

Participation et environnement

Julie Riegel, Philippe Lavigne Delville

▶ **To cite this version:**

Julie Riegel, Philippe Lavigne Delville. Participation et environnement. Dictionnaire critique de l'anthropocène, 2020. ird-02949914

HAL Id: ird-02949914
https://ird.hal.science/ird-02949914

Submitted on 26 Sep 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Lavigne Delville P. et Riegel J., 2020, "Participation et environnement",
in groupe Cynorhodon dir, *Dictionnaire Critique de l'Anthropocène,* Paris, CNRS Editions.

Participation et environnement

La participation, une notion polysémique

Notion polysémique, le terme de « participation » recouvre des modalités très différentes d'implication d'individus (riverains, usagers, citoyens) et de groupes d'intérêts (organisations, acteurs, réseaux) dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques et des projets de territoires. En ouvrant les procédures de débat et de décision, en favorisant la prise en compte des points de vue des acteurs concernés et des savoirs non experts, parfois en faisant émerger des contre-pouvoirs, elle vise à réduire et/ou renégocier la distance entre gouvernants et gouvernés, experts et citoyens. La participation peut ainsi remettre en cause la « double délégation », aux politiques et aux experts, de la définition de l'intérêt général et du pouvoir d'arbitrage. Ses acceptions et ses significations politiques sont très variées recouvrant une multitude d'approches allant de la simple information à des pratiques faisant la promotion du contrôle citoyen sur l'action publique (Cornwall, 2008). La participation peut être un moyen de légitimer la décision publique, d'en améliorer la pertinence ou d'en limiter la contestation. Mais elle peut aussi traduire un projet d'émancipation politique et de capacitation/empowerment des groupes sociaux dominés ; voire de refondation de la démocratie, en permettant aux citoyens d'être parties-prenantes de l'action publique et de rendre les élus comptables de leurs décisions. Cependant, en pratique, l'offre de participation repose fréquemment sur une conception limitée, voire instrumentale, et vise à légitimer des décisions tout en limitant – en tous cas en contrôlant - le risque politique qu'elle induit potentiellement pour ses promoteurs.

L'histoire de la participation traduit ces tensions. Dès la fin des années 1960, les revendications citoyennes d'auto-organisation, de développement endogène, et le besoin d'être mieux pris en compte entre deux élections, sont porteurs d'une conception émancipatrice de la participation. Elle se manifeste tant dans les quartiers populaires des villes que dans les territoires ruraux, au Nord comme au Sud, à la croisée de la *Pédagogie des opprimés* (1982) du brésilien Paulo Freire et de l'écodéveloppement promu par l'économiste Ignacy Sachs. Au Nord, différents dispositifs s'institutionnalisent dans les années 1980 et 1990 (comités de quartier, jury citoyens, plus tard forums Internet, etc.).

Dans les pays du Sud, le « développement participatif » devient un mot d'ordre dans les années 1980, à partir de la critique des projets de développement technicistes, « descendants » et de la reconnaissance des savoirs paysans. Le principe participatif se généralise la décennie suivante dans les projets de développement et de gestion des ressources naturelles, souvent à travers des formes standardisées et instrumentales, qui sous-estiment la diversité des intérêts au sein des « communautés » locales et qui finalement relève plus de la consultation des populations que d'un partage du pouvoir de décision.

Le thème de la participation trouve une nouvelle dynamique dans les années 2000 et devient quasi-hégémonique. Il est partie intégrante du Nouveau management public mis en avant par les politiques néo-libérales, qui y voient une façon de légitimer une action

publique largement bureaucratisée et d'en réduire les coûts. Il constitue aussi une tentative de réponse à la conflictualité croissante entre aménagement du territoire et protection de l'environnement.

Dans les pays anglo-saxons et timidement en France, et en opposition aux conceptions managériales, le concept de « démocratie délibérative » est ainsi porteur depuis deux décennies d'une reformulation de l'idéal participatif. La légitimité d'une décision collective n'y repose plus seulement sur qui la prend (des représentants élus), mais sur la façon dont elle est prise ; pour cela, elle doit résulter d'un processus collectif, inclusif, reposant sur une argumentation entre des individus libres et égaux. Ce renouveau participatif s'accompagne d'une clarification des notions (de consultation, de concertation, de délibération, etc.), et d'une sophistication accrue des outils et des procédures participatives. Ils sont censés mieux répondre aux enjeux de la représentation des différents intérêts, de l'égalité (possibilité de prendre part) et de l'équité (être pris en compte et exercer une influence) délibératives, mais peuvent aussi servir à neutraliser les dimensions politiques de la participation en l'encadrant fortement.

La participation dans la conservation de la nature : une émergence tardive

Le thème de la participation est aujourd'hui largement mobilisé dans le champ de l'environnement, des politiques de conservation, et de la gestion des ressources naturelles, mais les enjeux se posent e de façon assez différente au Nord et au Sud.

Si la question de la participation se profile dès le Sommet de Stockholm en 1972, elle s'impose surtout à partir du Sommet de Rio en 1992. Historiquement, les politiques de conservation de la nature reposent sur un principe d'exclusion des populations, dont les parcs nationaux sont l'emblème. Les politiques de gestion des ressources naturelles (forêts, pêches, etc.) ont quant à elles été fondées sur les sciences biologiques, et une mise en cause des pratiques de gestion des ressources par les sociétés rurales au nom de la « rationalité ». A partir des années 1970, les mouvements de défense des paysans en Amérique du sud et les recherches en sciences sociales ont revalorisé les « savoirs locaux » et les « pratiques traditionnelles ». Ils ont montré le coût social des politiques d'exclusion et la difficulté des administrations des Etats du Sud à exercer un contrôle efficace sur leurs ressources naturelles. L'idée que l'on ne pouvait pas protéger la nature contre les populations s'est imposée au début des années 1990, et avec elle la notion de participation des populations à la gestion des ressources naturelles. La conception historique des politiques de conservation - la mise sous cloche d'espaces naturels sous l'égide des Etats, ONG et scientifiques - est alors remise en cause, et ses impacts sociaux dénoncés. Le Sommet de Rio consacre le concept de développement durable, qui en appelle à la conciliation des enjeux écologiques, sociaux et économiques, et à mobiliser les citoyens et les usagers des ressources naturelles pour préserver la biodiversité.

Participation, co-gestion et politiques locales de développement durable

De multiples dispositifs de gestion participative ont été promus dans les pays du Sud (co-gestion, gestion décentralisée des ressources naturelles, conservation/développement

intégré, aires protégées communautaires, etc.) avec un gradient entre *gestion décentralisée* - , où des instances locales issues des populations se voient confiées le pouvoir de définir des règles d'accès et d'usage aux ressources naturelles -, et *gestion déconcentrée participative* - où des comités locaux sont chargés de mettre en œuvre des règles de gestion définies sur des critères issus des sciences biologiques, sous le contrôle d'administrations nationales ou d'ONG internationales. Le plus souvent conçus dans une logique de gestion fondée sur une conception biologique et naturaliste, sous-estimant les enjeux sociopolitiques du contrôle de l'accès aux ressources naturelles et foncières, ces dispositifs ont eu des effets limités en termes de pérennité des ressources. Ils ont par contre pu être mobilisés dans des stratégies politiques, d'exclusion de tiers au nom de la gestion communautaire, ou de légitimation et de reconnaissance des « peuples autochtones/traditionnels ».

Dans les pays du Nord, bien que les savoirs vicinaux soient mobilisés pour des programmes de sciences participatives, de valorisation de la biodiversité domestique ou d'éco-musées, la question de la participation des habitants à la gestion des ressources naturelles se pose assez différemment. Si l'on rencontre parfois des dispositifs de co-gestion entre Etat et communautés (comme au Canada, avec le Nunavut Wildlife Management Board), rares sont les dispositifs institués qui cherchent à intégrer les citoyens à la gestion elle-même, qui demeure sous la responsabilité d'entités publiques ou para-publiques. Même si des formes diverses de concertations avec la population et les associations sont organisées, ce sont essentiellement les collectivités territoriales et les associations environnementales qui sont intégrées aux dispositifs institutionnels, comme par exemple les parcs naturels régionaux.

C'est plutôt dans la préparation des politiques locales de développement durable, que la participation et la concertation s'imposent également, au carrefour des principes de Rio et de la montée des résistances citoyennes aux projets d'aménagement. Différentes expériences de concertation ont été menées autour d'espaces soumis à des usages concurrents, à l'initiative des pouvoir publics ou d'associations. La consultation est aussi progressivement devenue une obligation légale pour les projets d'infrastructures et d'aménagement, souvent contestés au nom d'une vision plus écologique ou plus sociale du développement et de la vie locale, et/ou d'oppositions de voisinage. Différents textes et conventions, telle que la convention d'Aarhus de 1998, entérinent l'obligation d'informer le public de manière transparente, d'organiser sa consultation notamment lors des enquêtes d'utilité publique, et permettent le recours en justice en matière d'environnement. Mais ils ne garantissent pas la prise en compte des résultats de la consultation dans les décisions finales. Même si elle peut générer un apprentissage de la conflictualité non violente, et une montée en puissance de l'expertise citoyenne, l'offre institutionnelle participative reflète souvent une tentative des pouvoirs publics et des experts de valider des projets prédéfinis et de contrer la contestation sociale, avec des effets mitigés, comme le montre la multiplication des Zones à défendre. Ces évolutions administratives et juridiques témoignent néanmoins d'un changement progressif (et polémique) de paradigme : la décision publique et la définition de l'intérêt général, auparavant basées sur les études d'impact réalisées par les ingénieurs, relèvent désormais, sur le principe au moins, de l'acceptabilité sociale et de la pluralité de l'expertise.

Le principe n°10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement statue que *« la meilleure façon de traiter* les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient ». Vingt-cinq années de recul amènent à complexifier le lien supposé entre participation et développement durable. Dans les dispositifs participatifs, le dialogue entre savoirs experts (scientifiques et techniques) et savoirs locaux demeure biaisé par des formats de participation privilégiant l'exposé d'arguments technicisés, la rhétorique de l'intérêt général, et une focalisation du débat sur des politiques sectorielles et des projets prédéfinis. Les dispositifs participatifs en environnement ne respectent pas toujours les conditions de légitimité (ouverture, équilibre des points de vue, etc.) mis en avant par la sociologie politique de la participation et la promesse de concertation recouvre souvent de simples consultations sans prise du public sur la décision. La légitimité des savoirs et des usages locaux et la capacité d'expertise des acteurs associatifs n'est que partiellement acquise. C'est plus vrai encore dans les pays du Sud, où la distance sociale et culturelle entre experts, élites politiques et populations est particulièrement forte. Enfin, la participation citoyenne ou la qualité délibérative de l'action publique environnementale ne présument finalement pas de sa pertinence écologique.

De plus, toutes les politiques environnementales ne s'appuient pas sur la participation. Ainsi, les paiements pour services environnementaux (PSE) reposent sur le financement d'acteurs locaux pour préserver des biotopes ou des espèces jugés utiles : la normalisation des comportements individuels par les primes et le paiement remplace la négociation de compromis collectifs. Par ailleurs, les dispositifs de cogestion d'aires protégées résistent difficilement aux intérêts miniers ou pétroliers.

Plus fondamentalement, l'ère de l'anthropocène éclaire d'un jour nouveau les enjeux de la participation : les questions fondamentales (participation de qui ? A quoi ? Au nom de quoi ? Selon quelles modalités ? Avec quel pouvoir sur la décision ?) se posent de façon d'autant plus vive que les questions environnementales touchent à la survie de l'humanité, et concernent au premier chef des générations futures non représentées et des espèces animales ou végétales qui ne le sont pas non plus.

Blondiaux L., 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Le Seuil/La république des idées.
Casilio, I. et al, *DICOPART, Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, en ligne (http://www.dicopart.fr/).
Cornwall, A., 2008, "Unpacking "participation": models, meanings and practices". *Community Development Journal*, *43*(3): 269-283.
Mermet, D. Lesalles (dir.), 2015, *Environnement : la concertation apprivoisée, contestée, dépassée ?* Louvain La Neuve, De Boek.
Nelson F. et Agrawal A., 2008, "Patronage or participation? Community-based natural resource management reform in sub-Saharan Africa", *Development and Change*, vol 39 n° 4, pp. 557-585.
Zerner C. (ed.), *People, Plants, and Justice: The Politics of Nature Conservation*, New-York, Columbia University Press.

Lavigne Delville P. et Riegel J., 2020, "Participation et environnement",
in groupe Cynorhodon dir, *Dictionnaire Critique de l'Anthropocène,* Paris, CNRS Editions.

LAVIGNE DELVILLE Philippe (IRD/UMR GRED) et RIEGEL Julie (Paris I/CESSP)