

Approches participatives pour la gouvernance en matière de développement durable : une analyse en termes d'effets

Sybille van den Hove

C3ED – Université de Versailles – St. Quentin-en-Yvelines
47, bd. Vauban
78047 Guyancourt cedex – France
sybille.vandenhove@c3ed.uvsq.fr

ABSTRACT

Participation is more and more advocated as a necessary ingredient of sustainable development decision-making. Many different approaches which embody some degree of participation are proposed and used in this regard. The aim of this paper is to reflect on the effects that such approaches may have. To this purpose, we explore different instances of participative processes for sustainable development decision-making in an attempt to capture the common dimension to all these approaches, which is encompassed in the concept of "participation". In parallel, it is relevant to look at differences among these approaches in order to highlight their specific potentialities. We propose that the effects of participative approaches can relate to different dimensions of the decision-making process. We introduce three broad categories of effects. *Substantive effects* are those that influence the quality of the results of the decision. Substantive quality can be gauged against different criteria : environmental, economic, technological, or social. *Procedural effects* are those that influence the decision process itself. Finally, *contextual effects*, includes those effects which do not directly relate to the issue at hand but rather apply to the information systems around the decision-making process and to the social context in which it takes place. For each of the three proposed categories, we look at a series of effects that we illustrate with concrete examples. This endeavour allows us to build a reflection on the use of participative approaches as sustainable development governance tools. In particular, we identify a number of limits and drawbacks of participative approaches.

RESUME

Une participation accrue des acteurs dans les processus de décision est de plus en plus souvent avancée comme pouvant répondre aux besoins décisionnels spécifiques qui émergent des caractéristiques des problèmes d'environnement et de développement durable. L'objectif de cet article est de s'interroger sur les effets des approches participatives. Dans ce cadre, nous explorons différentes approches participatives pour tenter d'en dégager une éventuelle essence commune, à laquelle ferait spécifiquement référence le concept de participation. Il s'agit par ailleurs de s'intéresser aux spécificités des différentes approches afin d'identifier les potentialités propres à chacune. Les effets des approches participatives peuvent porter sur différentes dimensions du processus de prise de décision. Nous introduisons trois grandes catégories d'effets : les *effets substantifs*, qui concernent le résultat de la prise de décision, ils influencent la qualité de la décision ; les *effets procéduraux*, quant à eux, concernent la procédure décisionnelle, parfois même indépendamment de l'incidence sur le résultat, on s'intéresse ici au processus pour lui-même. La troisième catégorie d'effets réunit ceux qui ne concernent plus directement le problème environnemental traité par le processus décisionnel mais se rapportent au contexte social dans lequel s'inscrit le processus décisionnel : ce sont les *effets contextuels*. Cette catégorisation nous permet de présenter et d'illustrer par l'exemple nombre de processus participatifs, d'établir ainsi un éventail empirique et de construire la réflexion sur la pratique de ces approches, en fournissant les bases d'analyse et d'évaluation des potentialités des approches participatives comme outils de gouvernance pour le développement durable. Nous identifions finalement certains écueils et limites des approches participatives.

TABLE DES MATIERES

1. Introduction	4
2. Effets substantifs des approches participatives	10
2.1. Des choix du point de vue environnemental	10
2.2. Des choix pertinents du point de vue des coûts économiques	11
2.3. Des choix techniquement réalisables	12
2.4. Des choix socialement acceptables	13
3. Effets procéduraux des approches participatives	14
3.1. Amélioration de la qualité de la base informationnelle des processus de décision	14
3.2. Utilisation plus efficace de l'information	16
3.3. Construction du domaine de choix possible pour la décision par un processus ouvert	16
3.4. Mise en place de processus dynamiques	17
3.5. Meilleure gestion des conflits entre acteurs	18
3.6. Accroissement de la légitimité du processus décisionnel	20
3.7. Amélioration de l'efficacité des processus en termes de durée et de coûts	22
3.8. Augmentation du pouvoir d'influence de certains acteurs représentant des intérêts peu organisés	22
4. Effets contextuels des approches participatives	23
4.1. Information et éducation du public ou des <i>stakeholders</i>	24
4.2. Amélioration de la capacité stratégique des décideurs par l'information et l'éducation	25
4.3. Changements de perception et de conceptualisation du contexte social	25
4.4. Modifications des rapports de force et des conflits traditionnels	26
4.5. Renforcement des pratiques démocratiques et de l'implication des citoyens dans la vie publique	27
4.6. Augmentation de la confiance des acteurs dans les institutions	28
5. Modes de participation et limites des approches participatives	29
5.1. La nature de la circulation d'information	30
5.2. Le type de représentativité des participants	30
5.3. Le degré d'interaction entre des intérêts potentiellement opposés	31
5.4. Le degré de formalité	31
5.5. Le degré de contrainte procédurale	32
5.6. Le degré de pouvoir d'influence et de décision	32
5.7. L'approche discursive comme garde-fou contre les détournements stratégiques et comme reconnaissance de la pluralité des valeurs	33
6. Conclusion	34
7. Références	35
8. Sites Internet cités	38

1. Introduction

Les questions politiques d'environnement et de développement durable sont irrémédiablement entachées de conflits et mettent en évidence l'existence d'une multiplicité de valeurs et de points de vues irréductibles. En termes de procédures de prise de décision, il n'existe pas de manière standardisée pour aborder de telles questions et l'application d'un processus d'expertise de type traditionnel ne peut suffire (Funtowicz & Ravetz 1993). Ce constat indique le besoin de mise en place de processus participatifs multi-acteurs pour la gouvernance dans ce domaine. S'ils s'inscrivent dans un processus large et dynamique de gouvernance, de tels arrangements discursifs peuvent favoriser la construction collective et rationnelle de normes sociales, ainsi que l'élaboration de politiques de développement durable effectives. La délibération entre acteurs est non seulement possible, mais elle est aussi toujours susceptible d'améliorations. Le développement durable fournit un domaine conceptuel et pratique unique pour la mise en place de nouvelles formes de gouvernance participative, car les besoins et les possibilités du développement durable ne peuvent être identifiés et réalisés que par les acteurs eux-mêmes.

Les négociations environnementales, la médiation, la négociation réglementaire, les groupes consultatifs, les "focus-groups", les jurys de citoyens, les panels de citoyens, les conférences de consensus, les ateliers multi-acteurs, les interfaces experts/décideurs, les forums de réflexion, les interviews délibératives, les accords volontaires, les exercices de simulation de politique, la prospective délibérative, la gestion environnementale concertée sont autant d'exemples d'approches participatives utilisées ou prônées dans le champ de la prise de décision en matière d'environnement et de développement durable.¹ L'objectif de cet article est de s'interroger sur les effets des approches participatives. Dans ce cadre, nous explorons différentes approches participatives pour tenter d'en dégager une éventuelle essence commune, à laquelle ferait spécifiquement référence le concept de participation. Il s'agit de s'intéresser aux spécificités des différentes approches afin de dégager les potentialités propres à chacune. La catégorisation par les effets permet de présenter et d'illustrer par l'exemple nombre de processus participatifs, d'établir ainsi un éventail empirique et de construire la réflexion sur la pratique de ces approches, en fournissant les bases d'analyse et d'évaluation des potentialités des approches participatives comme outils de gouvernance pour le développement durable.

Par "approches participatives", nous entendons tout arrangement par lequel des acteurs de types différents sont réunis dans le but de contribuer de manière plus ou moins directe et plus ou moins formelle au processus de décision. Nous considérons que des acteurs sont de types différents si, face

¹ Voir l'encadré 1 : "Quelques exemples d'approches participatives".

au problème en jeu, ils ont des représentations du monde différentes, et donc s'ils répondent à des logiques différentes.² Ainsi le concept de participation se rapporte à l'implication dans les processus décisionnels de personnes extérieures au cercle politico-administratif formel.³ Le processus de décision est, quant à lui, entendu au sens large, c'est-à-dire qu'il peut aussi bien comprendre les phases d'identification du problème et de sa mise sur l'agenda, les phases d'élaboration de solutions possibles, la phase de décision proprement dite, que les phases de mise en œuvre, d'évaluation et de révision de la décision. Les approches participatives incluent certains mécanismes participatifs traditionnels de nos démocraties, mais également toutes sortes de processus qui réunissent des acteurs publics, des représentants du monde industriel, commercial et financier, des représentants de la société civile (organisations non gouvernementales, syndicats, scientifiques, associations de consommateurs, etc.) et/ou des citoyens.

En filigrane de la plupart des interprétations du *développement durable*, on trouve des appels à plus de participation dans les processus de décision. La participation des acteurs est avancée comme pouvant répondre aux besoins décisionnels spécifiques qui émergent des caractéristiques des problèmes d'environnement et de développement durable. Ainsi, la complexité, l'incertitude, les grandes échelles spatiale et temporelle, l'interrelation complexe entre des niveaux multiples, le caractère diffus des responsabilités et des impacts, sont autant de caractéristiques qui demandent des processus de prise de décision souples, dynamiques, proactifs, orientés vers le long terme, permettant la gestion de conflits parfois ancrés dans une irréductible pluralité de valeurs, et facilitant l'intégration progressive d'informations de nature très différentes.⁴

Les approches participatives se concrétisent dans divers arrangements, qui sont notamment fonction du *type de problème* auquel on s'adresse et de la *culture* dans laquelle s'inscrit le processus. Les facteurs liés au type de problème à traiter sont nombreux. L'échelle spatiale du problème par exemple : même si la logique participative sous-jacente est la même, le processus différera selon qu'il s'agit d'un problème d'environnement local, comme la pollution émise par un site de production, ou global, comme le changement climatique. De même, l'échelle temporelle influencera le processus, les

² Il apparaît d'emblée que deux acteurs peuvent être de types différents ou de même type selon le problème en cause.

³ Certains utilisent également le terme de "*concertation*" pour désigner les processus que nous abordons ici. "*Participer*" signifie "prendre part à quelque chose", alors que "*se concerter*" signifie "projeter quelque chose en commun". Ainsi le terme "*concertation*" est souvent utilisé en politique pour désigner "le processus par lequel les acteurs s'entendent pour agir de concert", mais il a communément pris aussi le sens de "consultation des intéressés avant toute décision", qui n'a la même signification que si l'on fait l'hypothèse que la décision sera "de concert". La *participation* est donc un concept plus vaste qui englobe celui de *concertation*. Quelle que soit la définition de la concertation retenue (action de concert ou consultation systématique), les approches que nous étudions dans cet article sont participatives, mais toutes ne sont pas concertatives au sens où il n'y a pas toujours d'entente, ou d'action en commun, et où elles peuvent aussi dépasser la consultation, les acteurs pouvant être amenés à aller plus loin que simplement donner leur avis.

⁴ Voir à ce sujet notamment : Faucheux et O'Connor (1999) ; Funtowicz et Ravetz (1993) ; Renn et al. (1995) ; O'Connor et van den Hove (2000) ; van den Hove (1999) ; De Marchi et Ravetz (1999) ; De Marchi et al. (2000).

participations possibles et porteuses d'effets dans l'urgence ne sont pas les mêmes que pour un travail sur le long terme. En ce qui concerne les facteurs culturels, ils doivent être pris en compte lors de l'élaboration pratique d'une approche participative. Ainsi par exemple, la même démarche mènera à des résultats différents selon qu'elle s'inscrit dans la tradition culturelle néerlandaise où une logique de négociation-compromis domine ou dans la tradition française, plus marquée par la logique hiérarchique.

Quant aux *effets* des approches participatives, ils peuvent concerner différentes dimensions du processus et de la prise de décision. Dans la suite de ce chapitre, nous introduisons trois grandes catégories d'effets pour les approches participatives (voir *Tableau 1*). Tout d'abord, les effets **substantifs**, ceux-ci concernent directement le résultat de la prise de décision, ils influencent la qualité de la décision. Les effets **procéduraux** concernent directement la procédure décisionnelle, parfois même indépendamment de l'incidence sur le résultat, on s'intéresse ici au processus pour lui-même. La troisième catégorie d'effets –que l'on peut qualifier de "deuxième niveau"– réunit ceux qui ne concernent plus directement le problème environnemental traité par le processus décisionnel mais se rapportent au contexte social dans lequel s'inscrit le processus décisionnel : ce sont les effets **contextuels**. Parmi ceux-ci, certains se rapportent aux systèmes d'information dans lesquels s'inscrit le processus, alors que d'autres induisent une modification du contexte social de la décision. La distinction proposée ici est bien entendu artificielle et essentiellement heuristique. Des interrelations fortes existent entre ces différentes dimensions et tout processus réel a plusieurs effets qui s'influencent mutuellement et ont des caractères mixtes, à la fois substantifs, procéduraux et contextuels.

Tableau 1 : Différents effets potentiels des processus participatifs

Catégorie	Effets
EFFETS SUBSTANTIFS	Meilleure pertinence des choix du point de vue environnemental
	Meilleure pertinence des choix du point de vue des coûts économiques
	Meilleure pertinence des choix du point de vue technique
	Choix socialement acceptables
EFFETS PROCEDURAUX	Amélioration de la qualité de la base informationnelle des processus de prise de décision
	Utilisation plus efficace de l'information
	Construction du domaine de choix possibles pour la décision : processus ouvert
	Mise en place de processus dynamiques
	Meilleure gestion des conflits entre acteurs
	Augmentation de la légitimité du processus décisionnel
	Amélioration de l'efficacité du processus en termes de durée et de coûts
	Augmentation du pouvoir d'influence de certains acteurs représentant des intérêts peu organisés
EFFETS CONTEXTUELS	Information et éducation du public ou des <i>stakeholders</i>
	Amélioration de la capacité stratégique des décideurs
	Changements de perception et de conceptualisation du contexte social
	Modification des rapports de force et des conflits traditionnels
	Renforcement des pratiques démocratiques et de l'implication des citoyens dans la vie publique
	Augmentation de la confiance des acteurs dans les institutions

Encadré 1: Quelques exemples d'approches à caractère participatif

Les accords volontaires : Engagements pris par des entreprises ou des groupes d'entreprises, suite à des négociations avec les autorités publiques et éventuellement d'autres acteurs.

Les ateliers multi-acteurs : Ateliers qui rassemblent un petit groupe de *stakeholders*⁵, souvent avec des décideurs et/ou des experts dans le but de délibérer en profondeur sur une question précise de politique. Ils visent à obtenir l'input d'acteurs-clés et des éléments d'expertise scientifique. Ils permettent souvent de faire émerger des manières originales de poser le problème et des solutions potentielles.

Les audiences publiques : Procédures réglementaires qui prévoient des lieux où les citoyens et les *stakeholders* pourront questionner les autorités politico-administratives sur des questions concernant des réglementations en cours d'élaboration.

Les conférences de consensus: Processus participatifs relativement larges, qui réunissent des profanes et des experts autour de questions de société assez fondamentales. Ces conférences débouchent le plus souvent sur des recommandations et un rapport écrits à l'attention des décideurs publics.

Les dialogues de politique : Ateliers réunissant un groupe de *stakeholders* (décideurs politiques et administratifs, industriels, financiers, ONGs, etc.) dans le but de créer ou de faciliter le dialogue entre ces acteurs autour d'un problème. L'emphase est mise sur l'identification de solutions par un dialogue informel mais structuré entre des acteurs-clés, éventuellement en vue de formuler des options ou des recommandations qui soient les plus utiles possibles pour les participants au processus politique.

Les exercices de simulation de politiques : Ces ateliers réunissent des acteurs différents dans le but de tester les options institutionnelles et politiques en réponse à un problème donné. L'idée est d'évaluer les actions et réactions possibles de divers acteurs face à tel ou tel choix. La méthode consiste à imaginer le rôle et les marges de manœuvre de chaque type d'acteur pour atteindre un scénario donné à un certain horizon et d'identifier les conditions critiques pour la réalisation de ce scénario.

Les 'focus groups' : De petits groupes de citoyens sont réunis autour d'un "facilitateur" pour débattre et s'exprimer sur un problème précis. Différentes méthodes peuvent être utilisées pour focaliser les discussions, en particulier des supports documentaires (écrits ou images), des jeux de rôles, des techniques de libre association, des scénarios (réels ou prospectifs), ou encore des programmes informatiques interactifs. Les 'focus groups' sont utilisés pour structurer l'interface entre sciences et citoyens, pour la résolution de conflits et pour la participation du public aux processus de décision.

Les forums de réflexion : Ce sont des groupes de réflexion multi-acteurs, par exemples organisés sous l'égide de "think tanks", souvent assez éloignés du processus politique immédiat. Ils se penchent sur des grandes questions de société. L'objectif est de permettre aux participants de prendre suffisamment de recul pour privilégier une vision transversale et de long terme.

La gestion concertée : C'est une forme de gestion participative souvent organisée autour d'un objet environnemental local ou d'une zone spécifique (une rivière, un bassin versant, une forêt, ...), pour lequel est recherché un partenariat entre différents *stakeholders*. Ceux-ci se retrouvent au sein d'un comité qui constitue l'organe décisionnel au moyen duquel les parties élaborent, négocient et adoptent un accord volontaire contenant des mesures spécifiques de gestion.

⁵ Nous utilisons ce terme anglais pour désigner les différents acteurs ayant un intérêt dans le problème en question, ou pour lesquels ce dernier représente un enjeu. Nous utilisons souvent le terme "acteurs" dans le même sens. Par contraste, nous utilisons les termes "public" et "citoyens" pour désigner les membres de la société au sens large, qu'ils aient ou non un intérêt ou un enjeu direct dans le problème.

Encadré 1 (suite) : Quelques exemples d'approches à caractère participatif

Les groupes consultatifs : Ces forums rassemblent périodiquement des *stakeholders* de la société civile (ONGs, syndicats, associations de consommateurs, etc.), des représentants du secteur privé et des autorités publiques. Leur rôle est de fournir des recommandations de politiques sur différentes questions. Ces recommandations n'ont pas de force contraignante. Un effet secondaire recherché dans le processus est l'amélioration du dialogue entre les différents types d'acteurs.

Les interfaces experts/décideurs : Ce sont des ateliers qui réunissent des experts et des décideurs permettant d'intégrer différentes formes d'expertise, parfois contradictoires. L'objectif est d'organiser pour les décideurs un accès direct, dynamique, et en temps réel à l'expertise disponible. Le processus permet par ailleurs aux experts de confronter leurs points de vue non seulement entre eux, mais aussi avec les aspects socio-politiques pratiques du problème.

Les interviews délibératives : Ce sont des interviews ouvertes et approfondies avec des citoyens, dans lesquelles un dialogue peut s'installer entre le questionneur et le questionné pour prendre une forme discursive.

Les jurys de citoyens : Dans ces processus, un petit groupe représentant le public se réunit, souvent durant plusieurs sessions successives pour délibérer sur un problème donné. Des témoignages et des jugements d'experts peuvent être présentés au groupe. Ces débats doivent déboucher sur des recommandations écrites qui seront utilisées pour informer le processus politique. Cette procédure est souvent utilisée dans le but d'élargir le champ de considération pertinentes pour la formulation et l'évaluation de politiques.

La médiation : Il s'agit d'une technique qui rassemble des *stakeholders* en conflit sur une question donnée autour d'une tierce partie neutre qui fera office de médiateur dans la recherche d'une solution négociée du conflit.

Les négociations internationales : Les négociations internationales d'environnement ont aujourd'hui acquis une dimension fortement participative de par les multiples formes d'intégration des acteurs non gouvernementaux qu'elles intègrent.

La négociation réglementaire : C'est un processus de type discursif (surtout utilisé outre-Atlantique) dans lequel une agence réglementaire (l'EPA⁶ américain par exemple) organise une concertation entre différents *stakeholders* qui négocient un projet de réglementation. La procédure est publique et le projet de réglementation est soumis à une consultation publique avant adoption formelle par l'agence.

Les panels de citoyens : Ils rassemblent de petits groupes de citoyens qui, par des discussions animées par un "facilitateur" extérieur, vont produire des opinions "représentatives" des points de vues des divers acteurs, qui seront ensuite utilisées comme input pour le processus décisionnel. Ces panels sont souvent mis en place au niveau local mais peuvent également servir dans le cas de problèmes plus transversaux.

La prospective concertative : Ce sont des exercices de prospective qui quittent le cercle restreint de l'expertise pour intégrer les différents acteurs de la société, de manière continue et interactive. L'objectif est d'aborder des situations d'incertitude irréductible dans une démarche qui reste cependant prospective même si ce ne sont plus les futurs possibles que l'on tente de dégager mais bien les futurs souhaitables.

Les sélections de sites participatives : Approches participatives mises en place au niveau local dans le cadre de procédures de sélection de sites pour installations dangereuses. Elles articulent souvent des campagnes d'information, l'établissement d'un comité multi-acteurs local, des processus d'expertise classique, et des référendums. Le comité peut parfois voir son rôle prolongé au delà de la décision, dans le cadre du contrôle de l'installation.

⁶ L'Environmental Protection Agency est l'agence fédérale américaine chargée des questions d'environnement.

2. Effets substantifs des approches participatives

Les approches participatives peuvent vraisemblablement avoir des effets sur la qualité des résultats de la décision. Ce sont généralement ces effets substantifs qui sont recherchés de prime abord lors de la mise en place de telles approches. Ces effets sont les plus discutés, dans la mesure où un processus décisionnel sera d'abord jugé par ses "résultats" en termes de traitement du problème. La qualité substantive peut cependant être évaluée selon plusieurs critères. Ainsi, une approche décisionnelle participative peut améliorer la qualité substantive des décisions en permettant des choix plus avantageux du point de vue environnemental et du point de vue économique, qui soient techniquement plus judicieux et socialement plus acceptables que les choix qui émergeraient de processus décisionnels non-participatifs, de type bureaucratique *top-down* par exemple. Les trois premiers critères sont intimement liés. Par exemple un choix techniquement judicieux l'est dans un certain contexte économique.⁷

2.1. Des choix du point de vue environnemental

On peut avoir recours à des démarches participatives pour tenter d'améliorer la qualité environnementale de la décision. La participation d'acteurs différents peut permettre de sortir du cercle restreint de l'expertise et d'intégrer de ce fait au processus une expertise alternative, qui prenne en compte des dimensions parfois négligées par l'expertise traditionnelle et qui mette en lumière d'éventuels effets pervers du point de vue environnemental. (Funtowicz et Ravetz 1993, Callon 1998) La participation peut aider à dépasser les cadres d'analyse habituels, et en particulier à prendre en considération le long terme pour lequel le processus politique traditionnel est mal armé. Elle peut aussi favoriser une approche transversale, c'est-à-dire qui intègre à la réflexion tous les champs de politique concernés dans une perspective de développement durable.⁸

Dans le cas des **négociations sur le changement climatique** par exemple, les ONGs d'environnement par leur implication active dans le processus de négociation s'assurent que des questions cruciales ne seront pas ignorées. Durant la conférence de Kyoto notamment, elles ont systématiquement dénoncé tous les "échappatoires"⁹ par lesquels les pays industrialisés pourraient échapper aux engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre qu'ils prenaient. Cette dénonciation, construite sur une

⁷ C'est précisément la teneur du concept de "best available technology at not excessive economic costs" (BATNEEC) selon lequel la meilleure technologie disponible est imposée/choisie étant donné une contrainte économique donnée.

⁸ On voit bien ici le caractère imbriqué des effets substantifs et procéduraux car on peut interpréter l'ouverture de l'expertise en termes de connaissance substantive – visant la détection de signaux faibles par exemple, voir (Faucheux 1999) – ou en termes de changement de procédure – par exemple dans une épistémologie de la complexité, voir (O'Connor, 1999).

⁹ En anglais : *loopholes*.

argumentation scientifique solide, s'accompagnait de propositions pratiques pour éviter les échappatoires. Il est certain que sans cette participation effective des ONGs à la définition de l'agenda, le protocole de Kyoto serait plus faible du point de vue environnemental qu'il ne l'est aujourd'hui.¹⁰

Les **forums de réflexion** sont des forums multi-acteurs dont l'un des objectifs essentiels est précisément d'aborder les questions du long terme et de la transversalité des politiques qui sont peu abordées par les processus décisionnels classiques. Un exemple est le "*Aspen Series on the Environment in the 21st Century*" organisé aux Etats-Unis par le Aspen Institute. Cet institut s'est donné pour mission l'amélioration de la qualité du '*leadership*' par l'établissement de dialogues et de réflexions sur les valeurs et idées qui permettront de répondre aux enjeux auxquels nos sociétés, les organisations et les individus ont à faire face. L'outil essentiel de ce forum est l'organisation de petits groupes de réflexion favorisant l'échange franc entre de multiples acteurs. Dans la série d'ateliers sur l'environnement au 21^{ème} siècle, le processus participatif et la nature consultative de l'exercice ont permis aux participants de prendre le recul nécessaire pour aborder des questions de fond, transversales et de long-terme. (Aspen Institute, 1996)

Cette approche ouverte sur le long terme et résolument transversale se retrouve également dans la **prospective participative** prônée en France dans un Avis du Conseil Economique et Social. Selon cette approche, "*il s'agit de faire évoluer les termes mêmes dans lesquels les questions sont débattues et d'élaborer en commun des diagnostics, de manière, ensuite, à imaginer des avenir - non pas les seuls avenir possibles selon la projection des tendances à l'œuvre, mais des avenir souhaitables et auxquels adhèrent le plus largement les acteurs concernés par la décision. Ce qui suppose une prospective exercée de manière continue et interactive, intervenant comme apport de connaissances, gestionnaire d'incertitudes et stimulant d'un processus d'intelligence collective, à tous les stades du processus : conception, débat, appropriation, choix, mise en œuvre, ajustement, évaluation...*" (Bailly, 1998 : 15).

2.2. Des choix pertinents du point de vue des coûts économiques

La démarche participative peut avoir pour effet d'aboutir à des choix qui seront économiquement plus pertinents, c'est-à-dire des choix qui, pour des résultats environnementaux identiques, imposent à ceux qui les mettront en œuvre (et à la collectivité) des coûts économiques moindres. C'est un objectif fréquemment poursuivi par les **accords volontaires**, engagements pris par des entreprises ou des groupes d'entreprises, souvent suite à des négociations avec les autorités publiques et éventuellement d'autres acteurs. L'idée centrale des accords volontaires est que, par rapport à un processus législatif

¹⁰ Voir à ce sujet par exemple : (Greenpeace, 1997), (Greenpeace, 1998), (Lanchberry, 1997) ou encore le quotidien édité par les ONGs d'environnement durant les négociations "ECO", archivé sur Internet à l'adresse : <http://www.igc.org/climate.Eco.html> et (Yamin 1998) pour une analyse générale du protocole de Kyoto.

traditionnel, ils laissent plus de liberté aux industriels en ce qui concerne les moyens de parvenir à des objectifs environnementaux fixés. Les industriels peuvent ainsi choisir les solutions qui offrent dans leur cas particulier le meilleur rapport coût-efficacité, et éventuellement adapter ces solutions au gré de l'évolution de leur activité et de la technologie (Commission Européenne 1996) (Commission Européenne 1997) (Glasbergen 1998).

Signalons par ailleurs que c'est également un objectif d'efficacité économique qui est poursuivi par les recours aux **mécanismes de marché** en matière de politique environnementale. Ainsi par exemple, la mise en place de marchés de droits d'émissions tels que pour le SO₂ aux Etats-Unis ou les "instruments de flexibilité" définis par le protocole de Kyoto sur le changement climatique se fait au nom d'un objectif d'efficacité économique.¹¹ Certains mécanismes de ce type ont une dimension participative lorsqu'ils font intervenir des acteurs autres que les décideurs politiques, en particulier les industriels, mais également des acteurs institutionnels ou de la société civile qui peuvent réguler ou opérer sur le marché. Le cas du Mécanisme de Développement Propre (MDP) fournit une illustration de la possible ouverture participative de mécanismes de marché. Ce mécanisme, introduit par le protocole de Kyoto, s'appuiera sur la réalisation de projets participant de la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les pays en voie de développement. Son objectif est double : d'une part aider les pays en voie de développement à parvenir à un développement durable, et d'autre part permettre aux pays développés ayant des engagements de réduction d'émissions de gaz à effet de serre d'obtenir des réductions d'émissions certifiées en échange de leur investissement dans les dits projets.¹² Les modalités d'application du MDP sont en cours de négociation au niveau international. Certains auteurs proposent des règles d'application qui prévoient explicitement la participation des *stakeholders* dans les différentes étapes du processus (sélection des projets éligibles, évaluation des réductions effectivement réalisées, certification, etc.) (Haïtes & Yamin, 2000).

2.3. Des choix techniquement réalisables

La participation de différents acteurs au processus décisionnel peut également améliorer la qualité des choix qui en résultent du point de vue technologique. En effet, par rapport à un processus traditionnel de type '*top-down*', l'approche participative permet plus de flexibilité et d'innovation dans la façon dont est appréhendée la technologie. Par des processus ouverts, où peuvent s'exprimer les acteurs qui sont au fait des développements technologiques (notamment les industriels), on pourra d'une part éviter des décisions trop rigides qui gèlent le cadre technologique dans certaines voies privilégiées et

¹¹ Pour une présentation des mécanismes de marché (i) dans le régime du changement climatique voir par exemple (Grubb 1999) ; (ii) dans le régime du contrôle du dioxyde de soufre aux Etats-Unis voir par exemple (Tietenberg 1998).

¹² Voir article 12 du Protocole de Kyoto à la Convention sur les Changements Climatiques, disponible sur <http://www.unfccc.de>.

d'autre part intégrer l'évolution technologique en temps réel dans le processus de prise de décision. Ce type d'effet est par exemple recherché dans le cas des **accords volontaires**.

Les nouvelles démarches de **prospectives technologique et environnementale concertatives** telles que celles sont développées notamment aux Pays-Bas constituent un autre exemple dans lequel la participation des acteurs vise explicitement à améliorer la qualité des choix du point de vue technologique. Dans ces exercices, *"la spécificité des processus concertatifs est de mettre en œuvre les mécanismes de dialogue dans la recherche collective pour des futurs originaux (parfois inattendus) et pour définir, soit le domaine des choix acceptables, soit (lorsque cela est possible) les choix faisant l'objet d'un consensus fondé sur le respect des divergences de critères et de besoin de coexistence."* (Faucheux 1999, p. 46)

2.4. Des choix socialement acceptables

L'acceptabilité sociale du résultat d'un processus décisionnel est intimement liée à la perception de la validité et de l'équité du processus, autrement dit à sa légitimité aux yeux des différents acteurs. La légitimité est un caractère procédural. C'est par l'accroissement de la légitimité du processus que l'on peut améliorer l'acceptabilité sociale des choix qui en résultent. De plus, on peut supposer que la participation, en favorisant d'une part l'élargissement et la précision du domaine de choix (voir ci-dessous) et d'autre part l'appropriation de la décision par les divers acteurs qui participent au processus, permet d'aboutir à des choix socialement plus acceptables. La qualité d'information des acteurs que permettent en principe les approches participatives joue également un rôle essentiel : un choix est d'autant plus acceptable qu'il est explicite, argumenté et compris, et que les acteurs qui seront influencés par les conséquences du choix ont le pouvoir de questionner ce choix et de l'améliorer.

Cette acceptabilité sociale ne doit pas être sous-estimée. Souvent par le passé, des choix technologiques ayant un impact négatif (effectif ou potentiel) sur l'environnement se sont avérés inappropriés, non pas en termes de leur pure performance technique mais plutôt en termes de leur acceptabilité sociale. Une telle situation peut se déclarer indépendamment de la réalité de la menace écologique ou sanitaire que représentent ces technologies, lorsque le processus de choix manque de légitimité sociale en raison d'une insuffisance du dialogue social en amont du processus décisionnel. Le débat qui se développe autour des organismes génétiquement modifiés est un exemple d'une telle insuffisance. (Marris 2000)

Finalement, l'acceptabilité du choix peut aider à lui garantir une plus grande durabilité politique et sociale. Sa remise en cause lors des phases d'alternance politiques et sa contestation systématique par le corps social apparaissent comme moins probables.

3. Effets procéduraux des approches participatives

Outre leurs effets substantifs, les approches participatives utilisées dans le domaine environnemental ont aussi des effets sur les processus de prise de décision eux-mêmes. Ce sont notamment : l'amélioration de la qualité de la base informationnelle des processus, une utilisation plus efficace de l'information, une construction ouverte du domaine de choix, la mise en place de processus dynamiques, une meilleure gestion des conflits entre acteurs, un accroissement de la légitimité du processus, une amélioration du processus en termes de coûts et de durée, et finalement, la possibilité pour des intérêts traditionnellement peu organisés d'augmenter leur pouvoir d'influence.

3.1. Amélioration de la qualité de la base informationnelle des processus de décision

Un effet procédural potentiel de la participation est l'amélioration de la qualité de l'information dont disposent les décideurs, notamment en ce qui concerne les préférences, les valeurs et les connaissances spécifiques des différents acteurs. Puisqu'il n'est pas possible de définir a priori et de façon univoque quelles sont les sources d'information environnementale qui s'avéreront les plus pertinentes et utiles, il s'agit de s'assurer de la qualité de la procédure d'obtention d'information. C'est elle qui garantira la qualité de l'information. *"Seule une définition procédurale de la qualité de l'information est possible"*(Gundersen 1995:204). L'information obtenue doit permettre d'améliorer la compréhension du problème et de préciser le domaine de choix pour les décisions. Une telle démarche relève de la reconnaissance de l'existence de types de savoir différents. Elle répond à la prise de conscience du fait que le savoir scientifique n'est qu'un regard sur le monde parmi d'autres et ne saurait à lui seul suffire comme base informationnelle pour des décisions concernant des problèmes où les dimensions de complexité, d'incertitude et d'indétermination dominent (Funtowicz et Ravetz, 1993). Quant à la connaissance scientifique elle-même, elle est aussi plurielle. Les informations scientifiques disponibles pour la prise de décision sont de nature différente et parfois incompatibles entre elles. Cette pluralité, voire ces contradictions, ne peuvent être occultées aux décideurs : les incertitudes, les hypothèses sous-jacentes aux modèles scientifiques utilisés, les divergences de vues entre experts doivent être clairement explicitées et argumentées. Enfin, l'information concernant les réponses possibles du public et des autres acteurs face à une décision environnementale constitue également un type d'information utile au processus décisionnel en ce sens qu'elle aide à évaluer l'acceptabilité sociale de la décision.

Les moyens désormais classiques pour améliorer la base informationnelle des processus de décision sont le **sondage** ou **l'enquête quantitative**.¹³ Ainsi par exemple le "International Business Environmental Barometer", enquête quantitative auprès des entreprises qui vise à obtenir des informations concernant le statut du management environnemental des entreprises dans plusieurs pays (Belz et al. 1997). Mais la dimension participative de ces techniques est faible puisque les différents acteurs ne sont pas réunis pour participer au processus de prise de décision. Des efforts peuvent être faits pour pallier à ce déficit de participation. Ainsi par exemple, dans une étude sur les stratégies des firmes françaises et belges face au changement climatique, une enquête quantitative est doublée d'**entretiens qualitatifs** dans lesquels l'acteur voit sa possibilité de participation accrue puisqu'il peut interagir directement avec celui ou celle qui pose les questions et susciter un flux bidirectionnel d'information. Mais surtout le processus intègre une série d'**ateliers multi-acteurs** dans lesquels les participants peuvent débattre sur les questions abordées et compléter ainsi par un processus participatif l'information obtenue dans l'enquête¹⁴.

Une autre technique de plus en plus utilisée pour les questions de développement durable, de risque et d'environnement est celle des '**focus groups**' et autres **groupes de discussion** dans lesquels des petits groupes de citoyens sont réunis pour débattre et s'exprimer sur un problème précis. L'objet de ce genre de démarche est d'élucider les attitudes et les priorités du public concernant une question et les décisions qui pourraient être prises et, sur cette base, de mettre en place des processus décisionnels qui tiendraient mieux compte des priorités et des inquiétudes légitimes du public (Stewart et al. 1990) (Barbour et al., 1999) (Grove-White et al., 1997). Ces processus ont un contenu participatif plus élevé que les sondages puisque c'est par la réunion et le débat entre citoyens que se construit l'apport informationnel. Chaque individu est considéré comme un acteur différent, et c'est par la discussion entre ces acteurs individuels que se construit un contenu informationnel pertinent.

Des **ateliers participatifs multi-acteurs** peuvent également avoir pour effet l'amélioration de la base informationnelle de la prise de décision. Par exemple, la Commission Européenne organisa après l'adoption du Protocole de Kyoto sur le changement climatique, un atelier qui réunissait d'une part une vingtaine de *stakeholders* européens provenant du monde des affaires et de l'industrie, des organisations non gouvernementales d'environnement, des organisations syndicales et des autorités locales, et d'autre part des membres des différentes Directions Générales de la Commission Européenne impliquées dans l'élaboration des politiques de changement climatique. Le but de l'atelier était "*d'explorer les bases pour la construction d'un partenariat social entre les stakeholders non-*

¹³ Voir Milbrath (1981) sur l'utilisation des enquêtes quantitatives comme mécanisme de participation.

¹⁴ Etude réalisée par le C3ED pour le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement français en 1998-2000. Des premiers résultats de ce projets sont présentés dans (Haake et van den Hove, 1999).

gouvernementaux d'une part et la Commission d'autre part, pour la création et la mise en œuvre d'une politique européenne de changement climatique" (O'Connor et al. 1998b).

3.2. Utilisation plus efficace de l'information

Partant de la reconnaissance du fait qu'il existe différents types d'information pertinents pour traiter d'un problème donné, il s'agit non seulement comme nous l'avons vu ci-dessus d'améliorer la qualité de la base informationnelle du processus de décision, mais aussi d'améliorer l'usage qui peut être fait de ces informations. Des approches participatives peuvent permettre une meilleure coordination de l'information provenant de différentes sources. Par le dialogue direct entre les différents acteurs et les décideurs, on peut assurer l'organisation de l'information sous une forme pertinente pour la question posée ainsi qu'une mise à disposition en temps réel de l'information. Ainsi par exemple, pour sa préparation aux négociations de Kyoto sur le changement climatique, la Commission Européenne organisa en 1997 une série d'**interfaces recherche/décideurs** dont le but était de fournir en temps réel à l'équipe de négociateurs de la Commission une forme d'accès direct et dynamique aux analyses socio-économiques du problème et des politiques et mesures de lutte contre le changement climatique. Ces ateliers visaient l'intégration de différentes formes d'expertise, parfois contradictoires, en mettant l'accent sur la robustesse scientifique de l'information et sur la transparence des hypothèses, des jugements et des critères d'évaluation utilisés (O'Connor et al., 1998a) (van den Hove, 1998).

3.3. Construction du domaine de choix possible pour la décision par un processus ouvert

Les problèmes d'environnement et de développement durable peuvent être définis par différents acteurs de façons différentes, parfois incompatibles entre elles. Cette multiplicité de points de vues valides et irréductibles les uns aux autres correspond à l'existence d'une irréductible pluralité de représentations du monde et de systèmes de valeurs. Il en découle que le domaine de choix est un construit social qui n'est pas déterminé de manière univoque par le simple énoncé du problème.¹⁵ De ce fait, sa définition peut bénéficier d'une approche participative dans laquelle les représentations des différents acteurs sont confrontées en vue de faire émerger une palette de choix à la fois plus large et plus pertinente. Ainsi, la participation des différents acteurs et/ou du public au processus décisionnel peut permettre l'identification de nouvelles options pour répondre à un problème.

¹⁵ Dans les termes de Favereau (1989), cité par De Munck et Lenoble (1996) : "*On ne peut plus se contenter de raisonner sur des alternatives pré-structurées. L'exigence de rationalité ne peut se ramener à un calcul de choix ; elle doit, par un nouveau mouvement réflexif, problématiser son 'domaine de choix'.*"

Les **jurys de citoyens** (*citizens' juries* ou *citizen review panels* en anglais) constituent un exemple d'approche participative dont l'un des objectifs est l'élargissement ou la précision du domaine de choix. Dans ces jurys, un petit groupe (12 à 25 personnes) représentant le grand public est réuni, souvent durant plusieurs sessions successives, pour délibérer sur un problème particulier. Cette délibération se fait notamment sur base de témoignages présentés au groupe et de questionnement d'experts. Les résultats de ces délibérations (souvent des recommandations écrites) sont utilisés pour informer le processus de prise de décision, notamment relativement en amont du processus, avant que le domaine de choix ne soit irrémédiablement arrêté par les experts et les autorités publiques (Holland et al. 1996 ; O'Connor 1998 ; Crosby 1995 ; Armour 1995). En France par exemple, une approche similaire mais plus large – une "**Conférence des citoyens**" – fut utilisée pour "catalyser le débat" sur l'utilisation des organismes génétiquement modifiés dans l'agriculture et dans l'alimentation. Son résultat fut une "déclaration citoyenne" qui comprend une série d'avis et de recommandations. Parmi ceux-ci, certains points apparaissent comme originaux par rapport aux débats antérieurs, en particulier la question responsabilité en cas de problème (Joly et al., 1999). Ainsi, la définition du domaine de choix se trouve élargie par le biais du processus participatif.

3.4. Mise en place de processus dynamiques

Les incertitudes irréductibles et la complexité intrinsèque des questions d'environnement et de développement durable imposent par ailleurs la mise en place de processus décisionnels dynamiques, permettant l'adaptation et la révision des décisions dans le temps (van den Hove 1999, De Marchi 1995). La participation des acteurs tout au long du processus de prise de décision peut aider à rendre les processus décisionnels plus dynamiques.

Ce type d'objectif est de plus en plus souvent poursuivi dans les **négociations internationales sur les questions environnementales** dans lesquelles la participation des acteurs s'est fortement développée. On a pu en effet observer que ces questions ont profondément transformé les relations internationales. Elles sont à l'origine de l'apparition de niveaux sans précédent d'ouverture, de participation, de complexité et d'innovation procédurale et institutionnelle (von Moltke 1998: 387). La participation constante des acteurs au processus de négociation lui confère un caractère dynamique et permanent qu'il ne pourrait avoir si le processus décisionnel restait confiné aux acteurs gouvernementaux traditionnels. Dans le cas du changement climatique par exemple, la participation d'acteurs non-gouvernementaux a, dès l'apparition du problème, constitué un levier majeur de dynamisme pour la coordination internationale (Mintzer et al. 1994) (O'Riordan et al. 1996). Les principaux acteurs non-gouvernementaux qui participent en continu aux négociations sont les scientifiques, organisés notamment au sein du Groupe Intergouvernemental d'Experts sur le Climat (GIEC, *IPCC* en anglais), les grandes institutions internationales (WMO, AIE, OCDE, ...), les acteurs de la société civile, en

particulier les ONGs environnementales, et le secteur industriel et commercial. Etant donné la complexité du problème du changement climatique, l'ampleur des risques et les enjeux socio-économiques des politiques de lutte, la question du changement climatique est traitée depuis le début des années 1990 par une négociation permanente entre États. Les acteurs non-gouvernementaux participent à la négociation à divers niveaux et de différentes manières, plus ou moins formelles. Ainsi, ces acteurs sont officiellement admis aux sessions de négociation comme observateurs, et ont l'occasion d'intervenir formellement devant les négociateurs. Ils ont, au fil des années, développé toutes sortes de canaux de participation parallèles, moins formels, tels par exemple les contacts directs entre acteurs et négociateurs, la participation en marge des négociations à des consultations organisées par les gouvernements et à des ateliers techniques, l'organisation de forums de réflexion multi-acteurs, l'élaboration de propositions précises concernant tel ou tel point de politique ou de mise en œuvre, l'analyse critique des textes en cours de négociation, la rédaction de propositions de textes alternatifs, la mise en place d'initiatives volontaires de réduction d'émissions de gaz à effets de serre, l'information permanente des médias, du grand public et des négociateurs eux-mêmes, etc. Tous ces efforts assurent le renouvellement permanent de la dynamique du processus de prise de décision et le maintien pour la question du changement climatique d'un haut niveau de priorité sur l'agenda international.

3.5. Meilleure gestion des conflits entre acteurs

Les problèmes d'environnement et de développement durable sont souvent caractérisés par l'existence de conflits multiples. Ces conflits recouvrent des divergences sur les principes éthiques et déontologiques (voir Funtowicz et Ravetz 1993). Mais ces conflits peuvent aussi être des conflits de pouvoir et d'intérêts (O'Neill 1997). Ainsi coexistent en interrelation des conflits d'intérêts entre acteurs, des conflits entre les intérêts multiples d'un même acteur, des conflits entre différents problèmes d'environnement ou encore entre problèmes d'environnement et autres problèmes de société (van den Hove 1999). Dans ce contexte, la décision politique ne peut se concevoir comme une optimisation de type Pareto (dans laquelle certaines parties verraient leur situation s'améliorer alors que la situation des autres ne serait pas dégradée) : des violations ou des compromis sont inévitables (O'Connor 1999). La participation des acteurs au processus décisionnel peut permettre une meilleure gestion des conflits en favorisant la coopération plutôt que l'affrontement. L'hypothèse sous-jacente est que la coopération, par le biais de la communication inter-subjective, peut mener à la construction de solutions nouvelles, plus satisfaisantes pour les différents acteurs. Ainsi, "les participants peuvent aboutir à des alternatives de compromis ou de coopération réalisables plutôt qu'à de la confrontation intransigeante" (ibid., p. 25).

Les arrangements qui permettent la participation des acteurs très tôt dans le processus décisionnel sont particulièrement intéressants en termes de gestion des contradictions et des conflits. En effet, la

participation des acteurs à un stade tardif du processus décisionnel peut engendrer chez ceux-ci de la méfiance vis-à-vis du processus et des décideurs et les inciter à adopter une stratégie défensive. Alors qu'une participation précoce pourra susciter une attitude plus ouverte et donc réduire en partie certains conflits. On peut également espérer qu'elle engendrera des comportements plus proactifs potentiellement moins porteurs de conflits et de blocages.

Pour permettre une meilleure gestion des conflits, l'approche participative doit occasionner l'adoption d'un langage commun pour aborder le problème. Ceci constitue une condition nécessaire en l'absence de laquelle il ne peut exister de processus de type discursif. D'autre part, une gestion participative des conflits ne pourra avoir lieu que s'il y a consensus sur l'existence du problème et, dans une certaine mesure, sur la légitimité des différents participants en tant que parties prenantes. Ceci ne signifie pas cependant qu'un consensus doive exister en ce qui concerne la nature du problème (Dryzek, 1990, p. 99). Finalement, la coopération ne sera possible que si un dialogue constructif s'instaure entre les parties. Ceci suppose qu'elles fassent preuve d'une certaine ouverture par rapport au processus et qu'elles adoptent – avec un minimum de bonne volonté – une attitude tolérante et courtoise.¹⁶ Elles doivent aussi être disposées à écouter et à prendre en considération sur base de leurs mérites propres les arguments des autres (Fishkin 1991, p. 37). C'est seulement de cette manière que les débats pourront porter "non pas sur la métaphysique ou sur la personnalité des interlocuteurs mais sur la stratégie et la tactique – c'est-à-dire sur les priorités relatives et sur la manière de les traiter" (Gundersen 1995, p. 183).

Les **groupes consultatifs** qui réunissent différents *stakeholders* et dont le rôle est de faire des recommandations de politique constituent des exemples dans lesquels l'approche participative a ouvert de nouvelles formes de gestion des conflits entre acteurs. Ce fut le cas par exemple, pour la Commission Présidentielle sur le Développement Durable aux Etats-Unis, groupe consultatif créé par le Président Clinton en 1993, et dont la mission consistait à faire des recommandations de politique et de stratégie pour le développement durable. Cette commission réunissait des ministres fédéraux, des présidents de grands groupes industriels, des dirigeants d'organisations non-gouvernementales d'environnement et d'organisations de défense des droits civils et des représentants des autorités locales (Etats). Les membres de la Commission ont d'emblée montré une forte volonté de rompre avec l'attitude de conflit qui prévalait traditionnellement entre les groupes représentés. Par le dialogue direct entre des acteurs qui avaient plutôt l'habitude de se parler par avocats (ou par lobbyistes) interposés, les participants ont découvert (parfois avec surprise) qu'ils pouvaient avoir des buts communs avec leurs opposants, même si les moyens prônés pour arriver à ces buts pouvaient différer. La possibilité de sortir d'une situation où chacun soupçonne chacun fut vite perçue par les participants comme une

¹⁶Voir O'Connor (1999), qui construit une éthique de la coexistence sur la tolérance et l'hospitalité.

opportunité de construire des solutions plus efficaces en matière d'environnement et de développement durable (van den Hove et al. 1994) (PCSD 1996).

La **gestion environnementale concertée** constitue un autre exemple d'approche participative dont l'un des objectifs clés est une gestion plus constructive des conflits. C'est une forme de gestion participative souvent organisée autour d'un objet environnemental ou d'une zone spécifique (une rivière, un bassin versant, une forêt, ...), pour lequel est recherché un partenariat entre différents *stakeholders*. Ceux-ci se retrouvent au sein d'un comité qui constitue l'organe décisionnel au moyen duquel les parties élaborent, négocient et adoptent un accord volontaire contenant des mesures spécifiques de gestion. Cet accord n'a pas le statut juridique d'une réglementation et dépend uniquement de l'engagement des partenaires impliqués, même si la démarche peut mener certains des partenaires, par exemple les autorités locales, à prendre des dispositions réglementaires. L'intégration des acteurs se fait essentiellement par la discussion et la négociation. Comme l'indique Mormont (1996), un tel processus permet de dépasser les conflits traditionnels en explicitant un consensus sur les objectifs et en s'accordant sur la manière de gérer les différends. Cet auteur décrit le cas de la gestion concertée de la Haute Meuse en Belgique, qui déboucha sur un "contrat de rivière". En France, un exemple fut l'élaboration de la charte EPIDOR pour le bassin de la Dordogne (Pustelnik et al. 1993).

3.6. Accroissement de la légitimité du processus décisionnel

Un déficit de légitimité procédurale a souvent été invoqué par les critiques des approches décisionnelles traditionnelles de type '*top-down*' qui fonctionnent en vase clos entre autorités publiques et experts. La mise en place de procédures plus participatives peut aider à pallier à ce déficit. Par '*légitimité*', nous entendons ici la validité d'une norme, par opposition au concept de '*vérité*' qui définit la validité formelle d'une proposition dans un système de normes. A la suite de Habermas, nous considérons que seule une norme pour laquelle il existe un accord peut prétendre à la validité : "*Selon l'éthique de la discussion, une norme ne peut prétendre à la validité que si toutes les personnes qui peuvent être concernées sont d'accord (ou pourraient l'être) en tant que participants à une discussion pratique sur la validité de cette norme.*" (Habermas 1986 [1983], p. 87)

La décision et le processus qui y mène sont des formes de normes sociales. Or, la validité d'une norme est toujours contextuelle : la légitimité se définit toujours par rapport à un contexte social. Il s'agit donc bien en pratique de s'intéresser non pas seulement à la légitimité de la décision, mais aussi à celle du processus décisionnel. Une approche participative, lorsqu'elle permet la discussion entre personnes concernées, peut potentiellement – mais pas nécessairement – augmenter la légitimité du processus décisionnel et de la décision. En pratique, la légitimité peut être comprise comme une forme de "qualité idéale" du processus décisionnel. Et une approche participative peut aider à tendre vers cette

qualité parce qu'elle permet de rejeter des normes qui ne sont pas légitimes. De plus, comme le souligne Armour (1996), la perception de la validité et de l'équité du processus décisionnel est un déterminant fondamental de la perception de l'acceptabilité du résultat de ce processus.

Au-delà de la possibilité qui s'ouvre à eux de rejeter des éléments non-légitimes, les acteurs acquièrent, du fait de leur participation, une meilleure connaissance du processus. Cette connaissance, qui *de facto* induira une plus grande transparence, peut augmenter la crédibilité du processus aux yeux des différents acteurs, voire du grand public. La transparence et la crédibilité des processus sont importantes pour au moins deux raisons. D'une part, en l'absence de ces dimensions, et dans l'hypothèse où le résultat de la prise de décision leur est défavorable, les acteurs ne peuvent pas savoir si leurs intérêts ont réellement été pris en compte. Ils percevront alors le processus et son résultat comme peu équitables et donc peu légitimes. (Stiglitz 1999). D'autre part, la transparence et la crédibilité apparaissent de plus en plus comme nécessaires pour motiver les acteurs à mettre en œuvre les résultats de la décision (Creighton 1986, cité par Armour 1996).

La question de la légitimité peut être comprise comme inscrite dans une boucle de renforcement (voir *Figure 1*). Une meilleure légitimité procédurale renvoie à de meilleures perspectives de compromis. Celles-ci favorisent une meilleure exploitation des connaissances et donc la possibilité de meilleurs résultats substantifs. Et l'obtention de meilleurs résultats substantifs peut aider à renforcer la légitimité d'un processus.

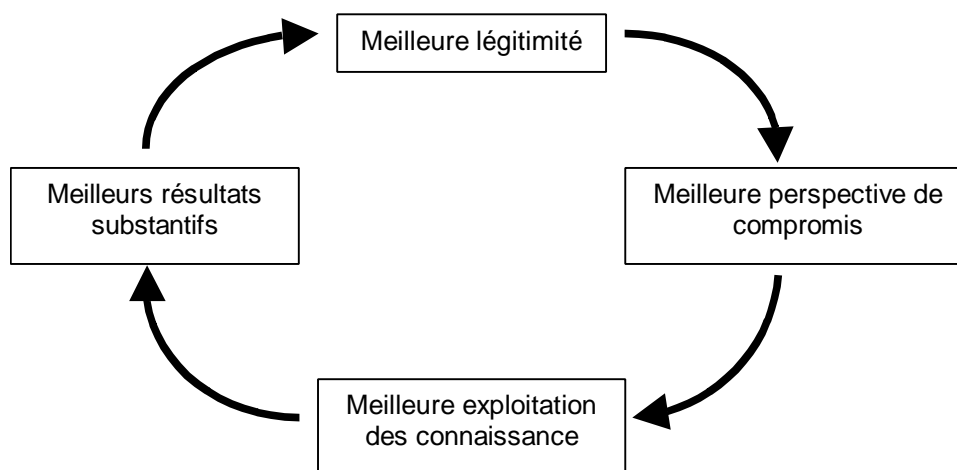


Figure 1 : Accroissement de la légitimité du processus décisionnel

L'augmentation de la légitimité du processus était explicitement recherchée dans les approches participatives mises en place au Canada pour la **sélection de sites** pour des installations industrielles dangereuses (sites de retraitement de déchets radioactifs ou autres). Partant de la prise de conscience du fait qu'il était inutile d'espérer augmenter la légitimité d'un tel choix sans modifier radicalement les

processus de choix de façon à les rendre eux-mêmes plus légitimes, les Canadiens ont mis au point une procédure qui consiste à faire un appel à candidature pour l'accueil d'un site dangereux auprès des communautés locales. Cet appel s'accompagne d'une campagne d'information à destination des communautés locales qui montrent un intérêt pour le processus. Dans un second temps, des groupes pluri-acteurs locaux sont établis et sont chargés d'étudier le dossier, avec l'aide éventuelle d'experts choisis librement et grâce à un financement spécifique destiné à permettre la participation à cette initiative. La démarche s'accompagne d'études d'impact environnemental, d'études économiques, de référendums auprès de la population locale, de jurys de citoyens dans lesquels l'information utilisée par la procédure est évaluée et critiquée. Finalement, c'est la communauté locale qui effectue le choix d'accueillir ou non l'usine. Le cas échéant, elle garde un rôle actif dans la gestion du site et dans le contrôle des opérations du point de vue sécurité sanitaire et environnementale. Armour (1996) attribue le succès de ces démarches au gain de légitimité dont a bénéficié le processus de prise de décision.

3.7. Amélioration de l'efficacité des processus en termes de durée et de coûts

Dans l'exemple précédent, un effet annexe des procédures participatives fut un gain considérable de temps et d'argent. Pour Armour (1996), ces gains proviennent de la diminution des conflits relatifs à la procédure de choix des sites. Le recours à des approches participatives de prise de décision peut effectivement dans certains cas constituer une alternative à des procédures classiques plus coûteuses et/ou plus longues. Mais il est aussi des cas où l'approche participative sera en première analyse plus coûteuse ou plus longue. Dans ces cas-là, pour juger des effets en termes de coûts et de temps, il convient de prendre en compte les gains "secondaires" du processus, c'est-à-dire ceux qui n'auraient pas été obtenus par une méthode non participative aboutissant à la même décision substantielle (éducation du public, modification des relations sociales, par exemple) et de juger au cas par cas de la pertinence de l'investissement consenti. Ainsi on peut argumenter qu'une procédure qui mènerait à un résultat politique plus durable est justifiée même si elle apparaît de prime abord comme plus coûteuse ou plus longue. Sur base de cette analyse, il s'agit alors de choisir la procédure participative la plus appropriée (Beierle 1999).

3.8. Augmentation du pouvoir d'influence de certains acteurs représentant des intérêts peu organisés

Le dernier effet procédural que nous aborderons est celui d'augmentation du pouvoir d'influence ou de décision d'intérêts traditionnellement peu organisés ou d'acteurs dits "faibles". Il existe une asymétrie notoire concernant le pouvoir d'influence respectif des différents *stakeholders*. Cette asymétrie existe

plus profondément encore au niveau "pouvoir de participation" de ces acteurs. Les gouvernements, les industriels et le monde des affaires en général ont, dans nos sociétés modernes, un pouvoir directement lié à leur puissance économique. Les moyens économiques et organisationnels dont ils disposent leur permettent de suivre de près les processus de prise de décision. *"Le monde de l'industrie et des affaires n'a pas besoin d'affirmer son pouvoir car ses besoins sont déjà présumés et compris par les décideurs politiques. Il existe ainsi une culture politique dans laquelle les besoins réciproques du 'business' et des gouvernements sont totalement compris de part et d'autre."* (Blowers et al. 1996, p. 272, notre traduction)

Les approches participatives peuvent constituer un moyen d'élargir le cercle restreint des initiés qui peuvent influencer la décision. Les organisations non-gouvernementales d'environnement l'ont bien compris, qui, *"pour leur influence et leur pouvoir comptent sur leur capacité à forcer l'ouverture du processus politique"* (ibid.). Si le processus participatif doit permettre de réduire ce type d'asymétrie, il s'agit de favoriser l'intégration des acteurs "faibles", notamment en proposant une aide économique et organisationnelle. Dans l'exemple canadien de sélection de sites présenté ci-dessus, un budget était prévu pour financer la participation des acteurs locaux et pour leur permettre d'engager si nécessaire les experts de leur choix.

4. Effets contextuels des approches participatives

Finalement, les approches participatives peuvent avoir des effets se rapportant au "méta-niveau" que constitue le contexte social dans lequel s'inscrit le processus décisionnel. Les effets contextuels et les effets procéduraux correspondent à deux niveaux différents d'une seule et même chose. Les processus de décision abordés ici sont des processus dynamiques, perpétuellement renouvelés, ils s'inscrivent dès lors dans une relation complexe avec le contexte social : ils modifient le contexte social tout comme le contexte social les modifie. La distinction entre les deux types d'effets correspond à la zone d'influence : les effets procéduraux se situent directement au niveau d'un processus particulier de prise de décision, alors que les effets contextuels, qui sont des effets indirects, portent sur un contexte social élargi dans lequel s'inscrivent une multitude de processus décisionnels.

On peut distinguer les effets contextuels suivants :

- (i) information et éducation du public et des *stakeholders* ;
- (ii) amélioration de la capacité stratégique des décideurs par l'information et l'éducation;
- (iii) changements de perception et de conceptualisation du contexte social ;
- (iv) modification des rapports de force et des conflits traditionnels ;

- (v) renforcement des pratiques démocratiques et de l'implication des citoyens dans la vie publique ;
- (vi) confiance accrue des acteurs dans les institutions.

Ces effets correspondent à la production de "formes culturelles" nouvelles, notamment des représentations, des systèmes de valeur, des discours, des identités (Poncelet, 1998). Les trois premiers effets concernent des changements qui s'opèrent au niveau des individus eux-mêmes, alors que l'effet (iv) correspond à des changements au niveau des relations entre les individus. L'effet (v) concerne la place et le rôle de l'individu dans le contexte, alors que le dernier effet se rapporte à la relation de l'individu aux institutions.

4.1. Information et éducation du public ou des *stakeholders*

Les approches participatives influent sur l'information et l'éducation du public et des *stakeholders* (Beierle 1999). Elles peuvent permettre d'améliorer la capacité d'action du public sur les questions d'environnement et de développement durable. Le public doit par exemple avoir un niveau de connaissance suffisant des enjeux si des modifications de son comportement sont nécessaires pour induire l'adoption d'une technologie plus propre. Un public bien informé pourra aussi constituer une *ressource réglementaire*, en ce sens qu'il pourra jouer dans certaines législations environnementales un rôle direct en appliquant des pressions au niveau local, en contribuant à la mise en place de réglementations, voire même dans certains cas en identifiant d'éventuelles infractions. L'information et l'éducation du public peut par ailleurs améliorer sa capacité de participation dans des processus de prise de décision ultérieurs. Certaines approches participatives visant à impliquer directement le public incluent au préalable une phase d'information et d'éducation. De façon générale, on peut considérer que les processus d'information ou d'éducation sont de nature participative s'ils constituent la première étape d'une approche participative plus vaste, c'est-à-dire si l'on vise une participation du public dans un deuxième temps, que ce soit dans la mise en œuvre réglementaire, ou par une participation directe dans un processus décisionnel ultérieur.

De la même manière, des processus sont mis en place pour informer les *stakeholders*. Souvent, l'information transmise concerne les politiques envisagées par les autorités publiques. L'objectif est généralement d'expliquer ce qui est fait ou en cours de discussion au niveau des décideurs. Encore une fois, le caractère participatif de telles démarches est limité, il réside uniquement dans la possibilité pour les différents acteurs de poser directement leurs questions et éventuellement de débattre sur les réponses fournies.

Certaines approches participatives peuvent permettre à la fois d'informer des acteurs et de faire remonter de l'information de ces acteurs vers les décideurs. En ce sens, elles ont à la fois des effets en termes d'amélioration de la base informationnelle du processus (effet procédural) et en termes

d'information et d'éducation (effet contextuel). C'est le cas des **séminaires consultatifs**. Ainsi, la présidence néerlandaise de l'Union Européenne organisa en 1997 un séminaire destiné aux industriels européens sur les politiques et mesures envisagées par l'Union pour la lutte contre le changement climatique. Ce séminaire, conçu comme un processus d'apprentissage mutuel, visait d'une part à présenter aux industriels les travaux faits par la Commission et l'Union sur la question, et d'autre part à obtenir de l'information des industriels (Netherlands EU-Presidency, 1997).

4.2. Amélioration de la capacité stratégique des décideurs par l'information et l'éducation

Un autre effet de nature informationnelle est l'amélioration de la capacité stratégique des décideurs par l'information et l'éducation. Par capacité stratégique, nous entendons ici les compétences des décideurs pour définir le problème, saisir les enjeux, les positions et les logiques multiples des acteurs concernés, et enfin, pour faire émerger des solutions et des compromis qui soient satisfaisants. Les **interfaces recherche/décideurs** dont nous avons parlé en constituent une illustration (voir section 3.2 ci-dessus). La possibilité donnée aux négociateurs de discuter de façon approfondie avec un groupe d'experts peut les former tant sur le processus de négociation auquel ils participent que sur la substance des négociations à venir (Sjöstedt, 1993). Des approches participatives peuvent aussi potentiellement aider les décideurs à améliorer leur compréhension des problèmes tels qu'ils apparaissent aux différents *stakeholders*.

4.3. Changements de perception et de conceptualisation du contexte social

Certaines approches participatives peuvent modifier les représentations du monde des différents acteurs. Le processus inter-subjectif de communication et de réflexion collective peut générer une situation d'apprentissage mutuel pour les différents acteurs qui découvrent chez les uns et les autres des expériences et des représentations différentes des leurs et néanmoins pertinentes. On ne ressort pas identique d'un processus de communication et de réflexion collective, au minimum on a amélioré sa connaissance des points de vue des autres acteurs (sans pour cela nécessairement y souscrire). Au-delà même de cet apprentissage mutuel, des situations d'apprentissage collectif peuvent apparaître, dans lesquelles le processus discursif génère une création de connaissance nouvelle qui transforme les différentes représentations initialement en présence. La participation à un processus décisionnel peut ainsi conduire les acteurs à modifier leurs représentations du monde, c'est-à-dire leurs perceptions et leurs conceptualisations du problème lui-même et du contexte social dans lequel il s'inscrit. Une telle

modification de la perception du contexte peut susciter l'émergence de nouvelles perspectives de compromis.

4.4. Modifications des rapports de force et des conflits traditionnels

Une approche participative peut, nous l'avons vu plus haut, permettre une meilleure gestion des conflits entre acteurs en ce qui concerne le problème en question et les solutions à mettre en œuvre. Au niveau du contexte social, certains processus participatifs peuvent susciter une modification des rapports de force et des conflits traditionnels de la société. Plusieurs mécanismes sont à l'œuvre. Premièrement, une interaction discursive change nécessairement les relations sociales. Les acteurs impliqués dans l'approche participative reconstruisent la nature de leurs interrelations, au moins en ce qui concerne le problème abordé, parfois aussi en ce qui concerne leurs interactions en général (Dryzek 1990, p. 44). Deuxièmement, les approches participatives permettent l'introduction dans le débat de nouveaux acteurs qui, par leur présence même, vont modifier les rapports de force existants. Troisièmement, les approches participatives peuvent permettre le nivellement des relations de pouvoir traditionnelles entre les différents groupes d'intérêts représentés. En effet, lors de l'interaction discursive, les acteurs se voient placés temporairement sur un pied d'égalité, chacun ayant en principe le même droit de s'exprimer. Dans les mots de Poncelet (1998, p. 15, notre traduction) : "La concertation existe ainsi comme un moment spécifique dans le temps et dans l'espace où des relations non-hiérarchiques prennent le pas sur les formes d'ordinaire dominantes de relations hiérarchiques."

La **négociation réglementaire**, telle qu'elle est pratiquée aux Etats-Unis (*regulatory negotiation*), constitue un exemple d'approche participative pour l'élaboration de politiques publiques qui poursuit précisément les deux types d'effets que nous venons de présenter : changements de perception et de conceptualisation du contexte social et meilleure gestion des conflits entre acteurs. La négociation réglementaire est un processus de type discursif dans lequel une agence réglementaire (par exemple l'EPA - Environmental Protection Agency) organise une concertation entre différents *stakeholders* qui négocient un projet de réglementation. La procédure est publique et le projet de réglementation est soumis à une consultation publique avant adoption formelle par l'Agence (Eisner 1984 ; Dryzek 1990 ; Fiorino 1995 ; Hadden 1995). L'un des objectifs explicitement affiché dans cette démarche est de permettre un processus d'apprentissage individuel et collectif. Celui-ci est supposé mener à la construction des préférences des différents acteurs au cours du processus, ainsi qu'à la découverte de compromis possibles. De Munck et al. (1996) analysent la négociation réglementaire dans les termes suivants : "L'enjeu est désormais celui de la construction d'un nouveau dispositif cognitif qui vise à se construire comme un '*learning process*' dans un contexte radicalement incertain, et pas simplement comme une technique d'équilibrage de préférences données."

Pour ces auteurs, trois contraintes fondamentales pèsent sur la négociation réglementaire, qui montrent bien que c'est le mode de construction de la réalité sociale qui se modifie avec ce type de processus. La première est la contrainte de publicité qui, tout au long du processus, permet d'introduire de nouveaux partenaires. La seconde est la contrainte d'ordre public, qui impose une internalisation des exigences d'intérêt public aux participants. Finalement, la contrainte d'efficacité multi-dimensionnelle (par exemple efficacité économique, écologique, sociale, ...) qui correspond à exiger le respect de la complexité (ibid., p. 181-183). On assiste donc, dans les négociations réglementaires à un double mouvement au niveau du contexte social. D'une part, une modification des représentations des acteurs due au processus d'apprentissage individuel et collectif qui accompagne la négociation et qui dépasse le cadre du problème abordé. D'autre part, une modification des rapports de force traditionnels de par l'intégration de nouveaux acteurs dans le processus et le changement du mode de fonctionnement des acteurs entre eux.

4.5. Renforcement des pratiques démocratiques et de l'implication des citoyens dans la vie publique

Le renforcement des pratiques démocratiques et de l'implication des citoyens dans la vie publique est un effet "secondaire" souvent mis en avant par les tenants de la mise en place d'approches participatives. Un tel effet émerge surtout des processus qui permettent une participation directe des citoyens par opposition aux approches qui réunissent des représentants de divers intérêts. Selon les théoriciens de la démocratie qui prônent la participation, celle-ci "peut engendrer une compétence civique parce qu'elle génère un savoir-faire démocratique, parce qu'elle permet de dépasser les sentiments d'impuissance et d'aliénation, et parce qu'elle renforce la légitimité globale du système politique" (Fiorino 1996, p. 199, notre traduction). Dans cette logique, on a affaire à une sorte de boucle de renforcement positif : plus on participe, plus on est à même de participer. "*Nous apprenons à participer en participant (...)*" (Pateman, 1970, cité par Fiorino 1996).

De surcroît, les citoyens qui participent à ce type de processus sont susceptibles de propager leurs expériences dans d'autres cercles, ce qui peut par un effet "boule de neige" provoquer un renforcement des pratiques démocratiques au-delà du cercle initial des participants.

Finalement, par le lien plus direct qui s'établit entre le public — directement ou au travers des représentants de la société civile — et les décideurs politiques et administratifs, les approches participatives peuvent contribuer au renforcement de la démocratie en général. Dans les mots de Poncelet (1998, notre traduction) : "Ils [les partenariats multi-sectoriels] permettent de mettre plus directement les décideurs (politiques ou administratifs) désignés de la société en contact avec les désirs et les volontés des citoyens. Ils aident aussi à augmenter le degré de transparence [des processus décisionnels]. Dès lors que la prise de décision gagne en visibilité pour tous, le public peut mieux

exiger des autorités qu'elles assument la responsabilité des décisions prises (et non prises). La société civile trouve ainsi un moyen de contrôle sur les décideurs politiques qui dépasse celui plus ponctuel des élections."

Dans des études de cas qu'il a faites d'un processus de **gestion environnementale concertée** analogue à celui décrit ci-dessus et d'un **forum multi-sectoriel de réflexion**, cet auteur montre que les participants ressentent et valorisent cet accroissement de leur implication en tant que citoyens et ses conséquences en termes de démocratie (ibid.).

4.6. Augmentation de la confiance des acteurs dans les institutions

Un processus décisionnel participatif peut aussi avoir des effets sur la confiance des différents acteurs dans les institutions. L'hypothèse sous-jacente est que la participation, parce qu'elle confronte directement les acteurs au processus décisionnel et qu'elle rend ce dernier plus transparent, pourrait susciter un gain de confiance, rendre plus crédible le processus politico-administratif. Les acteurs sont moins suspicieux de manipulations occultes. De plus, par la confrontation des divers points de vue à laquelle ils participent, les acteurs développent une conscience accrue de la complexité inhérente aux problèmes d'environnement et aux décisions qui s'y rapportent. Remarquons qu'un minimum de confiance est nécessaire dès l'origine d'un processus participatif. En effet, une absence totale de confiance risque plus de mener à des attitudes d'opposition pure et simple de la part des acteurs qu'à des comportements plus coopératifs de délibération, de négociation, de recherche collective de solutions.

Mais ces effets ne vont pas toujours dans le sens d'un renforcement de la confiance. Des approches participatives peu appropriées ou mal gérées pouvant mener à une augmentation de la méfiance des acteurs envers les autorités, voire même entre les différents acteurs. C'est précisément ce que Beierle (1999) met en évidence dans le cas d'un processus participatif mis en place pour la réhabilitation environnementale d'un site militaire californien. Il consistait en un **comité consultatif** composé de divers acteurs et dont le rôle était l'éducation du public et la recherche d'un consensus sur les décisions. L'expérience fut peu concluante, elle ne permit pas d'établir un niveau de confiance suffisant entre participants et vis-à-vis des autorités pour que puisse s'instaurer un dialogue. Ceci amena une méfiance accrue, en particulier vis-à-vis des institutions.

Au terme de notre analyse des effets des approches participatives, nous nous penchons maintenant sur les divers modes de participation possibles, au travers de six critères. Cette démarche nous permettra d'aborder ensuite les écueils et limites des approches participatives.

5. Modes de participation et limites des approches participatives

En principe, toutes les approches décisionnelles sont dans une certaine mesure participatives, en réalité cependant, elles le sont plus ou moins selon les cas. Ainsi les exemples que nous avons rencontrés dans les sections précédentes montrent qu'il existe des "degrés de participation" variables et que différents modes de participation sont possibles. D'autre part, toute approche participative présente des écueils et des limites. Ceux-ci ne sont pas des propriétés intrinsèques des approches mais correspondent à des situations d'inadaptation de l'approche choisie à son contexte. Les situations réelles de décision étant toutes uniques, chaque problème nécessite la mise en place d'approches décisionnelles qui lui soient appropriées. Toute approche participative devra donc nécessairement être adaptée spécifiquement. Si l'on peut amplement s'inspirer des expériences antérieures, il s'agit aussi de jauger de la pertinence d'une procédure dans son nouveau contexte. L'application systématique d'une méthode qui n'est pas spécifiquement adaptée au contexte risque fort de faire apparaître des dysfonctionnements. Il n'est jamais garanti qu'une approche participative mènera à de meilleures solutions et décisions. Les approches participatives peuvent même dans certains cas entraîner le blocage du processus décisionnel et provoquer des effets inverses à ceux visés lors de leur mise en œuvre.

Il est important de garder ces éléments à l'esprit afin d'éviter de tomber dans un discours dans lequel la participation apparaîtrait de façon non critique comme la panacée en matière de procédure de prise de décision pour le développement durable. Un tel discours occulte les difficultés et les risques de détournement qui sont attachés à la mise en place d'approches participatives. La participation en tant que concept recouvre un large spectre de situations très diverses. Nous proposons dans cette section six critères qui permettent d'analyser les approches participatives du point de vue des modes de participation sur lesquels elles sont construites. Ces critères sont : la nature de la circulation d'information, le type de représentativité, le degré d'interaction entre des intérêts potentiellement opposés, le degré de formalité, le degré de contrainte procédurale, et enfin le degré de pouvoir d'influence et de décision.¹⁷ Pour chacun des critères, nous indiquons les écueils et limites qui peuvent apparaître.

Les critères d'analyse proposés ici peuvent être utilisés comme guides dans le choix et l'ajustement de l'outil participatif à son contexte et lors de l'évaluation des processus.

¹⁷ Beierle (1999, pp. 16s), caractérise les mécanismes de participation du public en fonction de quatre caractéristiques : les flux d'information, le degré d'interaction entre des intérêts potentiellement opposés, le type de représentation et le rôle décisionnel du public. Il relie alors ces caractéristiques aux objectifs qui peuvent être poursuivis par les mécanismes de participation.

5.1. La nature de la circulation d'information

En matière de circulation de l'information, les approches participatives peuvent n'autoriser qu'une circulation d'information à sens unique, des participants vers les décideurs (par exemple dans les procédures d'audiences publiques¹⁸) ou à l'inverse, des décideurs vers les participants (par exemple dans les procédures d'information des acteurs). L'approche participative peut, à l'opposé, susciter un véritable dialogue, qui provoque une création de sens. Celle-ci peut émerger dans les processus de type discursif, tels par exemple les ateliers multi-acteurs ou les conférences de consensus. Entre ces deux extrêmes on trouvera des situations de dialogue simple, sans création commune de savoir ou de sens.

Il existe des écueils à ces différents degrés de circulation d'information. Tout d'abord, la participation peut se trouver vidée de son sens lorsque le processus ne permet pas un réel dialogue. Ce type de situation peut être délibéré de la part des décideurs qui ont instauré le processus : leur objectif caché est alors l'obtention d'une "légitimité à bon marché" pour la décision. Par ailleurs, la communication peut simplement ne pas être possible – quand bien même elle est réellement souhaitée – parce que le processus ne donne pas aux participants les moyens de cette communication. Participer ne suffit pas, encore faut-il être suffisamment éduqué sur le problème lui-même et sur le processus communicationnel en général pour pouvoir effectivement dialoguer. Signalons que ces déficits d'éducation à la communication ou aux problèmes en cause ne sont pas l'apanage du grand public, ils peuvent se trouver aussi chez certains décideurs ou représentants de groupes d'intérêts.

Lorsque la circulation d'information est fortement bidirectionnelle, deux limites peuvent apparaître. Premièrement, le dialogue, de par sa contingence, peut entraîner des lenteurs (il faut avoir le temps pour bien dialoguer) voire des blocages du processus décisionnel, sous prétexte que tous les aspects du problème n'ont pas été traités ou que des compromis ne sont pas trouvés sur certains points. Deuxièmement, certains acteurs peuvent utiliser l'information fournie par d'autres acteurs à des fins stratégiques, rompant ainsi la relation de confiance sans laquelle le dialogue n'aurait pu avoir lieu.

5.2. Le type de représentativité des participants

Les approches participatives se différencient aussi par le type de représentation qu'elles mettent en jeu. Selon le processus, les participants peuvent intervenir à titre individuel comme citoyens (dans un *focus group* par exemple), comme représentants de groupes d'intérêts (dans une commission consultative par exemple) ou comme experts (dans un atelier interface experts/décideurs par exemple). Fiorino (1996, p. 195) distingue à ce propos les formes "élitiste" et "démocratique" de la participation. Dans la *forme*

¹⁸ Voir Checkoway (1981) pour une analyse des audiences publiques (*public hearings*) aux Etats-Unis.

élitiste, deux variétés existent. Dans la première, des personnes extérieures à l'autorité publique se voient attribuer un rôle dans la prise de décision parce qu'elles possèdent une expertise professionnelle qui est nécessaire aux décideurs. La seconde variété élitiste est fondée sur la représentation d'intérêts. Des acteurs participent au processus décisionnel parce qu'ils représentent des communautés politiques distinctes. La *forme démocratique* de participation correspond, quant à elle, au cas où des personnes participent au processus décisionnel en tant que citoyens et non pas en tant qu'experts ou représentants de groupes d'intérêts, "en tant qu'amateurs plutôt que comme professionnels". (ibid.)

Les limites associées aux formes élitistes de participation renvoient à la question de la validité démocratique de l'approche participative en question et de la mesure dans laquelle les élites participantes sont effectivement représentatives des citoyens dans leur ensemble. Quant aux formes démocratiques de participation, leurs écueils éventuels ont trait à la question de la possibilité d'une démocratie directe qui soit opérationnelle pour le traitement de certains problèmes complexes. On distingue bien ici l'opposition entre les limites de l'élitisme et celles de la démocratie directe.

5.3. Le degré d'interaction entre des intérêts potentiellement opposés

Le degré d'interaction entre des intérêts potentiellement opposés peut être nul, par exemple dans le cas des procédures d'audience publique, ou à l'inverse très élevé, comme dans les procédures de médiation (Beierle 1999). Seuls les processus pour lesquels la circulation d'information est bidirectionnelle et qui impliquent une interaction de nature discursive permettent une interaction forte et directe entre des intérêts opposés.

Si l'interaction entre intérêts opposés est faible, le risque existe que l'approche participative ne soit pas créatrice de solutions nouvelles ou originales et, en ce sens, que le processus soit peu constructif. A l'inverse, une interaction très élevée entre intérêts divergents peut ouvrir la voie à un contrôle du processus par les acteurs les plus forts. Certaines catégories d'acteurs peuvent se trouver manipulées par des acteurs plus forts qui, adoptant un comportement stratégique, détournent le processus à leur avantage. Si elle peut mener à une recomposition des rapports de force, la participation ne la garantit aucunement. La tentation reste grande pour les acteurs puissants de contrôler le processus, parfois même au nom du bien-être de tous.

5.4. Le degré de formalité

Le degré de formalité des processus est également variable. Les processus formels sont plus souvent initiés par les autorités alors que les approches de nature plus informelle sont plutôt (mais pas toujours) l'initiative des acteurs eux-mêmes. La réglementation négociée est un exemple d'approche

participative très formalisée. Les dialogues de politique (*policy dialogues*) constituent quant à eux un exemple de processus très informel.¹⁹ L'intérêt des approches informelles réside dans le fait que, souvent, les acteurs peuvent mieux progresser dans leur dialogue car ils se sentent quelque peu dégagés de la contrainte de "représentation" qui pèserait sur eux dans un cadre plus formel. Mais ce peut aussi justement être la faiblesse des processus informels : les participants peuvent ne pas se sentir très liés par leurs engagements ou actions au sein du forum. A l'inverse, une approche très formelle peut être trop fortement contrôlée par le pouvoir en place et ainsi limiter les possibilités d'apport effectif de l'approche.

5.5. Le degré de contrainte procédurale

Le degré de contrainte procédurale, s'il est faible, correspond à des approches participatives dans lesquelles le mode d'interaction entre acteurs est défini de façon endogène, par les participants eux-mêmes. A l'autre extrême, on trouve des approches dont les procédures sont imposées aux participants de façon exogène, souvent par les autorités qui sont à l'origine de l'approche participative. La négociation réglementaire par exemple est un processus participatif pour lequel le degré de contrainte procédurale est élevé. Les groupes consultatifs, par contre, auront souvent la possibilité de définir eux-mêmes leur mode de fonctionnement. Ainsi, le groupe de travail sur le changement climatique du Forum Consultatif Européen sur l'Environnement et le Développement Durable définit librement son agenda et choisit son mode de fonctionnement et d'action.²⁰

En matière de limites éventuelles, une contrainte procédurale forte ouvre la porte à la manipulation éventuelle du processus par ceux qui contrôlent cette contrainte (les autorités par exemple). La participation pouvant être canalisée à l'encontre des intérêts des participants. A l'inverse, une approche très peu contrainte risque de déboucher sur un processus trop anarchique pour qu'en émergent des résultats réellement intéressants.

5.6. Le degré de pouvoir d'influence et de décision

Le degré de pouvoir d'influence et de décision du processus peut être quasiment nul, comme c'est le cas par exemple des procédures relevant du simple droit à l'information²¹ ou de celles qui visent à recueillir de l'information pour les décideurs et dans lesquelles aucune garantie n'existe quant à l'usage

¹⁹ L'Académie Internationale de l'Environnement (Genève) a organisé entre 1991 et 1998 une série de dialogues de politique sur des questions concernant les enjeux environnementaux du développement durable. (IAE 1998)

²⁰ Adresse Internet du Forum : <http://europa.eu.int/comm/environment/forum/home.htm>.

²¹ Pour une analyse de l'évolution de la législation environnementale européenne du "droit à l'information" vers le "droit à la participation", voir De Marchi et al. (2000).

qui sera fait de cette information. A l'inverse, on peut avoir des situations où le pouvoir de décision incombe directement aux acteurs, notamment dans les procédures qui mènent à l'établissement d'une forme de contrat, c'est le cas par exemple de certaines formes d'accords volontaires. Entre ces extrêmes, on trouve différents niveaux de consultation des acteurs pour lesquels le pouvoir d'influence sur la décision peut être plus ou moins grand. Les recommandations issues de ces consultations et le cadre dans lequel elles sont transmises peuvent être plus ou moins contraignants pour les décideurs. Ainsi, les résultats substantifs de l'approche participative, en termes de décision, peuvent être inexistantes, être de simples recommandations ou, au contraire, avoir force de loi. Notons cependant que la situation où le pouvoir décisionnel appartient aux acteurs est relativement rare. La plupart du temps, la décision reste l'apanage des décideurs politiques, administratifs ou juridiques.

Les limites des différents degrés de pouvoir d'influence et de décision relèvent de la question de la responsabilité. Si la décision reste aux mains des décideurs, les responsabilités sont – en principe – bien définies. Mais des problèmes sérieux de responsabilité peuvent apparaître lorsque la décision incombe aux participants eux-mêmes. Par ailleurs, comment gérer le flou qui entoure la responsabilité des acteurs dont les recommandations sont suivies par les décideurs dans le cadre d'approches consultatives ?

5.7. L'approche discursive comme garde-fou contre les détournements stratégiques et comme reconnaissance de la pluralité des valeurs

Nos six critères d'analyse nous ont permis d'identifier de nombreux dangers de dérapages ou de détournements des approches participatives au profit d'intérêts particuliers, qui constituent autant d'écueils à éviter lors de la mise en œuvre pratique. En particulier, des objectifs cachés peuvent sous-tendre tant la mise en place d'une approche participative que les motivations de certains participants. Tous ces objectifs "peu avouables" visent en fait à servir des intérêts particuliers. De tels objectifs peuvent soit exister dès la conception du processus, soit encore apparaître suite au détournement du processus par un ou plusieurs acteurs. D'un point de vue théorique, la démarche participative contient en elle-même un frein à ce type de détournement. En effet, ce que permet le processus participatif, c'est d'explicitier les raisons qui sous-tendent les jugements – qu'ils soient procéduraux ou consécutifs – qui font pencher les différents participants vers telle ou telle action.²² Or le processus discursif tend à opérer une sélection parmi ces raisons car il en rend certaines plus valables (ou légitimes) que d'autres. En particulier, les raisons "non avouables" ne peuvent servir à justifier

²² Pour une discussion formelle sur l'articulation des jugements procéduraux et consécutifs, voir Le Menestrel (1999).

discursivement une préférence. Le processus participatif, en affaiblissant ainsi les préférences dotées de raisons "non avouables", tend à favoriser les actions motivées par des raisons "avouables". Sur cette base, on peut construire un critère fondamental d'évaluation des approches participatives : dans quelle mesure une approche concrète donnée permet-elle d'affaiblir les préférences fondées sur des raisons "inavouables" ?

Par ailleurs l'approche discursive apparaît comme un moyen de reconnaître l'irréductible pluralité des valeurs et des stratégies qui peuvent être construites sur ces dernières. En effet, dans la discussion il ne s'agit pas d'éliminer les contradictions mais de les tolérer et de découvrir des manières originales de les articuler qui permettent l'action. Ainsi l'approche discursive peut servir à la fois de garde-fou contre les détournements stratégiques et de "garant" de la pluralité des valeurs et des stratégies.

6. Conclusion

La prise de décision en matière d'environnement et de développement durable induit une évolution vers de nouvelles formes de gouvernance dont l'un des ingrédients essentiels est une participation accrue de tous les acteurs aux processus décisionnels. En pratique, les approches participatives regroupent des processus extrêmement divers, qui peuvent être appréhendés comme relevant de la même logique. Il est pertinent de se pencher sur leurs différences afin de mettre en lumière leurs potentialités propres. Dans cet article, nous avons identifié une série d'effets découlant de la mise en place d'approches participatives. Des exemples d'approches concrètes ont été donnés pour chacun de ces effets. Nous avons ensuite présenté six critères pour analyser les modes de participation des différentes approches participatives et les limites s'y rapportant. Une telle analyse permet, sur le plan théorique, de mieux comprendre les approches participatives et de réfléchir à leur pertinence par rapport au développement durable. Elle permet par ailleurs au praticien de mieux accorder les processus qu'il met en œuvre aux objectifs qu'il poursuit.

Au terme de cet article, apparaît la nécessité d'évaluer dans la pratique les processus participatifs. Pour qu'une telle évaluation soit pertinente, ses critères doivent être définis en parallèle de la construction du processus lui-même, en fonction des effets recherchés. Le mode d'évaluation doit cependant rester suffisamment souple pour tenir compte d'effets (positifs ou négatifs) non explicitement recherchés initialement. D'un point de vue théorique, il est intéressant de développer des cadres d'évaluation qui puissent servir de base à la gestion des processus réels. L'analyse en termes d'effets, de modes de participation, d'écueils et de limites peut être utilisée dans ce but.

7. Références

- ARMOUR, A. (1995) The Citizens' Jury Model of Public Participation: A Critical Evaluation, in: O.Renn, T. Webler and P. Wiedemann (eds.), *Fairness and Competence in Citizen Participation*, Dordrecht: Kluwer, pp.175-187.
- ARMOUR, A. (1996) Modernising Democratic Decision-Making Processes. From Conflict to Cooperation in Facility Siting, International Conference "The Environment in the 21st Century" - Fontevraud (France).
- ASPEN SERIES ON THE ENVIRONMENT IN THE 21ST CENTURY (1996) *The Alternative Path. A Cleaner, Cheaper way to Protect and Enhance the Environment*, The Aspen Institute, Washington, D.C.
- BAILLY, J.-P. (1998) Prospective, Débat, Décision Publique. Avis du Conseil Economique et Social., Journal Officiel de la République Française, 16, 17 juillet 1998.
- BARBOUR, R. & KITZINGER, J. (eds.) (1999) *Developing Focus Group Research*, Sage Publications, Newbury Park.
- BEIERLE, T. (1998) Public Participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework Using Social Goals, Discussion Paper, Resources for the Future, 99-06.
- BELZ, F. & STRANNEGARD, L. (eds.) (1997) *International Business Environmental Barometer 1997*, Cappelen Akademisk Forlag, Oslo.
- BLOWERS, A. & GLASBERGEN P. (eds.) (1996) *Environmental Policy in an International Context, III Prospects*, Arnold, London.
- CHECKOWAY, B. (1981) The Politics of Public Hearings, *The Journal of Applied Behavioral Science*, 17(4), pp.566-582.
- COMMISSION of the EUROPEAN COMMUNITIES (1996) *On Environmental Agreements: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1996) *On Environmental Agreements: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*
- CROSBY, N. (1995) Citizens Juries: One Solution for Difficult Environmental Questions, in: O.Renn, T. Webler and P. Wiedemann (eds.), *Fairness and Competence in Citizen Participation*, Dordrecht: Kluwer, pp.157-174.
- DE MARCHI, B. (1995) Uncertainty in Environmental Emergencies: A Diagnostic Tool, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 3, 2: 103-112.
- DE MARCHI, B., FUNTOWICZ, S. & GUIMARAES PEREIRA, A. (2000) From the Right to Be Informed to the Right to Participate: Responding to the Evolution of the European Legislation with ICT, *International Journal of Environment and Pollution*, 13(4).
- DE MARCHI, B., RAVETZ, J. (1999) Risk management and governance: a post-normal science approach, *Futures*, 31, pp.743-757.
- DE MUNCK, J. & LENOBLE, J. (1996) Droit négocié et procéduralisation, in : Ost F., Ph. Gérard, & M. van de Kerckhove (eds.) *Droit négocié, droit imposé ?*, publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, Bruxelles, pp. 171-196.
- DRYZEK, J. (1990) *Discursive Democracy. Politics, Policy and Political Science.*, Cambridge University Press, Cambridge/New York
- EISNER, N. (1984) Regulatory Negotiation: A Real World Experiment, *Federal Bar News and Journal*, Vol. 31 No. 9, pp. 371-376.

- EUROPEAN COMMISSION (1997) *Towards Sustainability: The European Commission's progress report and action plan on the fifth programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development*, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Luxembourg
- EUROPEAN COMMUNITIES (17.5.93) *Towards Sustainability: A European community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development*, *Official Journal of the European Communities*, C 138.
- FAUCHEUX, S. (1999) *Assistance technique à la conception et à la réalisation d'un système de veille-prospective pour la programmation de la R&D publique en matière d'environnement*, Etude pour le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, C3ED, Novembre 1999.
- FAUCHEUX, S. & O'CONNOR, M. (1999) Choix Technologiques et Menaces Environnementales : Une Nécessaire Gouvernance Concertative, *Cahiers du C3ED*, 99-03.
- FAVEREAU, O. (1989) Valeur d'option et flexibilité : de la rationalité substantielle à la rationalité procédurale, in P. Cohendet et P. Llerena (eds.), *Flexibilité, Information et Décision*, Economica, Paris, pp. 121-182.
- FIORINO, D. (1995) Regulatory Negotiation as a Form of Public Participation, in: Renn O., Webler T. and Wiedermann P. (eds.), *Fairness and Competence in Public Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*, Boston: Kluwer Academic Press., pp.223-237.
- FIORINO, D. (1996) Environmental Policy and the Participation Gap, in : LAFFERTY, W. & MEADOWCROFT, J. (eds.), *Democracy and the Environment: Problems and Prospects*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 194-212.
- FISHKIN, J. (1991) *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, Yale University Press, New Haven
- FUNTOWICZ, S. & RAVETZ, J. (1993) Science for the Post-Normal Age, *Futures*, 25(7), pp. 735-755.
- GLASBERGEN, P. (ed.) (1998) *Co-operative Environmental Governance*, Kluwer Academic, Dordrecht
- GROVE-WHITE, R., MACNAGHTEN, P., MAYER, S. & WYNNE, B. (1997) Uncertain World. Genetically Modified Organisms, Food and Public attitudes in Britain, Lancaster University, CSES Report, March, pp. .
- GRUBB, M. (1999) *The Kyoto Protocol*, Earthscan Publications, London
- GUIMARAES PEREIRA, A. & O'CONNOR, M. (1999) Information and communication technology and the popular appropriation of sustainability problems, *Int. J. of Sustainable Development*, 2(3), pp. 411-424.
- GUNDERSEN, A. (1995) *The Environmental Promise of Democratic Liberation*, University of Wisconsin Press, Madison.
- HAAKE, J. & VAN DEN HOVE, S. (1999) Elaboration et mise en œuvre de politiques de lutte contre le changement climatique : le positionnement des entreprises françaises, Communication aux journées "Economie de l'Environnement" du PIREE à Strasbourg 2 et 3 décembre 1999.
- HABERMAS, J. (1986 [1983]) *Morale et Communication*, Les Editions du Cerf, Paris.
- HADDEN, S. (1995) Regulatory Negotiation as Citizen Participation: A Critique, in: Renn O., Webler T. and Wiedermann P. (eds.), *Fairness and Competence in Public Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*, Boston: Kluwer Academic Press., pp.239-252.
- HAITES & YAMIN, F. (2000, forthcoming) The Clean Development Mechanism: proposal for its operation and governance, *Global Environmental Change*.

- HOLLAND, A. et al. (1996) *Costing Environmental Damage: A Critical Survey of Current Theory and Practice and Recommendations for Policy Implementation*, European Parliament STOA, Luxembourg.
- IAE -International Academy of the Environment (1998), "IAE Policy Dialogues", internal document, on file with the author.
- JOLY, P., MARRIS, C. & ASSOULINE, G. (1999) Quand les candides évaluent les OGM... Nouveau modèle de "démocratie technique" ou mise en scène du débat public ?, *Annales des Mines* (forthcoming).
- LE MENESTREL, M. (1999) A Model of Rational Behavior combining Processes and Consequences, PhD Dissertation, INSEAD, Fontainebleau.
- MARRIS, C. (2000) Swings and roundabouts: French public policy on agricultural GMOs 1996-1999, à paraître dans les *Cahiers du C3ED*.
- MILBRATH, L. (1981) Citizen Surveys as Participation Mechanisms, *The Journal of Applied Behavioral Science*, 17(4), pp.478-496.
- MINTZER, I. & LEONARD, J. (eds.) (1994) *Negotiating Climate Change: The Inside Story of the Rio Convention.*, Cambridge University Press, Cambridge/New York
- MORMONT, M. (1996) Towards Concerted River Management in Belgium, *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 39, N 1, pp. 131-141.
- O'CONNOR, M. (1998) Walking in the Garden(s) of Babylon. An overview of the VALSE project., *C3ED Rapport de Recherche*, Guyancourt, 40 p.
- O'CONNOR, M. (1999) Dialogue and Debate in a Post-Normal Practice of Science: A Reflection, *Futures*, 31, pp. 671-687.
- O'CONNOR, M., FAUCHEUX, S., VAN DEN HOVE, S., (1998b) *Stakeholders' Perspectives on Climate Change Policies. Workshop Report.* EC-DGXII, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- O'CONNOR, M., FAUCHEUX, S., VAN DEN HOVE, S., (1998a) *EU Climate Policy: Research Support for Kyoto and Beyond. Policy - Research Interface Workshops Series.* EC-DGXII, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- O'CONNOR, M. & VAN DEN HOVE, S., (2000, forthcoming) Prospects for Concertation on Nuclear Risks and Technological Options: Innovations in Governance Practices for Sustainable Development in the European Union, *Journal of Hazardous Materials*, forthcoming.
- O'NEILL, J. (1997) Deliberation and its discontents, Paper presented at the Symposium on environmental valuation, les Vaux de Cernay, France, October 1997.
- O'RIORDAN, T. & JÄGER, J. (eds.) (1996) *Politics of Climate Change: a European Perspective*, Routledge, London.
- PATEMAN, C. (1970) *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- PCSD - The President's Council on Sustainable Development (1996) *Sustainable America. A New Consensus.*, U.S. Government Printing Office, Washington.
- PONCELET, E. (1997) Silencing Environmental Debates: from Regulation to Post-Rio Partnerships, Paper presented at the American Anthropological Association Annual Meeting, November 1997.
- PONCELET, E. (1998) When 1+1 = 3 : Synergy and Cultural Production in Multi-Sectoral Environmental Partnerships, Paper presented at the American Anthropological Association Annual Meeting, December 1998.

- RENN O., WEBLER T. and WIEDEMANN P. (eds.) (1995) *Fairness and Competence in Citizen Participation*, Kluwer, Dordrecht.
- SJÖSTEDT, G. (ed.) (1993) *International Environmental Negotiation*, Sage Publications, Newbury Park
- STEWART, D. & SHAMDASANI, P. (1990) *Focus Groups. Theory and Practice*, Sage Publications, Newbury Park.
- STIGLITZ, J. (1999) *Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm*, World Bank, Seoul, February. (disponible sur : <http://www.worldbank.org>).
- TIETENBERG, T. (1998) Ethical Influences on the Evolution of the US Tradable Permit Approach to Air Pollution Control. *Ecological Economics*, Vol. 24, Nos. 2-3, 241-257.
- VAN DEN HOVE, S. (ed.) (1998). Special Issue on “EU Climate Policy: Policy/Research interface for Kyoto and Beyond”, *International Journal of Environment and Pollution*, Vol. 10, Nos. 3/4.
- VAN DEN HOVE, S. (2000, forthcoming) Participatory Approaches to Environmental Policy-Making: the European Commission Climate Policy Process as a case study, *Ecological Economics*.
- VAN DEN HOVE, S., and SPICQ, Delphine (1994) La Commission Présidentielle pour le Développement Sostenable aux Etats-Unis, paper presented at the Seminar on Environmental Policies - Institute for Political Studies of Paris, June 1994.
- VON MOLKTE, K. (1998) International Civil Society: a World of Regimes and Governance, Proceedings of the International Conference "The Environment in the 21st Century" - September 1996, Fontevraud, (France) - Vol. 1, pp. 379-390.

8. Sites Internet cités

- Forum consultatif européen pour l'environnement et le développement durable : <http://europa.eu.int/comm/environment/forum/home.htm>.
- Quotidien édité par les ONG d'environnement durant les négociations internationales sur le changement climatique : <http://www.igc.org/climate.Eco.html>
- Secrétariat de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques : <http://www.unfccc.de>.