

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The version of the following full text has not yet been defined or was untraceable and may differ from the publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/119085>

Please be advised that this information was generated on 2021-02-26 and may be subject to change.



DICTIONNAIRE

CRITIQUE ET

INTERDISCIPLINAIRE

DE LA

PARTICIPATION

Notions

Gouvernance environnementale

Denis SALLES

Directeur de recherche

IRSTEA - Institut National de Recherche en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture

Pieter LEROY

Professeur titulaire

Science politique

Université de Nimègue

avril 2013

GOVERNANCE ENVIRONNEMENTALE

Le terme de gouvernance a trouvé un écho significatif à la fois comme concept analytique dans le champ académique, faisant référence à une transformation des modes de gouvernement ; comme principe normatif d'action au niveau international (Fonds monétaire international, Banque mondiale, Organisation des Nations unies...) pour désigner des principes et des méthodes standards pour une « bonne gouvernance » des problèmes publics ; et enfin comme rhétorique devenue incontournable dans le débat politique.

Le succès de la notion de gouvernance à partir des années 1990 est lié à son usage croissant dans quelques domaines d'action publique privilégiés comme l'urbain (Le Galès, 1995), le développement territorial et l'environnement (Theys, 2002). Les facteurs de l'émergence de la notion sont de plusieurs ordres. La gouvernance a été mobilisée pour traiter des enjeux marqués par leur transversalité, par l'interdépendance et le polycentrisme des configurations d'acteurs, par des coopérations tant horizontales (État, marché, société civile) que multinationales (du local à l'international), par la persistance d'incertitudes sur les conséquences des problèmes et par l'absence de réponses standards tirées de l'expertise scientifico-technique (Duran et Thoenig, 1996).

Parmi la multitude et la polysémie des définitions on peut retenir que la gouvernance environnementale désigne un processus de négociation et de décision à visée normative qui cherchant à s'inscrire dans les transformations du contexte général d'action collective, favorise des interactions négociées entre une pluralité d'acteurs (autorités publiques, groupes organisés, acteurs du marché, société civile) concernés par la régulation d'un problème commun. La gouvernance est fondée sur une coopération élargie, plus horizontale que hiérarchique, plus

conventionnelle ou contractuelle que réglementaire. Elle fonctionne comme un principe directeur partagé pour rechercher des accords, à vocation de résolution pragmatique et décentralisée de problèmes, au plus près de leur expression et des acteurs concernés. En tant que méthode de gouvernement néomanagériale, la gouvernance est équipée de procédures et de dispositifs collaboratifs présentés comme nécessaires, pour fluidifier les échanges interpartenariaux, pour corriger des asymétries entre acteurs, pour garantir une participation équilibrée de tous les acteurs, pour assurer une transparence de l'information, pour évaluer les résultats de l'action collective et pour exiger des acteurs qu'ils rendent des comptes sur les résultats de leur action collective.

Ce mode de conduite des affaires publiques a parallèlement contribué à transformer la légitimité du politique et à instaurer de nouvelles formes de gouvernementalité: les territoires des politiques publiques sont de plus en plus dissociés des territoires institutionnels ; la légitimité d'une politique repose moins sur l'autorité des élus qui la portent ou des règles qui l'imposent que sur le respect du pluralisme des acteurs participant à son élaboration et sur le niveau de consensus dont sa définition a fait l'objet (Chevallier, 2003) ; la responsabilité individuelle des acteurs vis-à-vis de l'efficacité de l'action s'impose comme norme d'évaluation des politiques publiques.

La gouvernance environnementale s'est imposée à mesure que les problèmes écologiques ont investi l'agenda politique et médiatique. La structuration particulière des enjeux environnementaux considérés comme « wicked problems » (globalisés, transterritoriaux, transsectoriels, désynchronisés des temporalités politiques et sociales, soumis à des incertitudes scientifiques et techniques) en fait un domaine adapté aux principes d'action dont se réclame la gouvernance environnementale. Autre facteur de l'écho de la gouvernance environnementale : avec l'argument d'une entrée dans l'ère de l'anthropocène on observe une tendance à promouvoir, non sans difficulté, une régulation internationale et globale des problèmes d'environnement (climat, biodiversité, pôles, énergie). Les principes de la gouvernance environnementale sont dès lors régulièrement convoqués à l'occasion des sommets internationaux, pour chercher à encadrer les externalités environnementales des activités productives (pollutions, pression sur les ressources) ; pour prévenir des risques environnementaux et sanitaires, présentés comme socialement insupportables (accès à l'eau, érosion de la biodiversité...) ; pour promouvoir la diffusion d'un pacte fondateur, incarné par le « développement durable » ou plus récemment « l'économie verte », préconisant des règles pacifiées de compétition pour les ressources et une fluidité des échanges marchands (Moreau Desfarges, 2003).

La dimension participative représente une des composantes intrinsèques de la gouvernance environnementale (Barbier, Larrue, 2011). Le champ de l'environnement a d'ailleurs constitué un véritable laboratoire pour expérimenter des formes de co-production de la définition des problèmes environnementaux et promouvoir des modes de décision alternatifs aux procédures bureaucratiques standard. La multiplication des dispositifs de concertation et de participation s'est imposée, répondant à des attentes, potentiellement paradoxales, de plus démocratie et d'une meilleure efficacité gestionnaire (Salles, 2006).

Depuis les années 1990, on assiste à un processus de diffusion des principes de la gouvernance environnementale, via une institutionnalisation croissante des mécanismes de décision décrits plus haut : Sommet de Rio 1992, généralisation des principes de la convention d'Aarhus (1998) à l'ensemble des textes européens à partir de 2009, mise à l'agenda politique au niveau mondial des enjeux climatiques (conventions climats, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat), de la biodiversité (voir la fondation récente de l'*Intergovernmental science-policy platform on biodiversity and ecosystem services*), de la protection des ressources (marines, eau, sols...) ; politiques nationales comme le Grenelle de l'environnement, explicitement fondées sur le principe d'une gouvernance à cinq (Boy, Brugidou, *et al.*, 2012).

Si l'on peut s'accorder à reconnaître la portée de la notion de gouvernance environnementale pour décrire les univers complexes de la régulation des problèmes d'environnement, plusieurs orientations théoriques s'en prévalent qui peuvent être classées sommairement en trois catégories.

On observe d'une part les travaux qui privilégient une analyse du renouvellement des dynamiques institutionnelles au travers de l'observation des relations de pouvoir et de coopération entre acteurs (Arts et Leroy, 2006) et de l'articulation des politiques entre les différents niveaux sectoriels et échelons institutionnels (gouvernance multi-niveaux) (Carina et Keskitalo, 2010). L'analyse comparative de politiques publiques nationales permet de saisir les processus de convergence et d'hybridation, les phénomènes de transnationalisation (Hassenteufel, 2010) et de *policy transfert* (Dumoulin et Saurugger, 2010). À un autre niveau, la gouvernance environnementale intègre également l'analyse des conditions de réception et des modes d'appropriation des politiques publiques par les usagers et destinataires. En particulier le positionnement stratégique des acteurs

individuels et des groupes d'intérêts dans les procédures et dispositifs de participation du public (Busca, 2010). D'autre part, la gouvernance environnementale est également mobilisée pour analyser des instruments de gouvernement (Lascoumes et Le Galès, 2005) et en particulier les procédures de concertation et participatives dans le champ de l'environnement (voir le programme concertation, décision et environnement depuis 1999 : <http://concertation-environnement.fr/>) (renvoi vers les notices décrivant ces instruments). Plus récemment, suite à une période d'intérêt quasi exclusif pour l'analyse des formes et des processus de concertation, est apparue la nécessité de réinvestir les questionnements sur les effets des instruments de participation (Blondiaux et Fourniau, 2011).

Dans un autre ordre d'idée, avec l'émergence d'analyses en termes de « gouvernance du système Terre » (*earth system governance*) (Biermann, 2010), des travaux cherchent à considérer les changements globaux dans leur composante à la fois biophysique, économique, sociale et politique. Comme pour l'exemple de la gouvernance du changement climatique, la connaissance interdisciplinaire devient alors une nécessité et un enjeu de la décision politique et de la mise en œuvre des politiques (Driessen, Leroy, *et al.*, 2010). En termes de participation, on observe un essor rapide de formes hybrides de connaissances, interdisciplinaires et interprofessionnelles (chercheurs, gestionnaires, professionnels, société civile) produites par des techniques de prospective participative ou par des méthodologies de scénarios qui visent à penser collectivement les futurs possibles des territoires et du système Terre dans le contexte des changements globaux.

D'un point de vue analytique, si la notion de gouvernance environnementale a été intégrée comme un descripteur général commode des modes de décision, elle fait l'objet de vives critiques en tant que méthode de gouvernement et en tant qu'approche analytique.

Une première critique fondamentale de la gouvernance environnementale tient aux interrogations sur la réalité des innovations apportées du double point de vue démocratique et gestionnaire. La gouvernance environnementale s'est imposée essentiellement dans sa composante gestionnaire, notamment par l'inflation et l'hypertrophie des mécanismes d'évaluation et de contrôle des conduites. Elle s'est en revanche avérée significativement moins convaincante en terme de démocratie et d'efficacité environnementale. À ce titre, la gouvernance environnementale entretient un rapport ambigu à la participation en regard de laquelle elle est davantage considérée comme moyen de pacification des échanges dans un souci d'efficacité gestionnaire qu'une contribution au renouvellement de la légitimité démocratique.

Une deuxième critique de la gouvernance environnementale concerne la reproduction des relations de pouvoir et des inégalités sociales sous couvert de la rhétorique de modernisation politique. Concernant les relations de pouvoir, la gouvernance environnementale est accusée de fonctionner comme un édreon capable d'étouffer silencieusement l'alternative radicale et de digérer toutes les (op-)positions et tous les antagonismes. Ralliés à la participation sous peine de marginalisation, les plus virulents opposants se trouvent recyclés, à leur corps défendant, en acteurs parties-prenantes d'un consensus à construire. De même, la structuration croissante d'une problématique sociologique sur les inégalités et la justice environnementales contribue à souligner les failles des modes de gouvernance dans ce domaine. La gouvernance environnementale constituerait *in fine* une forme d'expression de la « domination gestionnaire » (Boltanski, 2009). La position des sciences sociales n'est d'ailleurs pas dénuée d'ambiguïté à l'égard de ce mouvement et de la participation du public: tantôt principales promotrices ou garantes de concepts et de méthodes participatives, tantôt repliées sur la ligne de la critique, les sciences sociales tâtonnent à déterminer une posture crédible face à la gouvernance environnementale.

CONCLUSION

Essoufflée par vingt années (Rio+20) d'atermoiements et de faux semblants, la gouvernance environnementale, que ce soit comme mode de penser ou comme technique de gouvernement, semble être à un tournant. Son renouvellement nécessite de porter la réflexion sur les tensions entre d'une part, une gouvernance globale qui définit des principes communs et des théories d'action (conventions climat, biodiversité, gestion des ressources, etc.) et d'autre part, un niveau local et singulier de subjectivation et de valeurs, pensé comme l'échelon d'appropriation de normes environnementales et de changements concrets des pratiques sociales (consommation, mobilité, habiter...). La réduction de ces tensions, par la médiation d'arènes de concertation, de participation active et pluraliste apparaît comme un horizon possible de renouvellement de la gouvernance environnementale.

Pour citer cet article

Denis SALLES, Pieter LEROY, « Gouvernance environnementale », *in* CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L.,

CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/gouvernance-environnementale>.

Bibliographie

- ARTS B., LEROY P. (dir.), 2006, *Institutional Dynamics in Environmental Governance*, Heidelberg, Springer.
- BARBIER R., LARRUE C., 2011, « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », *Participations*, n° 1, p. 67-104.
- BIERMANN F., 2010, « Earth System Governance and the Social Sciences », in GROSS M., HEINRICH H., *Environmental Sociology*, Heidelberg, Springer, p. 59-78.
- BLONDIAUX L., FOURNIAU J-M., 2011, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, n° 1, p. 8-35.
- BOY D., BRUGIDOU M., *et al.*, 2012, *Le Grenelle de l'environnement. Acteurs, discours, effets*, Paris, Armand Colin, « Recherches ».
- CARINA E., KESKITALO H., 2010, *Developping Adaptation Policy and Practice in Europe! Multi-Level Governance of Climate Change*, Heidelberg, Springer.
- CHEVALLIER J., 2003, *L'État post-moderne*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- DRIESSEN P., LEROY P., *et al.*, 2010, *From Climate Change to Social Change*, Utrecht, International Books.
- DUMOULIN L., SAURUGGER S., 2010, « Les *policy transfer studies* : analyses et perspectives », *Critique Internationale*, n° 48, p. 9-24.
- DURAN P., 1999, *Penser l'action publique*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- HASSENTEUFEL P., 2010, « Convergence », in BOUSSAGUET L. (dir.), *et al.*, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, p. 180-188.
- LASCOUMES P., LE GALÈS P., 2005, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- LE GALÈS P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, p. 57-95.
- MOREAU DEFARGES P., 2003, *La Gouvernance*, Paris, Presses universitaires de France, « Que sais-je ? ».
- SABEL C.F., FUNG A., *et al.*, 2000, *Beyond Backyard Environmentalism*, Boston, Beacon Press.
- SALLES D., 2006, *Les Défis de l'environnement. Démocratie et efficacité*, Paris, Syllepse.
- THEYS J., 2002, « La gouvernance, entre innovation et impuissance », *Développement durable et territoires*, dossier 2 *Gouvernance locale et développement durable*, <http://developpementdurable.revues.org/1523> (accès le 20/08/2012).

Groupement d'intérêt scientifique ***Participation du public, décision, démocratie participative***
Maison des Sciences de l'Homme Paris Nord - 4 rue de la Croix Faron - 93210 Saint-Denis la Plaine
Tél : 01 55 93 10/93 00 | gis-dep@mshparisnord.fr | <http://www.participation-et-democratie.fr>