

Gouvernance et développement durable : des interactions à l'épreuve d'un flou
normatif et définitionnel

Governance and sustainable development: interactions tested by a normative and
definitional blur

Benjamin Thicoïpe, Doctorant en sciences de l'information et de la communication

CERTOP CNRS UMR 5044

thicoipe@hotmail.fr

Développement durable, interactions, normes, parc naturel régional

Sustainable development, interaction, norm, NRPs

La notion de développement durable peut être étudiée d'un point de vue communicationnel en tant que "qu'opérateurs de neutralisation de la conflictualité" (Krieg Planque, 2010). Celle-ci est souvent associée à celle de gouvernance. Les deux termes sont porteurs d'une pluralité de définitions et de normes. Notre proposition s'interroge, dans une perspective pragmatiste intégrant la définition des « normes » proposée par l'interactionnisme, sur les moyens par lesquels une gouvernance du développement durable est possible en situation de tension.

Gouvernance et développement durable : des interactions à l'épreuve du flou normatif et définitionnel

Benjamin Thicoipé

A travers de cette communication, nous entendons exposer certains questionnements ayant émergé autour de « normes » au sens de prescriptions et de proscriptions (Goffman, 1996a) formelles ou informelles (Becker, 2013) lors d'interactions durant la mise en œuvre d'une gouvernance du développement durable (DD). Ces interrogations ont émergées de façon annexe à notre recherche doctorale s'interrogeant sur l'émergence d'un « public » (Dewey, 2010) lors de la mise en œuvre d'une politique de parc naturel régional (PNR). Nous insistons ici sur la construction de l'objet et des questionnements associés.

1/ « Gouvernance » et « développement durable », des évolutions à l'épreuve d'un contexte normatif « flou »

Depuis trois décennies, les notions de « développement durable » (DD) et de « gouvernance » rencontrent un succès certain. Le DD est tour à tour mobilisé en tant que « concept rationnel » en lien avec une démarche scientifique, que catégorie juridique « associée à un système normatif », ou encore comme un oxymore lorsqu'il prend la forme d'une figure rhétorique (Micoud, 2007, p. 54). La définition canonique du DD, proposée par Gro Brundtland dès 1987, est formulée de façon suffisamment floue pour permettre de multiples interprétations (d'Almeida, 2005). Cette « formule » (Krieg-Planque, 2010) présuppose qu'une solution commune est possible en réponse à des crises multiples : sociales, économiques et environnementales. Le DD s'inscrit dans une logique politique (Rist, 2015, p. 340) de mise en commun, notamment au travers de négociations (Boutaud, 2005). Cet objectif politique vise à permettre des interactions entre acteurs porteurs de visions différentes des problèmes à résoudre. DD et communication sont en ce sens « consubstantiels » (Libaert, 2010, p. 22) et procèdent d'un évitement de la conflictualité : « *La notion de Développement durable contient une promesse de réconciliation : réconciliation de ces dimensions contraires que sont l'économique, le social et l'environnemental mais aussi réconciliation des acteurs qui reprennent cette notion à leur propre compte et la déclinent à leur manière* »(d'Almeida, 2005, p. 8).

La « gouvernance » appartient à une même « épistémè » que le DD (Béal, Pinson, 2013 : 251). Pour Jacques Theys, les politiques de l'environnement, dont le DD est une forme, ont été de « remarquables laboratoires de formes nouvelles de gouvernance » (2002, p. 1). La gouvernance est également caractérisée par les multiples définitions qui lui sont rattachées (Simoulin, 2003) et

implique l'apport de solutions communes à des problèmes aux enjeux pluriels ainsi qu'une invisibilisation de la conflictualité. L'émergence de problèmes transversaux, notamment liés à l'environnement, a induit l'émergence de nouvelles formes politiques ayant pour objectif de permettre la coordination entre acteurs. Le passage d'une logique de « gouvernement » centralisé à une « gouvernance du DD » marque donc une évolution des formes de prise de décision vers moins d'opacité et impliquant davantage de parties prenantes (Duran, Thoenig, 1996).

Ces notions sont étroitement articulées dans la littérature scientifique et sur le terrain à celles de « négociation », de « concertation », de « délibération », de « débat » ou encore de « controverse ». Dans ces perspectives, les « interactions » entre acteurs porteurs de définitions potentiellement différentes du « développement durable » et de la « gouvernance » sont centrales dans la constitution de leurs traductions politiques. À titre d'exemple, les notions « d'arène publique » (Cefai, 2016) ou de « forum hybride » (Barthe, Callon, Lascoumes, 2001) ont été conçues pour rendre compte de ces processus.

De nombreuses recherches, à la suite notamment des travaux de Jürgen Habermas, resituent les traductions des politiques de la « gouvernance » et du DD dans un phénomène plus profond de basculement vers de nouvelles formes démocratiques porteuses de « normes » spécifiques : avènement d'une « norme participationniste », d'un « impératif délibératif » (Blondiaux, Sintomer, 2002), évolutions des modalités de légitimation des élus (Duran, 2009) ou encore constitution « d'espaces publics intermédiaires » (Melucci, 1999). Bien que la participation soit liée à la mise en œuvre de politiques environnementales, comme en témoigne par exemple l'usage du terme de « démocratie environnementale » (Barbier et Larrue, 2011), cette relation reste problématique (La Branche, 2009) en raison des modalités de la participation par exemple dans les enquêtes publiques (Blatrix, 1996) ou de débat publics (Revel, 2007), de refus de participations (Barbier, 2005) ou des modalités de cette dernière dans le cadre d'associations (Rui et Villechaise-Dupont, 2005).

C'est ainsi qu'un phénomène différent est décrit de façon concomitante : certaines formes antérieures de prise de décision subsistent, voire se renforcent dans certains secteurs politiques ou sur certains territoires. Les politiques liées à l'aménagement du territoire associé au tourisme ont, par exemple, pu évoluer au profit d'un repositionnement des décisions politiques dans les collectivités locales accentuant les transferts de compétences liés à la décentralisation, transferts qui conduisaient déjà à ce phénomène (Vles, 2011). Les territoires soumis à ces logiques politiques se réinscrivent, pour certains, dans des trajectoires de spécialisations différentes du projet de transversalité du DD. Les processus décisionnels qui y prennent place sont souvent critiqués pour leurs opacités.

Sur le plan théorique, les études des formes de « gouvernamentalité » d'inspirations foucaaldiennes notent des retours à des formes plus « traditionnelles » de « gouvernement » n'impliquant pas la participation du « public » (Pellizzoni, Vannini, 2013). Ces approches, souvent appuyées sur des analyses s'interrogeant sur les « instruments d'actions publiques » (Lascoumes, Le Galès, 2005), montrent que des modes de légitimation parfois opposés sur le plan normatif se côtoient sur le terrain. Pour Jacques Theys (2003) par exemple, l'efficacité de la « gouvernance du développement durable » dépend de son articulation avec des formes de « gouvernement plus traditionnels ». De façon concomitante, l'avènement de nouvelles formes de « gouvernamentalité », liées à un « gouvernement à distance » (Epstein, 2005) dans le cadre du « nouveau management public », vient s'ajouter à la pluralité normative déjà présente. Cette nouvelle modalité de gouvernement est enchevêtrée avec les modalités déjà observables sur le terrain (Le Galès, 2015 ; Hamman, 2019). Dans ces dernières, les décisions sont technicisées au moyen d'indicateurs et ainsi opacifiées. Conduites par des normes visant l'efficacité, ces nouvelles formes politiques circonscrivent à nouveau les définitions des situations « problématiques » autour de « big policy issues » : gestion du réchauffement climatique, de la biodiversité, de l'énergie, de l'eau etc. ((Béal, Pinson, 2013 : 266).

Cet enchevêtrement de modalités de gouvernement s'inscrit donc dans des logiques communicationnelles et des systèmes normatifs différents : concernant la nature des publics ayant accès aux instances d'élaboration des politiques, les modalités de légitimation des décisions, le degré de transparence, les modalités d'élaboration du contenu des politiques etc. Sur le terrain pourtant, les politiques s'inscrivant dans des logiques de « gouvernance du développement durable » conduisent encore à des changements effectifs au niveau local et ces notions continuent à faire sens pour les acteurs qui les mobilisent. Même si ces avancées sont souvent qualifiées « d'incrémentales » ou de changements « à petits pas », elles n'en témoignent pas moins de la mise en œuvre effective, en pratique et au travers d'interactions entre acteurs hétérogènes, de ces politiques en dépit du flou normatif entourant le mode de gouvernement à privilégier.

Cette mise en œuvre d'une « gouvernance du DD », même si elle conduit à des changements qualifiés de limités, ainsi que la coexistence dans le paysage politique de plusieurs types de normes légitimant les décisions publiques posent question : Comment sont rendues possibles, en pratique, la coordination entre parties prenantes à la définition des politiques de « gouvernance » et de DD dans un contexte normatif « flou » ? A l'aune de la résurgence de critiques du terme de développement durable et de gouvernance (Béal et Pinson, 2015) à propos

notamment de l'irréductible antinomie entre certaines modalités de gouvernance et certains enjeux, notamment poursuite du développement et préservation de l'environnement, notre question nous semble s'inscrire dans l'actualité.

2/ Cadre théorique

Plusieurs auteurs ont mis en lien la recherche de solutions pragmatiste issue des propositions de John Dewey et le « développement durable » (Boulanger, 2004 ; Charles, Kalaora, 2007). La politique est considérée comme une « expérimentation » dans l'approche déweyenne (Zask, 2015). Celle-ci suppose qu'un « public » enquête sur les modalités de réponses à une « situation problématique » (Dewey, 1993, 2010). Or l'existence d'un « public » n'est pas donnée en soi, elle implique certaines conditions notamment la capacité à communiquer. Cette dernière renvoie notamment à certains débats ayant cours en sciences sociales concernant la possibilité du rétablissement d'une communication en dépit de la division du travail social ou de sous-systèmes sociaux.

Ce nœud permet également, en empruntant à l'interactionnisme qui par certains aspects s'inscrit en continuité vis-à-vis du pragmatisme (Le Breton, 2004 ; Cefaï et Terzi, 2012 ; Zask, 2015), de nous interroger sur l'influence d'une « pluralité normative » dans la recherche du DD. A la suite de cet auteur (Goffman, 1988), il est possible d'affirmer que la communication entre agents suppose un « ordre d'interaction » construit par ces agents en « situation » d'interaction. Cet « ordre » est construit en empruntant à des « normes » macrosociales que l'on peut qualifier « d'ordre institutionnel » (Bonitto-Donato, 2016). La « gouvernance », le « gouvernement », le « gouvernement à distance » ou la définition d'une situation « complexe » supposent des références à ces « normes macrosociales » au travers desquelles l'élue, le citoyen, l'expert, l'acteur privé etc. s'attribuent des « rôles » et définissent des « situations » d'interactions durant lesquelles sont constituées les politiques. Or, comme souligné plus haut, ces « normes » sont plurielles et invitent à des conduites différentes entre des acteurs qui sont pourtant contraints d'interagir pour constituer les politiques. Chez Dewey les « normes » et habitudes peuvent être issues d'enquêtes et conditionnent les moyens par lesquels les acteurs « enquêtent » et expérimentent tant que celles-ci ne sont pas intégrées en tant qu'élément de l'enquête.

Pour Goffman, les interactants contribuent par leurs communications à reconfigurer les « ordres institutionnels ». L'interactionnisme et le pragmatisme sont opposés sur certains points, notamment concernant la prise en compte de la matérialité de certaines situations, du « trouble » (Cefaï et Terzi, 2012), de la dualité entre sujet et objet ou des évolutions des

éléments interactants (Zask, 2015). L'importance que revêt l'interaction dans le processus d'évolution et de mobilisation des normes dans les deux perspectives incite néanmoins à interroger certains rapprochements. Ce parti pris théorique induit une autre question : La recherche de solutions communes, partagées, entre agents participant à l'élaboration des politiques procédant d'une « gouvernance du DD », conduit-elle à une transformation des modalités de gouvernement et des « ordres interactionnels » qui y sont associés ? Ainsi à la question de la possibilité de communication s'ajoute celle des effets de celle-ci, y compris dans ses modalités conflictuelles, sur les conditions d'interactions futures.

Il est également admis que la définition d'un « problème social » conduit indissociablement à la désignation des acteurs légitimes pour le traiter : des « propriétaires de problèmes sociaux » (Gusfield, 1996). Cette dernière spécificité nous invite à élargir le questionnement concernant les modifications affectant la constitution des problèmes multiples liés au DD.

3/ Méthodologie :

Afin d'explorer le champ ouvert par ces questions, notre recherche s'appuie sur l'étude de cas de la mise en œuvre d'une politique de PNR en lien avec les politiques d'aménagement et d'urbanisme liées à l'économie des sports d'hiver. Les parcs naturels régionaux sont couramment décrits comme « le meilleur exemple de développement durable » tout en ayant une forme politique « indéfinissable » (Cans, 2018). Les nombreuses évolutions des PNR depuis cinquante ans ont conduit à ce qu'une part importante de la traduction opérationnelle de leurs politiques s'effectue de façon itérative et au niveau des territoires. La mise en œuvre des politiques PNR implique la mobilisation « d'instruments d'action publique » (Lascoumes et Le Galès, 2005) relevant de légitimités liées à différentes formes politiques. Par exemple, les chartes renvoient à des modalités dites « contractuelle » ou procédurale associée à une « gouvernance » (Gaudin, 2007) ; les « labels » et les indicateurs peuvent être associés à un « gouvernement à distance » (Epstein, 2005) et à une logique gestionnaire ; et un maintien des compétences de certaines collectivités locales qui est lié à une logique décisionnelle de « gouvernement local » (Rangeon, 1996).

L'avenir de l'économie des sports d'hiver est au cœur de nombreuses préoccupations à la fois par les pouvoirs publics et dans la recherche. Les communes supports de stations sont pour la plupart au sein du PNR étudié gérantes de leur domaine skiable. Les projets

d'aménagement sont élaborés dans le cadre d'un « gouvernement local » qui suppose une part d'autonomie. Signataires de la charte du parc, ces collectivités sont également tenues d'inscrire leurs politiques en compatibilité avec les objectifs qu'elles s'y sont fixé. Cette inscription se traduit par certaines procédures impliquant notamment la participation d'autres acteurs institutionnels (techniciens, élus, services de l'Etat etc.) mais également d'associations locales. L'articulation entre des pratiques politiques différentes devient observable au sein et autour des instances destinées à ces procédures.

Les enjeux liés à l'aménagement et à l'urbanisme des communes support de domaines skiables et au sein de leurs intercommunalités sont propices à la constitution de « tensions » entre acteurs en interaction : préservation de l'environnement, maintien d'une activité économique et d'emplois, maintien de populations locales etc.

Le développement des activités économiques entre donc parfois en tension avec une « gouvernance du DD » telle que définie dans l'actuelle charte du PNR étudié ainsi qu'avec un « gouvernement à distance » ayant conditionné l'octroi du label PNR à l'intégration de certaines mesures contraignantes pour les stations de sports d'hiver. Au flou relatif aux modalités de gouvernance à privilégier s'ajoute celui lié à la définition du développement durable à retenir. Dans un cas il s'agit d'une recherche de pérennisation de l'activité économique, dans l'autre d'une adaptation de celle-ci à de nouveaux enjeux.

L'observation directe (Arborio, Fournier et Singly, 2010) des pratiques et interactions liées à la mise en œuvre cette politique a été mobilisée de façon privilégiée dans notre recherche. Plus de cent cinquante réunions ont été observées et les discours ont fait l'objet de prises de notes exhaustives. Cette méthodologie qui avait vocation à répertorier les conditions positives et négatives à la mise en œuvre de la politique du PNR a également permis de faire apparaître certaines récurrences dans les interactions, leurs effets mais également certaines situations de tensions durant lesquelles certaines « sanctions » positives ou négatives étaient explicités et mobilisées de façon à redéfinir un « ordre d'interaction ». Enfin, un suivi thématique des thèmes abordés des les discours a permis de faire apparaître comment en pratique le maintien d'un objectif de développement durable était possible y compris lorsque les propositions des différents participants se révélaient antagonistes. Une série d'une trentaine d'entretiens et une analyse documentaire a permis de compléter ces observations et de soutenir les interprétations .

4/ En guise de conclusion : synthèse des premiers résultats

Le premier résultat de l'enquête confirme une pluralité de « normes » à l'œuvre lors des interactions au sein des différentes instances comme le laissait envisager la pluralité des « instruments » mobilisés. Certaines étapes de l'élaboration de projets s'inscrivent dans une démarche peu participative et répondent à une définition de l'intérêt général qui suppose une moindre influence sur la décision. La mise en compatibilité des projets implique des phases de travail technique ou d'échanges avec une pluralité d'acteurs renvoyant davantage à une norme gouvernance plus ouverte. Lors de discussions en marge des réunions, les tenants de l'approche plus fermée tiennent des discours visant à dénoncer les défauts de l'approche ouverte, et inversement.

Deuxièmement, les désaccords relatifs à la nature des projets, à leur substance, se traduisent souvent en dissensus implicites concernant les normes à privilégier. Ce deuxième constat induit deux spécificités : d'abord la prise en compte de la dimension normative doit permettre de décrire certains facteurs qui expliquent la nature des projets de DD qui émergent in fine ; ensuite, le caractère implicite des désaccords sur les normes induit l'absence d'enquêtes communes sur ces normes de la part des acteurs. Le « public » reste pluriel dans cette perspective et une éventuelle transition vers une modalité de gouvernance définie et admise n'a pas été observée. De façon indissociable, le DD semble persister en raison de flou relatif aux objectifs politiques qu'il contient. Les procédures associées à sa définition forment une condition à une forme de communication, par les pratiques relatives à ces procédures, entre participants et ce en dépit du caractère incrémental des avancées observables.

Bibliographie :

Arborio A-M, Fournier P, Singly F. de, (2010), *L'observation directe*, Paris, Armand Colin, 128 p.

Barbier R, (2005), « Quand le public prend ses distances avec la participation. Topiques de l'ironie ordinaire », *Nature Sciences Sociétés*, n°13, p. 258-265.

Barbier R, Larrue C, (2011), « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », *Participations*, Vol 1, p. 67-104.

Barthe Y, Callon M, Lascoumes P, (2001). *Agir dans un monde incertain : Essai sur la démocratie technique*, Paris, Editions du Seuil, 357 p.

Béal V, Pinson G, (2013). Gouvernance et durabilité sont-elles (encore) les deux mamelles de l'aménagement et de l'urbanisme ?, in Pasquier R et al., *La gouvernance territoriale*, Librairie générale du droit, Paris, p.247-268.

Becker H-S, (2013), *Outsiders : études de sociologie de la déviance*, Paris, A.-M Métailié, 248 p.

Blatrix C, (1996). Vers une démocratie participative ? le cas de l'enquête publique. *La gouvernamentalité*, Paris, Presses universitaires de France, 400 p.

Blondiaux L, Sintomer Y, (2002). L'impératif délibératif, *Politix*, n°57, p.17-35.

Bonitto-Donato, Céline, (2016), « Que nous apprend l'interactionnisme des normes ? Une approche philosophique de l'interactionnisme symbolique et de l'interactionnisme réaliste ». pp. 61-76, in André Tunc, *Interactionnisme et norme : approche transdisciplinaire*. Paris, IRJS Editions.

Boulanger P-M, (2004). Les indicateurs de développement durable : un défi scientifique, un enjeu démocratique, *Gouvernance mondiale*, n°21, p.1-24.

Boutaud A, (2005), *Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ? Bilan et analyse des outils d'évaluation des politiques locales en matière de développement durable en France : de l'émergence d'un changement dans les modes de faire au défi d'un changement dans les modes de penser*, Thèse de doctorat en sciences de l'environnement, Saint Etienne, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Saint Etienne, 513 p.

Cans C, (2018), De la difficulté de définir les PNR depuis un demi-siècle, *Revue juridique de l'environnement*, Volume 43, p.245-262.

Cefai D, Terzi C, (2012), « Présentation », in Cefai D, Terzi C et al., *L'expérience des problèmes publics*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, p. 9-50.

Cefai D, (2016), Publics, problèmes publics, arènes publiques... Que nous apprend le pragmatisme ? *Questions de communication*, n°30, p.25-64

Charles L, Kalaora B, (2007). De la protection de la nature au développement durable : vers un nouveau cadre de savoir et d'action ?, *Espaces et sociétés*, n°130, p. 121-133.

D'Almeida N, (2005). De l'environnement au développement durable, l'institution d'un objet Et la configuration d'une question, *Communication et organisation*, n°26, p. 12-24

- Dewey J, (1993), *Logique, la théorie de l'enquête*, Paris, Presses universitaires de France.
- Dewey J, (2010), *Le public et ses problèmes*, Paris, Gallimard.
- Duran P, (2009), Légimité, droit et action publique, *L'année sociologique*, Vol. 59, n°2, p303-344.
- Gaudin J.-P, (2007), *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po, 275 p.
- Goffman E, (1988), *Les moments et leurs hommes*, Paris, Editions Le seuil. 304 p.
- Goffman E, (1996), *Les relations en public*, Paris, Ed. de Minuit, 372p.
- Goffman E, (1996), *La présentation de soi*, Paris, Ed. de Minuit, 251 p.
- Gusfield Joseph R, (1996), *Contested meanings, the construction of alcohol problems*, Madison, University of Winsconsin Press.
- Hamman P, (2019), *Gouvernance et développement durable : une mise en perspective sociologique*, Bruxelles, De Boeck Supérieur, 160 p.
- Krieg Planque A, (2010). La formule « développement durable » : un opérateur de neutralisation de la conflictualité, *Langage et société*, n°134, p.5-34.
- Lascoumes P, Le Galès P, (2005). *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de science Po., 370 p.
- Le Galès P, (2013). Postface. La gouvernance territoriale sous pression de la crise et de la restructuration de l'Etat, in Pasquier et al. *La gouvernance territoriale*, Paris, Librairie générale du droit, p.289-300.
- Libaert T, (2010). *Communication et environnement : le pacte impossible*, Paris, Presses universitaires de France, 182p.
- Melucci A. (1999), *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México, El Colegio
- Micoud A, (2007). Le succès social du « développement durable » ou : qu'est-ce que le « développement durable » pourrait faire aux sciences sociales ? *Responsabilité et environnement*, n° 48, p.52-57.
- Pellizzoni L, Vannini L, (2013). Une idée sur le déclin ? Evaluer la nouvelle critique de la délibération publique, *Participations*, n°6, p. 87-118.

- Rangeon F, (1996), « Le gouvernement local », i, Chevallier J, Gautier C (dirs), *La gouvernabilité*, Paris, Presses universitaires de France, p. 166-173
- Revel M, (2007), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 412 p.
- Rist G, (2015), *Le développement, Histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de Sciences Po, 512 p.
- Rui S, Villechaise-Dupont A, (2005), « Les associations face à la participation institutionnalisée : les ressorts d'une adhésion distanciée », *Espaces et sociétés*, Vol. 4, N° 123, p. 21-36
- Simoulin V, (2003), « La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne », *Droit et société*, n°54, p. 307-326
- Theys J, (2003), La gouvernance, entre innovation et impuissance, *Développement durable et territoires*, Dossier 2, p. 1-32.
- Vles V, (2011). Le tourisme, *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de science Po, p.537-543.
- Zask J, (2015), *Introduction à John Dewey*, Paris, La découverte.128 p.