatives de la gouvernance performative appliquée à une politique de développement durable.

En effet, la tendance au déclin, au désengagement est une conséquence d'un diagnostic de gouvernance performative porté par les participants. Les associations qui n'assistent plus aux réunions disent s'être retirées pour cause d'instrumentalisation du conseil par les élus. Le CLE n'est plus qu'une chambre d'enregistrement de décisions arrêtées ailleurs, estiment-elles. Le même avis est partagé par la plupart des autres associations qui maintiennent leur participation pour des raisons purement stratégiques. Ce dispositif existe sous une forme évolutive depuis une dizaine d'années et le facteur temps est à prendre en compte. La répétition des expériences décevantes explique la fermeté de la position des associations.

La situation est différente dans les deux autres démarches pour lesquelles il y a un avant et après charte.

Concernant la CFT de Sénart, la signature de la charte marque la fin d'une période de travail collectif régulier. A présent, s'annonce une autre période, celle de la mise en œuvre d'actions qui sera suivie par le Comité Permanent, émanation du Comité de Pilotage rassemblant tous les signataires. Le Comité Permanent dont la composition n'est pas encore officiellement arrêtée court le risque de subir un sort identique au CLE de Montreuil. La définition des 3 missions du Comité permanent : veille au respect des principes de la charte,

maintenir la concertation, assurer la communication, ne permet pas d'augurer de l'avenir de cette instance et de sa capacité à conserver l'adhésion des participants. Au vu du cas du CLE de Montreuil, tout dépendra des modalités effectives de fonctionnement du Comité Permanent qui sauront ou non attester de son utilité aux yeux de ses membres, en particulier les associations.

Marennes Oléron donne également à voir une participation dégressive : 2500 questionnaires remplis, 300 personnes aux réunions de lancement, une centaine de participants au total dans les groupes thématiques, enfin un Conseil de Développement composé de 36 membres. Cette évolution en entonnoir ne manque pas de susciter des critiques. Ainsi certaines personnes ont abandonné en estimant que la « promesse » de démocratie participative émise lors du lancement de DRS n'avait pas été tenue.

Plusieurs fois durant leurs séjours, les enquêteurs ont entendu des remarques du type : *« j'ai indiqué dans le questionnaire que j'étais volontaire pour participer mais je n'ai jamais été contacté »*. Il est vrai que la lettre accompagnant le formulaire à remplir disait *« Si vous souhaitez aller plus loin, en savoir plus, si vous avez vous-même une ou des idées à faire partager, vous pouvez nous laisser vos coordonnées à la fin du questionnaire. Nous vous contacterons et vous serez invité(e) à participer à des moments d'échanges et de débat... »*. Le texte d'invitation à remplir le questionnaire a introduit une attente que la suite des événements a déçue. L'ensemble pousse à conclure à l'effet d'annonce, voire au coup de bluff. Dans le cadre de notre analyse sur les conséquences de la gouvernance performative, l'anecdote est très intéressante. Il n'y a pas à proprement parler de mensonge dans le courrier d'adresse aux répondants du questionnaire. Renseignement pris, les initiateurs de DRS avaient véritablement l'intention d'utiliser le questionnaire pour recruter des participants mais le dépouillement du questionnaire n'a pas pris en compte les coordonnées personnelles. Elles n'ont pas été saisies et le fichier de participants potentiels n'a jamais été constitué. Ainsi cette erreur dans la mise au point du programme de traitement du questionnaire s'est transformée en une maladresse de communication avec les habitants. En revanche, notre enquête révèle que du point de vue de la population un « couac » de ce type a des conséquences négatives patentées quoique difficilement quantifiables. L'ouverture à tous, la participation directe sur laquelle repose la démarche DRS est devenue matière à suspicion c'est-à-dire que certains répondants au questionnaire se demandent s'ils n'ont pas été l'objet d'une manipulation. « On » aurait tenté de leur faire croire qu'ils pouvaient participer au projet de territoire et le « on » désigne les responsables politiques locaux et régionaux.

Par ailleurs, certaines personnes après un engagement plus ou moins long dans DRS estiment que la « promesse » de démocratie participative émise lors du lancement de DRS n'est pas tenue, au vu du nombre de plus en plus réduit de présents. *« Attends, mais peu à peu tu es pris dans une démarche, tu te retrouves à des réunions où on est dix, on avance sur des thèmes mais tout d'un coup tu te dis mais ils sont où les autres ? Tu te retournes il n'y a plus personne derrière. Et là tu te dis ça ne va plus. C'est n'importe quoi. »* (DRS-animatrice-auditrice-32).

La création des groupes de travail puis du Conseil de Développement est perçue comme le passage dans une forme qui réduit le nombre des participants effectifs et de ce fait éloigne de la participation ouverte au départ. Il est sensible ici que la technologie sociale de DRS est jugée comme un procédé qui peu à peu euphémise la participation directe, qui peu à peu transforme cette dernière en fiction, en mythe mobilisateur. La démarche a été initiée sous le label de la participation directe. Progressivement, le nombre des participants se réduisant, ils deviennent des porte-parole sans que leur délégation ait été explicitée, justifiée. Le label « participatif » qui reste accolé au dispositif devient incongru, abusif à leurs yeux. Le même constat provoque deux attitudes très différentes : le retrait personnel (démission du Conseil de

développement) ou la recherche de solutions alternatives pour tenir ou recréer la relation avec les participants à DRS, non membres du Conseil de développement⁵⁵.

A côté de l'effet d'entonnoir que nous venons de mentionner, l'institutionnalisation des formes sociales produites par la démarche n'est pas aisément admise par les participants de la première heure : « *A l'époque de DRS, on était tout feu, tout flamme et maintenant on se retrouve dans une sorte de Conseil Municipal où on s'ennuie tout autant d'ailleurs* » (DRS-adjointmaire-collègeélu-37). Une telle impression est souvent renforcée par le fait que certains membres du Conseil de Développement identifient mal leur rôle. La dimension performative s'exprime dans un sentiment de malaise lié à une double ambiguïté :

- celle de la représentativité illégitime qui rendrait complice d'une gouvernance performative intentionnellement mise en place par les responsables politiques ;
- celle d'une institutionnalisation non voulue, l'aveu d'une incapacité à inventer des formes politiques qui échapperaient aux problèmes déjà vus, déjà sus, déjà critiqués de la démocratie représentative.

a) Le déclin progressif des groupes

Cette situation ne concerne que le Pays de Marennes Oléron.

En effet, pour la CFT de Sénart l'organisation du travail par groupes avait pour unique objectif la rédaction de la charte et ce dès le début. Il n'a jamais été envisagé que les groupes de travail survivent à la charte, le Conseil Permanent étant l'instance en charge du suivi de la charte. En revanche, le statut des groupes de travail dans le projet DRS semble mal défini. Une fois leurs représentants au conseil de développement désignés et la rédaction finale de la charte engagée, les groupes de travail se sont trouvés sans objet et la plupart des participants ne voyaient pas ce qu'il allait advenir d'eux. On peut en effet estimer que, dans un premier temps, les groupes ont permis à l'expérimentation de répondre à l'obligation de résultats qu'elle s'était donnée, à savoir la production de la charte de développement durable et la mise en place du conseil de développement. Mais, dans un deuxième temps, on aurait pu s'attendre à ce que ces mêmes groupes puissent être à l'origine de pratiques tant soit peu favorables à la "*participation permanente du plus grand nombre*" (formule extraite des documents présentant la démarche DRS). Or, on observe que si dynamique participative il y a eu, elle se heurte visiblement à des obstacles qui l'empêchent de perdurer puisque la plupart des groupes de travail se sont dissous une fois la charte écrite. Seuls les groupes "*Qualité et Aménagement du territoire*" et "*Santé - Social*" ont pris le parti de poursuivre le travail de réflexion qui avait été entrepris en leur sein, mais là aussi l'objectif paraît mal défini.

Le déclin progressif des groupes traduit la faiblesse et la portée somme toute limitée de la dynamique participative et pose la question du renouvellement des membres du collège "*population*" du conseil de développement. La fragilité des pratiques participatives rend problématique le remplacement des membres actuels par de nouvelles recrues. Il se profile ainsi le risque d'un recrutement par cooptation, c'est-à-dire sans aucune référence à des processus collectifs de participation à la vie publique locale, ce qui pourrait avoir pour conséquence l'isolement du conseil de développement. D'ailleurs, pour un certain nombre de participants, celui-ci s'apparenterait d'ores et déjà à un appareil fonctionnel intégré au

⁵⁵ L'état de nos informations atteste que la deuxième attitude est très prégnante à Marennes Oléron. Rappelons que les réunions publiques sensées rendre compte à la population des travaux du Conseil de Développement n'attirent que peu de monde, certaines d'entre elles ont été annulées faute de public. Face à cette situation, c'est dans la forme de groupes de travail thématiques élargis que la deuxième attitude a trouvé à s'exprimer.

paysage institutionnel local. C'est pourquoi, dans les entretiens de Marennes Oléron la notion de démocratie participative est plutôt associée à la production des groupes de travail, alors que le conseil de développement tend à être assimilé à un organe de la démocratie représentative.

b)... et une composition peu équilibrée dans les faits

Là encore c'est le Conseil de Développement du Pays de Marennes Oléron qui est uniquement concerné car la CFT s'est construite dès le début sur des échanges entre monde associatif local, élus locaux (CG, communes) et administrations (DDA, ONF, ...), il n'a jamais été question de constituer des collèges. En revanche, un équilibre entre élus, non élus et composantes socio-professionnelles du territoire a été recherché dans la composition du conseil de développement de Marennes Oléron qui compte trois collèges de 12 membres chacun. Nos entretiens rapportent que cette organisation produit une évaluation du degré d'investissement des différentes catégories.

Il semble que les socio-professionnels aient eu beaucoup de difficultés à s'impliquer dans la démarche ; c'est le groupe le plus absent des réunions du conseil de développement, et le même reproche leur était déjà adressé à propos des groupes de travail.

“ De la part des socioprofessionnels, là c'est la grande énigme, parce que quand on voit leur taux de participation et dans les groupes et dans le conseil de développement... c'est inquiétant ! Il y a une ouverture de la part de la CCI, des gens de la CCI qui ont réellement participé et qui ont apporté d'ailleurs des choses tout à fait intéressantes, mais je pense aux comités de pêche, je pense aux syndicats, je pense au MEDEF départemental, etc., ces gens qu'on n'a jamais vus. Est-ce qu'ils n'y croient pas ? Ou alors ils ont leurs réseaux, leurs manières sans doute de peser sur les décisions publiques, qui fonctionnent, et ils se disent... que ce n'est pas pour eux... On a peut-être mal communiqué aussi, c'est possible. Là il y a un vrai problème, il y a quelque chose à réfléchir, à remettre en question... Il faut qu'il y ait des actifs au conseil de développement... l'idée de faire se rencontrer les préoccupations économiques, sociales et environnementales, qui est à la base du dispositif, elle passe à côté si on n'a pas les forces vives. Alors on a que les retraités et... les protecteurs des petites fleurs ! On ne fait pas grand-chose ! ” (DRS-animateur-auditeur-asso-46).

Le statut quelque peu hybride de ces socio-professionnels les a sans doute empêchés de s'imposer au cours de la démarche. Les quelques membres du collège socio-professionnels régulièrement présents s'identifient plus au groupe habitants. Ce n'est pas surprenant puisqu'au départ, dans les groupes de travail, ces socio-professionnels étaient des habitants lambda.

Au-delà de la constitution formelle en 3 collèges, deux groupes, réels, composent le conseil de développement : les habitants et les élus mais leur absentéisme est reproché à ces derniers. Certains ne sont jamais venus aux séances du conseil de développement ce qui continue d'alimenter la méfiance et décrédibilise la démarche. Les habitants ont l'impression que les élus sont là par nécessité, pour honorer un quota, et non parce qu'ils adhèrent réellement au projet.

3. La participation vue par les participants : catégorisation en 4 éléments

La diminution du nombre de participants et l'absence ou l'absentéisme de certains suscitent des avis dans lesquels le diagnostic de performativité transparait, dans le sens où les opinions reposent sur l'idée que la démarche n'a pas tenu ses promesses.

Ainsi, la manière dont la dimension participative du dispositif a été comprise semble pouvoir éclairer les jugements critiques. Il s'agit d'un détour par la définition de la situation de W.I. Thomas (1927) dont le sens réside dans la proposition : « *Si les hommes définissent une situation comme réelle, elle est réelle dans ses conséquences* ». Ce qui conduit à s'intéresser aux définitions « indigènes » de la participation, comment les gens ont-ils compris la participation offerte par le dispositif ? Avec quelle conception de la participation se sont-ils engagés ? Nous prêtons attention conjointement aux convictions et/ou aux attentes dont étaient porteurs les individus lors de leur entrée en participation pour saisir leur critique et leur éventuel diagnostic de performativité du dispositif de gouvernance dans lequel ils se sont impliqués.

L'enquête menée à Marennes Oléron fournit un matériel empirique adéquat pour traiter cette dimension alors que les deux autres sites sont déficitaires en informations sur le thème. Plusieurs raisons expliquent l'hétérogénéité des données recueillies sur les 3 terrains. D'abord, seul DRS de Marennes Oléron a lancé un appel à la participation du citoyen lambda et la démarche visait véritablement une expérimentation participative. Nous l'avons déjà dit, la CFT de Sénart est un dispositif qui vise la gestion concertée du massif entre collectivités territoriales, ONF, administrations et associations et le CLE de Montreuil est un organe consultatif composé de fait uniquement d'associations. Par ailleurs, le chapitre 3 a montré combien la situation est « gelée » à Montreuil depuis plusieurs années, ce qui explique que nos informateurs montreuillois n'aient pas eu beaucoup à dire sur la nature de leur engagement participatif dans le CLE. Pour la CFT, comme on le verra plus loin dans ce chapitre, le rapport à l'ONF détermine largement le comportement des acteurs ce qui a produit une dilution certaine des propos concernant les enjeux généraux de la participation.

L'ensemble des quatre figures a été rangé selon le degré d'exigence croissante de la définition de la participation directe. Ainsi nous commencerons par citer « l'apport d'informations » qui présente la participation comme un supplément au système représentatif et nous finirons par « the one best way » qui définit la participation comme une nécessité démocratique absolue. Pour les points de vue a) et b) : la participation permet des ajouts bénéfiques au processus de décision habituel. Des segments de la société civile sont introduits positivement dans le dispositif "classique" pour finalement fabriquer une aide supplémentaire à la décision des élus. Cependant pour les conceptions c) et d) : l'introduction de nouveaux interactants est susceptible de modifier le contenu de décision.

a) L'apport d'informations

Grâce au dispositif participatif, un plus est apporté par les représentés à leurs représentants, le surcroît d'informations livré par les participants servira à conforter les représentants dans leur capacité représentative. Les informations du terrain viendront bonifier la qualité de la représentation. La relation est définie comme verticale (les élus en haut, la population en bas, les informations "remontent") mais elle n'est pas décrite en terme négatif. « *Je pense que Parole Publique (DRS) c'était fait justement pour que ça soit ouvert à tous, et que l'on remonte les informations aux élus qui nous représentent, moi, je l'ai traduit comme*

ça... » (DRS-socioprofessionnelle-44).

L'accès à la parole permet d'intégrer les informations dans le système de la décision locale et de raccourcir la boucle de rétroaction. On est dans un cas de figure du client, au sens commercial du terme. Ce qui est privilégié est un circuit d'informations, l'amélioration "politique" sera mécaniquement produite si l'information circule. Néanmoins, il faut remarquer que la circulation est asymétrique. Les citoyens font remonter l'information, ces derniers sont détenteurs de données que la participation va permettre de délivrer aux élus qui ainsi pourront mieux remplir leur rôle de représentants. La nature de la relation représentants /représentés n'est pas remise en cause, elle n'est même pas discutée, en revanche en ouvrant des lieux de parole, sorte de réceptacles des avis des citoyens, les élus se dotent d'une source d'information qui va leur permettre d'améliorer leurs prestations de représentants. Si on leur donne les informations de la base les élus travailleront mieux. On note une grande modestie du soi du participant, chacun reste à sa place. Dans le fond, le système politique par représentation n'est pas mauvais, il convient de l'améliorer. Rien ne bouge dans la structure politique, la relation verticale n'est pas remise en cause. Les élus dominent la pyramide politique et le dispositif participatif leur permet de bénéficier soit d'un effet feed-back soit d'un espace de test des réactions de la base. Les techniciens sont définis comme des intermédiaires utiles. Cette vision simple du dispositif rend assez improbable une dénonciation de la performativité du dispositif.

b) L'apport de compétences

L'intervention de la population permet de combler un manque (avéré pour le locuteur) des élus locaux, on approche ici l'idée des expertises détenues par les habitants. Il s'agit alors d'une participation de complément appelée par la réalité locale et plus spécifiquement par la faible performance des acteurs locaux. Implicitement le locuteur signale sa propre compétence sur un aspect particulier. Le dispositif participatif devient l'occasion d'offrir ses compétences personnelles souvent professionnelles à un dossier.

« C'est un petit peu les déceptions que j'avais au niveau de la gestion localement du patrimoine en général, que ce soit privé ou public : les priorités, la sensibilité ou le manque de sensibilité chez les élus. » (DRS-groupesdetravail-39).

« Au départ, l'idée de la démarche en elle-même me plaît, parce que quand on vit sur le secteur on s'aperçoit qu'il y a une différence entre les gens qui nous représentent, qui sont nos élus, et puis les gens qui agissent sur le terrain, moi je trouve qu'il y a une grande différence. (La démarche prévoyait que...) Tout le monde se mélangeait... » (DRS-groupedetravail-31). A signaler que cet interlocuteur avait eu une expérience de participation positive dans le cadre d'une commission extra-municipale pour l'agrandissement d'une école *« j'ai participé avec grand plaisir à cette commission parce que les élus apportaient les contraintes réglementaires et nous on leur apportait les contraintes de parents, et puis moi mon expérience de vie collective, l'architecte, lui, les contraintes de matériaux. J'ai trouvé ça génial, on a fait un truc bien mieux que si ç'avait été juste la commission municipale des écoles qui avait décidé »* (DRS-groupedetravail-31).

Cet apport supplémentaire de savoir-faire grâce à la participation installe tous les participants, représentants et représentés, dans une relation égalitaire. La commune contribution à la réflexion, au projet est facteur d'égalisation des statuts, bien qu'en contenu les apports des uns et des autres soient potentiellement de nature distincte. A noter aussi que l'apport "expert" des citoyens se conçoit dans un cadre pragmatique, relativement concret, à ce titre la dimension politique n'est pas signalée.

Comme dans le cas précédent a), la structure globale de la représentation politique n'est pas l'objet de critique explicite, le locuteur ne focalise pas son propos sur cet aspect des choses. En revanche, l'interface identité/compétences prend une place centrale dans ce type de discours. C'est une lecture de l'action publique par le prisme des compétences mais ces compétences introduisent le monde politique d'une part dans celui des corporations et des professions et d'autre part dans celui des performances individuelles. Il apparaît que certains de nos interlocuteurs mettent en avant leur identité comme un apport politique. Le soi mobilisé alors est doté de savoir-faire. C'est un savoir ou une connaissance qui viendra bonifier l'action publique.

Le cas le plus simple est celui de la lecture professionnelle des choses. L'identité professionnelle et son auxiliaire l'activité professionnelle sont un recours précieux. On sait ou on ne sait pas, on peut ou on ne peut pas entrer en discussion.

Dans ce cas de figure, la dimension politique, la chose publique, le problème de la représentativité et de la responsabilité (l'accountability) tendent à être exclus d'un raisonnement qui privilégie le faire, l'action, la réalisation. Les difficultés à faire entrer dans un seul projet des perspectives différentes, les concurrences, les contradictions, les conflits entre acteurs sont minorées. Le faire ensemble est présenté comme un objectif rassemblant des gens de bonne foi dans un monde apaisé, lissé par les règles de la bonne compagnie mais aussi celles de la technique et du savoir.

Le potentiel de déception est certainement important car l'appréhension par les compétences porte en elle un risque de blessure narcissique cependant que l'attente d'égalité peut conduire à participer à d'autres sphères qui sauraient prendre en compte cet aspect des choses et monter des projets sur la base d'une gestion concertée « entre gens qui s'y connaissent ». Néanmoins, cette définition a-politique de la participation introduit peu de risque de dénonciation de la performativité du dispositif.

c) Un surcroît de négociation

La participation à la démarche trouve sa place dans un monde politique où la décision serait un produit négocié entre acteurs mobilisés et élus. « *Il y a eu un vide de communication pendant plein d'années entre les élus et les citoyens. Moi quand je suis arrivée dans l'association, je voulais pas faire du rentre-dedans, et arrêter d'envoyer les gens au tribunal, parce que ça mène nulle part, ce qui fallait c'était faire en sorte que les gens discutent, c'est-à-dire au lieu de pondre un projet et de pas prévenir les associations, on les convie, on discute, on voit comment on peut faire pour aboutir à un accord. Nous notre objectif, c'était ça, c'est pour ça qu'on a saisi cette opportunité de DRS.* » (DRS-asso-43). Ce cas de figure mobilise la participation comme mode de résolution de conflits grâce aux possibles compromis d'intérêts que la rencontre de face-à-face rend possible. Comparativement aux précédentes, c'est une vision plus complexe des choses au sens où le produit final n'est pas mécaniquement obtenu, il est le résultat d'interactions, du croisement de stratégies.

« *Je pense qu'il faut prendre les élus pour ce qu'ils sont..., les élus ont aussi envie d'être éventuellement réélus, d'être populaires, ça fait partie du jeu. Donc ils prendront beaucoup plus facilement en compte ce qui est valorisant pour eux à relativement court terme, par contre le reste il faudra insister (...) Par exemple, les crèches c'est payant électoralement. Alors à nous de savoir aussi jouer avec ça, l'utiliser d'une manière intelligente. (...) On est dans un jeu politique, encore une fois.* » (DRS-animateur-auditeur-asso-46).

Le produit final, la décision, portée par les élus doit tenir compte des oppositions, voire les intégrer, le système de délégation du pouvoir n'est pas remis en cause. La structure de décision démocratique doit être améliorée par intégration des contre-pouvoirs dans le

processus d'instruction des dossiers. A ce titre, la participation oblige les uns et les autres (les habitants et les élus) à revoir leur standard de comportement sachant que la participation complexifie le rôle des élus locaux qui devraient alors porter la responsabilité de décision négociée.

Certains interlocuteurs semblent privilégier une lecture stratégique des acteurs, cette dimension est sensible dans des propos compréhensifs à l'égard des élus ce qui conduit à envisager la négociation comme bargaining, un échange de type donnant-donnant pour que les 2 parties sortent gagnantes du jeu. Cependant, une telle conception des choses repose sur une exigence non négociable, une exigence de super règle admise par intelligence du jeu : en acceptant de participer à une démarche locale labellisée participation et développement durable, les protagonistes (les acteurs décisifs) s'engagent à la négociation, il faudra entrer en négociation. Le cas de figure dans l'état actuel du matériel reste dans l'incertitude et soupçonne que les élus, voire les techniciens, aient laissé croire que de nouvelles règles du jeu auraient localement cours. Le diagnostic n'est pas encore fixé, les participants attendent des informations, des signes pour clore leur analyse. Les techniciens, les administratifs étant considérés comme susceptibles de pencher d'un côté ou d'un autre, ils sont l'objet d'un contrôle, d'une surveillance tout comme les élus. Le potentiel de déception est assez faible. La définition de la participation comme « surcroît de négociation » définit un horizon d'attentes somme toute limité car la définition de la situation est construite sur des expériences passées et une bonne connaissance du monde politique local. En revanche, la démarche est quelquefois considérée comme une « dernière chance d'essayer de bosser ensemble sur un projet cohérent » (DRS-adjointmaire-collègéeélu-37), ce qui sonne comme une menace d'exit militant.

d) “The One Best Way”

La définition de l'avenir est l'affaire de tous, la démocratie “totale” est pensée comme l'unique protocole de décision légitime. Le Développement Durable et la transversalité des objectifs des programmes sont être appréhendés comme “The One Best Way” politique, à ce titre le changement de mentalités est l'objectif et la participation, le moyen.

“ Moi, l'intérêt que je trouvais dans cette démarche c'était d'impliquer tout le monde et qu'on avance tous ensemble, justement c'était peut-être l'occasion de faire évoluer les mentalités, la façon qu'ont les gens de se projeter dans l'avenir. ” (DRS-animatrice-auditrice-32).

Ce point de vue vise à changer simultanément le contenu de la décision publique et les formes démocratiques. “Impliquer tout le monde, avancer tous ensemble...” C'est une vision égalitariste qui tend à nier le bien-fondé de l'organisation démocratique par délégation de pouvoir. L'ambition de transformation est très grande à la hauteur de l'insatisfaction que provoquent les réalités. C'est l'espéré, le désiré fixé en termes parfaits qui sert à considérer le présent, à évaluer et qui sert à définir ce qu'il faut faire. Les contraintes du réel tendent à être effacées de l'appréhension des choses. Le point focal du raisonnement n'est pas ce qu'il est possible de faire mais ce qu'on doit faire. Cette “vision absolutiste” en fait le cas de figure susceptible de subir la plus grande déception et de tenir un discours dénonçant vigoureusement la performativité de la démarche. « *Donc j'essaie de faire avancer les choses pour récupérer un maximum de gens vers la participation de la cité. La gestion de la cité, c'est pas 10 personnes qui gèrent une cité, c'est l'ensemble de la population qui doit avoir son mot à dire, donc revenir à une démocratie représentative, non, parce que la démocratie*

représentative, pour moi, elle donne pas la parole aux gens, tu reçois un bulletin de vote, avec une profession de foi... » (DRS-asso-collège population-45).

En regard de ses exigences radicales, l'expérimentation apparaît toujours insuffisante. Insuffisantes les modalités de participation, insuffisants les projets d'action en terme de développement durable car la lecture évaluative liant étroitement principes et actions, le bilan final ne présente jamais un solde positif. Les détails de l'action, les micro-événements ne sont jamais à la hauteur de la lecture globale et même s'ils sont qualifiés d'intéressants, ils méritent d'être rétrogradés au rang des accessoires. *« Il me semble qu'à chaque stade on perd de l'effet de base qui était présumé être celui d'un développement durable, quelque chose qui va vraiment remettre en question le développement qu'on a réalisé depuis des dizaines d'années. Et là en fait, on fait du développement... acceptable. » (DRS-asso-groupedetravail-36).*

4. Modalités concrètes

La CFT du massif de Sénart va servir de support principal pour mettre à jour les difficultés rencontrées dans la mise en pratique de la démarche. Ceci s'explique par le fait que les archives mises à notre disposition par l'ONF comportaient les dossiers de travail des 7 groupes thématiques, PV de réunion, courriers et mails échangés, documents produits. Nous n'avons pas un matériel équivalent pour DRS et le CLE et les descriptions sur le détail du travail collectif recueillies par entretiens n'autorisent que des contrepoints.

a) Les données, facteur stratégique ou bien marchand

La démarche de concertation initiée pour la CFT ne rencontre pas d'emblée l'adhésion du monde associatif. Les associations qui ont des activités savantes et qui font un travail d'inventaire, par exemple, se sont interrogées sur le bien-fondé de leur participation. Elles voient la CFT comme une démarche qui mélange des petits (associations) et des gros (ONF, CG). La méfiance envers l'Office National des Forêts, initiateur et animateur de la Charte, est très sensible. Et certaines associations ont estimé que l'ONF pouvait « profiter » de leurs connaissances, une fois celles-ci obtenues l'ONF n'aurait plus besoin des associations. Dans un tel raisonnement, les données deviennent une source de pouvoir essentielle qu'il convient de ne pas dilapider naïvement.

« Certaines associations ont refusé de jouer le jeu, en disant, ce sont mes données, parce que justement le réseau de confiance n'existait pas » (CFT-ONF-14).

Mais on trouve aussi sur le terrain du massif forestier une autre façon de considérer des données. Des associations possédant des données utiles à l'établissement du diagnostic territorial, soubassement nécessaire à une charte circonstanciée, ont adopté une attitude très nette. *« Le principal écolo nous a dit : 'Plus jamais l'office n'aura mes données (...) nous, on finance tout, à moins que l'office nous les achète' » (CFT-ONF-14).*

Dans ce point de vue, les données sont le produit d'un travail systématique, de longue haleine réalisé par l'association, à ce titre, elles sont la propriété intellectuelle de l'association qui n'entend pas en faire don à la puissance publique sous prétexte qu'une démarche participative a été engagée. A notre connaissance, l'ONF n'a pas acheté de fichiers de données aux associations mais c'est une manière très intéressante de voir les dispositifs qui parient sur la participation d'acteurs hétérogènes. Les informations sur le territoire dont ne disposerait pas la puissance publique sont des biens que la concertation transforme en marchandise

potentielle en créant les conditions minimales à la constitution d'un marché. L'un dispose de ce dont l'autre a besoin ou qu'il veut. Insistons ici sur les limites de l'idée selon laquelle la participation à une démarche à des fins de programmation politique d'un territoire serait le fait d'acteurs sans raisonnement commercial. A la collaboration gratuite sous prétexte d'intérêt général, certaines associations opposent un raisonnement en termes d'investissement dans une activité de connaissances qui mériterait d'être rémunérée par la puissance publique. L'argument est intellectuellement puissant, à nos yeux, mais sur le site il n'a eu aucun poids et nous n'avons aucune anecdote comparable à Montreuil ou à Marennes Oléron.

b) Participation récalcitrante ou collaborante

Les données sur le massif forestier, propriétés des associations, que la démarche CFT transforment potentiellement en une ressource stratégique ou en bien marchand, concernent la faune, la flore, l'eau et les éléments archéologiques ou architecturaux.

Rappelons que l'élaboration de la CFT a donné lieu à la constitution de 7 commissions thématiques. Aménagement du territoire, Usages, Informer/communiquer, Pollutions et nuisances, Patrimoine culturel/historique et archéologique, Faune/flore et habitats, Gestion de l'eau.

Le dépouillement des archives des groupes thématiques a révélé l'existence de différences sensibles présentées dans le tableau ci-dessous. La colonne « expertise associative » indique les commissions dont le thème introduit le recours à des connaissances détenues par les associations. Cette colonne introduit un clivage. D'abord, en matière de présence, on remarque que les commissions les moins nombreuses sont conduites par des associatifs et que les élus n'y font pas ou peu acte de présence. Par ailleurs, les groupes soucieux de travailler indépendamment de l'ONF sont les 2 groupes pilotés par un membre d'association. Sur cet aspect, les entretiens sont venus confirmer le résultat issu du travail d'archives. La concertation entre associations, ONF et élus locaux sur laquelle repose la démarche a pris deux formes coopératives différentes. On peut distinguer les groupes thématiques qui participent au dispositif dans une intention de collaboration de ceux qui affichent une attitude de méfiance, se montrent récalcitrants, refusent de se subordonner et finalement travaillent indépendamment. Nous avons rendu compte de cet aspect dans la dernière colonne avec les items collaboration/autonomie.

Groupes/comm° thématiques	Expertise associative	Fréquentat° moyenne	Pilote du groupe	Elus présents	Rapport à l'ONF
Aménagement du territoire	/	30	Elu	3 ou 4	collaboration
Informer/Communiquer	/	15	Elu	3 ou 4	collaboration
Nuisances et Pollutions	/	15	Elu	3 ou 4	collaboration
Faune/Flore : habitats	Données	10	Associatif	0	autonomie
Gestion de l'eau	Données	10	Associatif	0	autonomie
Patrimoine culturel/historique et archéologique	Données	10	Associatif assisté par le service archéologie de l'ONF	1	collaboration
Usages	/	15	Elu	3 ou 4	collaboration

Ainsi, dans un même dispositif de concertation sectorialisée, on note que le monde associatif se scinde en deux grandes attitudes : une entrée en concertation sur le mode de la

collaboration et une autre sur le mode de la récalcitrance, pour emprunter son vocabulaire à I. Stengers (2000).

La première attitude s'exprime dans des propos qui légitiment l'ONF dans son rôle d'animateur officiel de l'ensemble du dispositif. Les associations disent avoir travaillé dans les commissions de manière harmonieuse avec l'ONF qui est présenté comme un référent, un guide. « *On a besoin des gens de l'ONF pour nous dire, c'est leur boulot à eux, ils savent mieux ... Si vous voulez, on a essayé de suivre ceux qui sont pour nous un des interlocuteurs privilégiés c'est l'ONF... ; dans ce qu'il a dans la tête, dans ce qu'il voudrait faire ou dans sa vision... de se frotter à sa vision pour voir ce qu'on peut amener...* » (CFT-asso-19). La reconnaissance de la grandeur supérieure de l'Office se fonde sur la procédure CFT dont l'ONF est le promoteur et la technicité de l'ONF en matière forestière. La subordination à cette supériorité est assumée mais ce faisant, la participation est relativement superficielle, comme on le verra plus bas.

Très différemment, la seconde attitude repose essentiellement sur la participation saisie comme l'occasion de faire valoir un contre-pouvoir. « *L'intérêt de la chose, c'est de réussir à faire entendre à l'ONF et aux élus que la défense de l'environnement doit passer avant l'économie* » (CFT-ENE-resp.sectionforêts-15).

La récalcitrance se traduit par un refus conscient de se subordonner, c'est en quelque sorte une pratique de résistance au projet de fausse concertation dont sont supposés être porteurs certains acteurs collectifs majeurs. Notons que la récalcitrance repose sur une analyse de la performativité du dispositif dès son lancement.

« *Pour nous, il a toujours été hors de question de jouer les béni-oui-oui comme le font certaines associations qui n'ont pas d'esprit critique et qui fonctionnent sans concertation (...) et de servir le plat à des élus qui n'ont à proposer que leur force d'inertie parce qu'ils ne connaissent pas grand-chose à la forêt. (...) . L'ONF et consort ne jouent pas le jeu de la participation, ils ne cherchent à s'entourer que de ceux qui ne leur font pas de tort.* » (CFT-asso-16).

Ces extraits d'entretien illustrent la position récalcitrante affichée dans les groupes Faune/Flore, Gestion de l'eau, et à un moindre degré Patrimoine culturel et archéologique. Il est remarquable que ces trois commissions fonctionnent avec un nombre de participants inférieurs aux autres commissions et que les élus en soient absents ou quasi. L'attitude volontairement récalcitrante s'exprime dans une critique acerbe du comportement des 3 pôles conviés à la concertation (associations, élus et ONF) et semble installer ces commissions dans une position relativement isolée, un entre-soi qui tend à exclure les discussions avec les non récalcitrants.

L'histoire de la CFT de Sénart est fortement marquée par les incertitudes concernant le « pôle » associatif.

L'ONF promoteur initial de la démarche avait envisagé au tout début de l'opération travailler uniquement avec la fédération départementale des associations environnementales. Avant tout échange effectif, le monde associatif était perçu par l'ONF comme un bloc, une entité homogène, un acteur au sens de la sociologie des organisations crozierienne. Les événements ont montré que cette première vision était réductrice. « *Au départ, on ne voulait impliquer dans la charte que l'association Essonne Nature Environnement qui fédère toutes les associations de l'environnement du département, mais on s'est vite rendu compte que localement elle était peu représentée et qu'il fallait élargir la représentation du tissu associatif (...) Donc toutes les associations du territoire ont été finalement conviées.* » (CFT-ONF-14).

La diversité de la réception par les associations de l'offre de participation faite par l'ONF a révélé l'hétérogénéité du monde associatif local. Il n'y avait donc pas « une » voix associative

à intégrer dans l'élaboration de la Charte Forestière à côté de celle des élus et des administrations. Et il s'est avéré que la technologie sociale à mettre en place ne pouvait pas se contenter d'une simple représentation délégative du monde associatif dont la légitimité serait contestée. Le système devait donc être largement ouvert à toutes les associations.

Cependant, ceux que nous appelons les récalcitrants ont estimé que l'ouverture proposée par l'ONF n'était pas suffisante, en particulier parce que le rapport de forces entre collaborateurs et récalcitrants était trop asymétrique, en leur défaveur.

La création du Collectif des Usagers et des Riverains de la Forêt de Sénart montre que les récalcitrants ont cherché à s'étendre en tentant de s'allier aux habitants.

Du point de vue de ses initiateurs, ce collectif devait permettre d'introduire les usagers individuels *lambda* dans le dispositif. L'objectif déclaré était d'ouvrir largement la participation à l'élaboration de la charte et simultanément d'informer les individus « *c'est un moyen pour transmettre la passion de la forêt* » (CFT-asso-16). L'enjeu était de mobiliser largement sur une position récalcitrante pour réussir à la faire entendre et imposer d'autres règles du jeu de la concertation.

Toutefois, ce collectif n'a pas eu le succès escompté. Il n'a pas réussi à mobiliser comme il l'espérait, n'a pas pu instaurer un rapport de force en sa faveur. Les propositions visant un fonctionnement plus transparent et plus démocratique qu'il a faites au comité de pilotage en avril 2003 sont déboutées⁵⁶. Le collectif RUFs et l'association ROC se retirent du dispositif alors que l'élaboration de la charte n'est pas terminée. Dorénavant, la récalcitrance s'exprimera uniquement dans les groupes thématiques qui travaillent quasiment sans l'ONF et hors présence des élus ou presque.

c) La place du monologisme

« Récalcitrance » désigne d'abord une tendance oppositionnelle qui mène au débat et à la lutte, ce terme permet d'exprimer que l'entrée en participation ne se fait pas toujours sur le mode de la collaboration simple, « douce » ce que nous avons déjà vu plus dans deux des quatre définitions de la participation à Marennes Oléron. Néanmoins à côté de la récalcitrance frontale dont nous venons de parler, il convient de signaler que la collaboration non-oppositionnelle s'apparente souvent à un engagement superficiel dans lequel le dialogue et le débat ne sont pas souhaités.

Commençons par le monologisme expert dont la présence est attestée à Sénart bien que notre matériel n'autorise pas à la quantifier. En nous inspirant de Bakhtine (1929) qui soutient que le monologue, l'énonciation strictement autonome, est fictif car un énoncé est nécessairement argumentatif et introduit toujours un autrui, nous entendons par monologisme, l'attitude qui produit des énoncés qui dénie une place au dialogue.

Quand la participation se justifie par une légitimité experte, les propos sont abrupts. Le positivisme prétend s'abstraire de la discussion. La suprématie du savoir scientifique est supposée s'imposer de fait, la discussion est exclue « *C'est un constat, c'est incontestable. ... je suis expert, je dis : il y a ceci, il y a cela, un point c'est tout !* » (CFT-botaniste-17).

La connaissance scientifique ainsi conçue ne laisse aucune place au débat. De ce point de vue, la science sous prétexte de description estime dire le vrai. Mais notre expert scientifique ne

⁵⁶ Les propositions s'appuyaient sur une lecture très critique de la démarche : prise en compte très insuffisante des problèmes transversaux, absence de définition de principes généraux fédérateurs, non prise en compte des actions ne demandant pas de financement, mise en question des documents élaborés par l'ONF qui se restreignent à la partie domaniale du massif forestier, absence de transparence dans la prise de décision.

nous dit pas comment fabriquer une décision politique avec son apport. Il reste à ceux qui se mêlent des affaires politiques de se débrouiller avec ça.

Notre savant prétend détenir une identité simple. Il vient dans l'espace public en qualité de savant et non de débattant, sa citoyenneté il l'aurait abandonnée, tout occupé qu'il est à remplir sa tâche professionnelle. L'expert monologique fût-il membre d'une association se refuse à un engagement politique ou idéologique et son intervention n'ouvre pas une possibilité d'hybridation. Le grand partage par lequel le citoyen lambda est dépossédé de sa part de souveraineté par la double délégation politique et scientifique qui fonde la subordination démocratique (B. Latour, Politiques de la nature, 1999) reste intact. On voit ici que le monologisme expert est à distinguer de l'apport de compétences comme définition de la participation, vu plus haut. En effet, la différence réside dans le fait que l'apport de compétences n'est pas rétif à la discussion, au débat comme l'est le monologisme expert.

L'enquête dans le massif de Sénart montre que si les récalcitrants ont su dire leur volonté d'accéder au débat politique, en revanche ils n'ont pas dénoncé la domination experte et pour cause, les experts les plus pointus étaient dans leur rang. Monologisme savant côtoyant une revendication de dialogisme politique, telle semble être la configuration que dessinent les groupes thématiques « autonomes ». On comprend mieux alors que leur récalcitrance n'ait pas réussi à fédérer un contre-pouvoir, à créer un référentiel associatif et qu'elle ait été cantonnée dans des groupes thématiques, des micro-scènes dans l'ensemble du dispositif.

Il existe une autre forme de monologisme non-oppositionnel, celle des associations locales d'usagers plus ou moins directs de la forêt. Souvent la forêt ne faisait pas partie de leurs préoccupations initiales.

Leur participation est motivée par l'envie de préserver leurs intérêts d'usagers du massif. Ces acteurs s'en remettent beaucoup aux gestionnaires et participent peu aux débats. Leur rôle réside à émettre des opinions, des idées. Mais ils donnent davantage leur accord sur le principe et la démarche de la charte que sur son contenu, ainsi ils ne souhaitent pas intégrer le comité permanent chargé du suivi et de l'application de la charte.

Leur monologisme est lié à leur souci de s'identifier comme des usagers de la forêt et de ne pas se mêler de choses qu'ils ne connaissent pas. Ils revendiquent l'apolitisme de leur association. Ils distinguent clairement leur rôle de celui des élus qui ont eux à prendre des décisions et se disent souvent agacés par les « fortes têtes » qui discutent la moindre chose, prennent la parole sur tout et ralentissent le travail collectif.

Cette collaboration confiante se traduit par une complète délégation à l'ONF des tâches d'animation, d'inscription, de finalisation des discussions menées dans les groupes, ce qui représente une économie de temps et de charge de travail pour les associations.

Finalement, cette forme participative relève d'un engagement économisant son implication et d'une conception de la charte comme une mosaïque où les différents apports seraient rassemblés, le rôle de l'ONF étant de mettre tout cela en cohérence et celui des élus de trancher quand des conflits d'usages apparaissent.

La collaboration confiante quand elle prend la forme du monologisme d'usage est totalement aveugle à la dimension performative car la nature de la participation dans la démarche n'est pas interrogée, elle est traitée comme allant de soi. La proximité avec la définition de la participation comme apport d'informations relevée à Marennes Oléron est assez grande.

Dans les deux cas, la division des tâches entre les citoyens ordinaires/les usagers, les élus et le pilote technique est disons « conformiste », nous notons cependant une tendance à implication superficielle dans le monologisme d'usage de la CFT dont nous n'avons pas trouvé trace dans DRS.

d) Les opérations de traduction

Comme l'a bien montré Charles Suaud, les actes techniques de traitement des contributions à une consultation de ce type, sont en même temps des « *actes sociaux à travers lesquels des groupes d'agents vont s'approprier, puis reconstruire sous une forme transfigurée la parole de ceux qui ont pris part au débat* »⁵⁷. Le travail des rapporteurs confère à ceux qui l'effectuent le pouvoir de reconstruire et de retraduire la discussion publique, tout en entretenant l'illusion de la conformité de ces rapports avec la parole publique.

Dans la CFT du massif de Sénart, l'ONF s'est imposé comme le traducteur des débats en rédigeant la plupart des comptes rendus des travaux des commissions⁵⁸ et en se chargeant de leur diffusion à tous les membres, de toutes les commissions.

Rappelons que les commissions thématiques sont chargées d'engager une réflexion concertée sur leur thématique, de définir les grands enjeux de la charte et enfin, de les décliner en actions possibles à mettre en œuvre lors de l'application de la charte forestière de Sénart.

Les comptes-rendus portent le logo de la CFT, le texte est structuré en paragraphes « personnes présentes, problématiques, enjeux ou problèmes soulevés, propositions d'actions, ordre du jour de la réunion suivante », le contenu est bref, directement finalisé. Le format standard retenu est celui du procès-verbal administratif. Pour autant le formalisme ne va pas jusqu'au bout. On remarque que les ordres du jour ne comportent pas de rubrique ouverte, du genre « questions diverses ». Le détail des échanges, des discussions n'est pas donné, comme si aucune controverse n'était apparue. Ces PV ne mentionnent jamais le détail de l'arrêté des « décisions ». Y a-t-il eu un vote ? Nombre de voix pour, contre ... Les entretiens nous ont appris que certaines questions ont été discutées longuement, reprises de réunion en réunion jusqu'à la stabilisation d'un accord. La prise de décision finale dans les réunions de commission est issue d'un accord oral commun. A notre connaissance, aucune motion n'a été soumise au vote. Les PV euphémisent les débats, les conflits, « arrondissent les angles » pour donner à voir un travail collectif « lisse ». Pour preuve : l'ONF a demandé à des pilotes associatifs de revoir leurs copies et de rédiger leurs PV dans un style plus formel qui ménage les susceptibilités. Ainsi, la tâche de diffusion dont se charge l'ONF lui permet de vérifier ce qui circule et d'obliger les récalcitrants à faire eux-mêmes œuvre de traduction.

e) Animation et traduction, instabilité des identités

Le dispositif CFT a conduit l'Office à assumer publiquement une double identité, gestionnaire des territoires forestiers des collectivités et de l'Etat et animateur technique du dispositif.

« ... *c'est vrai que nous du coup on est devenu un peu cheville ouvrière pour faire dire un certain nombre de choses sur tout ce qui se passe autour de la forêt...* (CFT-ONF-28).

La tension entre ces deux rôles n'a pas échappé aux responsables de l'Office.

D'abord, l'animation d'un tel dispositif représente une lourde tâche qui requiert des compétences spécifiques extérieures au métier forestier « *c'est du travail en plus, les responsables de terrain ne sont pas forcément formatés pour ça... effectivement, l'aspect*

⁵⁷ Charles Suaud, « Le mythe de la base, Les Etats Généraux du développement agricole et la production d'une parole paysanne », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°52/53, 1984, p. 58.

⁵⁸ Les pilotes des commissions « récalcitrantes » Faune/Flore et Habitat, Gestion de l'eau rédigent eux-mêmes les PV de leurs réunions.

groupes de travail, etc., ça correspond pas forcément à leur profil, à leur formation, etc. » (CFT-ONF-28).

Ensuite, la démarche de concertation exposait l'Office à la critique d'être à la fois « juge et partie » et de se servir de la Charte pour imposer ses propres choix, surtout de la part des associations ayant exprimé leurs désaccords avec la gestion du massif réalisée par l'ONF.

Pour répondre à cette double difficulté⁵⁹, l'ONF a recruté un chargé de mission non forestier, issu d'une formation d'Aménagement et de Développement Territorial dont le travail était entièrement dédié à l'animation du dispositif CFT.

Finalement, cette stratégie s'avère nécessaire et non suffisante. L'hétérogénéité de la participation dont nous avons rendu schématiquement compte avec la dichotomie « collaboration » non-oppositionnelle et « récalcitrance » permet de saisir comment neutraliser la défiance est un objectif impossible à atteindre. En effet, la défiance n'est pas seulement une conséquence des contentieux existants sur le site puisqu'elle est à la fois un moteur d'engagement et de retrait comme l'est aussi la confiance. Notre analyse conduit à considérer les relations de confiance ou de défiance comme des variables situées, alors que monologisme ou dialogisme seraient des variables actives, situantes. Le matériel rassemblé sur nos trois sites montre qu'on peut s'engager dans une démarche de participation directe avec défiance ou confiance envers les autres interlocuteurs, défiance ou confiance à propos de la capacité du protocole proposé à enregistrer son point de vue. En revanche, maintenir son engagement relève clairement d'une attitude dialogique. Il ne s'agit pas ici d'une croyance politique dans les bienfaits (ou même dans la possibilité de l'existence) du débat *i.e.* de l'échange d'arguments permettant à une assemblée composée d'individus idéalement détachés des contingences sociales de raisonner ensemble. Non, nous parlons de la capacité à dépasser le monologisme, la compréhensivité wébérienne, comprendre autrui, y compris dans son monologisme, grâce à et dans ses différences et utiliser cette compréhension pour aller vers le compromis.

f) Le rôle des animateurs, l'ambiguïté du faire faire

Il nous faut rendre compte de la situation de *double bind*, de double contrainte dans laquelle se trouvent plongées les personnes engagées dans un dispositif référant plus ou moins à la démocratie directe. Les informations collectées sur l'opération DRS de Marennes Oléron vont permettre d'explicitier notre analyse.

Dans DRS du Pays de Marennes Oléron, les animateurs se revendiquent comme des assistants techniques neutres : ils apportent une méthode de travail, fournissent de la matière aux débats, conseillent et appuient les participants, mais ils ne font pas “ *les choses à leur place* ”. De leur point de vue, il s'agit d'un travail de mise en forme de la dynamique participative, leur objectif premier étant la rédaction de la charte. Ils se veulent en retrait par rapport à l'expression des participants, car, selon eux, seules comptent les préoccupations et la vision du territoire des acteurs locaux. Ils privilégient ainsi ce pour quoi ces derniers sont censés travailler ensemble, à savoir le projet de territoire. À leurs yeux, la crédibilité de leur travail découle de la maîtrise de connaissances techniques et de la détention de compétences qui leur permettent de remplir efficacement la fonction d'intermédiaire entre l'appareil administratif et les participants. Ils se considèrent comme des médiateurs dont l'objectif est de réunir les acteurs locaux autour d'une table, et ce au nom de l'intérêt général matérialisé dans des

⁵⁹ Rappelons que le CG de l'Essonne assume la responsabilité politique de la démarche.

méthodes de travail qui se veulent objectives. Ils pensent être au-dessus de la mêlée qui met face à face élus locaux et société civile.

Concernant l'intervention des animateurs, les participants à l'expérimentation DRS ont des opinions partagées. Pour certains, cette intervention a semblé faire double emploi avec la production autonome de leur groupe de travail. Dans les groupes où des animateurs-auditeurs étaient parvenus à créer les conditions d'un débat productif, la présence des animateurs professionnels est jugée positive mais non pas indispensable. Positive, leur présence l'a été en ce sens qu'ils auraient permis au groupe de "*gagner du temps*" en distribuant de manière équitable la prise de parole par les uns et par les autres et en maintenant le cap sur l'objectif premier de la démarche, qui était la rédaction de la charte. En outre, le travail des animateurs aurait permis d'approfondir les thématiques traitées et de structurer la production du groupe en lui donnant une "*rigueur professionnelle*". Néanmoins, chez certains participants il y a le sentiment diffus que cette "*rigueur professionnelle*" était une exigence pour les animateurs eux-mêmes plutôt que pour le groupe, et qu'elle s'est imposée au détriment d'une certaine "*spontanéité*" dans l'expression des acteurs locaux. Pour d'autres participants, en revanche, qui ont eu, et ont toujours, l'impression d'être démunis devant la complexité des terminologies utilisées, des procédures engagées et des structures administratives impliquées dans la démarche, la présence des animateurs professionnels apparaît comme indispensable, voire déterminante pour l'aboutissement de l'expérimentation. Certains vont jusqu'à penser que sans l'intervention des animateurs la charte de développement du Pays ne serait pas écrite, ou alors qu'elle aurait été entachée d'amateurisme qui l'aurait discréditée, et que même aujourd'hui le conseil de développement ne serait pas en état de fonctionner sans un animateur pour le guider.

g) Formalisme méthodologique

Les exigences en termes de méthode s'apparentent pour beaucoup à du formalisme. Par exemple, le groupe "*Culture*" qui avait été formé à l'initiative de deux animateurs-auditeurs s'est trouvé en avance par rapport au calendrier de la démarche DRS, et de ce fait il a été en décalage avec la méthodologie finalement mise en œuvre, laquelle impliquait de faire un diagnostic approfondi avant d'envisager de formuler des propositions d'action.

Cette situation a donné lieu à des frictions parce que les contraintes de la méthode de travail ont été perçues comme un frein à la dynamique participative du groupe et comme un obstacle à sa production.

De fait, le nouveau groupe "*Culture*", pris en main par l'animateur professionnel, s'est vu invité à se lancer à nouveau dans une démarche de diagnostic et de définition d'orientation d'actions selon une méthodologie qui se voulait plus rigoureuse et plus professionnelle que celle suivie jusqu'alors par les animateurs-auditeurs. Ceci a produit un écart entre l'idée que certains acteurs locaux se faisaient de ce que pouvait être une démarche participative, qui devrait leur laisser une grande liberté d'association à la construction de la réflexion, et l'idée que se faisait le chargé de mission du contenu de son intervention et de l'obligation de résultats vis-à-vis de ses commanditaires. Si pour certains des participants il s'agissait de mettre en pratique le principe de participation de la démarche DRS, pour l'animateur il s'agissait avant tout de réunir des acteurs du milieu culturel et des élus locaux autour d'une table pour parvenir à la définition d'une stratégie culturelle. De fait, alors que le groupe "*Culture*" d'origine s'était formé par cooptation et avait réuni une vingtaine de personnes qui se connaissaient les uns les autres, et auquel les élus locaux ne participaient pas, le groupe formé avec l'arrivée du chargé de mission a réuni une quarantaine de personnes, dont des élus locaux et des techniciens, et se voulait plus représentatif du milieu culturel sur le pays Marenes Oléron. En revanche, alors que le groupe travaillant de manière autonome

avait pris le parti de dresser un état des lieux qui interrogeait l'action des pouvoirs politiques locaux, le groupe conduit par le chargé de mission a dû se plier à une méthodologie stricte qui mettait en question le travail déjà effectué. En fait, que leur travail soit repris pour donner lieu à quelque chose de plus “*structuré*” et de plus “*professionnel*” la plupart des participants ont bien voulu l'admettre, d'autant qu'il était considéré comme un travail “*d'expression citoyenne*” et non pas de “*professionnels*”. Il n'en reste pas moins que certains d'entre eux s'interrogent pour savoir si le fait d'être dirigés par un technicien qui a des comptes à rendre à ses employeurs n'a pas altéré la “*qualité du participatif*” en faisant perdre au groupe de sa “*spontanéité citoyenne*”. Certains pensent que les groupes qui s'étaient organisés de manière autonome et dont le fonctionnement n'avait pas été pris en main par un technicien ont été plus porteurs de dynamique participative, dans la mesure où ils ont permis l'arrivée sur le devant de la scène d'acteurs locaux qui se sont formés aux pratiques participatives. Or, dans ce groupe “*Culture*”, la formation de citoyens à la vie publique locale, qui a été un aspect important de l'expérimentation DRS, s'est trouvée de fait reléguée au second plan au profit d'une production qui se voulait “*professionnelle*”. Il est donc permis de penser qu'une certaine conception utilitaire du groupe de travail, au sens d'une production ponctuelle et limitée à un objet précis, l'a emporté sur une conception plus ouverte de la participation en tant qu'implication durable aux affaires publiques locales.

5. En guise de conclusion intermédiaire : Du jugement en sincérité aux contraintes de l'action

Rappelons notre position théorique de départ : nous ne concevons pas les dimensions performatives des dispositifs participatifs comme des effets pervers mais comme des dimensions « normales » de l'action collective. En revanche, nous sommes attentifs aux points de vue des participants sur la démarche à laquelle ils ont collaboré.

Dans notre matériel, le problème de la performativité prend surtout la forme d'une interrogation portée par la « société civile » concernant la sincérité des acteurs politiques et administratifs.

Le retrait en cours de démarche est fréquemment justifié par le fait que les protagonistes élus ou administratifs ne jouant pas le jeu, la « promesse » de démocratie participative émise lors du lancement de l'opération n'est pas tenue. Cependant, le dispositif du Pays de Marennes Oléron a permis d'évoquer la multiplicité des causes du déclin du nombre des participants, en particulier le fonctionnement par groupes thématiques qui tend à limiter la participation au travail d'élaboration de la charte.

En général, l'application de la charte dans l'avenir est conçue comme une mise à l'épreuve future de la sincérité des annonces et des engagements faits durant la démarche d'élaboration du texte commun. L'après charte sera le moment où l'adéquation entre les discours et les actes pourra être évaluée et certains participants estiment détenir grâce à leur engagement un droit de regard accru, une légitimité à pouvoir demander des comptes aux décisionnaires.

Les détours monographiques effectués dans ce chapitre montrent l'hétérogénéité des entrées en participation et leurs effets sur les pratiques et les jugements, mais ce chapitre nous a aussi appris que les spécificités de la démarche suivie localement sont susceptibles de faire varier les attentes et les points de vue évaluatifs. Nous avons vu que les quatre grandes définitions de la participation pour DRS dessinent un espace de déceptions et d'éventuels jugements en performativité qui ne convient pas pour rendre compte de la situation de la CFT du massif de Sénart. Sur ce site, la collaboration monologique se satisfait d'un fonctionnement où les débats et les conflits sont euphémisés. La participation récalcitrante qui pointe les

controverses, insiste sur les points de divergence, dénonce les opérations de traduction qu'elle juge abusives, ne réussit pas non plus à provoquer une articulation et tend à s'enfermer dans un fonctionnement autonome. Dans notre vocabulaire, la position récalcitrante dénonce la performativité de la gouvernance mais par son intransigeance qui freine le processus d'hybridation entre les points de vue, elle contribue d'une certaine manière à maintenir cet état performatif.

Enfin, la logistique d'animation se présente comme un réceptacle de traduction qui pourrait être dénoncée comme une domination des animateurs sur les participants et à ce titre servir à argumenter les faux-semblants démocratiques de la gouvernance.

Dans l'ensemble, notre enquête n'abonde pas dans ce sens car, hormis les membres des groupes thématiques « autonomes » de la CFT du Massif de Sénart, nos interlocuteurs n'analysent pas cet état de fait comme une stratégie performative. D'abord ceux que nous avons appelés les collaborateurs non-oppositionnels attendent des animateurs de la démarche qu'ils tiennent le rôle de traducteurs. Ensuite, les contraintes et les difficultés d'organisation qui pèsent sur l'action à plusieurs sont souvent perçues par les participants qui, tout en le regrettant, semblent reconnaître qu'il existe-là une limite difficile à dépasser.

CHAPITRE V

LA CO-CONSTRUCTION SOCIALE DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

Il convient maintenant de s'interroger quant aux impacts des procédures que nous avons analysées, sur la décision et l'action publique locales, d'une part, et sur la participation politique et le fonctionnement de la démocratie locale, d'une part.

Une de nos questions de départ consistait à s'interroger quant au degré d'opérationnalisation de la notion de développement durable, qu'autorisent ces démarches. Nous allons voir ainsi dans un premier temps, dans quelle mesure les instances que nous avons étudiées permettent de donner à la catégorie de développement durable un contenu concret et un caractère opérationnel.

Symétriquement, la catégorie de développement durable contribue à l'institutionnalisation d'une démocratie qui n'est plus strictement représentative, à travers la mise en place d'instances de débat parfois entièrement nouvelles, qui présentent des caractères spécifiques au sein de l'arsenal des procédures dites participatives.

1. La construction sociale du développement durable dans les instances participatives

La manière d'envisager le développement durable diffère en fonction des cas concrets (contexte territorial, volonté des acteurs...). Il convient ici de souligner que les trois cas étudiés relevant de procédures différentes, les enjeux et les processus que nous avons décrits restent relativement irréductibles les uns par rapport aux autres. Néanmoins par rapport aux questions qui nous occupent, cette diversité des contextes, des procédures et des enjeux est intéressante, précisément parce qu'elle n'empêche pas que l'on retrouve dans les trois sites étudiés des attitudes assez similaires à l'égard du développement durable, que l'on peut schématiquement classer comme suit :

- une partie des acteurs ne parvient pas ou refuse explicitement de s'approprier la notion, perçue comme trop floue et peu opérationnelle
- d'autres acteurs assimilent développement durable à l'idée de protection de l'environnement ; ces acteurs s'accommodent plutôt bien de cette définition qui semble fournir une ligne d'action claire dans le cadre des dispositifs de participation : il s'agit d'intégrer la prise en compte des contraintes environnementales là où elles ne le sont pas ou pas suffisamment
- un autre groupe d'acteur défend une conception présentée comme plus exigeante du développement durable ; cette conception, qui implique de nouveaux modes d'action publique conjuguant participation, prise en compte du « global » et du « long terme », est la plupart du temps corrélative de l'expression d'une déception quant au dispositif au sein duquel ils sont impliqués

a) Une notion qui suscite rejet et attrait

La première conclusion qui apparaît à travers nos trois sites, c'est que le développement durable fait l'objet d'investissements discursifs assez variables d'un acteur à l'autre.

Bien que dans l'air du temps, connotée positivement, apparemment consensuelle, la notion de développement durable est également critiquée, incomprise, et même rejetée par certains acteurs qui l'estiment, précisément, trop floue et finalement vide de contenu.

Ce rejet de la notion relève également, chez d'autres acteurs, d'un sentiment d'incompétence, et certains participants se sentent incapables de reprendre cette notion à leur compte.

Nos entretiens font ainsi apparaître des refus de définition de la part de certains acteurs qui, bien qu'étant impliqués dans la vie locale au sein d'une association et via un dispositif de démocratie participative, se déclarent incompétents pour parler de développement durable.

- Concernant l'un des associatifs participant au CLE : [*Pour ce qui est de la notion de développement durable, est-ce que ça vous dit quelque chose, est-ce que ça vous parle ?*] : « *Oui, bien sûr... je pense que c'est... de l'impact des actions qu'on a pour l'instant sur le futur, pour nos enfants, et la dégradation rapide... de l'environnement en général, dans les pays développés surtout...; enfin développement durable pour moi c'est tout ce qu'on devrait faire et qu'on ne fait pas.* » (CLE-asso-1)

[*Ces notions-là, participation, développement durable, ce sont des notions qui guident l'action de votre association, qui font débat ou c'est au niveau individuel plutôt que ça se situe ?*] : « *Non, non, de toute façon ça fait pas débat puisque c'est la base... je vous dis tout notre projet d'urbanisation de ce territoire est basé sur développement durable ou écologie... enfin, puisque bon ça veut tout dire et rien dire développement durable.* » (CLE-asso-1)

Un ancien membre du CLE se disqualifie ainsi : « *Je vais tenir des propos un petit peu décousu parce que je ne suis pas un militant écologiste au sens propre du terme, je ne sais pas parler de développement durable, je n'ai que des idées en tant que citoyen actif depuis très longtemps, et le seul discours un peu cohérent que je pourrais tenir c'est si on parle de développement de l'usage du vélo au sein de la ville.. Mais sinon, je n'ai pas la pratique du discours sur ce sujet vaste qu'est le développement durable* ». (CLE-asso-7).

L'expérience et l'apprentissage que constitue la participation à une instance où il est question, plus ou moins explicitement, de développement durable, ne permet pas de faire en sorte que l'ensemble des participants s'empare et cette notion, avec laquelle un certain nombre d'entre eux continue à ne pas se sentir à l'aise.

Même dans le cas du conseil de développement de Marennes Oléron, où la notion de développement durable se présente comme notion substantielle de la démarche, on constate que les membres du Conseil de développement se sentent très inégalement capables de discourir sur ce qu'est ou devrait être le développement durable, comme en témoignent les extraits d'entretiens qui suivent :

- « *Pour moi, le développement durable c'est tout simplement (il sort une feuille et lit ce qu'il avait écrit) celui qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre les générations futures, c'est ça en gros.* » (DRS-adjointmairie-48).

- « *Le développement durable il est dans le fait qu'il faut qu'on arrive à penser au delà de la saison prochaine, parce que jusque là, c'était un peu ça... Jusqu'à présent, on n'avait pas étudié à long terme.* » (DRS-socioprofessionnelle-44)

- « *D'après la formation que j'ai reçue, le développement durable c'est préserver l'avenir et puis c'est ne pas gaspiller, enfin, y' a 3 choses, et puis le fait de la participation aussi.* » (DRS-asso-animatrice-auditrice-41).

- « *[Pour vous personnellement, l'idée de développement durable est quelque chose qui vous guide dans votre action ?] : Pour vous dire la vérité, je n'en avais jamais entendu parler avant ce questionnaire.* » (DRS-groupesdetravail-42).

- « *[Est-ce que dans votre engagement, la notion de développement durable était présente dans votre esprit ?] : Franchement, absolument pas... C'est venu en secondaire. On nous a demandé de réfléchir à 10 ans, donc là, on s'inscrivait dans une prospective qui dure, pas une action ponctuelle. Disons, le développement durable, pas dans un sens mondialiste, mais local, « comment on va vivre ici dans 10 ans », je dirais que développement durable mondial, non jamais.* » (DRS-collège personnesqualifiées-47). Ce dernier poursuit : « *Non, le problème c'est qu'on est pas formé au développement durable et aux arcades du monde politique et au montage de projet.. C'est pour ça que c'est dangereux parce qu'on est des naïfs en fin de compte* ».

- « *Moi, c'est vrai que je me pose régulièrement la question du développement durable et... c'est une notion qui reste quand même... floue. Moi je me suis attaché aux besoins...* » (DRS-animateur-auditeur-50)

Le développement durable est ainsi vu comme « *un bien grand mot* », qu' « *on met à toutes les sauces* ». « *C'est encore un mot politique fabriqué comme ça pour faire bien dans les discours* » Il renvoie au discours politique, autrement dit pour les acteurs de terrain, « *très loin dans la réalité d'actions véritables* ». Le développement durable est alors un outil électoral. Les élus s'en servent pour développer leur côte de popularité et attirer à eux les électeurs. C'est le moyen idéal pour se faire entendre sur la scène publique locale.

Cette notion correspond à une 'coquille vide', autrement dit, elle n'a pas de réel contenu. « *Tout le monde se fait plaisir, les élus, les associations, et puis finalement quand on fait le bilan... tout ça c'est foutu au placard puis point !* »

D'autres acteurs vont utiliser cette notion qu'ils s'approprient et reprennent à leur compte – lui donnant, par là-même, les moyens de produire des effets de réalité. Dès lors le développement durable, même réduit à un argument, ne saurait être réduit à une coquille vide.

Ainsi certains vont s'emparer de cette notion qu'ils revendiquent, contestant l'usage qu'en font d'autres. Le développement durable apparaît alors comme une ressource argumentative au cœur de luttes de définition.

A Montreuil, pour le directeur de la Mission Environnement, « *... dans la mesure où Montreuil a la réputation de s'intéresser particulièrement à l'environnement elle a d'emblée le droit de se prévaloir de son action dans le développement durable. Par exemple, le projet urbain entre autres il a eu pour effet d'amener le tramway et d'amener deux lignes de métro à Montreuil. À mon avis, ça c'est du développement durable ou alors je m'y connais pas ! C'est une politique centrée sur le développement des transports en commun, et je passe sur la collecte sélective, les voitures propres, le réseau vert, le plan de déplacements urbains, toutes*

ces choses-là sont du développement durable puisque toutes sont orientées vers l'environnement et vers un développement social et économique qui est moins polluant. » (CLE-MissEnvt-9).

Les acteurs dénoncent les usages illégitimes de la catégorie de développement durable. Ils tentent d'imposer une définition du développement durable dominée par les préoccupations en terme de protection de l'environnement, contre une acception du terme qui ne viserait qu'à défendre et à rendre acceptable un modèle de développement économique destructeur.

A Montreuil pour un représentant associatif : *« ... je préfère l'expression de Brundtland et des anglais parce que ce qu'on appelle développement durable, c'est totalement insoutenable. Quand j'entends le président de Total parler de développement durable, on se dit que ça n'a pas de sens. Je ne sais pas ce que c'est que le développement durable de l'utilisation des énergies fossiles. Mais enfin bon là-dessus il y a des facteurs idéologiques, y'a des lobbies, des pressions, des intérêts considérables derrière tout ça mais si on pense développement durable utilisons cette expression comme on veut, il y a des convergences dans les préoccupations et dans les actions entre des associations comme l'APUM, MAP et notre association avec des objets différents. Par exemple, avec les représentants de l'APUM et de MAP nous parlerons de l'espace MAP, 35 hectares dont une partie a réussi à être classée par des actions convergentes mais d'abord des actions menées par l'APUM et par MAP et d'autres personnes lors du Ministère de Voynet... »* (CLE-asso-4).

Le développement durable est aussi approprié par une association en lutte contre le pouvoir politique local : *« c'est-à-dire que nous on voit ce lieu avec une vision politique de développement durable, de préservation d'un espace de terres agricoles, en disant : « qu'est-ce qui sera plus intéressant dans 50 ans, est-ce que c'est d'avoir des logements ici ou d'avoir un espace, une sorte de friche agricole avec un patrimoine, qu'est-ce qui sera plus intéressant... » Voilà, on pose la question comme ça ! Et la ville, elle, elle répond : « moyen terme, court terme... qu'est-ce qui est plus intéressant : que ce lieu nous coûte 50 millions ou qu'il nous rapporte 200 millions... » Voilà, c'est ça le conflit ! »* (CLE-asso-3). Ici, nous voyons bien l'usage de la notion à des fins de construction d'un discours d'opposition. Finalement, le développement durable apparaît comme un idéal impraticable mais qui est utile et opportun d'utiliser comme un argument discursif politique.

b) Intégrer les préoccupations d'environnement dans l'action publique, ou renouveler les modes d'action publique en profondeur ?

Comme on vient de le voir, chez ceux qui se l'approprient, les définitions proposées du développement durable sont souvent très vagues et se limitent souvent à l'évocation d'une démarche citée en exemple – ou en contre-exemple. Si l'on devait spécifier ce que les acteurs que nous avons rencontrés mettent derrière cette catégorie, on pourrait cependant distinguer deux positionnements majeurs. Un certain nombre d'acteurs considèrent sur le mode de l'évidence, que « développement durable » est une nouvelle manière de dire « protection de l'environnement ». Pour d'autres acteurs, ce terme renvoie à quelque chose d'intrinsèquement différent et supérieur, que l'on pourrait résumer comme « faire de l'action publique autrement ».

Le développement durable synonyme de protection de l'environnement

Pour toute une série d'acteurs, le développement durable renvoie invariablement à l'environnement ou la biodiversité. Cette conception est particulièrement présente dans le cas de Sénart. En effet, dans le cas de l'expérimentation de la CFT, les acteurs, qu'ils soient élus, associatifs ou techniciens, ont tendance à limiter la notion de développement durable à sa dimension environnementale. On constate que tous les acteurs s'accordent à utiliser le terme « d'environnement ». L'environnement est un statut d'évidence. Le défendre devient un objectif commun, accepté par tous. Le développement durable prend alors une dimension de « protection » ou de « valorisation » de l' « environnement », voire, du « secteur nature » ou plus particulièrement de la « forêt ». Faire du développement durable consiste à « maintenir », « conserver », « protéger ». La protection de l'environnement est une valeur. Elle fait partie de tous les discours (associatifs, politiques, techniques...). L'environnement est devenu un enjeu très présent dans le débat public, où l'opposition est quasi-improbable. Mais si la protection de l'environnement est devenue un mot d'ordre c'est aussi parce que cette notion est floue et ambiguë, ce qui facilite le consensus. L'environnement renvoie ici à plusieurs types de conception sociale. On en compte au moins quatre : la conception patrimoniale, cadre de vie, écolo-scientifique, idéologie politique.

La conception patrimoniale renvoie à la forêt « *façonnée* » par l'homme, maintenir « *l'aspect traditionnel* » (CFT-prof MHN-26).

Dans la conception cadre de vie, la défense de l'environnement est perçue à travers des événements localisés. Cette conception est relative aux associations de type NIMBY comme Pelouse Environnement (CFT-asso-19). Elle ne se mobilise pas vraiment pour l'environnement en général mais sur un environnement immédiat. Dans ce cas précis, l'association s'est mobilisée pour contester la détérioration par la grande faune sauvage des pelouses privées riveraines de la forêt.

Dans la conception « écolo-scientifique », les acteurs font référence à la « biodiversité », aux « écosystèmes », aux « couloirs biologiques ». Ils essaient de mettre en lumière « les équilibres » qu'il y a dans la nature et « les milieux ». Cette conception a un niveau philosophique : l'homme n'est pas au centre de la nature mais est partie prenante d'un écosystème dont il est complètement dépendant. « *Les gens n'ont pas compris que pour l'avenir conserver les forêts, c'était l'intérêt de l'espèce humaine* ». Pour ces acteurs le développement durable consiste à préserver les espèces animales et végétales, les milieux naturels « *tels quels* », et de laisser la forêt évoluer « *sans l'intervention de l'homme* ».

Enfin, la conception de l'idéologie politique consiste à faire du développement durable un développement plus « *équilibré* » et « *partagé* ».

On constate que la représentation que se font certains acteurs du développement durable tourne en permanence autour de la notion d'environnement. C'est d'ailleurs pourquoi certaines questions sont restées en suspend lors de l'élaboration de la charte. Tel est le cas notamment de la question de la prostitution qui est cataloguée comme une question qui « *concerne les politiques* » (CFT-chargédémission-13).

Le développement durable n'a pas, selon ces acteurs, une dimension politique.

Le développement durable porteur d'un projet politique global et d'une action publique renouvelée

A Marennes Oléron, concernant un certain nombre de participants, il y a antériorité des notions de développement durable et de démocratie participative par rapport à l'expérimentation DRS. Ces notions apparaissent comme étroitement liées à des formes de militantisme associatif, c'est-à-dire qu'elles avaient fait l'objet d'une élaboration conceptuelle plus ou moins approfondie dès avant le lancement de l'expérimentation à Marennes Oléron. Ainsi, celle-ci a été d'emblée perçue comme une « *opportunité* » dont il était judicieux de s'emparer, en vue de mettre en pratique à l'échelle locale un ensemble de « *convictions politiques* » (DRS-animatrice-auditrice-32).

Au niveau de ces acteurs, l'espoir exprimé d'aller dans l'action au-delà du contexte local se fait jour à travers la référence à la notion de développement durable. La prise en compte de l'aspect « *global* » (« *Ce que je reprocherais à l'ensemble de la formation, et ça continue d'ailleurs, c'est que... le développement durable a été récupéré complètement, il a perdu à mon avis tout son sens du départ, c'est-à-dire... S.O.S. la planète va exploser si on continue à se développer comme ça. Et ce sens-là on l'a perdu, totalement...* » DRS-animateur-auditeur-asso-46 et : « *Moi, je crois qu'à un moment donné, il a manqué la vision globale. DRS c'est pas à l'échelle d'un pays, c'est à l'échelle de la planète. C'est une vision globale qu'il faut avoir, c'est pas un petit pays. Moi, j'ai pas réussi de faire en sorte que les gens aient cette vision globale, plutôt qu'égoïste* » DRS-asso-43) de l'action entreprise localement est synonyme de « *la prise en compte des générations futures, la gestion des ressources, le respect de l'environnement, de la biosphère et des habitants, et le côté réversible de prise de décision* » (DRS-asso-groupedetravail-36).

Dans ce sens, la notion de développement durable est invoquée en tant que référence d'autorité permettant de porter un jugement critique sur ce qui se fait localement : « *Il me semble qu'à chaque stade on perd de l'effet de base qui était présumé être celui d'un développement durable, quelque chose qui va vraiment remettre en question le développement qu'on a réalisé depuis des dizaines d'années. Et là en fait on fait du développement... acceptable.* » (DRS-asso-groupedetravail-36).

En effet, la notion de développement durable est généralement perçue comme un nom composé où c'est l'adjectif « durable » qui est porteur de valeur positive, alors que le substantif « développement » se charge de connotations négatives.

Le « développement » sert à dénoncer et renvoie à : local, sectoriel, court terme, déséquilibre, intérêts particuliers, égoïsme, gaspillage, production industrielle, nuisances, rentabilité, irréversible, exploitation des ressources naturelles, déchets, pollution, dégradation du cadre de vie, maladie, créance vis-à-vis du futur : « *Je pense surtout plus à durable que développement. Moi la notion qui me semble intéressante c'est la notion de durabilité. Parce que le développement ça fait cent ans qu'on en fait, et du très mauvais. (...) Donc, dans la notion de durabilité, moi je vois principalement la prise en compte des générations futures, la gestion des ressources, le respect de l'environnement, de la biosphère et de ses habitants, et le côté réversible de prise de décision...* » (DRS-asso-groupedetravail-36). Dans le même sens : « *(...) je crois qu'à un moment donné, il faut comprendre que chaque acte a une conséquence, à tous les niveaux... A l'échelle d'ici, si on mise que sur le tourisme, ça veut dire que les prix augmentent, que les jeunes s'en vont... Qu'est-ce qu'on fait ? Une maison de retraite, un parc d'attractions ? C'est bien...Au niveau durable, ça mène nulle part. On enlève tout un capital humain, toute une connaissance, tout un équilibre... (...) Y'a des sujets comme ça, l'eau, l'air, la manipulation du vivant, l'industrialisation à fond. Y'aura des*

milliers de cancers dans quelques années, on dira « ah ben on savait pas », mais on sait déjà ! » (DRS-asso-43).

Ainsi, « durable » implique une vision « globale » de l'action humaine et introduit les termes de : préservation, mise en valeur, équilibre, respect du patrimoine, capital humain, responsabilité et solidarité personnelles vis-à-vis de la planète, du monde et des générations futures, ouverture à l'autre, prise de conscience : « (...) j'y crois toujours, on sème des graines pour demain, ce qu'il faut c'est qu'on soit des relais. Faire du mieux qu'on peut chaque jour et être un relais pour les générations à venir. On ne peut pas changer tout, tout de suite, les consciences sont pas réveillées. (...) Mais nous on se rend bien compte que c'est compliqué le développement durable, nous on vit les difficultés au quotidien, donc après, on comprend que les gens... (...) Après je me dis que le meilleur moyen de faire avancer les choses, c'est de les vivre soi-même, et après quand les gens vous rencontrent... ça met une petite graine. (...) On est de plus en plus nombreux à avoir cet état d'esprit, ça bouge, avec Attac, avec José Bové, y'a quand même des choses qui se font, les mouvements contre les OGM. » (DRS-asso-43).

De même : « (...) responsable vis-à-vis des générations futures, ce qui est bien une des notions du développement durable, responsable vis-à-vis de ses concitoyens, donc responsabilité verticale et responsabilité horizontale, on inclut tout un tas de choses, et puis solidaire..., solidaire avec l'ensemble de la planète y compris les plus pauvres, les plus démunis, les moins développés. » (DRS-animateur-auditeur-asso-46).

Dès lors, on peut relever dans le discours de cette catégorie d'acteurs, qui se revendiquent comme détenteurs d'une vision de choses dépassant le contexte local, une tendance à se situer eux-mêmes du côté du changement et de valeurs positives : « Nous, on lutte pour d'autres mondes sont possibles, mais ils sont à imaginer, et ils vont se faire au fur et à mesure de la prise de conscience des peuples, etc. Et nous, ceux qui ont participé à Porto Alegre, et aux autres forums, ce qu'on a tous senti c'est à ce moment là, un autre monde était déjà en route et qui ne s'arrêtera. (...) Ça, voilà, personne pourra l'empêcher, il y a un mouvement historique qu'est en route. » (DRS-asso-collège population-45).

Symétriquement, les « gens » y apparaissent comme étant en retard par rapport à ces valeurs, soumis à une réalité aliénante et réduits à la passivité. Par conséquent, les « gens » sont ceux sur qui il convient d'agir (les éduquer, les faire prendre conscience de...) afin de les faire sortir du contexte local, les ouvrir au monde et les amener à partager des idées jugées supérieures à celles qui président à leur action : « Par l'intermédiaire d'un processus comme ça, on aurait pu éveiller des gens, pour leur faire prendre conscience que quand on s'en prend à un maillon, c'est tout qui s'écroule. (...) Ça aurait permis de sortir les gens de leur petit nombril. Je me dis qu'en laissant les gens dans leur petite bulle, ils voient que leur petite bulle, donc ils vont agir que pour leur petite bulle. Si on rend les gens plus sensibles, à l'état de la planète, et ben là, on a peut-être une conscience qui peut s'éveiller, et après, on n'a pas la même vision à l'échelle d'un territoire, on a tous les éléments. On ne peut pas avoir une vision que pour le social ou que pour l'environnement. (...) Le problème c'est que les gens gardent leurs idées, ne veulent pas évoluer. » (DRS-asso-43).

Cette vision du développement durable s'apparente à un discours de leadership territorial. Les acteurs croient aux valeurs du développement durable (et de la démocratie participative) et tentent de les mettre en pratique comme mode d'action concret :

« Pour moi, c'est lier le social, l'économique et l'environnemental dans nos démarches et nos réflexions, il faudra quand on prendra des décisions ou quand on fera des propositions, il faudra tenir compte de l'avenir, réfléchir du local vers le global, il faut aussi penser aux

futures générations et ne pas s'engager dans n'importe quelle démarche qui peut-être payante à court terme, mais à long terme ... Donc voilà, c'est tout ça. » (DRS-pdteCD-55).

Ces conceptions se retrouvent et s'affrontent dès qu'il est question de l'organisation administrative que nécessite l'opérationnalisation du développement durable. Selon la conception la plus exigeante du développement durable, c'est une réorganisation profonde des structures du pouvoir qu'appelle la prise au sérieux de cette notion. Le développement durable ne saurait se traduire par un simple appendice à des services chargés des questions environnementales.

Ceci permet de comprendre dans le cas de Montreuil, les discussions autour de l'opportunité du passage d'une charte à un agenda 21 local. Les conceptions du développement durable peuvent en effet paraître ambivalentes et paradoxales si l'on écoute certains acteurs. L'action de la Mission Environnement est présentée par son responsable en terme de développement durable. Pourtant, c'est parce que le développement durable ne se limite pas à l'environnement que le Directeur de la Mission et le représentant du bureau d'études justifieront le choix de se limiter à faire de la nouvelle charte le volet environnemental d'un futur agenda 21 local. Ici, on peut penser que le contenu donné à la notion de développement durable varie selon le positionnement des acteurs et les enjeux institutionnels qui s'y rattachent. Le recrutement d'un chargé de mission autour du développement durable questionne en effet l'organisation des services qui seront en charge de ce dossier à Montreuil, et en premier lieu la place de la Mission Environnement dans ce schéma.

On ne peut que souligner ici qu'une analyse des impacts organisationnels de la prise en compte de la notion de développement durable au sein des politiques publiques locales et particulièrement municipales serait sans doute fort éclairante. Une telle analyse dépasse cependant le cadre de cette étude.

2. L'appropriation de la logique du développement durable : un renouvellement de la participation politique ?

On peut maintenant se demander dans quelle mesure la notion de développement durable, qui place au premier plan l'idée de participation (principe 10 de la déclaration de Rio), va se traduire par une transformation du fonctionnement de la démocratie locale.

Il nous faut ici faire un détour par les travaux les plus récents sur la question de l'évaluation des dispositifs participatifs. La question de l'évaluation des dispositifs de démocratie locale a été relativement peu explorée par la recherche en sciences sociales jusqu'ici, en dehors des échelles de participation évaluant ces procédures en fonction du degré auquel elles permettent la participation à la décision : ainsi dans les années soixante-dix de nombreux travaux proposent de situer les différentes techniques dites participatives sur des échelles de participation allant de la simple concertation à la co-décision ou la cogestion⁶⁰. D'une manière générale quand on se pose la question de l'évaluation de tels dispositifs on est bien vite confrontés à la pluralité des objectifs qui leur sont assignés par les différents acteurs impliqués : objectifs en termes d'efficacité de la décision, objectifs normatifs d'approfondissement de la démocratie, d'amélioration du contenu de la décision elle-même...

⁶⁰ Arnstein (Sherry.R.), « A ladder of citizen participation », *American Institute of Planners*, vol. XXXV, n°4, juillet 1969, p. 216-224.

Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe proposent un certain nombre de pistes en vue de l'établissement d'une grille d'évaluation des dispositifs participatifs⁶¹. Leur ouvrage est un plaidoyer en faveur d'une démocratie dialogique qui vienne enrichir la démocratie délégative sans se substituer à elle. L'organisation pratique des procédures est d'autant plus importante que ces procédures constituent un terrain de choix pour tous ceux qui disposent des ressources leur permettant de les manipuler pour atteindre les objectifs et défendre leurs intérêts. En revanche les procédures, lorsqu'elles sont définies de manière claire, rigoureuse, et lorsqu'elles sont rendues contraignantes et discutables, restreignent la possibilité de leur manipulation. Les travaux de Yannick Barthe sur la loi Bataille en sont un bon exemple. Au moment où elle a été adoptée, de nombreux observateurs ont crié à la manipulation. Or ces travaux montrent que quelles que soient les intentions du législateur, quelle que soit l'habileté « machiavélique » de ceux qui l'ont soutenue, elle a fini par réorganiser complètement le jeu politique, imposant de nouvelles identités et la prise en considération de demandes qui étaient auparavant inaudibles.

Dans quelle mesure la référence au développement durable permet-elle de prendre en compte de nouveaux problèmes, d'entendre des acteurs jusque-là exclus... ? Répondre à une telle question nécessite que soient précisés les indicateurs permettant d'évaluer le degré de « dialogisme » des dispositifs étudiés. Pour évaluer et classer les procédures dialogiques, ils proposent ensuite de distinguer deux batteries de critères : d'une part les critères d'organisation permettant de mesurer le degré de dialogisme des procédures (intensité ; ouverture ; qualité), et d'autre part des critères de mise en œuvre des procédures (égalité des conditions d'accès aux débats ; transparence et traçabilité des débats ; clarté des règles organisant les débats).

Les critères retenus dans la grille d'évaluation de Callon, Lascoumes et Barthe font apparaître une définition implicite des objectifs des procédures qu'ils étudient ; se mêlent en effet des critères permettant de mesurer le degré de dialogisme et donc le degré de démocratisation de la démocratie (expression qu'ils emploient eux-mêmes) et le degré de mise en cause de la coupure entre savants et profanes. Dans quelle mesure ces procédures mettent-elles en cause la coupure représentants/représentés ? Dans quelle mesure ces procédures permettent-elles de produire de la connaissance et des décisions supposées à la fois meilleures et (donc) plus acceptables ?

La grille proposée a été pensée à partir d'un certain type de dispositifs et de problématiques dont les conférences de citoyens sont emblématiques : il s'agit de dispositifs visant à permettre une prise de décision dans un contexte d'incertitude scientifique. Tous les dispositifs participatifs ne rentrent pas facilement dans ce schéma. Nous nous limiterons pour notre part à interroger le degré de mise en cause de la coupure entre représentants et représentés.

a) Des instances inégalement ouvertes

Notre enquête fait apparaître une forme d'opérationnalisation du développement durable en tant que moteur des pratiques participatives. Pour beaucoup des acteurs rencontrés, quel que soit le contenu donné au développement durable, il est avant tout synonyme de participation et de concertation.

Il apparaît ainsi que le développement durable nourrit l'idée de participation.

⁶¹ Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.

Evoquant le PLU de Montreuil, la représentante d'une association conçoit l'opérationnalisation du développement durable par les politiques participatives : [*Et sur l'ensemble de la ville, comment voyez-vous l'application de la notion de développement durable ?*] : « *Déjà moi la participation des habitants, ça je pense que c'est fondamental, que les gens s'approprient leur ville. (...) Et donc le PLU ça doit être un outil normalement pour mettre en place le plan de développement durable (PADD). Et c'est par la participation des habitants, leur formation aussi, qui comprennent un peu les enjeux, et puis aussi leur écoute pour voir quel est leur quotidien, quelles sont les difficultés, comment on peut faire pour améliorer leur cadre de vie et permettre effectivement de vivre de manière plus économe.* » (CLE-asso-2).

Mais de la même manière, en observant le cas de la Charte forestière de territoire, on constate que la rhétorique du développement durable fait des processus de concertation des scènes ouvertes, favorables à la participation des acteurs, autrement dit à l'action. Il y a donc une opérationnalisation du développement durable en tant que moteur des politiques participatives. Le développement durable passe ici par l'action collective. Les participants souhaitent « *travailler ensemble* », « *trouver ensemble les solutions* », que « *tout le monde* » soit « *associer* » et puisse « *exprimer son avis* ».

Il correspond alors à un processus d'échange et d' « *apprentissage* ». Il permet de « *faire comprendre aux différents usagers de la forêt* », de « *comprendre les problèmes des autres* » d'« *exprimer des avis* », de « *réfléchir* ». L'action est parfois synonyme d'expériences. Ainsi le développement durable consiste à expérimenter. C'est l'intérêt du collectif : « *on a intérêt* », « *tout le monde à intérêt* », « *c'est l'intérêt général* », c'est « *l'intérêt pour l'espèce humaine* », c'est « *un grand intérêt* », c'est « *aller vers l'intérêt général* »...

Dans cette définition la notion de durabilité est très forte. Les acteurs cherchent la « *pérennisation* », le « *retour sur l'expérience* » et constatent que c'est un « *long* » processus.

Certains acteurs associent action collective et décision collective. Pour eux, le développement durable revient à « *associer à la décision* » l'ensemble des participants.

Dans les trois cas que nous avons étudiés, la participation reste en dernière analyse principalement le fait de groupes constitués. Mais la démarche DRS a permis un débat beaucoup plus large faisant émerger de nouveaux acteurs. De même, les discussions du projet de CFT ont permis l'ouverture aux usagers de la forêt et aux riverains, même s'ils n'étaient pas directement sollicités par l'ONF :

« *Le collectif d'association dont vous venez de parler, il a été formé à l'occasion de la charte : Oui, on avait fait ça pour essayer de... on avait formé ce collectif sans statuts, sans rien, c'est-à-dire qu'il n'y avait pas de président, il n'y avait rien du tout... On organisait des rencontres pour que les associations et les usagers de Sénart, les riverains, puissent exprimer leur avis, puisque si vous êtes pas structuré, si vous avez pas d'association, vous ne serez pas concerté par l'ONF ni par le Conseil général.* » (CFT-asso-16).

Comparé à ces deux démarches, le CLE de Montreuil apparaît comme une instance beaucoup plus fermée sur elle-même. Il en résulte une visibilité et sans doute une lisibilité sans doute moins forte. Le travail du CLE, dont les réunions ne sont pas publiques, reste relativement confidentiel et donne lieu à peu de publicité en dehors de la mise en ligne des PV de ses réunions.

Du point de vue de leur composition, les trois instances sont également très différentes. Le CLE de Montreuil se démarque une nouvelle fois dans la mesure où cette instance apparaît principalement comme un lieu de participation offert par la municipalité aux associations. Cette composition est le fruit d'une évolution puisque le comité de pilotage de la première

charte, dont est issu le CLE, avait une composition beaucoup plus large, associant élus et représentants de l'Etat.

b) La légitimité de la participation : entre expertise de proximité et représentativité

Qu'est-ce qui peut justifier la participation du citoyen ordinaire à la décision publique ? Dans la mesure où il est dépourvu de légitimité élective ou d'expertise ?

Les travaux sur les dispositifs de démocratie locale montrent que les « citoyens participants » ont souvent du mal à se situer par rapport aux autres acteurs qui eux vont pouvoir s'appuyer sur ce type d'expertise. Que représente-t-ils en dehors d'eux mêmes ? C'est souvent une rhétorique de la proximité, de la connaissance du « terrain », qui est utilisée.

Analysant le cas des conseils de quartier, Loïc Blondiaux souligne ainsi combien les collègues des non élus ont du mal à se situer, qu'ils aient été désignés selon la technique démocratique par excellence du tirage au sort, ou qu'ils aient été nommés (dans les cas étudiés par Blondiaux, certains collègues étaient nommés soit par des partis politiques, soit par les associations). Certains conseillers de quartiers désignés, représentants associatifs, vont être en mesure de discuter d'égal à égal avec les élus du fait d'une connaissance préalable des dossiers. Pour ces acteurs, en plus de ces connaissances techniques, c'est plus généralement l'idée d'une légitimité de proximité qui va souvent être mise en avant. « Cette forme de légitimité que l'on pourrait aussi qualifier de « pastorale », cette capacité à parler au nom des jeunes dont on a la charge ou des locataires que l'on représente les met directement sur un pied d'égalité avec le pouvoir politique toutes les fois où le sort de ces populations est en jeu »⁶².

Se situant du point de vue des élus, Rémi Lefebvre montre très bien comment le développement des dispositifs participatifs impose d'une certaine manière aux élus une nouvelle contrainte et redéfinit le travail des élus. Les dispositifs sont utilisés par les élus, qui en sont souvent à l'origine, comme instrument de mise en scène d'une « proximité participative ». Analysant le cas des réunions de quartier organisées par le maire de Roubaix, Rémi Lefebvre conclut : « En définitive, au regard de ses résultats, plus qu'un lieu de participation active pour le citoyen, cette proximité nouvelle constitue pour l' élu une tribune lui permettant de communiquer et de justifier ses actions. Certes les lieux de la démocratie locale fonctionnent comme des arènes où les élus sont physiquement accessibles et peuvent être mis devant leurs responsabilités, interrogés et critiqués sur leurs actions. Mais ils permettent surtout au représentant de maîtriser l'information sur un territoire donné et participent ce faisant à sa *gouvernabilité* et à son contrôle social »⁶³.

Mais en particulier pour tous les conseillers représentants les « citoyens ordinaires », la position est problématique : « ... la position des conseillers tirés au sort est extrêmement fragile : soit ils sont confondus avec le public et retournent en son sein, soit ils s'informent des dossiers et se professionnalisent et c'est au nom de cette expertise et non plus de leur représentativité qu'ils entrent dans la discussion »⁶⁴.

⁶² Loïc Blondiaux, « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier », in CRAPS, CURAPP (coll.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999, p. 379.

⁶³ Rémi Lefebvre, « La proximité à distance. Typologie des interactions élus-citoyens », in Christian Le Bart, Rémi Lefebvre (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005, p. 125.

⁶⁴ Loïc Blondiaux, *art. cit.*, p. 381.

Les membres du CLE de Montreuil conçoivent ainsi leur rôle comme très ciblé autour de leurs savoir faire pratique, leur expérience et leur connaissance du terrain, qui constituent une forme de légitimité à part entière.

« L'intérêt théoriquement de la démocratie participative c'est d'apporter un point de vue particulier. De la même façon que quand on dit que les habitants sont experts de leur ville, ils ne sont pas experts sur l'ensemble de la ville mais ils connaissent bien leur quartier, ils connaissent leur rue, ils savent comment se passe le ramassage des poubelles dans leur rue ou dans leur maison, donc ils peuvent apporter une expérience, l'expérience de ce qu'on vit. Donc, moi je vois qu'on peut apporter une richesse par notre expérience, c'est pas par rapport à notre formation. Nous on n'est pas là pour apporter des avis de techniciens qui ont une vision globale des choses, pour moi on est là pour apporter – alors, il faut penser, c'est vrai, à l'ensemble de la ville, etc. – mais on est là pour apporter un regard particulier qui est lié à notre expérience de terrain. Vous dites : « mais est-ce que c'est vraiment le rôle du CLE que chaque association vienne apporter son petit clocher. » Moi je le vois pas tout à fait comme ça, moi je le vois plutôt en termes d'expérience de terrain. C'est que chacun apporte sa pierre et que l'ensemble des choses fait une vision globale de la ville et permet d'affiner au mieux les propositions des techniciens qui apportent leur savoir-faire » (CLE-asso-2).

Tout se passe comme si nous assistions à travers le développement des dispositifs de participation, à l'émergence d'une nouvelle forme de légitimité : en plus de la légitimité élective et de l'expertise liée à la détention de savoirs savants, une troisième forme de légitimité, empruntant aux deux précédentes, semble en voie de formalisation : on pourrait la désigner comme une « légitimité participative » dans la mesure où elle est liée à la participation le plus souvent bénévole, sur la durée, en dehors de tout mandat électif et de toute expertise reconnue sur le sujet débattu, à des dispositifs consultatifs permettant la participation. Ce qui est important ici, c'est de bien voir que c'est la participation, en soi, quel que soient ce qui est débattu, l'issue du débat... qui constitue le titre à parler, et d'une certaine façon la « représentativité », de ces acteurs.

C'est ce qu'exprime très bien un responsable de la cellule régionale de l'ADEME d'appui technique à l'expérimentation DRS à propos du conseil de développement :

« ... il me semble actuellement que les possibilités d'intervention qui sont offertes aux conseils de développement dépassent ce qu'ils (les élus) sont à même d'imaginer, compte tenu de l'histoire du conseil de développement et puis des pratiques politiques traditionnelles en France, et qu'ils ont un espace qui s'ouvre, nouveau, qui a jamais été testé, qui est de l'ordre de la cogestion d'un certain nombre de chantiers entre l'exécutif et puis la société civile qui n'a de légitimité que participative. Et ça c'est quelque chose qui est complètement à construire » (DRS-responsableappui technique-30).

Même si l'on observe des nuances et des différences selon le cas étudiés, on voit bien le statut qui est lié au seul fait d'avoir participé : il en résulte des profits spécifiques pour les acteurs impliqués.

Seul le cas de la CFT de Sénart va donner lieu à une mise en cause de la représentativité de certaines associations par l'ONF, vraisemblablement en raison de leur attitude trop contestataire : *« Côté associatif, on a quelques associations mais les débats ont surtout été tenus par, si vous me passez l'expression, deux ou trois grandes gueules dont je mesure mal la représentativité. Bon, ils représentent eux-mêmes avec un certain nombre de compétences*

avérées et d'autres compétences qui le sont peut-être moins, mais bon, ils représentent eux-mêmes avec leur connaissance du massif, leur expertise, etc., certainement, et puis ils se présentent au nom d'associations ou de collectifs dont j'ai quand même du mal à mesurer quelle est la représentativité réelle. Et ça je trouve que ça pose une vraie question sur le débat démocratique, finalement avec qui on parle » (CFT-ONF-28).

Le fait d'associer un certain nombre d'organisation à la démarche reste considéré comme une façon de prévenir d'éventuels conflits en jouant la carte de la transparence. Dans les deux autres cas étudiés cette représentativité n'est pas vraiment mise en cause même si la diversité des intérêts représentés est souvent soulignée.

c) Un collectif introuvable

Les trois cas que nous avons étudiés suggèrent d'autres pistes et permettent de questionner la spécificité de la participation du public quand elle est d'emblée rattachée à une problématique en termes de développement durable. En effet dans les cas que nous avons étudiés, apparaissent des discours d'engagement parfois assez sophistiqués qui témoignent d'abord d'une chose : la question de la légitimité, du titre à parler, des individus impliqués ne semblent pas poser problème.

Le fait que les trois démarches analysées soient placées dans une perspective de développement durable ne modifie pas la donne. Au contraire, on peut penser qu'elle rend l'implication de certains acteurs plus coûteuse dans la mesure où elle apparaît comme une catégorie relativement étrangère, hermétique, en tout cas peu familière.

Ce caractère indéfini de la légitimité de la participation va néanmoins constituer un obstacle à la constitution d'une identité collective. Le conseil de développement de Marennes-Oléron, pas plus que le Conseil Local de l'Environnement de Montreuil, ne parvient à devenir autre chose qu'une collection d'individus représentant des organisations toutes également légitimes mais qui ne parviennent pas à porter un discours commun.

« ...il y avait quand même beaucoup de gens qui étaient présents, chacun finalement était représentant de quelque chose de collectif à un moment donné, c'est-à-dire souvent représentant d'une association. Et ce qui m'avait beaucoup gêné c'est que plutôt que de réfléchir à un projet collectif, chacun venait défendre finalement son bifeck dans l'idée finalement d'une force future, et il faudrait être présent dans ce lieu pour défendre ses propres intérêts. Et je crois que c'est ça qui m'a gêné, c'est-à-dire que je me demandais si à un moment donné je devais être représentant des associations, du milieu professionnel dans lequel j'évolue, ou est-ce que simplement j'étais X qui essaie de réfléchir en tant que citoyen à un projet local » (DRS-groupedetavail-33).

D'après les entretiens que nous avons recueillis tout se passe comme si le fait d'être représentant d'un intérêt ou d'une association interdisait d'avoir une approche globale des enjeux.

« ...quand je me suis rapproché de ce groupe-là j'y allais en tant que citoyen. Il se trouve qu'après, au niveau par exemple du conseil de développement, à la dernière réunion où j'allais me présenter en tant que citoyen et on m'a bombardé représentant professionnel. Ça m'a un petit peu gêné sur le coup parce que... quelque part ça m'a fait changer de statut, on m'a catégorisé si je puis dire, on m'a mis dans une boîte « représentant des

socioprofessionnels », donc effectivement maintenant je suis représentant des chambres de commerce et d'industrie (CCI) de Rochefort et de La Rochelle, dans laquelle je suis élu, mais ce qui dans un certain sens restreint mon expression puisque je suis quand même obligé de me tenir à exprimer le point de vue de la chambre ou le point de vue... moins libre que quand on est citoyen » (DRS-groupedetravail-31).

« les premières réunions du conseil de développement ça a été, ça je pense que personne vous dira le contraire, ça a été horrible, dans la mesure où il y a des méfiances des élus par rapport aux gens du terroir, et des gens du terroir par rapport aux élus. Et ça on l'a vécu, moi je sais que j'ai vécu quelques réunions de conseil de développement où vraiment j'en avais assez qu'ils disent les élus et les citoyens, alors à tous les coups je gueulais, et tout le monde se marrait, en leur disant qu'on était citoyens avant d'être élus, et que je voyais pas que leur distinction puisse faire quelque chose » (DRS-élue-54).

d) Le positionnement ambivalent des élus locaux à l'égard développement durable

Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure l'existence de telles instances modifie le travail des élus et éventuellement change les règles du jeu politique local. L'attitude des élus locaux à l'égard de ces instances est variable. Schématiquement on peut décrire les situations observées comme suite : A Marennes-Oléron et à Sénart, la présence des élus dans les dispositifs étudiés est jugée insuffisante. Bien que les contextes soient très différents, les entretiens font apparaître une attente et un désir d'échanges avec leurs représentants chez nombre de participants à la démarche. Ce désir a peu été satisfait, les élus s'impliquant inégalement mais globalement assez peu dans les démarches étudiées. A Montreuil, c'est surtout les dénonciations à l'égard d'une instrumentalisation du CLE par la municipalité qui ressortent.

Dans tous les cas observés il apparaît que, à travers les démarches mises en place, les élus locaux ne peuvent plus ne pas se positionner à l'égard du développement durable. Ces arènes et les textes qu'elles contribuent à produire posent néanmoins le problème de leur articulation avec la représentation électorale.

Entre indifférence et instrumentalisation ?

Le cas de Marennes-Oléron est assez emblématique d'un besoin de réparation d'un lien rompu entre élus et milieu associatif, exprimé de façon plus ou moins explicite par plusieurs acteurs que nous avons rencontrés. Ainsi les instances ainsi mises en place ont pu rapprocher représentants et représentés : *« Le conseil de développement a été mis sur les fonds baptismaux avec une séance tout à fait officielle, avec participation des élus, mais réellement le discours des élus on pouvait pas rêver mieux, alors qu'il me semblait qu'ils s'étaient un peu éloignés au départ de..., ils étaient pas complètement acquis à la cause quand même de respecter une instance comme le conseil de développement. ... une fois que le conseil de développement a été installé, vraiment comme il faut, qu'il s'est mis à produire sa contribution pour la charte, les interrogations qui prévalaient chez eux étaient de dire : de toute façon, ils nous laissent faire mais au bout du compte les élus ne tiendront pas compte de ce qu'on aura produit – il y avait quand même cette défiance qui restait. Il y a eu une séquence, le 10 juillet dernier, où il y a eu confrontation... entre ce que souhaitaient les élus et ce que souhaitait le conseil de développement, pour se rendre compte que c'était*

extrêmement concordant et un petit peu à la surprise générale/ De fait les visions des élus et des citoyens, alors qu'on pensait qu'elles étaient profondément contradictoires, étaient très concordantes » (DRS-responsableappuitechique-30).

Mais d'une manière générale, se dégage l'idée d'une faible implication dans ces dispositifs qui sont conçus comme devant servir à préparer la décision qui reste l'apanage de l'élu. Or certains entretiens font apparaître que chez de nombreux participants, ces lieux étaient vus comme un espace devant permettre les échanges entre élus et participants. C'est particulièrement le cas à Marennes-Oléron et dans une moindre mesure à Sénart.

Notre matériau empirique conduit à nuancer les conclusions en terme d'instrumentalisation des dispositifs de participation. Dans le cas de DRS par exemple, les élus ne perçoivent pas cette instance comme un élément à utiliser et à valoriser pour mettre en avant une gestion concertée des affaires de la cité. L'expérimentation semble avoir rencontré assez peu d'intérêt de la part des élus.

- « ... un souvenir très vif, c'est quand on a présenté le projet au conseil communautaire de l'île d'Oléron, du côté des élus il y avait pratiquement aucune écoute et donc dans un premier temps nous on a eu le sentiment que c'était pas là que se passerait l'expérience, parce qu'il était important quand même que l'engagement, sur une expérimentation comme ça, ce soit pas un marché de dupes avec les élus ; on tenait à ce que... ça apparaisse bien clairement pour eux qu'il y avait un engagement d'aller vers le respect de l'approche participative, etc. Et puis, du fait de cette faible écoute... » (DRS-responsableappuitechique-30).

- « [... en vous disant que vous alliez participer vous aviez le sentiment que ça pouvait un peu changer les rapports entre élus et habitants ?] : Oui, ce qui m'a fait participé au départ en fait c'était ça, c'était l'idée. Mais en fait très vite j'ai eu l'impression que ça serait assez lointain. Déjà parce qu'il y avait pas d'élus dans ces commissions ! Alors, je crois que c'était logique parce que qu'il y avait apparemment un système de représentation à nouveau , pour chaque commission qui allait finalement porter la parole chez les élus. Donc, du coup il était logique dès le départ qu'il n'y ait pas d'élus. Mais finalement l'idée de proximité dans le dialogue avec le pouvoir était de fait annihilée et ensuite se retrouvait dans un système de représentation » (DRS-groupedetravail-33).

A Sénart aussi, la faiblesse de l'implication des élus dans le dispositif a suscité des frustrations chez certains acteurs. Un certain nombre de participants regrettent ainsi l'absence des élus dans les groupes de travail :

« En général les gens se plaignaient de ça, c'est-à-dire que les communes on les voyait pas souvent. Mais je pense qu'elles avaient aussi l'impression que c'est quelque chose qui leur tombait dessus et qu'elles étaient très réticentes disant, jusqu'où on va nous demander de contribuer financièrement » (CFT-prof MHN-26).

Les élus se serait rapidement « épuisés », s'impliquant de moins en moins dans le dispositif :
« ...côté collectivités locales, on a eu des adjoints, on a eu des services techniques, on a peu eu directement les maires, effectivement ça nous a été reproché peut-être à juste titre peut-être parce qu'on a mal positionné certains débats et puis qu'il y a eu beaucoup de réunions, donc trop pour des élus, forcément, ça a duré pas mal de temps, et donc il y a eu peut-être un certain essoufflement, mais le lien avec les décideurs c'était pas toujours bien fait. » (CFT-ONF-28).

Les participants déplorent alors les risques que fait peser ce défaut d'implication des élus sur la suite de la démarche, si elle n'est pas relayée largement ;

« [D'une manière générale, comment appréciez-vous la participation des élus locaux ?] : Pour l'instant elle est plutôt... quand elle est négative, quand ils ont dit qu'ils ne signaient pas, elle a été plutôt véhémence. Maintenant, il y a certaines communes qui ont décidé d'envoyer systématiquement des élus qui se sont investis dans les commissions, qu'elles soient signataires ou pas d'ailleurs, et puis il y a des communes qui n'ont pas participé. Dans ceux qui ont approuvé la charte je pense qu'il y en a certaines qui n'ont même pas débattu du tout, et ça c'est plus dommageable parce que ça veut dire qu'ils ont pas d'avis du tout, qu'ils ne sont pas trop concernés par la question. Si la question n'est pas inscrite à l'ordre du jour du conseil municipal, doit-on ou pas signer la charte, ça veut dire qu'il n'y a pas de répercussion vers les administrés via le bulletin municipal, donc les habitants de la commune ne sont pas associés ou informés sur la charte. Et la présence de certains élus ou d'associations, par exemple sur Brunoy, fait qu'une personne qui est dans une association mais qui est aussi élue au conseil municipal, mais de l'opposition, va demander à ce que cette question soit débattue lors d'un prochain conseil municipal. » (CFT-asso-27).

C'est sur le site de Montreuil que l'idée d'une instrumentalisation de ces dispositifs par les élus est revenue avec le plus de force, ce qui s'explique en partie par le fait que nous nous situons ici à l'échelon d'une commune et d'une instance mise en place par la municipalité en dehors de toute obligation réglementaire.

Comme nous l'avons vu, le Conseil Municipal fait plancher le CLE sur ses projets et lui demande régulièrement des avis. Les comptes-rendus des réunions du CLE sont disponibles sur le site internet de la mairie qui en décrit le rôle et la composition. Mais le CLE a peu de visibilité.

« Bon, parfois c'est difficile de donner un avis, sur la gestion des déchets par exemple, sur des marchés, sur des choses comme ça, et il faudrait qu'en lisant le texte on puisse émettre un avis, moi ça me semble difficile. Et puis... il y a eu quelque chose de nouveau c'est que nous peu après qu'on s'inscrive au CLE, parce qu'on a écrit pour demander de pouvoir faire partie du CLE, il y a eu... la ville a autorisé la création d'un groupe de travail « murs à pêches » au sein du CLE. Et après ç'a donné lieu à la création de l'appel à projets. C'est quelque chose de concret, et nous ça nous intéresse beaucoup parce qu'on change les choses, on participe... et ça fait avancer. Par contre pour ce qui est du fonctionnement général ça n'a pas encore beaucoup changé, c'est-à-dire qu'on est toujours à lire les ordres du jour du conseil municipal, discuter dessus, etc. Et ça c'est un peu dommage. Pour l'instant on a travaillé d'une manière nouvelle que sur les murs à pêches. Autant dans le groupe de travail « murs à pêches » on a fait une sorte de co-élaboration, où chacun apportait ce qu'il pouvait au maximum, autant dans les autres sujets je n'ai pas vu de co-élaboration. » (CLE-asso-2).

Le CLE serait ainsi, on l'a vu, devenu au fil du temps une chambre d'enregistrement des délibérations du Conseil Municipal, selon certains responsables associatifs. Ceci suggère l'intérêt qui peut exister pour un élu à présenter une décision comme ayant été validée par une instance participative.

« C'est une chambre d'enregistrement ! Par exemple sur toutes les délibérations du conseil municipal, ç'a été imposé à un moment donné, nous on s'est dit : « à quoi ça sert... ! C'est une chambre d'enregistrement, on va pas faire doubler le travail du conseil municipal, nous on n'est pas là pour ça » Mais ils y tiennent, le maire y tient parce que pour lui c'est une sorte de légitimité, le CLE a légitimé la délibération qu'on va passer. Pour nous ça pas d'intérêt ça ! » (CLE-asso-3).

Le CLE apparaît toutefois comme une instance relativement déconnectée du travail des élus, simple appendice, davantage sous – utilisée que véritablement instrumentalisée. Là encore, des participants regrettent le manque d'échanges avec les élus en dehors de l'adjoint à l'environnement :

« Donc le CLE n'a pas marché, mais parce qu'il n'y avait personne pour le faire marcher, parce qu'au sein de l'équipe municipale, y'a un maire à l'environnement, donc y'en a un qui se sacrifie, par ex, dans le débat sur la signature d'une nouvelle charte de l'environnement, moi, j'avais dit au maire adjoint, parlons aux élus, avant de parler à la population qu'on sera bien incapable de toucher, mais parlons d'abord aux citoyens qui sont les plus intéressés, il faut les convaincre que ce sujet est important. Si sur 53 conseillers municipaux, dont 38 à la majorité, y'en avait une vingtaine qui soit porteur de cette question, et bien, ils pourraient aller, accompagnés par nous, dans les conseils de quartier, pour intéresser les gens, mais en réalité, si vous discutez avec n'importe quel élu, il va vous dire, oui, les questions d'environnement, c'est vachement important, mais est-ce que je suis prêt à y consacrer 5 min par mois, non, je n'ai pas le temps.. » (CLE-asso-7).

Du côté des élus : un positionnement obligé

Il est intéressant de constater que du côté des élus, ce peu d'implication est relaté en des termes bien différents. Pour la plupart d'entre eux la participation régulière à ce type d'instance n'est pas considérée comme faisant véritablement partie du travail d'un élu, comme l'exprime cette élue :

« Il faut bien comprendre que les élus sont des gens qui travaillent la plupart du temps, bon... même s'ils sont intéressés, si vous leur collez de réunions qui durent quatre cinq heures tous les quinze jours, ils vont pas tenir le choc ! Il faut peut-être avoir... une organisation différente avec des grands thèmes, en leur demandant leur avis sur tel ou tel dossier, peut-être envoyer de temps en temps par courrier... mais on a pas le temps..., c'est pas gérable ! (...) ici on a créé un conseil de développement, pour un projet de territoire sur la communauté d'agglomération, qu'est-ce qu'on a fait ? On s'est réunis avec le vice-président en charge de ce dossier, on a eu des feuilles par ville, on devait donner des noms des gens représentatifs dans tous les domaines, ce qui s'est fait. Donc on les a réunis, tous, une fois, pendant une heure, juste pour leur présenter tout ça, maintenant ils se réunissent par groupe de travail, donc là, nous les élus on les laisse travailler, et puis il y aura une synthèse de faite. Donc, eux vont se réunir deux trois fois, et puis nous de temps en temps on aura une demi-heure une synthèse pour voir si ça avance bien, s'il y a pas de blocage, si tout se passe bien. (...) Mais on peut pas tout mélanger parce qu'on a pas le même rôle non plus. L'élu a besoin d'éléments pour prendre des décisions, il n'est pas un spécialiste, l'élu est là pour qu'on lui donne des éléments techniques pour qu'il arrive à prendre une décision qui corresponde aux désirs d'un maximum de personnes. » (CFT-élue-22).

On trouve du côté des élus locaux l'idée que la notion de développement durable ne saurait mettre en cause le fonctionnement représentatif de la démocratie. Ils sont parfaitement à même de défendre l'idée de développement durable et n'ont pas attendu pour le faire. La gestion des affaires publiques en tenant compte du long terme fait partie des responsabilités de l'élu. Les élus peuvent ainsi percevoir la notion de développement durable comme une critique plus ou moins implicite d'une gestion à court terme, dans la temporalité de l'élection. C'est ce qu'illustre particulièrement bien cet extrait d'un entretien du maire d'une commune du pays de Marennes-Oléron :

« Un peu partout y'a un déphasage entre les élus et la société civile qui considère que les élus ne sont pas forcément compétents, donc démagogues, qu'ils ne pensent qu'au court terme donc le long terme et le développement durable ce n'est pas dans leur logiciel perso. (...) Moi je regrette développement durable ça me fait sourire quand j'entends ça car moi dès que j'ai été élu j'ai essayé de faire du développement durable. Je vais peut-être vous choquer mais pour moi ce n'est pas une révolution c'est un geste politique normal que tout élu doit avoir quand il a en gestion un territoire. (...) Pour ma part, c'est comme ça que je conçois ma fonction d'élu mais ça m'énerve toujours d'entendre parler du développement durable comme d'une nouveauté, comme une prise de conscience alors que je crois que plus ou moins ouvertement la majorité des élus a cette démarche en tête toutes les fois qu'ils font quelque chose d'important. Alors qu'ils soient mis en question, remis en question par les uns ou les autres, OK y compris par la société civile, le tissu associatif mais moi j'ai jamais vu un élu qui dise : « moi mon territoire, je le gère sur 6 mois », ça veut rien dire » (DRS-élu-conseillergénéral-53).

Néanmoins aucun élu n'exprime de critiques mettant en cause le bien-fondé de la démarche consistant à associer la population aux projets de développement du territoire. Certains élus rencontrés regrettent même que la concertation n'ait pas pris plus d'ampleur, comme ici à Sénart : *« enfin, moi j'aurais souhaité que la population soit plus associée à la démarche. Je parlais d'impulser, voilà quelque chose que j'ai pu impulser, pour lequel j'ai dû convaincre l'ensemble des membres de la commission, du bien fondé de la démarche, qu'il y ait une concertation plus générale qui soit faite à l'issue de la première rédaction, un peu comme peut se faire une enquête publique, sauf que ça n'avait pas véritablement la forme. Mais en tout cas il y a eu des cahiers mis en place à la Faisanderie et dans chaque commune. Je crois qu'à la Faisanderie ça a bien fonctionné, les gens ont pu faire des remarques, mais que sur les communes d'une manière générale, malgré la campagne d'information qui a pu avoir lieu, il n'y a pas eu énormément de participation. »* (CFT-élue-20).

C'est donc bien la question de l'articulation des instances ainsi créées et du travail qu'elles produisent, avec la représentation élue, qui est posée.

La spécificité de ces instances de participation doit également être soulignée dans la mesure où le statut de ce qui est débattu est assez particulier par rapport aux instances participatives le plus souvent étudiées (enquêtes publiques, débats publics, référendums, conseils de quartier, conférences de consensus...). Les trois démarches que nous avons étudiées étaient centrées, plus ou moins explicitement et de façon plus ou moins exclusive selon les cas, autour de la rédaction d'un texte dont le statut juridique pose problème. Les trois chartes que nous avons examinées, si elles impliquent un certain nombre d'engagements notamment financiers, restent marquées par une dimension d'affichage politique et symbolique fort. Il ne s'agit donc pas de participation à une décision, mais plutôt de participation à une production discursive dont nous avons vu à quel point il est difficile d'en mesurer l'écho exact.

En définitive, on ne peut que souligner les problèmes de lisibilité que peuvent receler de telles démarches.

Du point de vue des administrés, quelle va être la lecture et la réception de tels textes ? Les auteurs, de même que les processus ayant conduit à retenir les orientations affichées ont été construites disparaissent des documents finaux. De tels dispositifs ajoutent à la complexité de l'administration territoriale et fait courir le risque d'une incompréhension grandissante de la part des citoyens « ordinaires » :

« Alors, on nous a en plus ressassé la... « démocratie participative » je sais plus comment ils appellent ça... ! bon, c'est de la phraséologie politico..., enfin c'est bien dans les journaux, ça fait des lignes mais jusqu'à maintenant on n'a jamais vu quelque chose de vraiment concret... comment se structure cette démocratie participative je n'en sais rien, j'ai rien compris ! Il n'y a pas de structure, il n'y a rien ! ce comité d'usagers, tout ça..., c'est rien... ; on sait pas qui va orienter, qui dirige, qui est chargé de convoquer, qui choisit... » (CFT-asso-16)

Brouillage des responsabilités, risque de déresponsabilisation des élus... Ces logiques ne sont pas spécifiques à la participation sur les questions de développement durable. Néanmoins on peut penser que le statut problématique de la production normative sur cette question, à travers différents types de « chartes », ne fait qu'accroître ces difficultés.

3. Conclusion du chapitre

Démocratie participative et développement durable se renforcent et se font mutuellement exister : en discutant de ce que doit être le développement durable dans des forums plus ou moins ouverts, on contribue à donner une légitimité à ceux-ci ; simultanément le développement durable devient une réalité tangible ne serait-ce que parce que/ puisqu'il devient un problème à l'ordre du jour de ces instances. Ces instances contribuent à la diffusion de la notion et à son appropriation par les acteurs. Cette appropriation se fait toutefois de manière inégale et avec des sens souvent assez différents d'un acteur à l'autre. On peut faire l'hypothèse que l'application concrète que va trouver la notion de développement durable sur les politiques locales est fonction de l'appréciation et de la portée qui lui est attribuée.

Le développement durable apparaît aussi comme un élément de complexification de l'action publique locale. Si elle est favorable à l'ouverture de l'espace public, l'exigence de transversalité ne permet pas réellement le rapprochement des intérêts lointains ou diamétralement divergents des acteurs. Les trois cas que nous avons étudiés témoignent de la difficulté des acteurs à s'accorder et à y constituer une « voix » collective. Nul collectif clair ne ressort des instances étudiées, le site de Marennes-Oléron étant sans doute celui où l'on se rapproche le plus de cette idée. Il apparaît très difficile pour les acteurs de s'exprimer sur le bien commun dans la scène politique. Enfin, l'articulation de ces arènes avec les scènes traditionnelles de la démocratie représentative est tout sauf clair. Il en résulte des risques de confusion et, à terme, de frustration.

CONCLUSION

Le développement durable est une notion qui fait l'objet d'investissements multiples et croissants de la part d'acteurs de statuts divers : Etat, associations, collectivités territoriales, et même entreprises. Pour autant cette appropriation ne s'accompagne pas d'une réelle clarification de la notion. La diversité des significations et des interprétations qui facilite la référence au développement durable autorise de multiples usages du terme. La notion de développement durable est alors tantôt décriée du fait de son caractère flou ou peu opérationnel, tantôt considérée comme porteuse d'une vision nouvelle de l'évolution des sociétés pouvant inclure de nouvelles actions et recompositions.

La question de l'opérationnalisation de la notion de développement durable attire dès lors l'attention sur les rapports entre acteurs, les jeux institutionnels et les formes procédurales plus ou moins aptes à porter des politiques nouvelles ou à laisser prise à l'affirmation des nouveaux principes d'action. Or il se trouve que les préoccupations de développement durable émergent en même temps que s'affirment des exigences de renouvellement démocratiques, passant notamment par des pratiques de démocratie participative. C'est la raison pour laquelle nous avons voulu l'envisager plus précisément sous l'angle du renouvellement des « technologies sociales » de choix collectif et de gouvernement des sociétés qu'elle implique. Qu'il s'agisse de développement durable et/ou de démocratie participative, nombreux sont les observateurs qui mettent un bémol aux intentions affichées par les élus, considérées comme relevant d'une pure rhétorique politique ou pire, d'une forme de manipulation. A rebours de telles analyses, notre intention de recherche consistait au contraire à prendre au sérieux les préoccupations affichées pour mieux saisir en saisir les effets pratiques. Notre hypothèse était en effet que quelle que soit la sincérité des élus engagés dans ces démarches, l'existence de tels dispositifs est susceptible de produire des effets de réalité (ne serait-ce qu') à travers la dynamique performative qui les accompagne.

Les analyses pointant une généralisation des processus d'ajustement en amont de l'intervention publique diagnostiquent une action publique « co-construite de manière collective ». La notion de gouvernance met l'accent sur le caractère composite du système d'action présidant à l'élaboration des politiques publiques locales. Cette évolution signifierait la fin d'une gestion publique standardisée, au profit d'une différenciation des scènes : des règles de gestion sont construites, qui sont applicables aux affaires d'une scène particulière et à elles seulement. Les chartes seraient emblématiques de ces formes solennisées de conclusion d'accords programmatiques territorialisées qui se généralisent, et témoigneraient d'une transformation profonde des relations entre l'Etat et les autres institutions ou acteurs œuvrant en matière d'aménagement ou de développement des territoires.

Notre étude nous conduit à nuancer quelque peu ces conclusions, aujourd'hui dominantes dans la littérature en matière de politiques publiques. Dans les cas que nous avons étudiés cette co-construction reste souvent très partielle et limitée. On est en présence de processus de mise en visibilité de la construction collective de productions essentiellement discursives (chartes), plus que d'une construction véritablement collective du contenu de l'action publique locale. La mise en visibilité des formes d'interaction entre l'Etat, les collectivités territoriales et la société civile constitue ainsi à la fois une condition et un indice de ce que nous avons appelé la dimension performative de l'action publique locale : cette mise en visibilité contribue à construire ce qu'elle prétend simplement montrer.

Ces nouveaux modes de définition et de pilotage de l'action publique ne convergent pas spontanément avec les idéaux démocratiques, contrairement à ce que certains prosélytes de la « gouvernance » tendent à penser. De même, les dispositifs participatifs ne doivent pas être naïvement considérés comme instaurant une parfaite transparence des processus de décision, ni un égal accès des participants à ces processus. Ils créent des ressources nouvelles, appropriables par certains acteurs et modifient la répartition des ressources au profit de certains groupes, mieux préparés ou à même de se saisir des dispositifs et d'y introduire leurs propres intérêts. Des groupes d'agents vont s'approprier, puis reconstruire sous une forme transfigurée la parole de ceux qui ont pris part au débat.

L'étude conjointe des pratiques de gouvernance et des références explicites au développement durable fait apparaître certaines des conditions permettant de s'approprier et de rendre opérationnelle la notion de développement durable, ainsi que les différents contenus qui lui sont prêtés. L'analyse empirique des modalités par lesquelles les acteurs se saisissent du thème du développement durable et s'engagent dans des processus collectifs de définition de programmes opérationnels s'en réclamant permet de préciser les modalités aptes à faciliter cet engagement. Certaines conditions de cet engagement tiennent aux modalités d'expression des acteurs et à la légitimation de registres d'expression que l'on a peu l'habitude d'entendre dans les instances délibératives formelles. La rhétorique de la proximité est au cœur de ces démarches participatives. Les participants font valoir une légitimité tout à fait spécifique, liée à la fois à une connaissance du terrain, et au fait même de participer à ces instances. L'enjeu principal d'une démocratie participative est donc l'acceptation d'une pluralité des formes de légitimité et l'articulation entre les lieux et les formes de pouvoirs ainsi établis (et éventuellement réformés), à différentes échelles. Notre enquête souligne de ce point de vue l'hétérogénéité des processus d'entrée en participation et leurs effets sur les pratiques et les jugements.

Démocratie participative et développement durable se renforcent et se font mutuellement exister : en discutant de ce que doit être le développement durable dans des forums plus ou moins stables et ouverts, on contribue à donner une légitimité à ceux-ci ; simultanément le développement durable devient une réalité tangible ne serait-ce que parce que/ puisqu'il devient un problème à l'ordre du jour de ces instances. Ces instances contribuent à la diffusion de la notion et à son appropriation par les acteurs. Cette appropriation se fait toutefois de manière inégale et avec des sens souvent assez différents d'un acteur à l'autre. On peut faire l'hypothèse que l'application concrète que va trouver la notion de développement durable sur les politiques locales est fonction de l'appréciation et de la portée qui lui est attribuée.

Le développement durable apparaît aussi comme un élément de complexification de l'action publique locale. Si elle est favorable à l'ouverture de l'espace public, l'exigence de transversalité ne permet pas réellement le rapprochement des intérêts lointains ou diamétralement divergents des acteurs. Les trois cas que nous avons étudiés témoignent de la difficulté des acteurs à s'accorder et à y constituer une « voix » collective. Nul collectif clair ne ressort des instances étudiées, le site de Marennes-Oléron étant sans doute celui où l'on se rapproche le plus de cette idée. Il apparaît très difficile pour les acteurs de s'exprimer sur le bien commun dans la scène politique. Enfin, l'articulation de ces arènes avec les scènes traditionnelles de la démocratie représentative est tout sauf claire. Il en résulte des risques de confusion et, à terme, de frustration.

Par ailleurs, les spécificités de chacune des trois démarches étudiées sont susceptibles de faire varier les attentes et les points de vue évaluatifs. Ainsi nous avons vu que les quatre grandes définitions de la participation pour DRS dessinent un espace de déceptions et d'éventuels

jugements en performativité qui ne convient pas pour rendre compte de la situation de la CFT du massif de Sénart. Le CLE de Montreuil se distingue quant à lui de par son ancienneté, sa composition essentiellement associative, et l'échelon strictement municipal dans lequel il s'intègre, ces différents éléments semblant favoriser son instrumentalisation actuelle dans le cadre de la compétition politique municipale, de la part des élus comme des associations opposées à l'équipe en place.

Enfin, la logistique d'animation se présente comme un réceptacle d'opérations de traduction qui aurait pu donner lieu à une dénonciation d'une volonté de manipulation, ou en tout cas de domination, des animateurs sur les participants et à ce titre servir à argumenter les faux-semblants démocratiques de la gouvernance. Pourtant ce n'est pas en ces termes qu'elle est perçue par les participants qui sont les premiers à reconnaître et à souligner les contraintes et les difficultés d'organisation qui pèsent sur l'action à plusieurs.

C'est ainsi que la dimension performative de la gouvernance participative, au sens où cette dernière comporte de nombreuses zones d'obscurité perçues par les participants, peut être dite porteuse d'une dynamique de rectification.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages et articles

- AKNIN A., FROGER G., *Développement durable: enjeux, regards et perspectives*, Ed GEMDEV, 2002.
- ARNSTEIN S.R., "A ladder of Citizen Participation", *The Journal of the American Institute of Planners*, n°35, 1969, July, pp. 216-224
- AROCENA José, *Le développement par l'initiative locale. Le cas français*, Paris, l'Harmattan, 1986.
- BAILLY A., *Développement social durable des villes : principes et pratiques*, Ed Anthropos, 2000.
- BAKHTINE M., 1929, *Le marxisme et la théorie du langage*, Editions de minuit, traduction française, 1979.
- BALME Richard, CHABANET Didier, WRIGHT Vincent, *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Science Po.
- BARRAQUÉ Bernard, « Les collectivités locales et l'environnement », in BARRAQUÉ B. et THEYS J., *Les politiques de l'environnement. Evaluation de la première génération : 1971-1995*, Editions Recherches, 1998, pp. 347-372.
- BEAUD Stéphane, WEBER, Florence, *Guide de l'enquête de terrain*, La Découverte, Guides Repères, Paris, 1998.
- BECKER Howard, *Les ficelles du métier, Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Guides REPERES, 2002.
- BERDOULAY V., SOUBEYRAN O., « Débat public et développement durable : expériences nord-américaines », Ed Villes et territoires, 1996.
- BERKE Philip R., MANTA CONROY Maria, "Are we planing for sustainable development ? An evaluation of 30 comprehensive plans ", in *Journal of the american planing association*, 2000, pp. 21-33.
- BERNOUX, P., *La sociologie des organisations*, Paris, Seuil (coll. Points), 1985.
- BERTRAND Nathalie, MOQUAY Patrick, « La gouvernance locale, un retour à la proximité », in *Économie rurale*, n°280, 2004, pp. 77-95.
- BESLAY C., GUILLAUME R., GROSSETTI M., TAULELLE F., SALLES D., DAYNAC M., *La construction des politiques locales : reconversions industrielles et systèmes locaux d'action publique*, L'Harmattan, Paris, 1998.
- BEVORT Antoine, *Pour une démocratie participative*, Presses de Sciences Po, 2002.
- BIAREZ S., « Métropolisation contre gouvernement métropolitain » in SAEZ G., LERESCHE P. et BASSAND M., *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière, Action publique territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 133-153.
- BIAREZ S., « Repenser la sphère locale selon l'espace public », in FRANCOIS B. et NEVEU E., *Espaces publics mosaïques : Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes, PUR, 1999, pp. 267-283.
- BLANC M., « Participation des habitants et politique de la ville », in CRAPS, CURAPP, (coll.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, Presses Universitaires de France, 1999, pp. 177-196.
- BLANCHER P., « Pour un développement plus humain », in *Economie et Humanisme*, n°360, mars 2003.

BLATRIX Cécile, « Le maire, le commissaire enquêteur et leur « public ». La pratique politique de l'enquête publique », in CRAPS, CURAPP, (coll.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999, pp.161-176.

BLATRIX Cécile, *La démocratie participative, de mai 68 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, Thèse de doctorat en Science politique, Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne, 2000, 611 pages.

BLONDIAUX Loïc, « Démocratie délibérative et démocratie participative : une lecture critique » (à paraître dans *Démocratie participative et gestion de proximité*, Paris, La découverte, 2005), *Conférences de la Chaire MCD*, 11 novembre 2004.

BOLTANSKI Luc, THEVENOT Laurent, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, NRF essais, Paris, 1991.

BOUAL Jean-Claude, BRACHET Philippe, *Evaluation et démocratie participative*, Paris L'Harmattan, 2004.

BOURDIN Alain, « Gouvernance du 'vivre ensemble' et gouvernance du projet », in BEAUCHARD Jacques (dir.), *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*, La Tour d'Aigues, L'aube, 2003, pp. 91-107.

BOURDIN Alain, *La question locale*, Paris, PUF, 2000.

BOURDIN Alain, *Paris gouvernance ou les malices des politiques urbaines*, Paris, L'Harmattan, 2003.

BOURG D., *Quel avenir pour le développement durable ?* Ed Le Pommier, 2002.

BOURGOIN Daniel, VAN PETEGHEM Gilles, « La mise en oeuvre des chartes forestières de territoire : exemple des Pyrénées-Orientales », *Ingénieries – eau – agriculture – territoires*, n° spécial, 2002, pp. 107-111.

BRATOSIN S., « *La concertation : Forme symbolique de l'action collective* », Paris, l'Harmattan, Logiques sociales, 2001.

BRUNEL Sylvie, *Le développement durable*, Paris, PUF, Que sais-je ? n°3719, 2004.

BRUNET R., BRODHAG C., GODARD O., « Territoire et développement durable », in *Pouvoirs Locaux*, n°34, 1997, pp. 17-38.

BRUNHES Consultants. Rapport final de l'enquête sur les représentations et les pratiques en matière de développement durable dans les collectivités territoriales, 2002, 52 p.

CADORET, Anne-Marie, *Protection de la nature : histoire et idéologie : de la protection de la nature à l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1985.

CALAME Pierre, TALMANT André, *l'Etat au cœur : le meccano de la gouvernance*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997.

CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., *Agir dans un monde incertain, Essai sur la démocratie technique*, Paris, La couleur des idées, Edition Seuil, 2001.

CANNAC Y., GODET M., « La "bonne gouvernance". L'expérience des entreprises, son utilité pour la sphère publique. », *Futuribles*, n°265, 2001, pp. 41-50.

CASTELLS M., GODARD F., *Monopolville, l'État, l'urbain*, Mouton, Paris, 1974.

CEFAI Daniel, TROM Danny, *Les formes de l'action collective. Mobilisation dans les arènes publiques*, Ed. EHESS, *Raisons pratiques* n°12, 2001.

CEPEL, *La négociation des politiques contractuelles*, L'Harmattan, Logiques politiques, Paris, 1996.

CHARLOT-VALDIEU C., OUTREQUIN P., « La Ville et le Développement durable », in *Cahiers du CSTB*, 1999, 35 p.

CHASSANDE P., *Développement durable : pourquoi ? Comment ?*, Ed Edisud, 2002.

CHOGUILL C., "Editorial : Sustainable cities ; urban policies for the future" in *Habitat International*, 1993, pp. 1-12.

COLLECTIF, *La France et le développement durable*, Paris, La Documentation Française, coll. Regards sur l'actualité, 2004.

- COLLECTIF, *Le développement durable en débat*, Paris, Armand Colin, 2005.
- Commission française du développement durable, « *De la prise de conscience vers la mobilisation.* », Ed Commission française du développement durable, 1997.
- CRAPS, CURAPP, (coll.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999.
- CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système*, Le Seuil, Paris, 1997.
- CROZIER Michel, THOENIG Jean-Claude, « *La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France* », *Revue Française de Sociologie*, 16 (1), janvier-mars 1975, pp. 3-32.
- CURAPP, *La participation dans l'administration française*, Paris, PUF, 1975.
- DE BACQUE M.H., *Démocratie participative et gestion de proximité*, Paris, La Découverte, 2005.
- DEMAILLY, Lise, VERDIÈRE, Juliette, « Les limites de la coopération dans les partenariats en ZEP », *Ville-Ecole-Intégration* n°117, juin 1999, pp. 28-44.
- DENTE B., "Metropolitan Governance Reconsidered or how to Avoid Errors of the Third Type", *Governance*, volume 3, n°1, 1990.
- DOIDY Eric, « Faire entendre la voix des usagers dans les concertations environnementales », *Sociologie Pratique*, 2003, pp. 49-63.
- DRYZEK John S., *Deliberative democracy & beyond*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- DUCROUX A., *Les nouveaux utopistes du développement durable*, Ed Autrement, 2002.
- DURAN P., J.-C. THOENIG, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique* 46(4), 1996, pp. 580-623.
- DURAN Patrice, « Les Parcs et les difficultés de la négociation institutionnalisée. Le cas du Parc national des Pyrénées Occidentales », dans BARRAQUÉ B. et THEYS J. (dir.), *Les politiques d'environnement. Évaluation de la première génération : 1971-1995*, Paris, Éditions Recherches, 1998, pp. 257-277.
- DURAN Patrice, MONNIER Eric, « Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques », *Revue Française de Science Politique*, 1992, vol. 42, n°2, pp. 236-262.
- DURAN, P., *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999.
- ELIASOPH Nina, *Avoiding Politics*, Cambridge University Press, 1998.
- ELLUL J., *Le système technicien*, Paris, Calmann-Lévy, 1977.
- EMERIT Alexandre, LESCUYER Guillaume, « Trois étapes pour la gestion viable de la forêt camerounaise : comprendre énoncer, concilier », *Sociologie Pratique*, 2003, pp. 29-46.
- FAURE Alain, POLLET Gilles, WARIN Philippe, (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débat autour de la notion de référentiel*, Logiques politiques, L'Harmattan, Paris, 1995.
- FLAMENT C., « *Associations-réseaux et réseaux d'association. Une approche formelle de l'organisation réticulée* », Sociétés Contemporaines, 5 Mars 1991.
- FRIEDEBERG Erhard, *Le pouvoir et la règle. Dynamique de l'action organisée*, Le Seuil, Paris, 1993.
- FROGER G., OBERTI P., « Gouvernance et développement durable. L'aide multicritère à la décision participative », in *Sciences de la société, Autour du développement durable*, Presses universitaires du Mirail, 2002, pp. 57-74.
- FUNG Archon, "Survey article : Recipes for Public Spheres : Eight Institutional Design Choices and Their Consequences", *The Journal of Political Philosophy*, Volume 11, N°3, 2003, pp. 338-367.
- FUTRELL Robert, « Performative Governance. Impression Management, Teamwork and Conflict Containment in City Commission Proceedings » in *Journal of Contemporary*

Ethnography, 1999; traduction partielle de Cécile BLATRIX publiée dans *Politix*, « Démocratie et délibération » 57, 2002, pp. 147-165.

GAILLARD F., ROBERT J., « Le développement durable : un défi territorial », in *Guide des Communes*, 20 sept. 1999, pp. 20-26.

GAUDIN J-P. (Dir.), *La négociation des politiques contractuelles*, L'Harmattan, Paris, 1996.

GAUDIN J-P., « Contrats et conventions : la négociation des politiques publiques » in GODARD F. (dir.), *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, Paris, Descartes et Cie, 1997, pp. 97-136.

GAUDIN J-P., « L'espace public des politiques contractuelles », in FRANCOIS B. et NEVEU E., *Espaces publics mosaïques : Acteurs, arènes et rhétoriques, des débats publics contemporains*, PUR, 1999, pp. 231-247.

GAUDIN J-P., *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2000.

GAUDIN J-P., NOVARINA G. (Dir.), *Politiques publiques et négociation : multipolarités, flexibilités*, Editions du CNRS, Paris, 1997.

GENDRON C., VAILLANCOURT J-G., *Développement durable et participation publique : de la contestation écologique aux défis de la gouvernance*, Ed Presses Universitaires de Montréal, 2003.

GENDRON Corinne, VAILLANCOURT Jean-Guy, *Développement durable et participation publique. De la contestation écologiste aux défis de la gouvernance*, Presses Universitaires de Montréal, 2003.

GENRO T., DE SOUZA U., *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le budget participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil*, Editions Charles Léopold Mayer, Paris, 1998.

GIDDENS Anthony, *Les conséquences de la modernité*, Paris, PUF, 1994.

GODARD O., « Le développement durable et le devenir des villes. Bonnes intentions et fausses bonnes idées » in *Futuribles*, mai 1996, pp. 29-35.

GODBOUT J., *La participation contre la démocratie*, Éditions coopératives Albert St Martin, Montréal, 1983.

GOFFMAN Erving, 1959, *La mise en scène de la vie quotidienne*, 2 tomes, Editions de minuit, traduction française, 1973.

GOFFMAN Erving, 1974, *Les cadres de l'expérience*, Editions de minuit, traduction française, 1991.

GORGEU Yves (sous la direction) et GENTIL Anne, *La charte de territoire, une démarche pour un projet de développement durable*, Mairie- conseils, La documentation Française, Paris, 1997.

GORGEU Yves, MOQUAY Patrick, POULLE François, *La charte comme outil de gouvernement local*, Les éditions du développement territorial, 1998.

GREGORY A., "Problematizing Participation", *Evaluation*, 2000, n°2, pp. 179-199.

GREMION P., *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976.

GRESLE F, PANOFF M., PERRIN M., TRIPIER P., *Dictionnaire des sciences humaines, Anthropologie / Sociologie*, Nathan, 2nde édition, 1994.

GROSSETTI M., BESLAY C., « La construction des politiques locales de reconversion industrielle », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 1999, n°1, pp.63-92.

GUERAUD Stéphane (dir.) *Crise et mutations de la démocratie locale en Angleterre, en France et en Allemagne*, Paris, L'Harmattan, 2004.

GUERY Bénédicte, LABROUCHE Gilles, LOMBART Anne-Catherine, VERNIN Nathalie, *Athis-Mons et l'environnement*, Mémoire de DEA de Sciences et Technique de l'environnement, ENPC-EGREF, 1991.

- HAUTECOEUR J-P., *Education écologique dans la vie quotidienne*, Ed Ministère de l'Éducation Québec, 2000.
- HEURGON E., LANDRIEU J. (coord.), *Prospective pour une gouvernance démocratique*, Colloque de Cerisy, Editions de l'aube, 2000.
- HIRSCHMAN A.O., 1982, *Bonheur privé, action publique*, Fayard (L'espace du politique), traduction française, 1983.
- JENKINS C., *La charte de territoire : une démarche pour un projet de développement durable*. Ed La Documentation française, 1997.
- JOBERT B., MULLER P., *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, PUF, Recherches Politiques, 1987.
- JOBERT Bruno, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, vol 42, n°2, 1992, pp. 219-234.
- JOLLIVET M., *Le développement durable, de l'utopie au concept de nouveaux chantiers pour la recherche*, 2001.
- JOLLIVET M., *Le développement durable, de l'utopie au concept : de nouveaux chantiers pour la recherche*, Ed. Elsevier, 2001.
- JOUBE B., « La gouvernance d'agglomération en Europe : les leçons d'un échec », *Pouvoirs locaux*, 1999, n°42, pp. 62-69.
- LAFAYE C., THEVENOT L., « Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature » *Revue Française de Sociologie*, XXXIV, 1993.
- LAGANIER Richard, VILLALBA Bruno, ZUINDEAU Bertrand, « Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire », *Développement durable et territoires*, dossier 1 : Approches territoriales du développement durable, 2002, 23 p.
- LAGROYE J., *Société et politique. Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux*, Pédone, Paris, 1971.
- LALLEMENT M., « Du gouvernement à la gouvernance de l'emploi », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. CIII, 1997, pp. 295-311.
- LASCOUMES Pierre, *L'éco-pouvoir. Environnement et politiques*, La Découverte, Paris, 1994.
- LASCOUMES Pierre, VALLUY Jérôme, « Les activités publiques conventionnelles (APC) : un nouvel instrument de politique publique? L'exemple de la protection de l'environnement industriel », *Sociologie du travail*, n°4/96, pp. 551-571.
- LATOURE B., *Politiques de la nature, Comment faire entrer les sciences en démocratie*, La Découverte (Armillaire), 1999.
- LAVILLE B., « La démocratie durable, indissociable du développement durable », in *Passages*, 1996.
- LE BART C., LEFEBVRE R. (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005.
- LE CLANCHE P., « Développement durable : la politique de l'impossible ? », in *Pouvoirs locaux* n°43, 1999.
- LE GALÈS P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, volume 45, n°1, 1995, pp. 57-95.
- LE GALIC Mathias, *La démocratie participative. Le cas nantais*, Paris, L'Harmattan, 2004.
- LE LOUARN P., « Les chartes de l'environnement, entre décentralisation et déconcentration. Conception et mise en oeuvre d'une politique publique de l'Etat », *Revue Juridique de l'Environnement*, 1995, n°1, page 27s.
- LECA Jean, « Ce que l'analyse des politiques publiques pourrait apprendre sur le gouvernement démocratique », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°1, 1996, pp. 122-133.

- LEFÈVRE C., « Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux », *Politiques et management public*, volume 16, n°2, 1998, pp. 35-60.
- LEFEVRE Christian, « Gouvernance, institutions et territoires. Les gouvernements métropolitains dans les pays occidentaux », in MAY Nicole, VELTZ Pierre, *La ville éclatée*, La Tour d'Aigues, Edition de l'Aube, 1998, pp. 277-290.
- LEQUIN Marie, *Ecotourisme et gouvernance participative*, Presses Universités de Québec, 2001, 234 p.
- LOGAN J.R., MOLOTCH H.L., *Urban Fortunes. The Political Economy of Place*, University of California Press, Berkeley, 1987.
- LORRAIN D., « Administrer, gouverner, réguler », *Annales de la recherche urbaine*, n°80-81, 1998, pp. 85-92.
- LORRAIN D., « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, vol. 31, n°4, 1991, pp. 461-483.
- LORRAIN D., « La montée en puissance des villes », *Economie et humanisme*, n°305, 1989.
- MABILEAU A., *Le système local en France*, Montchrestien, coll. Clefs, Paris, 1994.
- MANIN B., « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, 33, 1985.
- MANIN B., *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion (Champs), 1995.
- MARTIN J-Y., *Développement durable ? Doctrines, pratiques, évaluations*, Ed IRD, 2002.
- MARTIN Véronique, *Procédures contractuelles et politiques d'environnement. Approches nationale et locale*, Thèse de droit, Université de Montpellier I, Science Politique, 2000.
- Ministère de l'aménagement du territoire, *Villes et développement durable : des expériences à échanger*, Ed CEDIDELP, 1998.
- MOQUAY P., GORGEU Y., POULLE F., BALLIGAND J-P., *L'accord local – contrat moral. Aux fondements des territoires.*, Actes et commentaire du séminaire « Gouvernance des territoires de chartes », Mairie-conseils/Éditions du développement territorial, 2000
- MOQUAY P., PIVOT J-M., *Quelle évaluation de l'action publique partenariale ? Réflexions à partir de démarches territoriales de développement durable de type « charte »*, communication aux 5^{èmes} journées française de l'évaluation, Limoges, 28-29 octobre 2003.
- OFFERLE Michel, *La société civile en question*, Paris, La Documentation Française, 2004.
- OFFERLE Michel, *Sociologie de la vie politique française*, Paris, La Découverte, Repères n°402, 2004.
- OFFNER J-M., « Gouvernance, mode d'emploi », *Pouvoirs locaux*, n°42, 1999, pp. 58-61.
- OFFREDI Claudine, *La dynamique de l'évaluation face au développement durable*, Paris, L'Harmattan, 2004.
- PADIOLEAU Jean-Gustave, « L'action publique urbaine moderniste », *Politiques et management public*, vol. 9, n°3, 1991, pp. 133-146.
- PADIOLEAU J-G., « L'action publique post-moderne : le gouvernement politique des risques », *Politiques et management public*, volume 17, n°4, 1999, pp. 85-127.
- PADIOLEAU J-G., « La gouvernance ou comment s'en débarrasser (Stratégies de corruption) », *Espaces et sociétés*, n°101-102, 2000, pp. 61-73.
- PALOMARES E., *Les paradoxes de la préférence locale. Engagements collectifs et action publique à l'épreuve de l'ethnisation des rapports sociaux*, Thèse sous la direction de Catherine Quiminal, 2003.
- PAPADOPOULOS Yannis, « Gouvernance et transformations de l'action publique : quelques notes sur l'apport d'une perspective de sociologie historique », in Pascale LABORIER, Danny TROM (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris PUF CURAPP, 2003, pp. 119-135.
- PARKS R. B., OAKERSON R. J., "Metropolitan Organization and Governance. A local Public Economy Approach", *Urban Affairs Quarterly*, volume 25, n°1, 1989, pp. 18-29.

- PERELMAN C., *L'empire rhétorique*, J. Vrin (Pour demain), 2^{de} édition, 1988.
- PETERS B. Guy, SAVOIE Donald J. (dir.), *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Québec, Centre canadien de gestion : Presses de l'Université Laval, 1995.
- PHILLIPS C., *A place of sustainable development*, Ed Wiley Academy, 2003.
- PLANET Jean, LEKIEFFRE Manuel, CHOFFE Thomas, *Développement durable : dynamiser l'action publique*, Paris, Editions Performance, 2004.
- POLSBY N., *Community Power and Political Theory*, Yale University Press, New Haven, 1980.
- POULLE F., GORGEU Y., *Essai sur l'urbanité rurale : cinq territoires ruraux, leurs serments et leurs modes de gouvernement*, Syros, coll. Les cahiers de l'intercommunalité, Paris, 1997.
- PRADES José A., *L'éthique de l'environnement et de développement*, Paris, P.U.F., (coll. Que sais-je ?), 1995.
- PRIEUR M. « Plans municipaux et chartes pour l'environnement », *Droit et ville*, 1996, n°41, p. 89-107.
- PUTNAM Robert, *Democracies in flux*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- PUTNAM Robert, *Making democracy work*, University Press of California, Columbia & Princeton, 1994.
- RAFFIN, J-P., RICOU, G., « Le lien entre les scientifiques et les associations de protection de la nature : approche historique », in CADORET Anne-Marie, *Protection de la nature : histoire et idéologie : de la protection de la nature à l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1985, pp.61-74.
- RAW. Rhodes, « The New Governance : Governing without Government », *Political Studies*, 1996, XLIV, 652-667.
- RAYSSAC Gilles-Laurent, « A quelles conditions le conseil de développement peut-il faciliter le renouvellement de la démocratie locale ? », *Développement durable et territoires*, dossier 2 : Gouvernance locale et développement durable, octobre 2003, 15 p.
- Réseau des Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement (R.A.R.E), « *Le Développement Durable : une autre politique pour les territoires ? Définition pratique, mise en œuvre* », R.A.R.E., 1998, 15 p.
- REYNAUD J-D., *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin Editeur, 1989.
- RIETHMULLER Thomas, *Les Chartes Forestières de Territoire : un premier bilan au niveau national*, Mémoire de fin d'études, CEMAGREF Grenoble, juin 2003.
- ROUSSOPOULOS George Benello, *The case for participatory democracy*, Black Rose Books LTD, 2003.
- RUEGG J., DECOUTERE S., METTAN N. (Dir.), *Le Partenariat public-privé : un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement ?*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 1994.
- SACHS Ignace, *L'éco-développement. Stratégies pour le XXIème siècle*, Paris, La Découverte & Syros, 1997.
- SACQUET A.M., *Les territoires inventent l'avenir. Mémento du développement durable*, Ed Dexia Editions, 2003.
- SAEZ Guy, LERESCHE Jean-Philippe, BASSANT Michel (dir.), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière : action publique territoriale*, Paris, Montréal, l'Harmattan, 1997.
- SAUVEZ M., *La ville et l'enjeu du développement durable*, Ed La Documentation Française, 2001.
- SCHNEIDER M.H., *Mettre en œuvre le développement participatif*, Ed OCDE, 1995.

- SCHUTZ Alfred, 1967 : *Collected Papers I, The problem of social reality*, Traduction française, Klincksieck, 1987.
- SEDJARI A., *Aménagement du territoire et développement durable : quelles intermédiations ?*, Ed. L'Harmattan, 1999.
- SKOCPOL T., "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research", in EVANS P.B., RUESCHEMEYER D., SKOCPOL T. (dir.), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, 1985, pp. 3-37.
- STENGERS I. : « Ecologie des Pratiques » in ABELES M., CHARLES L., JEUDY H-P, KALAORA B. (ss la dir de) : *L'environnement en perspective*, L'Harmattan 2000, pp 131-148.
- STONE C. N., "Urban Regimes and the Capacity to Govern. A Political Economy Approach", *Journal of Urban Affairs*, volume 15, n°1, 1993, pp. 1-28.
- STONE C. N., *Regime politics. Governing Atlanta, 1946-1988*, University Press of Kansas, Lawrence, 1989.
- SUAUD Charles, « Le mythe de la base. Les Etats Généraux du développement agricole et la production d'une parole paysanne », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°52/53, 1984.
- THEYS Jacques, « L'approche territoriale du 'développement durable', condition d'une prise en compte de sa dimension sociale », *Développement durable et territoires*, dossier 1 : Approches territoriales du développement durable, 2002, 23 p.
- VANDERMOTTEN C., *Le développement durable des territoires*, Ed Université de Bruxelles, 2002.
- WORK ROBERSTON Jr, *Decentralization, Governance and sustainable regional development in New Regions*, Concepts, Issues and practices, vol 3. Edited by David Edgington. Greenwood Press.
- WORMS J.P., « Le préfet et ses notables. L'administration face au problème du changement », *Sociologie du travail*, vol. 8, n°3, 1966, pp. 249-276.
- ZACCAÏ Edwin, « *De quelques visions mondiales des limites de l'environnement* », *Développement durable et territoires*, dossier 1 : Approches territoriales du développement durable, 2002, 14 p.
- ZIMMERMAN Joseph F., *Participatory democracy*, 1986.

Autres Références :

Loi d'orientation sur la forêt n°2001 – 602 du 9 juillet 2001 ; Titre Ier : Développer une politique de gestion durable et multifonctionnelle, chapitre 1^{er}, art 12.

Circulaire DERF/SDF/SDIB/C2001-3004 du 15 février 2001 : Charte de territoire, forestier, mise en place expérimentale. Ministère de l'agriculture et de la pêche, Direction de l'Espace Rural et de la Forêt.

Rapport BIANCO (Jean-Louis) du 25 août 1998 : « La forêt, une chance pour la France ».

Les Chartes Forestières de Territoire, Ministère de l'Agriculture, 2004, 13p.

Sites Internet référençant les Chartes des trois territoires :

- Marennes Oléron : www.parole-publique.com
- Sénart : www.onf.fr/europe/life-urbanwoods/presQR.htm et www.developpement-local.com
- Montreuil : www.montreuil93.net