

In Patrick Matagne (dir.), *Les effets du développement durable : gouvernance, agriculture et consommation, entreprise, éducation*, Paris, L'Harmattan, 2006, p.19-28.

Développement durable, gouvernance et démocratie

Gilles Pinson

Maître de Conférences en Science Politique
Faculté de Droit
Université Jean Monnet de Saint-Etienne

Les termes de développement durable et de gouvernance sont aujourd'hui fréquemment associés. Tout se passe comme si l'on considérait désormais qu'une bonne prise en charge des problèmes d'environnement et de développement économique ne passait plus uniquement par le recours à des systèmes technologiques éco-compatibles ou à des modèles économiques soucieux de la préservation des ressources naturelles et des équilibres sociaux, mais aussi par la mise en place de systèmes organisationnels, de systèmes d'action collective, bref de systèmes de gouvernance permettant aux acteurs d'intégrer le caractère fini du monde et de ses ressources, et d'agir en conséquence. Christian Brodhag, un des papes en France du Développement Durable, parle à propos de la gouvernance de "quatrième pilier du développement durable"¹, avec l'efficacité économique, l'équité sociale et la préservation de l'environnement. Ceci vaut autant pour les échelles globales que pour les échelles locales. Mais ce sont plutôt à ces dernières que nous nous intéresserons ici.

Essayons d'aller au-delà du caractère naturel de ce lien établi dans les discours officiels entre développement durable et gouvernance et de décortiquer ce lien. Pourquoi le souci de durabilité implique-t-il nécessairement une refonte des systèmes d'organisation politique et d'action collective ?

¹ Brodhag C., 1999, " Les enjeux de l'information en langue française sur le développement durable ", Université d'Eté Francophone développement durable et systèmes d'information, Saint-Etienne, 5-9 juillet.

1. Équité, interdépendance, incertitude

Selon les spécialistes du développement durable², la notion de développement durable articule deux principes : un principe d'interdépendance et un principe d'équité.

Je ne m'attarderai pas sur le principe d'équité car c'est je pense, le plus connu, ou le plus facilement concevable. Selon ce principe, « la manière [que nous avons] d'assurer nos besoins, de favoriser notre croissance ne doit pas porter préjudice aux autres générations, ne pas hypothéquer leurs propres possibilités de croissance, ne pas limiter leur liberté de choix : nous avons là différentes variations stylistiques, mais qui toutes se ramènent à la notion d'équité »³.

Le principe d'interdépendance est peut-être, lui, moins connu. La problématique du développement durable a, en effet, pour point de départ le constat d'un renforcement des interdépendances, constat qui apparaît fortement dans le rapport Brundtland. Ces interdépendances sont multiples. Il y a d'abord les interdépendances entre domaines, entre les différents secteurs de l'activité humaine. « L'économie agit sur le social, qui le façonne en retour. La situation écologique dépend du type de croissance privilégié »⁴. Ces interdépendances sont également spatiales. Les pollutions atmosphériques ne connaissent pas plus les frontières internationales qu'interrégionales. Plus généralement, les échelles auxquelles se manifestent les problèmes d'ordre environnemental, économique et social, correspondent rarement aux échelles institutionnelles. Autre type d'interdépendances moins souvent mentionnées, les interdépendances temporelles. « Les effets d'une action ne se limitent pas au présent ou au court terme »⁵. Les acteurs agissant à un moment $t+1$ seront tributaires non seulement des choix faits par les acteurs à un moment t mais aussi de l'état dans lequel ces derniers auront laissé les systèmes d'acteurs et les ressources qu'ils ont à leur disposition : confiance, dispositions à la coopération, représentations communes des enjeux de l'action collectives, etc.

² Laganier R., Villalba B., Zuideau B., « Le développement durable face au territoire: éléments pour une recherche pluridisciplinaire », RDDT, http://www.revue-ddt.org/dossier001/D001_A01.htm.

³ *Ibid.*, p. 7.

⁴ *Ibid.*, p. 5.

⁵ *Ibid.*, p. 4.

Tout ceci incite les décideurs, politiques ou non, à la modestie. Dès lors qu'il faut prendre en compte dans les processus décisionnels les décisions prises dans d'autres domaines, sur d'autres territoires, à d'autres échelles, et les décisions qu'ils devront prendre dans des phases ultérieures d'action, les conditions mêmes de la décision –dont on savait déjà qu'elle divergent radicalement de la figure du décideur unique et souverain⁶- s'en trouvent radicalement transformées. Les décideurs sont confrontés à une multitude d'incertitudes⁷ dont ils ne peuvent plus s'affranchir par le recours à des recettes techniques et scientifiques universelles. Le « contexte » et ses variations, l'environnement et son caractère mouvant, la question des ressources pour l'action dont la disponibilité n'est plus forcément garantie, envahissent la décision.

A ces deux principes que les promoteurs de la notion de développement durable entendent intégrer dans les pratiques des acteurs des politiques publiques, j'en rajouterai volontiers un, en m'inspirant ici plutôt des travaux de sociologie de l'action ou de sociologie des sciences : le principe d'incertitude. Des incertitudes de plus en plus nombreuses pèsent aujourd'hui sur les acteurs des politiques publiques. Ces incertitudes pèsent d'abord sur la définition des problèmes à régler. Suis-je bien sûr d'avoir bien formulé le problème auquel je suis confronté, en ai-je appréhendé toutes les facettes. Le poids des incertitudes quant à la définition même des problèmes a pour conséquence l'appel de plus en plus fréquent à l'inter-sectorialité, à la transversalité des approches. Le croisement d'une pluralité de modes de formulation des problèmes et des enjeux, émises depuis une pluralité de postures disciplinaires (pour les scientifiques et les experts) ou d'intérêts (pour les parties prenantes de l'action) est censé enrichir la compréhension des problèmes que se forment les acteurs. Les incertitudes pèsent non seulement sur la définition des problèmes et enjeux, elles pèsent aussi sur la définition des finalités de l'action. Comment bien décider dès lors que les Dieux de la science ont déserté le monde de l'action publique, dès lors que les recettes font défaut, que les savoir-faire technique ne suffisent plus pour formuler des réponses satisfaisantes. On l'a bien vu en matière de développement, les recettes du type « industrie industrialisante », « pôle de croissance » ont fait long feu. On est revenu de la capacité des hommes à cogiter, planifier le développement. Pour paraphraser Braudel, si le futur peut certes se préparer, il se prévoit difficilement. Dès lors, les recettes toutes faites n'ont plus la cote. Enfin, les incertitudes

⁶ Sfez L., 1976, *Critique de la décision*, Paris, Presses de la FNSP.

⁷ Callon M., Lascoumes P., Barthes Y., 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.

portent sur les ressources. Nous vivons des temps de rareté dans lesquels les acteurs des politiques publiques –et à plus forte raison les acteurs des politiques locales- peuvent rarement savoir à l’avance sur quel stock de ressources ils peuvent compter pour agir.

Interdépendances et incertitudes ont pour effet de changer radicalement les conditions de l’action. Et c’est là que la gouvernance intervient. Il y a deux idées simples derrière l’idée de gouvernance. Il y a d’abord l’idée que les acteurs des politiques publiques, les différentes institutions qui se partagent la souveraineté sur un territoire ne peuvent plus se contenter d’agir seuls. Il y a ensuite l’idée que l’on ne fait plus « agir ensemble » les acteurs comme avant et que, notamment, le recours à l’autorité, au commandement hiérarchique n’est plus aussi opérant qu’avant.

D’abord, donc, le poids des interdépendances et des incertitudes rend illusoire l’efficacité de l’action unilatérale d’un acteur public ou d’une institutions et rend également les acteurs plus disponibles pour des formes négociées et coopératives d’action publique. Afin de mieux articuler les différents domaines, échelles et temporalités de l’action collective, mais aussi afin d’essayer, autant que faire se peut, de maîtriser les incertitudes qui pèsent sur cette action collective, les acteurs des politiques publiques –ceux d’une commune par exemple- ne peuvent plus se contenter d’agir seuls. Ils doivent constituer ou s’intégrer dans des coalitions, des réseaux, bref des systèmes d’action collective durables. Ces coalitions permettent de mieux prendre en compte et maîtriser les interdépendances, de réduire les incertitudes quant à la définition des problèmes, quant à l’interprétation de l’environnement. Elles permettent aussi d’articuler les ressources. Elles permettent aussi de partager un projet. Et c’est important de nos jours. Aujourd’hui, on ne plus guère fonder les choix sur la science, il vaut mieux donc les fonder sur un consensus. Le bon projet est le projet partagé. Je crois qu’on ne peut pas comprendre aujourd’hui le succès de l’intercommunalité en France sans prendre en compte le poids que peuvent jouer les incertitudes et les interdépendances sur les élus. Je sais que l’on m’objectera que seule la carotte financière prévue par la loi Chevènement a pu permettre de dépasser la « dureté » des intérêts municipaux, mais cela n’est qu’une partie de la vérité. Je pense que ces incertitudes et interdépendances multiples ont fait apparaître nouveau modèle d’acteur des politiques territoriales. Cet acteur nous éloigne de la figure héroïque du « décideur ». La reconnaissance des interdépendances amène les acteurs des politiques à prendre en considération les logiques d’action et les priorités d’acteurs opérant dans d’autres secteurs ou dans d’autres domaines, à négocier davantage leurs objectifs avec leur

environnement. On voit ainsi apparaître un nouveau modèle d'acteur « autolimité », plus ouvert aux raisons de l'Autre, plus ouvert à la perspective de construire une raison intersubjective. Bref, un acteur susceptible de se plier aux préceptes de la « bonne gouvernance » que promeuvent les adeptes du développement durable.

Mais ce nouvel acteur des politiques publiques durables ne se plie pas à cette action collective, à ces jeux coopératifs à n'importe quelles conditions. Et c'est là que la deuxième idée force de la gouvernance intervient. Il faut aménager les conditions dans lesquelles les décisions sont élaborées et mises en œuvre pour que ces dispositions à coopérer soient confortées, pour que les coalitions d'acteurs soient durables. C'est pour cela aussi que les promoteurs du concept de développement durable prônent la mise en place de nouveaux dispositifs de gouvernance, de nouvelles formes d'action.

2. Gouvernance et dynamiques durables d'action publique

Ces nouvelles formes d'action, ce sont les projets⁸, les contrats⁹, les chartes, etc. Elles se caractérisent par un certain nombre de traits communs :

- des processus collectifs de construction des problèmes et des enjeux,
- des formes de décision interactionnistes, par ajustement mutuel réciproque,
- des dispositifs délibératifs, dont "le but, indique J. Elster¹⁰, est d'arriver à une approximation qui marche plutôt qu'à la vérité",
- des dispositifs relativement acentriques, dans lesquels tout est fait pour que chacun des acteurs impliqués ait l'impression –même si cela ne correspond pas forcément à une réalité- de se plier à des objectifs qu'ils ont contribué eux-mêmes à élaborer,
- des modes de coordination basées sur la confiance ou sur la réciprocité plutôt que sur la hiérarchie ou l'obligation formelle.

Derrière toutes ces formes d'action, il y a le même souci. Faire en sorte que le collectif d'action, le réseau, la coalition, se consolide au cours du processus de décision et d'action car

⁸ Pinson G., 2004, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 199-233.

⁹ Gaudin J.-P., 1999, *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences-Po.

c'est la garantie, à la fois de pouvoir prendre en compte la pluralité des enjeux sectoriels, les des échelles et des temporalités mais aussi de pouvoir agir à nouveau dans l'avenir. Autrement dit, ces dispositifs de gouvernance, ces nouvelles formes d'action que l'on range sous le label de gouvernance visent à faire en sorte que l'action collective ne consume pas du « capital social »¹¹, c'est-à-dire le patrimoine de confiance, d'identité commune, de représentation partagées et de dispositions à coopérer présent au sein d'une communauté d'acteurs. On considère que les dispositifs d'action verticaux, structurés autour d'une autorité politique postée en surplomb, marqués par des relations hiérarchiques non seulement ne permettent pas de prendre en compte les interdépendances multiples mais aussi consomment du capital social. A l'inverse les modes d'action associés aux termes de gouvernance, basés sur la délibération et l'incrémentalisme, accordant -au moins apparemment- le même sort à tous les intérêts parties prenantes de l'action publique, permettent de générer du capital social, de constituer des coalitions d'acteurs durables, unis par la confiance et la réciprocité et, du coup, de mieux maîtriser les interdépendances et les incertitudes.

Les considérations qui précèdent justifient les grandes envolées des promoteurs du développement durable quant à la capacité de ce nouveau mot d'ordre à changer radicalement la politique et les modes de construction des politiques publiques. La conversion des acteurs de ces politiques publiques au développement durable devrait naturellement les amener à privilégier des approches participatives, délibératives, basées sur la négociation et l'écoute réciproque entre différents types de savoirs, de compétences et d'intérêts.

Il ne s'agit pas ici de railler cette association faite spontanément entre souci de durabilité et renouvellement des formes de l'action publique. Pour être un de ceux qui, en science politique, explore le chantier de recherche de la gouvernance, je sais, pour l'avoir observé dans les faits que la confrontation à des situations d'incertitudes et d'interdépendances multiples de plus en plus complexe tend à favoriser le recours à des formes d'action passant par la construction collective des problèmes, la recherche du consensus, de la mutualisation des risques et de l'articulation des ressources¹². Ce renouvellement des formes de l'action

¹⁰ Elster J. (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 9.

¹¹ Bagnasco A., 1999, « Teoria del capitale sociale e *political economy* comparata », *Stato e Mercato*, n°57, p. 351-372.

¹² Pinson G., 2003, « Le chantier de recherche de la gouvernance urbaine et la question de la production des savoirs dans et pour l'action », *Lien social et politiques*, n°50, p.39-56.

tend à redistribuer les cartes entre les différents types de savoirs et de légitimités. Je ne suis donc pas de ceux qui pensent que derrière le recours aux slogans du développement durable et de gouvernance, il n'y a que vœux pieux ou ruse néo-libérale.

Pour autant, il me semble que parce que si le souci pour le développement durable est potentiellement porteur d'une évolution de la fabrique des politiques publiques vers le « modèle de la gouvernance », il n'est pas exempt de problèmes –ou de défis- pour la démocratie. Autrement dit, si le développement durable et la gouvernance permettent de régler certains problèmes –notamment en termes de coordination et d'articulation des échelles et des temporalités-, permettent dans certains cas d'ouvrir à une plus grande variété d'acteurs les processus de fabrication des politiques publiques, ils en génèrent par ailleurs d'autres -en termes notamment de visibilité et de responsabilité démocratique.

3. La démocratie au risque de la gouvernance

En effet, ces formes interactionnistes, participatives, délibératives, consensualistes dont j'ai parlées, ne semblent pouvoir se déployer que dans des enceintes institutionnelles confinées, fonctionnant à l'abri des regards du public. En effet, quand on observe la fabrique des politiques locales, et notamment au sein des structures intercommunales, on est frappé de voir que les acteurs sont d'autant plus enclins à se plier à ces logiques délibératives et consensualistes que leurs interactions ont lieu à huis-clos. Ils sont prêts à accepter la logique de l'autre, à négocier leurs intérêts et objectifs si cela ne les amène pas à perdre la face vis-à-vis du public de l'interaction, à savoir le peuple souverain ou, dit autrement, l'électorat. Et pour cela il vaut mieux qu'il n'y ait tout simplement pas de public de cette interaction.

¹² Quand on regarde l'intercommunalité, qui encore une fois est un des lieux privilégiés d'épanouissement de ces jeux coopératifs et délibératifs, on est frappé de constater de voir que le développement d'une disposition partagée des représentants à coopérer, à accepter et intégrer la logique des autres a pour contrepartie le confinement des décisions au sein du bureau des maires (lieu soustrait au regard du public, dont aucun compte-rendu ne vient révéler la teneur des discussions), l'absence de groupes politiques au sein des assemblées communautaires et, bien entendu, l'élection indirecte des représentants des communes et, au total, une opacité démocratique intégrale. Sur ce point cf. Pinson G., 2005, « Intercomunalità in Francia: tra innovazione deliberativa e "cul-de-sac" democratico », in Gelli F. (dir.), *La*

Au final, on assiste avec les dispositifs de gouvernance à ce que l'on appelle une « évation institutionnelle », les interactions politiques fuient les enceintes où elles sont publicisées et se réfugient dans des lieux clos. Au sein de ces lieux, les jeux sont souvent beaucoup plus ouverts, les interactions sont moins marqués par le poids des intérêts ou des idéologies des uns et des autres, les représentants de la société civile peuvent même y trouver une place de choix. Les acteurs politiques peuvent se révéler étonnamment ouverts à l'expression et à la compréhension des intérêts et priorités de l'autre –l'adversaire politique ou le concurrent territorial-, mais c'est le plus souvent au prix de la non-implication du grand public. Ce dernier doit rester ignorant des ces logiques délibératives.

Phénomène intéressant, on retrouve au niveau local, et surtout au niveau intercommunal, ce que l'on observe au niveau européen. A savoir, un jeu politique plus ouvert qu'on ne le dit souvent, qui offre plus de points d'entrée à une plus grande diversité de représentants de la sociétés civile que le niveau national, un jeu politique qui fonctionne à l'autolimitation, à l'acceptation des logiques de l'autre, au compromis et à la politique des petits pas. Mais un jeu politique qui fonctionne à l'opacité, à la dépolitisation des enjeux, à la fragmentation de l'espace public en une myriade de petits cénacles associant politiques, techniciens et représentants de la société civile.

Le « drame » de nos systèmes démocratiques, c'est pourtant qu'ils fonctionnent encore à la dramatisation des conflits, à la spectacularisation des oppositions. C'est cette dramatisation qui permet une implication du plus grand nombre à la vie politique. On peut donc se demander s'il n'y a pas incompatibilité entre ces formes traditionnelles de politisation et les dispositifs de gouvernance que l'on entend promouvoir autour du Développement Durable. L'enjeu pour nos systèmes démocratiques est bien celui-là. Réconcilier des formes d'action « durables », dont l'ambition, au-delà de la définition d'objectifs, est de construire des coalitions, de construire du capital social, avec l'impératif d'unification de l'espace public et d'implication du plus grand nombre dans les choix de société.

democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione, Franco Angeli, p. 137-157 et Baraize F., Négrier E. (dir.), 2001, *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan.