

LA PARTICIPATION COMPOSANTE DU DEVELOPPEMENT DURABLE : quatre études de cas

Marc Mormont, Catherine Mougenot et Christine Dasnoy, Socio Economie Environnement Développement, Département Sciences et Gestion de l'Environnement, Université de Liège, Avenue de Longwy 185 B 6700 Arlon (Belgique), Courriel : mmormont@ulg.ac.be

Résumé : La participation est analysée ici, sur base d'études de cas, comme un processus de circulation : l'action collective fait circuler des questions controversées entre des sphères (locale, globale, sectorielles, scientifiques, politiques). Cette circulation permet à la fois de reformuler des connaissances et de redéfinir des normes ; son efficacité tient alors à sa capacité à constituer de nouveaux collectifs de prise en charge de l'environnement et elle appelle une autre vision, appelée expérimentaliste, des politiques publiques.

Mots-clés : Participation, circulation, connaissance, norme, politique publique, durabilité.

Abstract: Based on various case studies, this paper analyses public participation as a circulation process : collective action circulates controversial questions between various cognitive and normative spheres (local / global, policy / science). These moves allow to reorganise knowledges and to reformulate norms. Its efficiency depends on its capacity to constitute new collectives of environmental management. This perspective calls on an experimentalist mode of public policy.

Keywords : Participation, circulation, knowledge, norms, policy, sustainability.

Participation, politique publique et durabilité

La participation est une composante de la théorie politique du développement durable. D'un côté elle est revendiquée, généralement à partir de conflits locaux ou de débats sur les technologies, comme un droit, à l'encontre de décisions d'autorités publiques et privées auxquelles les opposants réclament un droit de parole. D'un autre côté elle est proposée, plus instrumentalement, par les autorités, notamment dans le cadre de programmes environnementaux, à des populations qu'il s'agit de faire adhérer à des politiques ou des projets qui supposent des changements dans les pratiques quotidiennes.

Les revendications à participer issues de l'écologie politique portent souvent sur le droit à savoir (Paehlke et Torgerson, 1990), droit désormais reconnu dans le droit international depuis la Convention d'Aarhus. D'autre part les organisations¹ (ONG) de développement mettent fréquemment en évidence les connaissances et les formes d'organisation que les populations possèdent pour exiger un droit de ces populations sur leurs ressources (Nelson et Wright, 1995, pour une critique voir Cooke et Kothari, 2001). Plus récemment, on voit se développer de nombreuses expérimentations sociales (telles les conférences de consensus) qui postulent une capacité des gens ordinaires tant à

connaître (par exemple comprendre les données scientifiques) qu'à se prononcer sur les choix.

Mais les procédures participatives sont souvent questionnées en termes aussi bien sur leur légitimité que sur leur efficacité. En termes de légitimité, ces nouvelles formes de représentation et de délibération courent le risque d'un biais social en faveur de groupes plus aptes, socialement et culturellement, à prendre la parole et à imposer des intérêts particuliers. La question de l'efficacité se pose dans des termes similaires : des priorités environnementales notamment de long terme supposent des choix politiques décisifs alors que des procédures participatives privilégient l'immédiat au risque de différer des décisions politiques prioritaires pour le long terme (Hajer, 1999).

La question traitée dans cet article est de savoir ce que produisent les processus participatifs, à partir d'une analyse de quelques cas. Il s'agit ici de comprendre quels mécanismes jouent et quels impacts découlent de la mobilisation du public dans des actions collectives qui peuvent être spontanées ou induites par des autorités publiques.

Nous mettrons au centre de notre analyse la notion de cadrage. Ce concept est issu des travaux de Goffman (1974) (voir aussi Gamson, 1985) qui visait par là la manière dont les interactions sont orientées par des variables qui rendent possible l'ajustement des actions dans une communication : un cadre d'échange officiel diffère d'un cadre privé ou domestique car il assigne des significations différentes aux mots, aux gestes. Le cadre de l'action est donc constitué par les paramètres qui définissent la situation, les statuts des partenaires, et les objets même de

¹ Selon nous, les mouvements environnementalistes et les ONG du développement sont les deux sources, profondément différentes dans leurs origines mais convergentes dans leur revendications, de la place de la participation dans la théorie politique du développement durable consacrée à Rio.

l'action : un cadeau n'aura pas dans un cadre de travail le même sens que dans un cadre familial. Cette notion de cadrage a été reprise dans la sociologie politique pour désigner la manière dont la communication politique informe un problème en le situant dans une problématique qui lui donne sens : la pauvreté à travers des histoires individuelles ou bien contextualisée comme question politique n'induit pas les mêmes attitudes (Gerstlé, 1996). En sociologie politique, les auteurs ont insisté sur l'importance stratégique que revêt le cadrage d'une question, chaque acteur politique ayant tendance et intérêt à un cadrage spécifique d'un événement (Snow et Benford, 2000). Plus récemment dans la perspective d'une sociologie des sciences et des techniques, Callon (1998, 1999) a insisté sur la dimension à la fois cognitive et normative du cadrage qui joue comme mécanisme de prise en compte ou d'exclusion. Dans ce sens, que nous suivons ici, le cadrage d'une question c'est la définition des paramètres qui seront pris en compte pour évaluer et orienter une action et nous nous intéresserons sur les transformations des cadrages qui résultent de l'action collective. Par exemple la qualité d'un paysage peut être cadrée différemment selon qu'on le voit comme un phénomène local, relatif aux aménités d'un espace de vie, ou au contraire comme la composante d'un réseau écologique plus vaste dont les enjeux sont ceux de la diversité biologique.

Dans le domaine de l'environnement, les objets en question – une rivière, un site, - sont susceptibles de multiples cadrages : chacun de ceux-ci mobilise des connaissances spécifiques (biologiques, sanitaires, économiques) et relève de différents régimes de normes (propriété privée, intérêt public, risque, etc.). Ces connaissances et ces normes renvoient elles-mêmes à des espaces de tailles différentes, donc à des enjeux locaux, professionnels, mais aussi publics, nationaux, voire internationaux. Le cadrage va donc s'opérer à travers la sélection des connaissances et des normes jugées pertinentes pour traiter une question, pour définir un aménagement, pour justifier un projet. Le cadrage est donc un enjeu décisif.

Nous défendons alors la thèse que la participation, conçue ici comme une action collective qui mobilise des acteurs, les associe et les coordonne, a précisément pour effet de transformer les cadrages de l'action. Au plan cognitif, elle fait apparaître d'autres variables d'évaluation et d'autres acteurs concernés, et au plan normatif elle introduit d'autres critères d'équité ou d'efficacité. Souvent elle met en cause les cadrages institués, et elle en reconstruit d'autres (recadrage). Ces opérations sont rendues possibles par le fait que l'action collective déplace la question dans l'espace social et institutionnel, en la portant dans des sphères différentes.

Le point de vue théorique et méthodologique

Au fondement de cette analyse se trouve l'idée qu'une décision ou une action adéquate procède d'un ajustement entre des connaissances multiples et des normes et surtout que cet

ajustement ne résulte pas d'une procédure linéaire qui partirait de connaissances objectives pour aller à des choix de valeur. Le problème n'est pas réellement neuf pour le sociologue. Une relecture attentive (Mormont, 1999) de la théorie des corporations de Durkheim montre à quel point ce problème était au centre de sa réflexion sur la démocratie dans une société industrielle. Durkheim ne croyait pas qu'une régulation des relations de travail puisse se faire par le seul marché ou par le contrat. Pour lui le contrat est toujours une norme privée qui doit être garantie par des normes collectives qui assurent équité et loyauté des partenaires. L'Etat est donc indispensable. Mais il ne croyait pas non plus à la régulation par un Etat surplombant. Dans sa préface à la seconde édition de « La division du travail social » parue en 1913, il explicite les deux raisons de cette méfiance. La première raison est d'ordre politique : il ne croit pas que le vote des citoyens soit un moyen efficace de gouverner, car la masse est trop sensible à l'émotion², aux sentiments pour réussir à « gouverner » dans le long terme et avec une visée de l'intérêt général. La seconde raison est d'ordre cognitif et elle nous importe ici le plus. Durkheim ne croit en effet pas qu'un Etat centralisé soit capable d'élaborer de bonnes normes parce qu'il est trop loin de la réalité à réguler pour la connaître. Pour lui la bonne norme, dans le contexte social tendu de l'époque, ne peut être produite que par ceux qui ont une connaissance proche, presque intime des situations de travail. Il suggère la solution des organisations intermédiaires (les corporations) qui ont une triple capacité à négocier ces normes : une capacité cognitive (proximité avec les situations), une capacité politique (elles ont la force de représentation pour négocier) et ce que nous appelons une capacité d'engagement (de par leur rôle socialisateur, elles expriment l'identité de leurs membres). Ces connaissances « proches » auxquelles Durkheim fait référence sont doublement caractérisées : comme des connaissances spécialisées (techniques et scientifiques) et comme des connaissances qu'on peut appeler tacites, à savoir incorporées par les acteurs et difficilement explicitées ou formalisées. De même le rôle représentatif des organisations – où se trouvent les motifs d'adhérer - n'est pas complètement de l'ordre de l'explicite, car il repose sur des rites et des pratiques symboliques qui engagent les acteurs. Ces deux arguments - connaissances spécialisées et tacites et formes d'engagement - interdisent une régulation exogène des "professions". Pour Durkheim donc, seule la négociation entre partenaires (ouvriers et patrons) permet une régulation adéquate et acceptée.

Le rôle de l'Etat est alors double : capable de ressentir les insatisfactions et frustrations qui s'expriment dans l'opinion, à l'image du cerveau qui ressent la douleur dans une partie du corps ; il lui revient ensuite de susciter la négociation et d'assurer les conditions d'une négociation équitable entre les parties. A l'Etat donc, dans notre langage, de faire circuler les questions de la sphère de l'opinion à la sphère politique et de celle-ci à la

² Cette critique est renouvelée par un philosophe contemporain comme Peter Sloterdijk (2003).

sphère des relations professionnelles. C'est nous qui introduisons ici le concept de circulation pour mettre en évidence que les questions du travail industriel (salaires, conditions de travail) ne peuvent pour Durkheim être justement traitées qu'en passant de la sphère de l'entreprise à celle de l'opinion publique, puis de celle de l'opinion à celle de la représentation politique, puis à celle de la négociation entre organisations représentatives. C'est cette circulation qui donne à la fois les impulsions pour agir, qui constitue les acteurs collectifs et qui aboutit à une négociation. C'est dans cette circulation que sont mobilisées différentes formes de connaissance et différentes normes (propres à chacune des sphères) qui définiront le cadrage pertinent.

Ce modèle des corporations anticipait d'une certaine manière la concertation sociale « néo-corporatiste » où l'Etat stimule et sanctionne la négociation entre partenaires sociaux. Toutefois Durkheim ne pouvait anticiper deux évolutions fondamentales des sociétés industrielles : d'un côté le développement des services publics et des bureaucraties d'Etat à qui ce schéma s'applique mal puisque l'Etat y est juge et partie ; d'un autre côté l'émergence de problèmes qui ne relèvent pas de la négociation sociale entre professions comme les problèmes d'environnement à long terme, de nature ou de risque moderne (Beck, 1994). Ces problèmes ne mettent plus seulement en cause des rapports internes à des secteurs délimités, mais des enjeux transversaux et globaux qui débordent les formes de représentation typiques des sociétés modernes ainsi que le caractère sectoriel des politiques publiques.

La méthode

Comprendre ce que fait la participation suppose une approche ethnographique et sociologique qui observe non seulement les interactions entre acteurs, la discussion des connaissances et des normes mais aussi les transformations successives qu'une question subit au long du déroulement du processus, ainsi que les recompositions de l'action qui s'opèrent dans les différentes étapes d'une histoire. Cette approche d'observation doit s'interdire de qualifier a priori et une fois pour toutes ce que sont les problèmes et quelles sont les identités des acteurs car ce sont précisément les déplacements, les redéfinitions et les reconfigurations successives qui sont intéressants et révélateurs.

Se demander ce que fait la participation c'est donc se demander comment se transforment simultanément les questions et les acteurs, ce qui nous rapproche d'une perspective d'analyse en termes d'apprentissage collectif dans laquelle c'est l'innovation, le surgissement du neuf, qui est intéressant.

Les études de cas

Avant de développer notre analyse, nous présentons de manière schématique les cas observés tous issus d'un même territoire (Région Wallonne en Belgique).

Cas 1 - Conflit autour de la localisation d'une station d'épuration

Une agence publique régionale propose l'implantation d'une station d'épuration dans une vallée à proximité d'une zone résidentielle dans une région très urbanisée. Les riverains s'inquiètent, constituent un groupement local d'opposition par crainte des nuisances. Ils trouvent des ressources auprès d'une fédération régionale d'associations environnementales qui leur révèle la proximité d'une réserve naturelle et met en évidence l'intérêt paysager du site. De là ils se mettent à chercher une autre localisation possible dans leur commune, et ils s'associent à d'autres associations locales et explorent le territoire communal. Ils mettent alors en évidence d'autres localisations potentiellement intéressantes : par exemple en s'associant une commune voisine, on ferait un projet moins coûteux ; puis ils identifient un site industriel désaffecté et pollué dont les propriétaires ont disparu. Est alors étudié un projet qui réussirait à la fois la dépollution du site et l'implantation de la station. La protestation, au départ locale et axée sur les nuisances, a remis en cause l'aménagement du territoire ainsi que les normes de construction des stations.

Cas 2 - Plan communal de développement de la nature

Pour faire face au défi de la protection de la biodiversité, les autorités régionales proposent aux communes de constituer des forums locaux, sur base volontaire, où autorités locales et associations étudient ensemble « leur » biodiversité (l'inventaire écologique est aidé par un expert) ; sur base des projets identifiés ils élaborent ensuite un plan d'action sur lequel commune et habitants sont invités à s'engager. Le cas est celui d'une commune où l'industrie traditionnelle de la pierre est en déclin. Les autorités locales cherchent une reconversion économique qui maintienne cette tradition de la pierre et cherchent donc une valorisation touristique des grottes et carrières. Les naturalistes (amateurs et experts) procèdent à l'inventaire des ressources et mettent à jour la présence de chauve-souris dans une cavité souterraine également convoitée par la commune qui veut la céder à une entreprise de loisirs sportifs. La situation devient conflictuelle et une expertise indépendante est demandée. L'expert international convoqué révèle qu'il s'agit d'une espèce de chauve-souris si rare qu'elle donne une dimension internationale à cette grotte. Ces connaissances inédites induisent un débat politique et juridique entre autorités locales et régionales, entre administrations du développement et de l'environnement, quant au statut à accorder à la grotte. La situation serait bloquée si le forum local ne permettait de nouer des contacts entre entrepreneurs locaux du tourisme, associations et autorités locales. Naturalistes et entrepreneurs de loisir se mettent à coopérer. Cette négociation va conduire à une révision, au moins partielle, de la stratégie de développement et de l'identité même de la commune ; celle-ci voit maintenant une opportunité dans cette découverte écologique et veut en faire le point de départ d'un développement touristique axé sur la nature

et l'interprétation du milieu. On débouche finalement sur une reconfiguration des relations entre les acteurs et du territoire dont l'identité est ainsi redéfinie.

Cas 3- Réaménagement d'un site classé

Le site concerné est un site qui a été classé par l'autorité régionale au titre de l'environnement à la fois comme paysage et comme écosystème. Le conflit entre environnementalistes et acteurs économiques est ancien du fait que le tourisme de masse a été exclu du site par ce classement. Toute initiative est bloquée par ce classement et par les menaces d'action des associations de protection. Mais le site continue à se dégrader du fait de la déprise agricole et du reboisement, processus que le classement ne peut empêcher.

Grâce à un programme européen, un acteur institutionnel va entamer une longue série de consultations privées avec les propriétaires, les riverains, les agriculteurs. Il va s'appuyer sur des études diverses, écologiques, agronomiques et archéologiques. Il va proposer à chaque partie des propositions, en dégager un scénario global combinant agritourisme et conservation dans un cadre de développement rural. Ensuite, sûr des accords pris avec chacun, il va procéder à une consultation publique sur son plan d'aménagement qui concilie les divers intérêts en présence, principalement en redéfinissant les projets et les identités de certains acteurs. Mais la consultation publique se heurtera à une opposition apparemment technique qui relancera le débat jusqu'aux autorités européennes. On en viendra finalement à un accord qui redéfinit précisément la vocation à la fois naturelle, touristique et agricole du site.

Cas 4 - Un contrat de rivière face aux inondations

Un contrat de rivière est un forum constitué à l'échelle d'une vallée (ici 900 km²) et ce forum est constitué des autorités locales, des administrations de gestion (de la pêche, de l'eau, etc.) et de représentants de multiples (de cinq à quarante selon les cas) associations locales d'environnement, et professionnelles. Ce forum est largement informel mais il est financé en partie par l'administration et par les autorités locales et son avis est requis pour certaines décisions. Il a surtout pour vocation d'être un lieu de discussion et prévention des conflits (par exemple entre pêcheurs et gestionnaires de l'eau) et il développe des actions d'éducation et de sensibilisation. Il s'efforce de promouvoir une gestion concertée de la rivière par des actions incitatives. Le forum fonctionne surtout à travers des groupes de travail spécialisés dans des thématiques particulières. Le cas étudié concerne les inondations qui se produisent régulièrement en aval. Les solutions techniques classiques – digues, rectification du cours d'eau, etc. – rencontrent l'opposition des pêcheurs et des naturalistes qui souhaitent la construction de retenues en amont ; Une étude scientifique ne résout pas le problème car les coûts sont jugés trop élevés. La question est reprise par des associations qui mettent à jour l'existence en amont d'un réseau

d'étangs qui pourraient partiellement retenir les crues. Mais les propriétaires résistent. Toutefois les contacts pris avec les gestionnaires forestiers font émerger un projet concerté de restauration de zones humides, bénéficiaire de financement européen et qui peut contribuer à atténuer les crues.

Ces quatre cas semblent très différents. A un extrême (cas 1) on a une action collective protestataire qui part de quelques individus et s'élargit ensuite à d'autres groupes dans un espace plus large ; elle va se transformer en action de proposition et inciter des autorités politiques et administratives à modifier profondément le projet et sa localisation. A l'autre extrême le cas n°2 illustre une action administrative qui va procéder à des négociations multiples mais aussi se renforcer d'une consultation publique pour remodeler un projet qui reconfigure complètement le site et ses usages. Les cas 2 et 4 illustrent le cas de figure de forums organisés qui, sans statut juridique bien formalisé, sont néanmoins reconnus par les autorités comme des lieux de concertation entre acteurs multiples autour d'une problématique potentiellement conflictuelle (c'est-à-dire où des actions de protestation telle celle du cas 1 sont possibles ou ont existé). Ce modèle organisé de concertation est aujourd'hui de plus en plus recommandé voire imposé comme une forme de participation exigée par exemple dans la Directive Cadre de l'Eau de l'Union Européenne. Ces cas ne sont donc pas aussi différents qu'on pourrait le croire : chacun croise des actions associatives, des institutions locales et des administrations sectorielles de gestion dans des processus de négociation plus ou moins formalisés.

Faute de pouvoir faire une description complète de chacun des cas, nous mobiliserons tantôt l'un tantôt l'autre pour développer notre argumentation. Celle-ci va se développer en quatre temps : d'abord nous montrerons que les pratiques de mobilisation (l'action collective) sont des pratiques d'association et de coalition ; elles déplacent l'action dans l'espace social et que cela conduit à des recadrages du problème de départ ; ensuite nous montrerons que ces recadrages se produisent par les impacts de l'action collective tant sur les connaissances que sur les normes ; l'impact de l'action peut alors être analysé comme des reconfigurations tant des objets concernés que des identités mêmes des acteurs. Nous dégagerons ensuite ce qui nous paraît être la forme de ce type d'action collective qui combine délibération, exploration socio-technique et arbitrage public. Ce modèle d'action nous permettra de suggérer une interprétation de la participation comme composante indispensable d'une politique de développement durable.

Participation : d'abord des pratiques d'association

Qu'il s'agisse de pratiques d'opposition à des projets ou de mobilisation en faveur de la protection d'un bien d'environnement, la participation est d'abord une action collective. Pour s'opposer à l'implantation d'une station d'épuration (cas n°1), l'action est d'abord celle des riverains, des

voisins proches qui protestent contre les nuisances supposées. Mais comment argumenter ce refus face à une institution publique qui peut s'appuyer sur la légitimité politique du programme régional d'épuration des eaux et sur les arguments techniques qui font valoir la meilleure localisation possible en termes de compromis entre coût et efficacité ? Au départ les riverains sont isolés, ils cherchent des alliés. Ce sont des associations de protection de la réserve naturelle proche, des défenseurs du paysage de cette vallée encore préservée dans une région très urbanisée, ce sont aussi des comités de quartiers qui y voient une occasion de questionner les politiques locales... Une coalition se forme et de nouveaux arguments s'ajoutent. Car, quand elle se fait un allié, l'association de riverains doit adapter son argumentation. Le discours se transforme: les nuisances locales ne peuvent plus être simplement contestées sur le modèle du « nimby » car la station d'épuration ne peut être refusée dans son principe si on veut avoir le soutien de la fédération régionale des associations d'environnement. Un tel refus ferait peser la menace d'une localisation dans un autre quartier et déplacerait simplement les nuisances ailleurs, ce qui les priverait du soutien des autres quartiers. Il faut donc des arguments qui vont au-delà des nuisances locales, des arguments capables de mobiliser un groupe plus large. Elargir par association la coalition de départ impose une argumentation plus générale, plus civique peut-on dire.

Dans le cas des programmes locaux de protection de la biodiversité (cas 2), les citoyens sont invités à se regrouper dans un forum local et à développer des projets en partenariat, c'est donc la procédure elle-même qui les incite à coopérer. Les associations de protection de la nature sont au premier plan, mais cette procédure les invite à se lier à d'autres, par exemple à coupler des projets économiques ou pédagogiques à un projet de conservation. Elles se plient en général à cette exigence car un projet associant des acteurs multiples est politiquement plus fort, dans une commune, qu'un projet exclusivement voué à la protection d'un site qui imposerait des contraintes aux autres usagers. L'association ouvre à une prise en compte de dimensions nouvelles de l'action ou du projet.

Elargir la coalition est une nécessité de l'action collective et cela implique donc un énorme travail d'association avec des intérêts et des groupes hétérogènes que rien ne prédisposait à se rencontrer. Ce travail d'association ne consiste pas seulement à faire converger des intérêts parallèles ou convergents dans une coalition, il est aussi transformation des argumentations et du contenu même des projets ou des contre propositions³. Dans le cas 4 un nouvel aménagement du site n'est possible que si le porteur du projet réussit à créer une coalition locale entre des intérêts et de groupes qui s'opposent depuis longtemps: l'argumentation de la protection de la nature ou du paysage doit s'adjoindre des arguments en termes de développement local,

³ Ce processus de transformation simultanée des coalitions et des argumentations avait déjà été analysé dans Mormont et al. 1995

touristique ou agricole. Le travail d'association suppose donc aussi une transformation des argumentations d'intérêts particuliers vers des intérêts généraux ou partagés, de préoccupations sectorielles vers des projets «intégrés».

Cadrage et recadrage

Ce processus peut s'interpréter comme un processus de déconstruction du cadre et de recadrage du projet et de l'action. Dans le cas 1, les opposants vont questionner les raisonnements « techniques » des promoteurs de la station, réussir à obtenir les études préparatoires et montrer que certains paramètres, par exemple le paysage, n'ont pas été pris en compte. Ce questionnement sera favorisé par le fait que les autorités locales, l'agence publique d'épuration et l'autorité régionale ne forment pas une coalition forte : ils n'ont pas négocié ce projet et les autorités politiques locales restent neutres dans le débat public. Le recadrage trouve une issue quand les associations locales mettent sur la table la proposition d'un autre site, une usine désaffectée dont elles proposent l'étude. Leur argumentation principale est celle d'un double avantage, à savoir une localisation moins proche des habitations et de la vallée et la réhabilitation d'un site abandonné et pollué. Ce recadrage est ici territorial : les opposants forcent le promoteur à considérer un territoire plus vaste et d'autres paramètres économiques dans leur choix.

Les procédures locales de « développement de la nature » (cas 2) opèrent un décadage – recadrage similaire (Mougenot et Melin, 2000). Alors que la politique de protection / conservation de la nature est encore largement orientée par une « extraction » des biens de nature hors des activités socio-économiques, la dynamique d'association force au contraire à chercher des liens entre espaces naturels et activités humaines, à resituer la nature dans un espace humanisé, bref à réassocier les espèces et espaces protégés à des pratiques sociales. Ici aussi le cadre territorial est fondamental car il fournit les paramètres de l'action et des liens qui sont en train de se créer par exemple entre nature, tourisme, agriculture et image de marque de la commune.

La construction d'un nouveau cadre résulte de l'inclusion d'autres acteurs et d'autres préoccupations dans l'évaluation du problème ou la conception du projet. Elle suppose la mise en relation des perspectives qui sont portées par des acteurs différents et cela est rendu possible par les déplacements que l'action collective suscite.

La participation comme circulation

Au contraire de toutes les approches qui mettent surtout en évidence, dans les dynamiques participative, les interactions et les échanges entre les acteurs (donc la dimension délibérative ou argumentative), nous mettons en avant que c'est aussi et avant tout la circulation des questions qui est primordiale. Le processus d'association d'acteurs nouveaux, la discussion de ce qui doit

être pris en compte, l'analyse critique des études techniques, toutes les actions qui constituent progressivement un acteur collectif sont en effet une suite de déplacements de la question dans des sphères différentes et à des échelles différentes.

Dans le cas n°4, le forum « contrat de rivière » se trouve confronté à la question des inondations. Cette question est d'abord locale, posée par quelques communes en aval récemment touchées par des crues et qui souhaitent quelques travaux locaux de protection ; mais ces travaux sont contestés par les associations environnementalistes qui y voient des atteintes à la qualité écologique de la rivière : les digues et autres travaux destinés à faciliter l'écoulement de l'eau suppose le bétonnage des rives ; elles préféreraient des aménagements qui retiendraient les crues en inondant des espaces en amont ; les ingénieurs hydrauliciens ne croient pas à l'efficacité de cette solution et les forestiers s'y opposent catégoriquement au nom du patrimoine forestier dont ils ont la charge.

Le forum local (comité de rivière) ne peut résoudre ce conflit par la seule discussion et confrontation de points de vue antagonistes qui, tous, s'appuient sur des valeurs légitimes. Les scientifiques parties prenantes du forum vont d'abord porter la question dans la sphère de la recherche et à l'échelle du bassin hydrographique entier : on va tenter une modélisation hydrologique de tout le bassin de manière à déterminer les types de travaux possibles, par exemple la possibilité d'aménager en amont des bassins d'écrêtage. On change donc d'échelle spatiale et de sphère de discussion. Mais la modélisation échoue car les données, peu fiables, laissent à penser que des travaux éventuels comporteraient des coûts inacceptables.

La question va alors se déplacer à nouveau. On va redescendre à une échelle locale mais dans la zone amont du bassin où des ouvrages moins importants permettraient peut-être, sinon de les éviter, d'atténuer localement les inondations. En interrogeant des maires de ces communes, on s'aperçoit de l'utilisation possible des nombreux étangs (souvent privés) qui bordent les affluents et dont le rôle était ignoré des modélisateurs. Les propriétaires, bien qu'ils puissent y être obligés, refusent que leurs étangs soient utilisés comme réservoirs de crues car cela leur imposerait des coûts d'entretien trop lourds. Toute cette exploration se déroule dans des petits groupes où les naturalistes ont été mis en contact avec un forestier préoccupé de conservation. Or celui-ci cherche précisément à négocier avec les propriétaires riverains un projet de conservation de zones humides ; il accepte alors l'idée de la création d'une zone humide temporaire dans une zone forestière, combinée à l'utilisation de quelques étangs publics, solution assortie de subventions européennes qui lui permettent de convaincre ces propriétaires privés. La question locale des inondations en aval n'a pas trouvé de solution par un traitement « scientifique » dans le cadre global d'une gestion du bassin ; mais elle débouche sur un projet local de conservation et de restauration de zones humides en amont dont on espère un effet de mitigation des crues. L'action collective a trouvé un point de

chute local inattendu où peuvent converger des intérêts dans un projet qui répond partiellement à la question de départ dans ce cadre nouveau.

Ce cas illustre bien ce que nous entendons par circulation et par déplacement de la question. La question des inondations a changé d'échelle passant du local au global (bassin) puis elle est revenue dans un autre espace local. Au plan global elle a été traitée dans la sphère scientifique où elle n'a pas trouvé de solution. Finalement c'est en revenant dans un espace local différent et en la reliant à la question des zones humides qu'elle trouve une solution au moins partielle, mais avec l'appui d'un acteur « global » qui apporte des ressources : Dans ce processus on recadre à chaque étape le problème en le reliant à d'autres et on examine à chaque fois les données techniques et scientifiques, les normes disponibles et les engagements possibles des acteurs dans l'option envisagée. Le nouveau cadrage résulte donc d'une combinaison de ressources et de savoirs, de normes et d'engagements qui viennent des différentes sphères sociales et institutionnelles où la question a circulé.

Circulation et apprentissage.

Cette dynamique de circulation, de déplacements nous semble bien correspondre aux « objets » dont il s'agit, c'est-à-dire des objets qui sont définis comme des objets environnementaux. Tout "objet" – nous suivons ici aussi bien des approches comme celle de Grin et Van de Graaf (1996) qui parlent d'artefact ou celle de la sociologie des techniques (Flichy, 1995 ; Law et Mol, 1995) – est en fait un lien entre des acteurs pour qui il répond à un problème. Mais derrière ce lien "objet – problème" se cachent d'autres variables de l'action qui sont rarement visibles et explicites, à savoir des connaissances empiriques (savoirs et hypothèses sur la nature), des normes de comportement ou d'usage et finalement des préférences qui sont liées aux identités des choses et des acteurs (savoirs et hypothèses sur la société). Les objets lient des acteurs qui ne partagent généralement pas ces savoirs, normes et identités mais qui sont mis en accord par la médiation de l'objet dans un cadre d'échange défini où les identités des uns et des autres sont respectées. Ces variables sont souvent implicites, et parfois impossibles à expliciter.

Ainsi la station d'épuration est un objet qui répond à un objectif précis, et sa conception mobilise des connaissances scientifiques et techniques qui vont être reliées, dans le processus de conception, à des normes (attentes de qualité de l'eau, normes de coût acceptable, etc.). Sa conception et son fonctionnement reposent pour une part aussi sur des formes d'organisation spécialisée et sur les identités professionnelles des ingénieurs. C'est donc un objet qui a sa propre complexité du fait que les données qui le constituent sont hétérogènes et relèvent de sphères

différentes (scientifique, politique, etc.). L'objet est un compromis qui satisfait à de multiples exigences sous-jacentes⁴.

Mais son implantation dans un site, du fait des externalités qu'elle provoque, ouvre cet objet sur d'autres plans de la réalité : odeurs pour le voisinage, bruit perturbant les espèces protégées, impact sur la paysage et elle insère la station dans d'autres réseaux qui font sa réalité environnementale. Combien plus quand il s'agit d'une rivière ou d'un site paysager : ces objets sont encore plus complexes du fait qu'ils contiennent plusieurs « objets » (réserve naturelle, prairie, rivière, etc.) et relie des domaines de pratiques très différents. Un site comprend ainsi des objets multiples qui renvoient à des échelles d'évaluation différentes : la prairie a une valeur très locale pour l'agriculteur qui l'exploite mais les oiseaux qui la fréquentent figurent sur une liste européenne d'espèces protégées. Deux obstacles symétriques se présentent alors. On peut réduire la complexité à un seul critère et à une seule échelle d'évaluation et procéder alors, dans ce cadre partiel, à des mesures scientifiques. La « réduction » d'une rivière peut se faire ainsi à un point de vue hydraulique qui vise la maîtrise des débits ou à une vision des usages qui valorise les ressources économiques ou encore à une vision naturaliste qui privilégie les écosystèmes. Les modélisations scientifiques courent alors le risque de porter des points de vue implicites et aussi d'ignorer des acteurs ou des connaissances cachées : plusieurs modélisations scientifiques, celle de l'hydraulicien et celle de l'écologue, peuvent être mobilisées en fonction d'objectifs, d'attentes ou de normes différents. Les débats autour de tels objets prennent alors un caractère conflictuel et les interactions deviennent stratégiques; la sociologie des organisations a bien montré qu'un débat politique entraîne que chaque acteur garde pour lui ses raisons d'agir de manière à conserver ses marges de manœuvre et à conserver un pouvoir sur l'interaction à travers l'incertitude ainsi entretenue. On a alors affaire à des conflits de cadrage (Mormont, 2006) qui s'affrontent.

Ce que fait la participation, en faisant circuler les questions, c'est à la fois un travail de déconstruction des cadrages préexistants et un travail d'exploration de recadrages possibles. Cela implique un travail qui porte simultanément sur les connaissances, sur les normes et qui débouche que des reconfigurations qui peuvent aller jusqu'à transformer les identités des participants.

Circulation et connaissances empiriques

Le fait d'interroger les savoirs techniques et empiriques mobilisés par les ingénieurs qui ont conçu la station d'épuration ou le plan de protection d'un espace naturel fait rapidement apparaître que l'action scientifique ou la conception technique obéissent en fait à des phénomènes de cadrage comme n'importe quelle autre action.

⁴ Nous prenons ici distance par rapport à la communication auto-référentielle dont parle Luhmann (1989) et qui nous paraît un cas limite d'organisation centrée sur elle-même.

Les ingénieurs conçoivent leur projet en prenant en compte de savoirs avérés, mais aussi des connaissances partielles du territoire (objectivées par exemple dans un plan d'aménagement) ; de même ils prennent en compte des normes de coût et de compétences administratives (ils raisonnent dans le territoire des compétences politiques de leur commanditaire) et ils s'inscrivent dans une stratégie particulière d'entreprise (qui les pousse par exemple à privilégier une technologie maîtrisée). Leur rationalité existe bien mais elle est cadrée. Dès lors que la confrontation s'opère avec des groupes de riverains qui ont une connaissance différente, parfois fine, de leur territoire, avec des experts environnementalistes qui préconisent d'autres techniques, d'autres combinaisons de tous ces savoirs émergent. Le projet, présenté comme rationnel et comme le meilleur ratio coût/bénéfice, apparaît alors pouvoir être soumis à d'autres évaluations empiriques. Dans le cas 1, les riverains vont faire apparaître l'hypothèse du site industriel désaffecté et la possibilité de réaliser une station moins coûteuse, puisque cette localisation permettrait aussi de connecter le réseau d'une commune voisine. Cette connaissance du territoire introduit ainsi de nouveaux paramètres techniques mais aussi économiques et politiques dans l'étude du projet. Le déplacement de la question des inondations vers les territoires en amont fait ainsi apparaître, via la connaissance locale, des étangs qui jouent un rôle dans la dynamique hydraulique et dont le potentiel a été ignoré par une modélisation à l'échelle du bassin.

En séparant provisoirement la discussion empirique sur la connaissance du territoire du débat politique sur les coûts et les avantages, on se donne le moyen de distendre le lien que l'expert scientifique ou technique tend, dans la confection et la défense d'un projet, à établir entre ces domaines : on peut débattre de ce que l'on sait en suspendant, pour un temps, les conséquences politiques de ces explorations. Ces explorations empiriques permettent alors à certains acteurs d'envisager d'autres scénarios où des connaissances empiriques ou des technologies nouvelles auraient du sens si on modifiait les règles ou les formes de coopération et de coordination entre les acteurs.

L'action collective constitue alors un double apport cognitif. D'une part elle mobilise d'autres types et formes de connaissance parce que l'action d'association introduit à la fois des connaissances locales ignorées des promoteurs, mais aussi des connaissances qui restent tacites ou non explorées. D'autre part, l'action collective locale transgresse les frontières des disciplines et des secteurs d'action publique : en se référant prioritairement au territoire elle manifeste une exigence de discussion des conditions d'application des connaissances scientifiques et techniques (qui prétendent toujours à un niveau élevé de généralité) à un cas particulier, à un cas situé. Dans chacun des cas l'action collective, parce qu'elle se construit comme action collective territoriale, exige un cadrage situé qui oblige à réinterroger les connaissances et leur pertinence pour la situation. La participation porte donc une exigence de connaissances situées.

Circulation et normes

Si les questions empiriques posent la question de savoir qui ou ce qui est en cause, les discussions normatives posent la question de la légitimité des parties à la cause et des règles qui peuvent répartir les responsabilités.

La proposition d'une autre localisation de la station d'épuration se heurte au fait que ce site industriel est la propriété d'une entreprise privée, étrangère de surcroît, et qu'en outre le sol est probablement pollué par le plomb ce qui pourrait comporter d'autres risques. Comment l'amener à céder quelques centaines de mètres carrés ? Et comment forcer cette entreprise à dépolluer ? On entre alors dans une discussion normative qui déplace la discussion dans les sphères administratives et politiques. Riverains et associations vont arguer du fait que la politique régionale de réhabilitation des sites désaffectés pourrait s'exercer ici utilement. Le débat se déroule entre commune, région et entreprise privée et il aboutit finalement à un accord à la fois juridique et financier. Ce déplacement dans la sphère normative révèle la possibilité d'inscrire la réalisation de la station dans la politique de réhabilitation des sites industriels, donc de connecter ces deux cadres d'action. Dans le cas n°4, c'est en mobilisant une politique européenne de restauration des zones humides qu'on peut imaginer des espaces plus ou moins efficaces de rétention des crues. En combinant des normes autres avec une connaissance plus fine du territoire, une autre solution plus efficace collectivement est possible, même s'il faut faire quelques concessions à la propriété privée. L'intégration⁵ des politiques publiques - autre leitmotiv du développement durable - s'opère donc à travers cette circulation du débat entre sphères sectorielles et entre les sphères locale et régionale.

Les discussions normatives portent souvent sur la question de l'application locale des normes générales. On le sait, toute norme suppose des normes secondaires d'application (Marschik, 1998) qui ne sont pas contenues dans l'énoncé de la norme elle-même. Or ces normes secondaires, qui laissent à l'autorité une liberté d'interprétation des situations, sont l'espace où se manifestent à la fois la prise en compte des savoirs empiriques (qui définissent la situation locale) et les engagements des autorités dans cette situation. A nouveau c'est la capacité d'association et de circulation qui en questionnant la norme de protection dans ses conditions d'application permet de réaliser un équilibre entre deux types de « collectifs »⁶.

⁵ Le souhait d'intégration des politiques publiques, qui est aussi un leit-motiv de la théorie politique, devrait être évalué à l'aune de ce constat : si cette intégration se fait au sommet, elle produit des coalitions politico-administratives fortes et opaques aux yeux des citoyens en restreignant la circulation des questions.

⁶ La notion de collectif (Latour, 2000) vise l'ensemble des liens sous-jacents, médiatisés par des techniques, entre des objets des acteurs et des règles.

La question des normes se pose en fait comme la question de la règle acceptable par les agents, de la règle légitime en tant qu'elle est à appliquer dans la situation. Ce que la participation permet de faire c'est d'identifier les collectifs responsables et leurs engagements dans la question. Ce processus a aussi pour effet de modifier les attentes des participants : dans le cas de la station d'épuration, certains opposants du début vont accepter une localisation de la station d'épuration, pourtant plus proche et plus gênante pour eux, parce que, suite à tous les débats qui ont eu lieu, la nouvelle localisation leur paraît légitime, du fait que tous les cas possibles ont été envisagés et que cette solution leur paraît donc collectivement la meilleure. Le "collectivement" ne signifie ici rien d'autre que les engagements réciproques des acteurs dans cette gestion de l'épuration et du territoire qui s'est constituée dans l'action collective.

Ces deux exemples, parmi d'autres, illustrent le fait que les discussions normatives posent, au delà des règles, la question des collectifs qui sont engagés dans les décisions et qui doivent en rendre compte. Dans certains cas l'action collective déplace le débat vers le haut, vers les institutions responsables des politiques. Dans d'autres elle déplace la question vers le bas, vers l'application locale des normes et vers les engagements même privés des participants. L'opposition du *top down* versus *bottom up* est en fait rendue obsolète par cette circulation qui va d'un pôle à l'autre.

Dans ces parcours de nouveaux problèmes de nature empirique peuvent émerger. La pollution du sol par le plomb (cas 1) comporte un risque bien connu dans la région puisque cette usine de batteries pour autos avait été, vingt-cinq ans plus tôt, le théâtre de luttes ouvrières sur ce point précis. Il faut alors recourir à d'autres expertises qui déplacent à nouveau la question dans la sphère scientifique. Le débat contradictoire montre que cette pollution est dangereuse au moment des travaux pour les ouvriers qui construiront la station mais que son fonctionnement ne comporte pas de risque. Il faut donc encore mobiliser d'autres normes pour protéger les travailleurs lors de la construction. Combiner réhabilitation du site et épuration des eaux se révèle donc envisageable. On voit bien ici comment normes et connaissances interfèrent : la mise en œuvre d'une norme dans un projet dépend des connaissances qui disent où se situe le risque...et les normes disent quelles connaissances sont nécessaires et pertinentes pour évaluer la situation⁷. Aller et retour entre sphères différentes, entre échelles différentes, entre

⁷ Des méthodes plus fines d'évaluation des projets, du type multicritères, tentent d'éviter ces conflits en intégrant dans l'évaluation du projet plus de critères relatifs au territoire. Cette relation entre connaissances et normes explique pourquoi ces méthodes, aussi utiles qu'elles soient, ne suffisent pas : elles incorporent nécessairement des hypothèses normatives et d'engagement qui doivent précisément être explicitées ou rediscutées.

connaissances et normes pour explorer des recadrages satisfaisants, c'est bien là la fonction « circulatoire » des processus participatifs.

Reconfigurations et engagements

Ces processus ont des effets plus profonds. Dans nos cas d'études, l'issue peut se décrire comme des reconfigurations autour des artefacts (sites, projets, territoires), reconfigurations qui engagent l'identité des personnes et des groupes, c'est-à-dire les modes d'engagement⁸ des agents. Ils ont des effets de « reconstruction » qui portent à la fois sur la relation de chaque acteur à l'objet de la discussion et sur les relations entre les acteurs. Et ces reconfigurations débouchent elles-mêmes sur des modifications des pratiques voire des identités professionnelles.

Dans chacun des cas rencontrés c'est finalement la configuration du territoire qui est renouvelée : le site protégé est devenu un site qui combine conservation et agritourisme ; la commune industrielle réoriente son projet touristique, la station d'épuration s'inscrit dans une réhabilitation industrielle, une partie du bassin hydrographique sera désormais consacré à des forêts qui sont à la fois de conservation et de protection contre les inondations.

Ces processus de reconfiguration ne sont pas originaux en eux-mêmes. Ils sont comparables aux changements de stratégie ou de trajectoire technologique des entreprises confrontées à des normes ou des politiques environnementales (Grin et Van de Graaf, 1996). Cependant ils sont ici issus de processus qui entremêlent des considérations empiriques, des débats normatifs et des engagements sociopolitiques. Ce que fait la participation, en tant que processus d'association et de circulation, c'est alors créer la possibilité de ces reconfigurations, tantôt simplement techniques, tantôt identitaires, autour d'objets qui sont pris en charge par des collectifs et des règles qui sont identifiées et reconnues.

Ces reconfigurations impliquent de prendre en compte quelque chose qui est souvent ignoré des analyses politiques et institutionnelles, à savoir les engagements des personnes. Dans la société industrielle, ces engagements étaient supposés être portés par les affiliations professionnelles et politiques qui structuraient le champ politique par l'intermédiaire de discours politiques et les champs professionnels par l'intermédiaire des collectifs (syndicaux ou autres). La question des engagements est souvent traitée dans le vocabulaire un peu statique des identités ; mais elle peut être formulée comme la réponse à deux questions : qui, dans la situation, est apte à agir et qui a des motifs d'agir ? S'agissant par exemple de protéger la biodiversité, la reformulation de cette question à l'échelle locale, mobilisant des connaissances diverses, écologiques mais aussi agronomiques, des relations de voisinage

⁸ Nous préférons le terme d'engagement à celui d'identité car il permet mieux de comprendre le caractère fluctuant, ambigu de l'identité (Wynne, 1996).

autant que des collectifs professionnels (par exemple agricoles), des pratiques quotidiennes autant que des techniques d'entretien des routes, est susceptible de pousser à l'action dans de nouvelles configurations d'action. Les motifs d'agir peuvent être multiples, mêler le souci du confort au militantisme, l'intérêt économique et le souci de gestion commune, la préoccupation pour la sécurité des enfants ou pour la quiétude des vieux. Mougnot (2003) a livré une analyse détaillée des multiples manières de lier souci de la nature et préoccupations sociales à travers une étude extensive des plans communaux de développement de la nature évoqués dans notre cas 2. Or ces engagements, dès lors qu'ils ne sont plus seulement ou principalement portés par les formes classiques de représentation politique, trouvent à se manifester dans des actions multiples qui vont de l'action locale pour le cadre de vie à la mobilisation pour des causes générales voire planétaires.

Les reconfigurations peuvent être purement techniques, elles conduisent alors à de simples ajustements pratiques. Mais les reconfigurations peuvent être cognitives quand elles procèdent à des réarrangements dans les connaissances disponibles ou jugées pertinentes. Elles peuvent être normatives ou identitaires quand ce sont les règles d'action ou d'échange ou la définition même des agents qui est en cause. Le plus souvent il faut que les connaissances, les normes et les engagements changent en même temps pour que la reconfiguration s'opère : la conversion technique d'un acteur se fera d'autant plus facilement que des connaissances sont mises à sa disposition pour l'opérer, que des soutiens financiers seront mis à sa disposition ou encore qu'une autre stratégie d'entreprise lui sera proposée (par exemple la conversion des exploitations agricoles vers l'agritourisme dans le cas n°3).

La participation à la fois par les pratiques d'association qu'elle comporte et par les pratiques d'exploration auxquels les acteurs se livrent permet de créer des scénarios de changement dans lesquels toutes ces composantes sont réarticulées dans une nouvelle configuration. Les interactions entre participants, dans la mesure où ils font émerger les engagements possibles des uns et des autres, créent les conditions de confiance nécessaires à de telles conversions.

Formes de l'action participative

Mais comment précisément ces interactions se déroulent-elles ? La littérature envisage souvent les pratiques de concertation ou de négociation multi-acteurs comme des pratiques d'interaction dont la forme générale serait la table-ronde, la mise en présence de tous les acteurs dans une délibération.. De nos études de cas il ressort une image un peu différente.

Les échanges que suscite la participation se déroulent en fait à trois niveaux différents : dans un forum de discussion, dans des réseaux d'exploration et dans la sphère des institutions publiques.

Le premier niveau est celui du forum local. Dans les cas 2 et 4, ce sont des forums explicitement organisés à cette fin. Ces forums, organisés autour d'un objectif ou d'une politique spécifique (biodiversité, mobilité, bassin versant, etc.), sont rarement capables de dépasser par la seule délibération les conflits d'intérêts qui opposent les acteurs institués. Dans le forum les acteurs adoptent un comportement stratégique (dans un jeu de rapports de force où chacun demeure dans sa sphère de compétences et d'intérêts. (Corcuff et Sanier, 2000). Dans le forum, les accords se font au niveau des discours où s'affichent, entre porte parole, des priorités, des principes, des objectifs généraux⁹, mais des décisions opérationnelles y sont rares. Chaque participant est généralement porteur d'objectifs prioritaires, de connaissances propres, et le forum les juxtapose plus qu'il ne les hiérarchise. Le caractère flou du discours, le caractère consensuel des définitions générales des objectifs, la référence obligée à des termes comme le développement durable laissent souvent sceptiques les observateurs, voire les politiques eux-mêmes. Mais cela crée un arrière-fond discursif (Dourlens, 2000) qui a surtout pour fonction d'être un horizon commun pour examiner les projets de manière pluraliste et valider certains choix.

C'est à un autre niveau que s'opère un travail essentiel : celui des réseaux de discussion (Deverre, 1999) qui se développent à l'intérieur de ce cadre. Dans les groupes de travail ou dans les contacts informels, nous avons au contraire affaire à des discussions qui portent sur des points précis et apparemment techniques ; contrairement à une vision simpliste il ne s'agit pas seulement de groupes d'exécution ou d'implémentation des objectifs généraux. C'est plutôt à un travail de déconstruction et reconstruction des liens sous-jacents pour chacun des acteurs concernés (Mougenot et Mormont, 1999). Ils testent les connaissances, les valeurs, leur portée pour les intérêts en cause et leur recombinaison possible. Ce sont des réseaux d'exploration sociotechniques (Callon, 1998) ou ce que Flichy (1995) appelle des réseaux de conception.

C'est au moment où ces réseaux de discussion aboutissent à des recadrages satisfaisants qu'ils reviennent devant le forum. Le rôle de celui-ci est alors de valider les propositions. Il est le lieu où les résultats de ces explorations et tentatives, de ces arrangements et compromis qui restent jusque là locaux voire privés, peuvent être soumis à la discussion publique. S'opère alors là un travail d'échanges mais qui va examiner la conformité et la validité de la solution au regard du territoire (ici un territoire communal, là un bassin versant) et des attentes de tous les participants. Si la solution trouvée ne heurte aucun intérêt représenté, si elle est conforme aux objectifs généraux, bref si elle est compatible avec les multiples préoccupations des partenaires en présence, elle peut être adoptée.

⁹ Pour un bon exemple du cadrage politique des connaissances scientifiques voir Keating et Farrell, 1998.

S'agissant par exemple (cas 3) du site protégé (et dont la protection n'est pas contestée), le projet de réaménagement est élaboré et négocié par un fonctionnaire avec les parties concernées (habitants, agriculteurs, naturalistes...). Différentes négociations ont été menées avec chaque acteur, différentes ressources ont été mobilisées, depuis des programmes européens jusqu'à des arrangements locaux entre commune et propriétaires : par exemple la commune reprendra certains terrains situés dans le site en échange de portions de forêts communales hors du site. Mais au cours de la consultation publique, les associations environnementalistes protestent et mobilisent de nombreux partenaires locaux pour contester le projet sur un point très précis qui est celui de la dimension des routes et chemins dans le projet. Cet élément, apparemment technique, est crucial pour eux parce que les routes déterminent le type de fréquentation touristique future. Les associations soupçonnent certains acteurs de chercher, par ce biais, à développer un tourisme motorisé incompatible avec la vocation du site. La question, en apparence technique, porte en fait un enjeu crucial qui est celui du type de tourisme compatible avec la conservation et l'agritourisme qui forment désormais les deux piliers de la gestion du site. A travers leurs relais associatifs et politiques, elles déplaceront alors à nouveau la question jusqu'au parlement régional, puis jusqu'à l'administration européenne pour qu'elles imposent aux autorités locales un engagement formel en ce sens. C'est donc le forum local qui sanctionne l'accord et constitue le collectif porteur du nouveau projet.

La notion de forum se précise. Qu'il soit formalisé (comme dans les cas 2 et 4) ou qu'il ne le soit pas (les médias - cas 1 - ou des consultations publiques - cas 3- jouent alors un rôle central), le forum est l'espace public de discussion des solutions partielles qui sont produites par les réseaux beaucoup plus « spécialisés » de discussion de la question. Le forum, par sa composition pluraliste et multisectorielle, légitime des solutions qui viennent des groupes de discussion. ; Mais ce sont ces groupes ou réseaux qui sont les agents d'exploration des pratiques actuelles à travers la discussion entre des usagers qui sont porteurs de pratiques et d'intérêts d'un côté et de l'autre de gestionnaires porteurs de compétences et de valeurs propres : c'est la circulation entre les deux univers - et non leur conjonction ou la réduction à l'un de deux - qui fait la dynamique participative.

Enfin, au troisième niveau, la plupart des solutions qui sont proposées requièrent, comme dans notre dernier exemple, des ressources qui débordent les réseaux de discussion et le forum local. Certaines administrations spécialisées ou autorités supérieures sont appelées à intervenir et sont mêmes parties prenantes de ces propositions. Le débat se déplace dans des sphères politico-administratives qui doivent débattre de ces propositions pour les valider au regard des politiques sectorielles et des normes générales de l'action publique.

Cette analyse des processus participatifs fait rupture avec des analyses courantes dans la littérature. On y pose souvent la

question de la participation en termes de représentation légitime : notre analyse des processus participatifs ne fait pas de ceux-ci un substitut à la représentation politique électorale. La participation joue un autre rôle, celui d'un travail d'expertise mais d'une expertise assez différente de l'expertise scientifique et technique. Cette expertise participative est plutôt une expertise de la mise en relation de réalités hétérogènes dans un travail qui s'apparente à un travail de conception. Certes les acteurs engagés dans ces processus sont souvent en nombre limité. Mais, au poids du nombre qui fait l'élection et la légitimité électorale, ils ajoutent le poids d'une multiplicité de points de vue et de formes d'intéressement à des objets : importe ici moins le nombre d'humains, que le nombre des liens avec des objets qui ont tellement de dimensions et de prolongements que les méthodes électorales et les spécialisations sectorielles ne peuvent en rendre compte. Ils ajoutent aussi le souci d'une application locale pertinente de normes et de savoirs techniques dont le mode habituel est la généralisation : ce souci du local, et donc du territoire, n'est pas une tendance « localiste » ou égoïste mais, nous en faisons l'hypothèse, le souci d'une intégration réelle.

Conclusion

Les approches « participatives » sont souvent l'objet d'une interprétation en termes de « communication » politique où on oppose, à la suite d'Habermas (1997), la logique des systèmes et celle du monde vécu. Cette interprétation a l'avantage de mettre en évidence la différence qui existe entre les modes d'appréhension du monde par les sciences et les techniques et ceux des populations dans leur vie quotidienne, mais elle risque de créer en même temps une distance infranchissable entre les deux. On risque alors de voir d'un côté une délibération politique et de l'autre une action rationnelle. On maintient alors le divorce entre efficacité et légitimité. Or nos analyses montrent que l'action collective des citoyens et des profanes mobilise aussi des connaissances techniques et scientifiques, les modifie et en suscite de nouvelles pour s'opposer et pour exiger la discussion des normes qui sont à appliquer. L'action collective, parce qu'elle est circulation et association, refuse de séparer définitivement ces deux plans. Elle cherche au contraire à explorer toutes les connections possibles entre ce qui est connu, ce qui est souhaitable collectivement et ce que peuvent et veulent les acteurs.

C'est très souvent à partir de considérations très locales et liées aux conditions immédiates de vie des populations (nuisances, usages ordinaires) que l'action collective se forme au départ comme « protestation » ou comme projet sur un cadre de vie commun. Les dynamiques de participation, appuyées sur une série de droits individuels désormais fixés dans des réglementations de type constitutionnel (le droit à un environnement sain, le droit à l'information), trouvent là leur point de départ. Mais D'une part l'action collective parce qu'elle est pratique d'association contribue, par le jeu des coalitions, à créer des intérêts collectifs plus larges et d'autre part, elle tend à

reformuler aussi bien les connaissances que les normes ainsi que leur agencement. Ce qui le permet ce sont les explorations des différentes sphères d'où viennent ces connaissances et ces normes.

L'insistance mise ici sur la participation comme agent moteur d'une circulation tient d'abord à l'observation des cas étudiés. Elle est un constat. Et ce constat peut être fondé théoriquement sur le fait que nous sommes dans des situations qui sont à la fois trop compliquées pour être saisies d'un seul point de vue, mais qui sont aussi collectives du fait que des stations d'épuration, des pratiques agricoles, des rivières ne sont pas extérieures mais constitutives du social. Risquons une métaphore. Nos sociétés, composées liens multiples entre nature, techniques, et acteurs humains, sont comme une immense forêt ou un vaste paysage. Faute de pouvoir les saisir d'un seul point de vue, il reste à les parcourir, à les observer de différents lieux, à différentes échelles, et à rapprocher tous les résultats obtenus pour obtenir des connaissances plus complètes, pour valider les points de vue les plus intéressants. La participation ne fait rien d'autre que stimuler cette circulation et cette mise en relation des points de vue.

Au plan pratique, dans quelle mesure cette dynamique de circulation peut-elle répondre à des exigences de durabilité? Il ne manque pas d'idées générales sur les grands objectifs et principes d'un développement durable, mais nous savons (Mormont, 2000) moins comment ils peuvent se traduire dans la gestion et les décisions quotidiennes, dans les différents secteurs de telle manière que équité et efficacité soient préservées. Nous ne savons pas non plus à quelles conversions d'identités les changements souhaitables dans nos modes de production et de consommation nous conduisent. Les actions observées sont de nature d'abord locale au départ. Les risques d'un localisme sont connus : c'est d'abord le risque de voir les territoires les mieux dotés en ressources (les quartiers riches) se protéger de toute nuisance et renforcer ainsi les inégalités écologiques ; c'est ensuite le risque de ne voir le développement durable qu'à cette « échelle » locale alors que (Godard, 1996), c'est globalement qu'il faut évaluer coûts et nuisances. Les deux critiques ne sont pertinentes précisément que si l'action collective s'arrête aux frontières d'un espace local. Nos analyses montrent au contraire que la dynamique de participation, quand elle suit (déconstruit et reconstruit) les ramifications des problèmes et des solutions, ouvre au contraire l'espace local sur les interdépendances plus larges, sur des normes générales et sur des impacts globaux.

Formulons cela autrement : ce que toute politique de développement durable doit aussi satisfaire, c'est assurer la viabilité de tous les collectifs qui participent au développement. Si on se donne comme objectif une gestion plus écologique des déchets, il faut à la fois modifier, de manière cohérente, les technologies, les normes de coût, les filières économiques et les pratiques quotidiennes. Il faut bien assurer la viabilité de chacun des maillons, permettre à chacun de s'adapter et surtout rendre

visible et compréhensible les liens sous-jacents. Cette recomposition des collectifs est la condition de la confiance et de l'engagement des personnes.

Comment donc penser des procédures politico-administratives dans un contexte de complexité et d'incertitude ? Un modèle de circulation (incluant des moments et des lieux de délibération) est peut-être un modèle qui nous permet de penser une politique sans point fixe, une manière de marcher pour découvrir où nous pouvons aller en y allant, un modèle d'apprentissage (Bennett et Howlett, 1992) plutôt qu'un modèle de "décision".

Perspectives

La participation n'est donc pas un substitut aux formes démocratiques de représentation qui doivent demeurer le circuit d'élaboration de décisions qui sanctionnent les normes collectives, sinon elle érode la démocratie. Elle exige au contraire que les autorités publiques édictent des normes d'objectifs qui émanent d'une volonté publique et qui servent de référence aux actions, et de recours à ceux qui seraient exclus ou qui subiraient tous les désavantages. Comment inscrire alors la participation dans une vision qui conserve aux autorités politiques et administratives la responsabilité sans limiter les capacités de l'action collective ? La vision « expérimentaliste » (voir Sabel, 1999, dans un certain sens aussi Latour, 2000) des politiques publiques dessine en perspective une autre manière de concevoir et de conduire une politique de développement durable. Le problème central est, au plan cognitif, celui de la remontée d'expérience. Au plan normatif c'est celui des limites et frontières des collectifs concernés.

Protéger la biodiversité est un objectif qui fait facilement consensus, mais ses implications concrètes suscitent une multitude de controverses et de conflits. Vaut-il mieux s'appuyer sur les savoirs (souvent) partiels que nous avons à propos de la disparition des espèces menacées, sur les normes existantes en matière de conservation, sur les quelques techniques adaptées dont nous disposons en matière d'agriculture ou de forêt, tous éléments partiels et fortement imprégnés des contextes socioculturels, pour imposer un système fait de contraintes et de prescriptions ? La volonté de protéger, de développer une politique de conservation, conduit souvent à rigidifier ou durcir les connaissances et les normes pour mieux légitimer et valider le projet. On entre alors dans des contextes de négociation stratégique où les partenaires raidissent aussi leurs savoirs et leurs identités. Peut-être vaut-il mieux poser une ambition générale de conservation des écosystèmes et inciter à des explorations locales, à des coalitions et des actions collectives qui mobilisent scientifiques, acteurs politiques et usagers divers (riverains, chasseurs, pêcheurs,) pour inventer - dans un collectif en construction - de nouveaux rapports à la nature ? Tous ces acteurs disposent de connaissances partielles et de raisons d'agir qui peuvent se reconfigurer les unes par rapport aux autres. Dans cette deuxième hypothèse, il s'agit alors de mettre en place un

dispositif qui fasse circuler cette question entre espaces locaux et institutions, entre sphère scientifique et secteurs socio-économiques, dans une logique d'innovation et d'invention de solutions.

L'action publique change de manière. Il faut commencer par distendre les relations trop fortes qu'entretiennent les administrations avec des réseaux spécialisés de connaissances, de techniques et de professions. L'orientation gestionnaire des institutions publiques les lie souvent trop étroitement à des ensembles rigidifiés de savoirs et d'engagements socioprofessionnels qui constituent des cadres prédéfinis de l'action publique. Il faut que l'Etat oblige à une circulation des savoirs, à leur mise à l'épreuve dans les contextes localisés de leur application ; il faut qu'il oblige aussi à vérifier que l'application de la norme rencontre bien ici et maintenant ses objectifs. Le modèle de l'expérimentation – car expérimenter, c'est toujours circuler entre théorie, hypothèse, dispositif et réalité - est celui qui se propose comme un modèle possible.

Une conception expérimentaliste des politiques publiques met l'accent sur l'évaluation (Sabel, 1999), c'est-à-dire sur la capacité collective à susciter, suivre, enregistrer et comparer les différentes expériences. Ce modèle peut, à notre sens, être favorisé par les tendances actuelles à la décentralisation, voire à la privatisation, ou encore par la tendance à développer des politiques sous forme d'appel à initiatives ou d'appels d'offres car ces modes d'action ouvrent des espaces pour l'expérimentation. Dans le cas des entreprises ou secteurs économiques qui élaborent eux-mêmes leurs codes de bonne pratique ou leurs systèmes de gestion environnementale, il s'agirait de prévoir la circulation publique de ces instruments et leur discussion avec les riverains, les consommateurs (voir la conclusion de Semal, 2005). Il reste alors à l'Etat à assurer, ce qui manque le plus dans la plupart de nos observations, ce travail de cumul des expériences, d'analyse des résultats, bref une évaluation qui enregistre, compare les expériences, les confronte aux finalités normatives dans un débat politique et qui finalement redistribue les acquis à toutes les parties prenantes. Une telle évaluation serait alors un moment supplémentaire de cette circulation de l'action collective.

Ce modèle de circulation a alors des implications pour les sciences sociales, car il implique que le chercheur accepte aussi de se déplacer dans l'espace social pour suivre ces questions dans leurs multiples ramifications et résurgences. Il faut accepter de relier l'observation ethnographique des pratiques locales ou ordinaires à l'analyse des institutions, aux constructions scientifiques et aux discours politiques, en se rendant attentif aux reconfigurations des pratiques quand elles se produisent. La science de la politique doit alors se reconvertir d'une conception positive de l'observation et de la construction de modèles, vers une conception d'apprentissage par expériences cumulatives. Finalement une science sociale soucieuse d'apprendre de ce qu'apprennent les participants.

Remerciement

Cette contribution repose sur une recherche qui a été financée par le Service Public Fédéral de la politique scientifique de l'Etat belge (réf HL / 19 / 006) que les auteurs remercient de leur soutien.

Bibliographie

- Beck, U., 1994, The Reinvention of Politics. In U. Beck, A. Giddens & S. Lash (Eds.), *Reflexive Modernization* (pp. 1-55). Cambridge, Polity Press..
- Bennett, C., & Howlett, M., 1992, The Lessons of Learning. Reconciling Theories of Policy learning and Policy Change. *Policy Science*, 25, 3, 275-294.
- Callon, M., 1988, An essay on framing and overflowing : economic externalities revisited by sociology. In M. Callon (Ed.), *The laws of the Markets* (pp. 244-269). Oxford: Blackwell.
- Callon, M., 1999, La sociologie peut-elle enrichir l'analyse économique des externalités ? Essai sur la notion de cadrage-débordement. In D. Foray & J. Mairesse (Eds.), *Innovation et performance* (pp. 399-431). Paris: EHESS.
- Cooke, B., et Kothari, Y., 2001, *Participation : The New Tyranny*. London: Zed Books.
- Corcuff, P., et Sanier, M., 2000, Comment se prend une décision publique ? Politique publique et action stratégique en contexte de décentralisation. *Annales Histoire Sciences Sociales*, 55, 4, 845-870.
- Deverre, C., 1999, La construction du réseau de protection de la steppe de Crau: Consensus Building for Sustainability in the wider Countryside, Final Report, EC Environmental Research Programme : Research Area III, Economic and Social Aspects of Environment.
- Dourlens, C., 2000, Action collective, engagements privés : la régulation par les chartes. In A. Micoud et M. Peroni (Eds.), *Ce qui nous relie*. Paris: éd de l'aube.
- Durkheim, E., 1913, *De la division du travail social*. Paris: Alcan.
- Escobar A., 1998, Whose knowledge, whose nature ? Biodiversity, Conservation and the political ecology of social movements. *Journal of Political Ecology*, 5, 53-82.
- Flichy, P., 1995, *L'innovation technique*. Paris: La découverte.
- Friedberg, E., 1993, *Le pouvoir et la règle*. Paris: Seuil.
- Gamson, W., 1985, Goffman's Legacy to Political Sociology. *Theory and Society*, 14, 5, 605-622.
- Gerstlé, J., 1996, L'information et la sensibilité des électeurs à la conjoncture. *Revue française de sociologie*, 46, 5, 731-752.
- Godard, O., 1992, Social Decision-Making in the Context of Scientific Controversies. The Interplay of Environmental Issues, Technological Conventions and Economic Stakes. *Global Environmental Change. Human and Policy Dimensions*, 2, 3, September: 239-249
- Godard, O., 1996, Le développement durable et le devenir des villes. Bonnes intentions et fausses bonnes idées *Futuribles*, mai, 209, 29-35.
- Goffman, E., 1974, *Frame Analysis : An Essay on the Organization of Experience*. New York: Harper.
- Grin, J., et van de Graaf, H., 1966, Implementation as communicative action. *Policy Science*, 31, 1, 1-29.
- Grin, J., Van de Graaf, H., et Hopp, R., 1997, Technology assessment through interaction. A guide, SDU. Den Haag: working document, Rathenau Institute W57.
- Habermas, J., 1977, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*. Paris: Gallimard.
- Hajer, M., 1999, Democracy in the Risk Society? Learning from the New Politics of Mobility in Munich. *Environmental Politics*, 3, 1-23.
- Iyengar, S., et Kinder D.R., 1987, *News that matters*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Keating, T. J., et Farrell, A., 1998, Problem Framing and Model Formulation : The Regionality of Tropospheric Ozone in the United States and Europe. Harvard University: Belfer Center for Science and International Affairs BCSIA Discussion Paper E-98-11. Cambridge: Environment and Natural Resources Program, Kennedy School of Government.
- Latour, B., 2000, *Politiques de la nature*. Paris: La découverte.
- Law, J., et Mol, A. M., 1995, Notes on materiality and sociality. *Sociological Review*, 24, 641-671..
- Luhman, N., 1989, *Ecological Communication*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marschik, A., 1998, Review Essay: Too Much Order? The Impact of Special Secondary Norms on the Unity and Efficacy of the International Legal System. *European Journal of International Law*, 9, 1, 184-239..
- Mormont, M., et Bertrand, A., 2000, Oppositions locales et dynamiques d'environnementalisation. *Espaces et Sociétés*, 101-102, 93-112.
- Mormont, M., et Dasnoy, C., 1995, Source strategies and the mediatization of climate change. *Media, Culture and Society*, 17, 1, 49-64.
- Mormont, M. Towards a concerted river management. *Journal of Environmental Planning and Management*, 39, 1, 131-142.
- Mormont, M., 1999, Un questionnement durkheimien du développement durable. *Environnement et Société*, 21, 69-80.
- Mormont, M., 2000, Scientifc communication and sustainable rural development., *Xth World Congress of Rural Sociology, Plenary session*. Rio de Janeiro.
- Mormont, M., 2006, Conflits et territorialisation. *Géographie Economie Société*, 8, 3, 299-318.
- Mormont, M., Spaargaren, G., & Gomes, S., 1995, *Transport and Risk Communication*. Frankfurt: Peter Lang.
- Mougenot, C., et Mormont, M., 1999, Governing biodiversity. *International Journal of Environment and Pollution*, 12, 4, 414-435.
- Mougenot, C., et Melin, E., 2000, Entre science et action, le concept de réseau écologique. *Natures-Sciences-Sociétés*, 8, 3, 20-30.
- Mougenot, C., 2003, *Prendre soin de la nature ordinaire*. Paris: Maison des Sciences de l'Homme et INRA.
- Nelson, N., et Wright, S., 1995, *Power and Participatory Development : Theory and Practice*. London: IT Publications.
- Paehlke, R., et Torgerson, D., 1990, *Managing Leviathan Environmental Politics and the Administrative State*. Peterborough: Broadview Press.
- Sabel, C. F., 1995, Design, Deliberation, and Democracy: On the New Pragmatism of Firms and Public Institutions. In EU. Institute (Ed.), *Liberal Institutions, Economic Constitutional Rights, and the Role of Organizations*. Florence.
- Semal, N., 2005, L'ancrage local des référentiels normatifs globaux. Une approche en termes de réseaux, *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 6, 3, 122-133.
- Sloterdijck, P., 2003, *Ni le soleil ni la mort*. Paris: JJ Pauvert.
- Snow, D. A., et Benford, R. D., 2000, Framing Processes and Social Movements : An Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology*, 26, 611-639.
- Snow, D., Burke, R. E., Worden, S., et Benford, R., 1986, Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation. *American Sociological Review*, 51, 464-481.
- Wynne, B., 1996, Misunderstood misunderstandings. In A. Irwin & B. Wynne (Eds.), *Misunderstanding Science ? The Public reconstruction of Science and Technology* (pp. 19-46). Cambridge: Cambridge University Press.