

« Quel environnement au XXI^e siècle ? Environnement, maîtrise du long terme et démocratie »

Comptes rendus des ateliers

Nous terminons, dans ce numéro, la présentation des synthèses des ateliers du colloque de Fontevraud avec la publication des ateliers n° 24, 25, 28, 29 et 30, présentation commencée dans NSS, 1997, vol. 5, n° 2 (pp. 71-16).

Ce colloque international, qui a eu lieu les 8, 9, 10 et 11 septembre 1996 à l'abbaye de Fontevraud, était organisé par le ministère de l'Environnement, l'Association Germes, l'Association des ingénieurs du génie rural, des eaux et forêts (Algref), le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), l'Institut français de l'environnement (Ifen), l'Agence de l'eau Seine-Normandie, le Centre d'activités régionales du plan bleu pour la Méditerranée (Pnue), The World Future Studies Federation (WFSF) ; Futuribles International, l'association Natures Sciences Sociétés-Dialogues, le Centre de prospective et de veille scientifique (Drast), avec le soutien financier de la Commission européenne et parrainé par le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, the Institute on International Environmental Governance (États-Unis), l'Institut des sciences de l'environnement (université du Québec).

À l'approche du passage à l'an 2000, ce colloque avait trois objectifs :

– dégager les grandes tendances d'évolution de l'environnement au siècle prochain à partir d'une confrontation des travaux de prospective actuellement menés sur ce thème dans le monde (« Les futurs anticipés ») ;

– mettre en débat les approches, projets ou propositions (tel que le développement durable) dessinant des futurs souhaitables dans ce domaine et les moyens d'y parvenir (« Les futurs souhaitables ») ;

– et enfin, s'interroger, à la lumière des expériences récentes et d'une appréciation des marges de manœuvres futures, sur les chances d'une réelle « gouvernabilité » et prise en compte à long terme de l'environnement compatible avec la démocratie tant aux échelles nationales qu'internationales (« Les futurs gouvernables »).

Le colloque de Fontevraud se situait ainsi au croisement de deux préoccupations majeures : faire prendre conscience des transformations profondes que devra connaître la problématique de l'environnement dans les décennies à venir et mener une réflexion collective sur les conditions d'une prise en compte effective du long terme dans nos sociétés modernes et démocratiques.

Pour plus de renseignements, s'adresser au secrétariat :

Centre de prospective et de veille scientifique, tour Pascal B, 92055 Paris La Défense

Tél. : 01.40.81.63.23 ; fax : 01.40.81.63.96

Courriel : prepoint@drast.equipement.gouv.fr

Atelier 24 – La mise en œuvre des plans « verts », évaluation des politiques publiques comme instruments de pilotage à long terme des politiques d'environnement

Président : Lucien Chabason – Animateur : Corinne Larrue

Cet atelier devait aborder la question du pilotage à long terme des politiques de l'environnement. Quels sont les instruments qui permettent une intégration du long terme dans la définition et la mise en œuvre des politiques environnementales ? Deux instruments ont été analysés dans ce cadre : d'une part, les exercices de planification et de programmation et d'autre part, les exercices d'évaluation.

Une analyse des « plans verts »

La première partie de l'atelier a ainsi été consacrée à la présentation d'analyses portant sur l'élaboration et la mise en œuvre des plans verts comme instrument de prise en compte du long terme dans les politiques

environnementales. Plusieurs expériences ont été présentées.

Celle des Pays-Bas, présentée par H. Bressers, et F. Coenen, de l'université de Twente. La communication mettait en évidence les deux philosophies présentes dans l'activité de planification des Pays Bas : d'une part la détermination d'objectifs concrets à atteindre, et d'autre part, l'amélioration de la cohérence des actions futures. L'analyse proposée au niveau national et communal a permis de mettre en évidence les implications de ces deux approches de la planification, tant au niveau de l'élaboration de ces plans qu'au niveau de leur mise en œuvre.

La présentation du Plan français a été proposée par L. Chabason, du PNUE, l'un des rédacteurs de ce Plan. L'analyse des facteurs (politiques, économiques et circonstanciels) qui ont conduit à l'élaboration de ce

plan, ainsi que l'analyse à posteriori de ses incidences, ont mis en évidence une certaine spécificité du plan français.

Enfin, le cas du 5^e programme de l'Union européenne, fut présentée par A. Kraemer, de l'Institut écologique. L'analyse faisait apparaître une approche centrée sur une planification très indicative des résultats à atteindre, et moins axée sur l'élaboration d'un « programme commun » européen.

Les deux communications suivantes présentaient une approche comparative des plans verts nationaux.

D'un côté la communication de B. Dalal-Clayton de l'IIED, proposait un survol des procédures engagées dans une vingtaine de pays industrialisés sur la base d'un certain nombre de critères comme la périodicité, l'organisme initiateur du plan, le degré d'ouverture du processus, etc.

De l'autre, l'analyse proposée par M. Jänicke et H. Järgens, de l'université libre de Berlin, tentait de dresser une typologie des différentes expériences de planification environnementale, permettant de mettre en évidence à la fois les insuffisances des processus en cours, et les exemplarités (*best practices*).

Les discussions qui ont suivi ces présentations ont permis d'aborder la question de la capacité de pilotage de l'instrument de planification environnemental. Ainsi, la question de l'incidence des plans verts (*do Plan matter ?*) s'est rapidement transformée en une question plus complexe : pour qui, pour quoi, où et surtout quand ont-ils ou peuvent-ils avoir une incidence ? De même, la question de l'élaboration des

plans en tant que processus formel de construction d'un consensus doit être dissociée de la question de la mise en œuvre de ces plans.

L'évaluation des politiques environnementales et leur pilotage à long terme

Le second thème de cet atelier était centré sur l'évaluation considérée comme un élément du pilotage de l'action publique.

Deux communications étaient à ce titre proposées :

– une réflexion d'ordre général menée à partir de l'exemple de la France présentée par C. Larrue, de l'université de Tours, et P. Lascoumes, Gapp. Dans ce cadre, l'évaluation des politiques publiques était analysée d'une part, comme un processus de production de connaissances et d'autre part, comme un processus d'apprentissage.

– une analyse plus précise sur le cas de l'évaluation de la directive européenne relative aux eaux résiduaires urbaines présentées par B. Barraqué du LATT, ENPC. Les évaluations économiques de l'application de cette directive, source de vives critiques envers la Commission, ont conduit plusieurs pays membres à vouloir renégocier ce texte. Ces évaluations conduisent dans les faits à mieux considérer les différences de coûts entre les pays liés aux différences géographiques qui font que les différents états membres ne doivent pas forcément s'équiper de la même manière.

Atelier 25 – Dynamiques ou stratégies à long terme d'innovation et application des principes de prévention ou de précaution : quelle intégration à long terme de l'environnement dans les stratégies d'entreprises ?

Président : Brian Wynne – Animateur : François Lévêque

Les présentations ainsi que les discussions qui les ont suivies ont porté sur le thème de l'entreprise et de l'environnement. D'un point de vue analytique, les travaux de l'atelier ont mis l'accent sur trois propositions.

Le comportement des entreprises face à l'environnement met en jeu un ensemble de facteurs

L'ensemble des intervenants a souligné la nécessité de prendre en compte les multiples dimensions de l'entreprise et de son environnement pour comprendre ses actions en faveur du développement durable. Ceci tant en ce qui concerne les raisons et les motivations

des actions que leurs mises en œuvre. Le modèle économique de l'entreprise qui considère qu'elle n'agit qu'en fonction du profit après avoir calculé les bénéfices et les coûts de différentes options alternatives, et qui ignore la complexité de son organisation interne est ici d'un faible secours. Y. Serret a plaidé en ce sens pour une vision élargie du comportement stratégique des firmes et des liens entre environnement et compétitivité. T. Reverdy a rappelé que l'entreprise est amenée à élaborer sans cesse des compromis en particulier entre des arguments économiques et des arguments de société. S. Herzberg a illustré dans le cas d'EDF comment la notion de service public amenait naturellement cette entreprise à se préoccuper des attentes sociales, en particulier en matière d'environnement. En ce qui concerne la mise en œuvre des actions en faveur du développement durable, T. Reverdy a montré comment la gestion interne joue un rôle clef en favorisant l'apprentissage collectif. S.

Faucheux et M. O'Connor ont rappelé que l'entreprise, même si elle est plus respectueuse de l'environnement et plus soucieuse de ses responsabilités auprès de la société ne doit pas être assimilée à une organisation en charge de l'intérêt général et le défendant.

Le choix technologique de l'entreprise dépasse l'intérêt de l'industrie

E. R. W. Smeets a rappelé que le choix technologique des entreprises est lié à des variables socioéconomiques d'ordre macroscopique (comme le niveau démographique et les modes de consommation). La modification des variables socio-économiques fait donc apparaître des scénarios contrastés en matière de développement durable tant au niveau du territoire (cas des scénarios du TNO hollandais présentés par E. R. W. Smeets) que de l'entreprise (cas des scénarios d'EDF présentés par S. Herzberg). F. Moreau a rappelé que le choix technologique de l'entreprise est également lié à des micro-événements qui peuvent condamner des investissements passés ou futur. Ils sont à l'origine de phénomènes de dépendance de sentier qui peuvent conduire à des monopoles technologiques dont il est ensuite très coûteux de s'affranchir. Cette vision évolutionniste du choix technologique, que défendent également S. Faucheux et M. O'Connor, rend l'action publique indispensable, mais rend aussi difficile d'élaborer des recommandations. Il apparaît toutefois nécessaire selon les intervenants que l'État garantisse une certaine variété technologique, et que le choix technologique soit discuté, voire négocié, par l'ensemble des parties en présence.

Le principe de précaution est un instrument qui raccorde le futur au présent mais aussi les différents acteurs d'aujourd'hui entre eux

Le principe de précaution est entré dans le domaine législatif français en 1995 à la suite du sommet de Rio.

Il consiste à prévenir les dégradations sérieuses ou irréversibles de l'environnement. Son application conduit les entreprises à intégrer dans leurs décisions d'aujourd'hui, le jugement futur d'une autorité juridique amenée à se prononcer sur la qualité de leur gestion environnementale. Comme l'ont pointé G. Mondello et S. Callens, le principe de précaution tisse aussi des relations entre les acteurs présents. Le premier met ce phénomène en évidence à travers un modèle économique où l'adoption du principe de précaution conduit à des transferts et une contractualisation de risques nouveaux entre les différentes parties prenantes (pollueur, assureur, pollué, État). Le second met en avant également les nouvelles relations qui doivent s'établir entre les experts scientifiques et les entreprises. Sachant qu'un jugement futur considérera non les informations dont disposait la firme mais les informations disponibles à l'époque, l'entreprise est incitée à rechercher, voire à produire les connaissances scientifiques les plus pointues sur leurs émissions et les risques dont elles sont porteuses. J. Aknim, V. Alliaume et A.E. Saab se sont inquiétés d'une interprétation a minima du principe de précaution ne tenant compte que de ce qui est économiquement raisonnable à court terme et n'entraînant alors pas les entreprises sur le chemin du développement durable.

En conclusion, et cette fois d'un point de vue prescriptif et normatif, deux principales idées-forces ont été exprimées. En premier lieu, les entreprises et l'industrie en général, ne sont plus perçues comme des opposants à l'environnement et au développement durable, mais bien comme des partenaires nécessaires, voire des initiateurs. Elles ont un rôle constructif et indispensable à jouer. En second lieu, la politique publique de l'environnement et du développement durable doit mettre en œuvre de nouvelles approches, laissant une plus grande place aux autorités locales, offrant une plus grande flexibilité aux entreprises dans le choix des moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de dépollution, et assurant un jeu plus transparent et ouvert à l'ensemble des parties intéressées.

Atelier 28 – Les institutions, cultures et systèmes d'organisation appropriés pour la prise en compte du long terme

Président : François Ewald – animateur : Vincent Piveteau

L'atelier s'est donné comme objectif de poser une question, en se tenant à un principe. La question, d'abord : Existe-t-il, ou, peut-on imaginer aujourd'hui des institutions susceptibles de prendre davantage en charge les enjeux à long terme posés à l'environnement - et ce, dans le respect de la transparence et du débat social ? Le principe, ensuite : c'est de s'enraciner dans l'exemple. Ce parti pris nous a garanti d'une pensée par trop abstraite. Mais il a certes les limites de ce qui est factuel voire disparate : la gestion d'un écosystème forestier ou la gestion des déchets nucléaires diffèrent par leur nature, par leur pas de temps, leur propre histoire etc.

Les circonstances n'ont permis de traiter que deux des quatre thèmes envisagés (la forêt, la ville, la formation et l'énergie nucléaire) au travers de trois interventions.

Peut-on dresser le portrait des institutions de gestion du long terme ?

Chaque exposé, avec un angle d'attaque particulier, permet de relever des conditions, des caractéristiques

ou encore des modalités d'actions des institutions en prise avec le long terme.

L'exposé de J.-L. Peyron sur les systèmes d'organisation appropriés pour la prise en compte du long terme forestier insiste d'abord sur l'épaisseur historique des institutions forestières. Leur cohérence actuelle trouve ses origines dans des choix et des dispositifs très anciens. Ainsi, le Code forestier actuel qui encadre les modes d'exploitation durable de la ressource en bois, se situe dans la lignée des Ordonnances de Melun (1376) et de Saint-Germain (1669). Autrement dit, il y a une connivence temporelle entre les institutions et leurs objets. Et la gestion à long terme imposée par certains systèmes nous introduit dans une lecture des grands cycles historiques.

L'autre dimension de cette intervention, c'est d'analyser en détail les catégories instrumentales mobilisées par l'institution forestière. En effet, la robustesse d'une institution se mesure aux règles qu'elle parvient à généraliser. Le dispositif forestier actuel vise à assurer quatre principes : la gestion des espaces forestiers, la protection des espaces forestiers, l'adaptation aux espaces forestiers des dispositions communes aux autres actifs constituant le patrimoine et l'observation. Les modalités d'intervention sont, par ordre croissant d'appel aux mécanismes de marchés : la coercition, l'incitation, la contractualisation, l'information. Ce croisement entre principes et modalités permet de définir seize cases théoriques d'action, reflet diachronique (au sens où chacune de ces cases n'a pas été occupé simultanément dans l'histoire) et synchronique de l'institution forestière.

À la lumière du cas de la gestion des déchets radioactifs en France, l'intervention de G. Ouzounian insiste sur deux autres dimensions constitutives de l'institution. C'est d'abord son caractère « processuel » : il y a institution à partir du moment où il y a un calendrier. La loi du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs institue un « rendez-vous » d'évaluation en 2006 où doivent être tirées les conséquences des expériences de transmutation, de stockage réversible ou irréversible, de conditionnement des déchets radioactifs. L'agenda est à la fois technique (donner des objectifs volontaristes à certaines recherches) et politique (préparer des temps et des lieux de négociations).

Mais la constitution de l'institution passe ensuite par la rédefinition et la clarification des rôles (et notamment le rééquilibrage des pouvoirs). Par exemple, la même loi du 30 décembre 1991, en envisageant la possibilité des stockages souterrains, institue tout à la fois des organismes d'études tel l'Andra ayant la charge d'examiner cette voie, une Commission nationale d'évaluation chargée d'examiner les conclusions de ces études, et institue également l'obligation de créer des comités locaux d'information sur les sites des laboratoires géologiques souterrains.

Renversant l'angle d'attaque, et s'interrogeant sur la crise institutionnelle issue de l'accident de Tchernobyl, P. Girard et G. Hériard Dubreuil complètent notre image de l'institution. L'accident de Tchernobyl a provoqué en effet une dégradation des modes de sociabilité, des phénomènes de défection sociale et de retraits dépressifs. Comment expliquer cet effondrement, et quel paradigme doit habiter, à la lumière de ces événements, les institutions qui prennent en charge le long terme ?

Ce qui qualifie ou disqualifie une institution, c'est son rapport à « l'incertitude » et à « l'histoire ».

Une institution qui entretient l'idée d'un risque « objectif » se disqualifie. Soit que cela génère le doute ou la contestation, au cas où ce risque soit rapidement chiffré (exemple : le débat sur l'effet sur l'organisme des « faibles » doses radioactives et la notion de seuil de tolérance). Soit que cela nécessite pour l'établir un temps considérable (et ce faisant que cela contrevienne à la nécessité politique d'agir vite).

L'institution doit, en second lieu, pouvoir faire justice à l'histoire. L'insupportable vient lorsque l'on découvre qu'on s'est joué de vous. Et dans le cas de Tchernobyl, la recherche d'une explication historique « partielle » (attentat, puis erreur humaine de l'exploitant) a empêché la « digestion » ou la catharsis de la crise.

C'est donc autour de ces deux thèmes que se joue la confiance : et le moteur de l'institution, c'est la confiance, laquelle est à la fois source et produit de l'institution. On retrouve encore l'idée de l'importance du processus, de la construction pragmatique et décentralisée dans le corps social des modes de gestion du risque.

Quelques pistes de réflexions

Plus de démocratie, plus de décentralisation dans les institutions de gestion du long terme, telle semble être la nécessité. Autrement dit, accorder à chacun plus de poids dans le processus d'élaboration de la décision. Dans les faits, l'application de ce principe semble devoir toujours poser une grosse difficulté : c'est celle de la limite ou de la frontière de l'institution. Qu'est-ce qui est dedans, qu'est-ce qui est aux marges et qu'est-ce qui est à l'extérieur (en termes d'acteurs, de préoccupations).

En ce sens, l'exemple de la forêt est intéressant. Comme le note Peyron, la demande écologique constitue une tendance à long terme non seulement irréversible mais largement fondée. Quelle place réserver aux groupes d'intérêt qui en sont porteurs ? Le « partenariat » que propose l'auteur marque bien l'ambiguïté dans laquelle on se trouve. Car on peut voir ce partenariat positivement, comme une ouverture du monde forestier. Mais on peut le voir également négativement, comme la marque maintenue d'une séparation entre un monde « forestier » et l'extérieur.

L'émergence d'une institution témoigne toujours d'une ouverture (ouverture à des acteurs, prise en charge d'une question). Et en ce sens, la mise en place d'une gestion institutionnelle des déchets nucléaires, même si elle ne saurait cacher le déficit démocratique qui a prévalu dans les choix énergétiques, en constitue un exemple. Mais elle est toujours guettée par la fermeture, l'exclusion. Les conditions de maintien d'un équilibre mériteraient à l'avenir des travaux plus approfondis.

Quitte à paraître excessif, il peut y avoir un déficit prospectif là même où la prise en compte du long terme est la plus explicite. Il est par exemple intéressant de noter dans les exposés concernant des secteurs incontestablement habitués et confrontés au long terme, la difficulté d'envisager des scénarios qui s'écartent d'un jeu plus ou moins tendanciel d'hypothèses. Un réinvestissement prospectif ne serait-il pas le gage de davantage de démocratie ?

Atelier 29 – Existe-t-il encore des utopies écologiques ?

Président : Paul Virilio – Animateur : Jean-Marc Salmon

Huit communications ont été présentées et discutées en suivant un découpage de l'atelier autour de trois thèmes : des utopies vertes au développement durable ; la tension entre utopie et réalité ; l'écologie dans l'inventaire des images planétaire du futur.

Questions posées

Étymologiquement, l'utopie relève d'un lieu indéfini – quasiment en apesanteur spatiale. Cette distance virtuelle crée une distanciation intrinsèque – laquelle est une des conditions de la raison et de la pratique scientifiques. Pris dans l'acception où elle est un « pays imaginaire où un gouvernement idéal règne sur un peuple heureux » (*Petit Robert*), l'utopie « verte » est une prospective alternative qui peut être évaluée à l'aune de ses inscriptions pratiques.

L'« encore », qui spécifie la question, suppose comme admis qu'il a existé une pluralité d'utopies écologistes. En quoi se différencient-elles ? Cela suggère aussi qu'elles auraient pu se dégrader au contact de l'action. L'atelier a donc d'abord examiné les conditions historiques d'apparition et de développement de l'écologie politique. Puis il s'est penché sur la tension entre utopie et réalité questionnant l'hypothèse qui voudrait que le développement durable soit la forme contemporaine et pratique de(s) utopie(s) écologiste(s).

L'une des dimensions de l'écologie politique est celle de la « maison planétaire ». Cet englobement des systèmes humains est-il seulement « globalisant » dans la mesure où l'écologie a pour unité de compte la planète ? Ou est-il aussi totalisant ? Au point d'être la dimension principale autour de laquelle le changement des sociétés pourrait se structurer ?

En se situant planétairement, dans la veine classique de l'invention du futur, l'imaginaire écologique est en concurrence avec l'imaginaire spatio-technologique. Quelles relations ont-ils entretenues ou entretiennent-ils encore ? Et s'il y a dépérissement des utopies vertes, y a-t-il un ressourcement invisible de celles-ci dans cette apesanteur spatiale qu'affectionne toute réflexion utopique ?

Sans prétendre épuiser des communications et des débats riches en si peu de pages, on en retiendra en particulier les points forts suivants :

Des utopies vertes au développement durable

Pour Christian Brodhag, les années 1970 ont été la période où ont jailli les utopies écologiques et la décennie 1990 est celle du développement durable. Dans ce découpage chronologique, les années 1980

sont une étape intermédiaire, une rupture avec « l'ailleurs et le demain » pour « l'ici et le maintenant » de l'action politique.

Christian Brodhag distingue à l'origine deux registres utopiques : le négatif et le positif. Les utopies vertes négatives (R. Dumont, G. R. Urban) glissent rapidement des crises à la crise écologique, avec pour même origine le système productiviste. Ce glissement du pluriel au singulier produit une grille d'analyse totalisante, ce qui est un des traits des utopies. Ces deux registres utopiques ont ensuite nourri une sensibilité politique radicale pour le négatif et réformiste pour le positif.

Pour Patrick Legrand, les acteurs sociaux sont des dégradeurs d'utopie. Le mouvement associatif qu'il qualifie d'« intervenants discrets » doit être resitué dans une évolution où le concept de fonction se substitue à celui de système. Dans un rapport à l'artificialisation où l'individu est « secondarisé » par rapport aux sociétés, l'utopie est aujourd'hui à (re)chercher dans les lieux à faible visibilité où se rencontrent l'environnement et l'industrie.

Le développement durable est-il une reformulation à « haute visibilité » des utopies vertes ? Oui, soutient Christian Brodhag. Il y voit une utopie (référence à la décennie 1970) de l'action (années 1980), un forme de réconciliation qui « prétend gagner en même temps sur les plans environnement, social et économique ».

Non, répond Bettina Laville. Critiquant la plate-forme de Rio, elle prend appui sur l'histoire de la préparation de la conférence mondiale pour montrer que le développement durable n'est qu'un espace de compromis (Nord/Sud, économie/environnement) qui laisse la part belle au nord et à l'économie.

La tension utopie-réalisme

Dans le domaine du micro, du sectoriel, depuis les années 1970, l'utopie locale et souvent individuelle a cherché à inscrire des réalisations, des embryons de cité idéale. Comment ces mouvements sociaux se réfèrent-ils au développement durable ? Que nous apprennent-ils des tensions entre l'utopie et le réalisme ?

Thomas Gumbricht s'est attaché à examiner l'évolution des villages écologiques en Suède. Il prédit que les villages de troisième génération accorderont la priorité à une centralisation diffuse permettant, par ce saut d'échelles l'émergence de services sociaux et d'emplois intégrés. À ses yeux, hier comme aujourd'hui, l'utopie est une réaction aux courants dominants. Il souligne que le paradigme dominant est celui d'une « machine déterministe » et que son alternative est un système évolutif et ouvert – en référence aux travaux de Prigogine et Stengers. Tout en référant le village écologique suédois à cette lignée, il souligne l'écart entre ces expérimentations et ce qu'implique-



rait une politique fiscale indexée sur des limitations de temps et d'espace pour protéger les processus naturels. Un premier pas pour réduire cet écart serait la création d'indicateurs « transparents » et « synoptiques » de durabilité pour la gestion des espaces urbains et ruraux.

Hilary Tovey s'est attachée à examiner l'évolution de l'agriculture biologique en Irlande.

Elle souligne qu'il importe de saisir ce mouvement social à un triple niveau : celui des fermiers pour lesquels cette évolution est d'abord le moyen de survivre en se réfugiant dans une niche, en expansion, du marché ; celui des « théoriciens » environnementaux, lesquels, avec le développement de ce marché, ont gagné en visibilité sociale et en partenariat avec l'État ; celui de l'administration, qui gère cette évolution avec des préoccupations qui sont plus de l'ordre de la régulation du marché que d'un verdissement de l'agriculture.

Ainsi la tension entre utopie et réalité semble se déclinier au moins autour de deux figures : une tension forte en l'absence d'instruments de rationalisation comme les indicateurs. Ainsi retrouve-t-on à un niveau micro ou sectoriel, le questionnement à un méta-niveau porté par Bettina Laville. Le développement durable serait-il la forme la plus achevée de la digestion des utopies vertes ? Une tension basse avec une digestion de l'utopie par la rationalité techno-économique.

Pour un inventaire des images planétaires du futur

Le constat historique de la dégradation et/ou de la digestion des utopies vertes n'épuise pas le sujet. L'imaginaire planétaire continue à projeter de nouvelles images des futurs de la planète terre. Quelles articulations y trouver avec les représentations et les préoccupations environnementales ?

Jean-Marc Salmon part du constat que Hollywood, laboratoire-usine de ces images, est un des vecteurs constitutifs majeur de l'opinion publique mondiale. Par la rétroaction du box office, cette opinion contribue à structurer à son tour la dynamique de l'imaginaire hollywoodien. Depuis 1968 et *L'Odyssée de l'espace*, la catégorie de la science-fiction est devenue l'un des segments majeurs des productions hollywoodiennes. Ce genre s'est développé pour ce qui nous concerne, autour de trois axes thématiques : la planète-terre, « vaisseau spatial » (*L'Odyssée de l'espace*) puis, « port de l'espace » (*La guerre des étoiles*) et enfin, ville-monde qui se dualise progressivement (*Blade Runner*) ; le « spécisme » qui introduit un double relativisme, biologique (la guerre des étoiles) puis androïde (*Blade Runner*) avant d'inquiéter par son hybridation avec les machines (de *Blade Runner* à *Terminator*) ; la catastrophe écologique qui balaie l'humanité, d'abord de façon semi-accidentelle (*La planète des singes*) et qui devient délibérée pour sauver les autres espèces (*L'armée des douze singes*).

Le spécisme se raccorde dans « *L'armée des douze singes* » à la catastrophe écologique qui se produit dans des villes-mondes « dualisées ». Dans cette synthèse provisoire, en cette année 1996 est introduite

la question de savoir s'il est souhaitable d'en finir avec l'humanité. La dynamique de l'imaginaire hollywoodien s'est structurée dans une dualité nature-technologie où l'humanité a perdu au fil des ans son identité tant au figuré qu'au propre devant les pouvoirs toujours plus démiurgiques d'une technostructure aux mains d'une étroite minorité. Cette noire saga imaginaire peut-elle inciter à penser plus rationnellement la relation démocratie-environnement-long terme ?

Michel Antoine et Edwin Zaccai sont associés à la préparation d'une exposition qui se tiendra de 1998 à l'an 2000 sur le thème « Quel monde pour demain ? ». Confrontée à la gageure muséologique de se tourner vers le futur, l'équipe de conception s'est trouvée confrontée à un « stock de connaissances » mouvant, controversé, incertain où dès lors se modifie le rapport entre « ceux qui savent » et « ceux qui ne savent pas ». Pour concevoir ce monde futur, entre autres démarches, il a été demandé à 486 enfants de discuter et de dessiner la planète, la nature ou la ville en 2015. L'enquête met en évidence : une rupture présent-futur avec des imageries empruntées soit à la science-fiction soit à des récits d'apocalypse ; un pessimisme très largement partagé et organisé autour des images Terre-poubelle et Terre-explosée et des villes sales et surpeuplées ; une tendance minoritaire à s'enfuir dans l'espace (un quart des dessins) tandis qu'une moitié espère en une technologie futuriste.

Les auteurs soulignent l'émergence d'une problématique de la responsabilité dans les générations qui ont précédé ces enfants. Le sentiment d'injustice qui en naît vient renforcer l'angoisse du futur.

Franck-Dominique Vivien et Lionel Quesne s'interrogent sur la positivité de « Biosphère 2 » envisagé comme préfiguration d'une cité utopique ; ils examinent l'archéologie du projet à travers différentes « couches utopiques » :

L'Amérique est ainsi matrice et modèle de l'utopie biosphérique : - matrice d'une utopie réalisée (rupture spatiale à l'ancien monde, arrachement recommencé dans la conquête de l'Ouest) ; - modèle pour l'antécédent utopique des banlieues américaines, envers de l'enfer des centre-villes, construits autour de communautés démocratiques.

L'utopie écologique de Biosphère 2 réfère à Biosphère 1 et donc à Vladimir Vernadsky. Cette généalogie se réunit vers, d'un côté, la science des écosystèmes et l'ingénierie écologique (Vernadsky à Hutchinson à Eugen et Howard Odon) et de l'autre, vers Gaïa (Vernadsky, Lovelock).

Une attention particulière est portée à la collaboration d'Eugen Odon et de James Lovelock avec la Nasa. Biosphère 2 est ainsi présentée comme l'inscription artificielle dans une micro-cité utopique des deux caractéristiques de Gaïa : l'autorégulation et l'auto-organisation. Franck-Dominique Vivien et Lionel Quesne interprètent Biosphère 2 comme un choix de gouvernabilité (réponse à une crise, philosophie de l'action et de la connaissance, modèle décisionnel). Du point de vue de l'efficacité, sans disqualifier les affirmations d'Howard Odon selon lequel un état homéostatique était envisageable, ils soulignent la rupture de la règle de clôture pour l'Oxygène. Quant à l'opacité du micro-social de Biosphère 2, ils ne tranchent pas sur la signification de l'absence d'observations socio-

logiques et psychologiques. Volonté de préserver l'auto-organisation sociale ou au contraire négligence d'un social, réduit au technique ?

En conclusion, l'atelier s'est accordé sur l'existence de nouvelles utopies vertes tant négatives que positives,

sans avoir le temps de mesurer et d'apprécier l'écart entre elles et les anciennes, formulées dans la décennie 1970 et donc sans pouvoir caractériser précisément les utopies nouvelles au delà du simple énoncé de l'importance du techno-spatial.

Atelier 30 – Environnement, démocratie et gouvernabilité à long terme

Président : Serge Antoine – Animateur : Jacques Theys

Une dizaine de communications ont été présentées et discutées en suivant un découpage de l'atelier autour de quatre thèmes : démocratie et long terme ; démocratie et environnement ; démocratie et risque et enfin démocratie et « gouvernabilité ».

Questions posées

Peut-on discuter de la démocratie ? Pour beaucoup, il va de soi que démocratie et environnement sont complémentaires, et il n'y a donc pas matière à discussion : par principe l'environnement a toujours été un lieu privilégié de construction de la démocratie ; et l'expérience a bien montré que la démocratie était le meilleur des régimes possibles pour prendre en compte l'environnement (voir, a contrario, l'exemple de l'ex-URSS).

S'il y a pourtant place pour un débat - et une critique - c'est que dans la pratique l'environnement pose un certain nombre de questions que la démocratie a beaucoup de difficultés à résoudre :

– Comment organiser la confrontation des opinions (et des partis politiques) sur des questions essentiellement médiatisées par la science, mais auxquelles celle-ci est incapable d'apporter des réponses certaines ?

– Où débattre de problèmes d'environnement « transcendant » les frontières ou qui affectent des territoires qui n'ont rien à voir avec ceux des institutions traditionnelles ? Comme on le sait, la démocratie est étroitement liée au territoire. Que faire lorsque, comme c'est le cas pour l'environnement, ceux qui sont à la source des problèmes et ceux qui en sont affectés n'appartiennent pas du tout au même territoire ?

– Comment rendre compatible le cycle court des politiques publiques – rythmées par les élections et l'impatience de l'opinion – et l'horizon parfois très long des atteintes à l'environnement, qui impliquent souvent plusieurs générations. C'est ainsi qu'une mission récente, présidée par l'ancien directeur de l'Ineris est, par exemple, parvenue à la conclusion qu'il ne serait pas possible de « banaliser » les sites d'entreposage de déchets nucléaires de la Hague dans 300 ans, comme cela était envisagé.

– Est-il possible de gérer démocratiquement les crises majeures ou les situations de catastrophe ; et d'appliquer la transparence à la prévention des risques ?

– Comment introduire de la justice et de l'équité lorsqu'il s'agit de distribuer non pas des avantages écono-

miques ou sociaux mais des risques (ou des biens collectifs non marchands) ? Comment en outre organiser cette distribution alors que personne ne peut déterminer avec certitude les « gains » et les « pertes » [ex ante et ex post] des politiques de l'environnement ? – Y a-t-il, enfin, des solutions démocratiques pour gérer des problèmes d'environnement qui se posent de plus en plus à l'échelle supranationale ou globale ? Gouvernabilité mondiale et démocratie sont-elles compatibles ?

Naturellement l'environnement n'est pas le domaine seul à poser ces questions, mais il les soulève avec une acuité toute particulière, en mettant frontalement en évidence les contradictions ou conflits entre société civile et démocratie représentative, souveraineté nationale et gouvernabilité globale, intérêts « privés » (syndrome « *nymby* ») et intérêts « collectifs », contrat social et contrat naturel, droits actuels du citoyen et droit des générations futures, science (ou expertise) et démocratie, principe de transparence et gestion des risques...

On comprend donc que la réponse à ces interrogations puisse dépasser très largement le domaine spécifique de l'environnement et encore plus le thème classique de la participation du public aux procédures d'aménagement. Ce qui est en jeu, c'est l'avenir de la démocratie elle-même, dans un contexte où celle-ci cherche un « nouveau souffle ».

Quelques éléments de la discussion

Il n'est pas possible de résumer en quelques pages la dizaine d'exposés, tous très denses, et les discussions qui ont suivi, à l'évidence trop courtes. On se contentera donc de quelques « morceaux choisis », en suivant le découpage en quatre thèmes.

Démocratie et long terme

Pour Nicolas Tenzer, la question : « les démocraties sont-elles capables de prendre en compte le long terme » est mal posée ; la question de la bonne décision en démocratie ne lui paraît pas poser de problèmes spécifiques pour la dimension du long terme. Ceci étant, il existe des conditions pragmatiques pour que cette dimension ne soit pas oubliée : les responsables politiques doivent élaborer et

soumettre à débat leur vision à long terme de la société ; il faut remettre en cause la conception procédurale de la démocratie ; les travaux de prospective doivent être développés, mais de manière la plus ouverte possible (pour « ouvrir » et non « fermer » les futurs envisageables) ; il ne peut y avoir de préparation sérieuse du long terme sans réponse aux problèmes les plus immédiats du court terme.

Les deux autres interventions de Dominique Bourg et Giandomenico Majone mettent au contraire en exergue la spécificité du long terme dans le fonctionnement de la démocratie. Hans Jonas l'a très bien expliqué dans son « Principe responsabilité » ; mais, il en a tiré des conclusions politiques inacceptables : incapacité des démocraties libérales ; nécessité de donner « temporairement » le pouvoir à une « tyrannie bienveillante » dans laquelle une élite prendra soin de l'avenir en utilisant la mystification et le secret (Dominique Bourg). Giandomenico Majone partage les préoccupations de H. Jonas. Mais, il en tire comme conclusion la nécessité d'équilibrer le principe majoritaire, fondamental en démocratie, par des institutions « non-majoritaires » bénéficiant d'une délégation des pouvoirs élus : commissions indépendantes, Agences (comme l'Agence Européenne de l'Environnement), réseaux transnationaux, Fondations, offices parlementaires d'évaluation, groupes de sages..., avec, dans chaque cas des solutions à trouver pour rendre compatibles leur indépendance et leur responsabilité par rapport aux instances élues (« *accountability* »).

Plus généralement la protection du droit à la parole pour les minorités apparaît comme une des garanties indispensables pour que le long terme soit pris en compte dans les démocraties (ce qui rejoint la préoccupation de ceux qui défendent la contre expertise).

Le premier débat sur le thème « démocratie et long terme » débouche donc sur quelques propositions larges :

- préserver ou multiplier les lieux et les procédures au sein desquels les orientations à long terme du développement peuvent être débattues, en veillant à la bonne articulation des dimensions économiques, écologiques et sociales (exemple en France du conseil économique et social ou du Commissariat au Plan, mais aussi des Agendas 21) ;
- créer des institutions « non majoritaires » ;
- ouvrir la prospective aux « citoyens » (« Forums prévisionnels » proposés il y a 30 ans par Bertrand de Jouvenel) ;
- rendre les décideurs politiques responsables non pas devant les futures générations d'électeurs (ce qui est impossible), mais devant les électeurs actuels pour leur inaction face aux prévisions à long terme (mise en application du principe de précaution).

Démocratie et environnement

« Parce que les remèdes à la force imprévisible et irréversible de l'action ne peuvent opérer que dans des conditions de pluralité, il est très dangereux, disait Hannah Arendt, il y a quarante ans (Condition de l'homme moderne, 1958), d'employer cette faculté (de trouver démocratiquement des compromis) ailleurs que dans le domaine des affaires humaines – et en particulier dans celui de la nature ». L'environnement devrait donc être géré dans des conditions d'exception.

On ne peut pas dire que cette crainte ou préoccupation ait été partagée par les participants à l'atelier. Les deux intervenants de ce second thème (Szell et Lapka) ont, au contraire, soutenu que le renforcement des politiques de l'environnement et l'objectif d'un « développement durable » passaient d'abord par un renforcement de la démocratie et de la négociation. Mais à une condition : que cette démocratisation ne se limite pas à faire accepter par le public une certaine redistribution sociale des risques et des dommages.

S'il y a aujourd'hui une certaine défiance par rapport à la démocratie dans le domaine de l'environnement, c'est en effet parce qu'elle se limite à faire participer le public à des décisions situées très en aval - sur le terrain - lorsque les jeux sont déjà faits.

Tout l'intérêt de l'intervention de L. Szell a été de montrer que le développement de la démocratie n'avait de sens pour l'environnement que s'il concernait des enjeux « centraux » : le contrôle social de la technologie, l'orientation de la production dans les entreprises (rôle des syndicats et des associations de consommateurs), la normalisation des produits, les choix en matière de recherche, le développement régional, ou encore les programmes d'éducation, ou de coopération internationale.

M. Lapka, s'appuyant sur l'histoire récente de la république tchèque, s'est également inquiété du paradoxe qui fait de l'environnement à la fois un élément important de mobilisation démocratique et de « technocratisation de la société ». Avant 1989 l'environnement avait joué un rôle moteur dans le développement des revendications démocratiques en Tchécoslovaquie. Une fois la démocratie « revenue » à Prague, le débat sur l'environnement s'est technicisé, le mouvement associatif s'est effondré – les écologistes n'obtenant que très peu de voix dans les élections. De mode d'expression privilégié des difficultés de la vie quotidienne, l'environnement est devenu un thème technique - trop abstrait et « sophistiqué » – pour intéresser l'opinion. Parallèlement les formes « participatives » de la démocratie n'ont pas réussi à s'affirmer par rapport aux formes traditionnelles de représentation (démocratie électorale). Cette intervention a permis d'aborder deux questions centrales, qui reviennent sans cesse depuis trente ans (notamment à propos du mouvement associatif) :

- l'environnement peut-il s'accommoder des formes traditionnelles de démocratie représentative (quand on sait le faible poids politique des écologistes) ? : certainement pas, mais comment faire comprendre que la légitimité démocratique ne se fonde pas que sur l'élection ?

- y a-t-il (ou non) une voie possible vers une « démocratie cognitive » qui permettrait aux citoyens d'intervenir effectivement dans des débats de plus en plus médiatisés par la science et la technique ?

C'est à cette dernière interrogation qu'a tenté de répondre l'intervention de J. Theys centrée sur l'articulation science/expertise/politique.

La suppression récente de l'OTA américain et du collège des risques laisse, cependant, craindre que l'on s'éloigne de cette ouverture de la démocratie aux choix techniques, et que la défiance par rapport à celle-ci ne fasse donc à l'avenir que s'accroître. C'est un des enjeux majeurs du développement durable que de restaurer cette confiance.

Démocratie et gestion des risques

Pour Claude Gilbert, « le plus grand danger en terme de démocratie est moins celui de la « suspension » des règles démocratiques en situation de crise (traitement « militaire » des situations d'urgence) [ce à quoi s'attachent souvent les analystes du risque] que celui, pour nos sociétés de ne pas s'avouer à elles-mêmes ouvertement et publiquement comment elles fonctionnent réellement ; sur quelles bases sont mises en œuvre les procédures qui leur donnent existence et constituent leur quotidien ». Dire simplement qu'il faudrait plus de débat public n'est donc pas suffisant : la véritable réflexion doit porter sur la capacité à dire et à entendre quels sont les ressorts et les modes de fonctionnement concrets des acteurs et des organisations qui interviennent dans la construction sociale des risques. S'il faut donc imaginer des solutions pour élargir le champ de la démocratie, celles-ci doivent s'appliquer non aux procédures formelles apparentes mais aux modes et réseaux informels de l'action. S'il est possible de partager ces doutes sur l'efficacité d'une démocratie formelle (voir ce qui est dit, plus haut, à propos de l'environnement), on voit mal, malheureusement, comment l'exigence démocratique pourrait venir se greffer sur des processus d'action beaucoup plus informels.

Une partie de la réponse est peut-être donnée par les travaux d'Ulrich Beck, présentés aux participants de l'atelier par Manfred Ertl. Ulrich Beck croit, en effet, que la « société du risque » nous fait entrer dans une nouvelle forme de démocratie : les conflits sur la répartition des biens (revenus, sécurité sociale, droits sociaux...) sont, dans un contexte de libéralisation, de plus en plus relayés par des conflits sur la responsabilité des risques (exclusion, violence, manipulations génétiques, sang contaminé, risques globaux, insécurité, déséquilibres Nord-Sud, etc.). De manière assez optimiste Ulrich Beck pense que le passage – qui en découle – de la modernité « républicaine » (confiance dans la science, dans le progrès, dans l'État...) à une modernité réflexive (autocritique de la société, nouvelle éthique de la responsabilité...) devrait conduire à une repolitisation de la sphère privée au niveau de ce qu'Ulrich Beck appelle la « Sub-politique » : organisation des entreprises, consommation, vie locale, contrôle de la technique par les chercheurs, déontologie professionnelle, éducation, culture, engagements humanitaires... Cette repolitisation de la sphère privée viendrait ainsi compenser l'affaiblissement des institutions politiques traditionnelles (États, partis politiques...).

Une telle analyse débouche pour Ulrich Beck sur un certain nombre de propositions :

- rendre l'expertise accessible au public et appropriable par tous (en remettant en cause le monopole de l'État) ;
- créer, à côté du Parlement une Chambre haute, composée de représentant des mouvements associatifs des intérêts collectifs et des scientifiques (en France : modernisation du Conseil économique et social, voir aussi la proposition de Bruno Latour d'un « Parlement des choses ») ;
- mettre en place un « droit d'ingérence » de la société civile dans les décisions publiques (principe anglais de « l'accountability »...)

- élargir le rôle du référendum d'initiative populaire (voir la Suisse) ;
- renforcer l'éthique professionnelle et en protéger l'expression ;
- développer le contrôle social de la technique (voir le projet de « Chambre haute ») ;
- faire évoluer le rôle de l'État d'un État producteur à un État organisateur et arbitre de la négociation sociale.

Ces propositions n'ont naturellement pas pu être discutées dans le cadre de l'atelier : on retiendra simplement que le thème du risque - et de la culture du risque - débouche sur une appréhension très large des enjeux futurs de la démocratie, analyse qui mérite bien d'autres débats et approfondissements.

Démocratie et « gouvernance »

Le terme de « gouvernance » est de plus en plus souvent utilisé dans les pays anglo-saxons pour essayer de résoudre la contradiction entre d'un côté la nécessité croissante d'instances ou de procédures permettant de rendre cohérentes les actions isolées (des individus, des entreprises, des collectivités locales, des nations) et de l'autre, l'affaiblissement du rôle des États, constaté ou souhaité (processus de mondialisation, crise des finances publiques, crise de légitimité, inefficacité de l'action publique, etc.).

Dans l'atelier, ce thème de la gouvernance a été abordé en relation avec trois grandes évolutions : l'émergence de problèmes globaux d'environnement (Angela Liberatore) ; le passage à la révolution de l'information (Lynton Keith Caldwell) et enfin, l'évolution des conceptions de l'État (passage de la phase de modernisation classique à la modernisation « réflexive » ou « post-modernisation » : Jan van Tatenhove).

Il n'est pas possible de résumer en quelques mots ces interventions très riches. On se limitera donc à quelques « impressions » très sommaires :

- entre une souveraineté nationale « obsolète » et un gouvernement mondial « impossible », Angela Liberatore met en évidence l'intérêt d'institutions transnationales comme la Communauté européenne. L'Europe présente, en effet, un double avantage : celui de pouvoir peser efficacement dans les négociations globales (effet de serre, OMC, etc.) ; et celui de donner à des acteurs comme les ONG et les régions les marges de manœuvre dont elles ne disposent pas au niveau national. Encore faut-il trouver des solutions au déficit démocratique européen ;
- Lynton Keith Caldwell pense que la « révolution de l'information » va ouvrir la voie à de nouvelles façons de gouverner dans lesquelles un rôle central sera dévolu aux organisations en réseau, aux engagements volontaires (exemple de *Partners for the Environment* aux États-Unis), aux grandes associations non gouvernementales, aux mécanismes de partenariat public privé, aux systèmes d'information flexibles, à l'éducation à distance, à la « démocratie électronique », etc. C'est par ces canaux associant public et privé que devrait passer l'essentiel de l'innovation institutionnelle dans le futur.
- L'intervention de Jan van Tatenhove pourrait, dans une certaine mesure servir de synthèse à cet atelier. Pour ce spécialiste de sciences politiques nous sommes passés dans les années 1980-1990 à une

nouvelle phase de la modernisation (*Reflexive Political Modernisation*) qui modifie complètement les conditions d'institutionnalisation et de gestion des politiques de l'environnement. Les enjeux centraux deviennent l'articulation public (État) – privé (marché), et l'articulation global (homogénéité) – local (hétérogénéité). La démocratie aura du mal à s'insérer dans la structuration des nouveaux arrangements qui vont en résulter – sauf peut être au niveau régional – les régions étant pour l'auteur un bon niveau d'intégration de ces différents enjeux (comme d'ailleurs, les institutions de type « Agences de l'eau »).

On retiendra donc, sur ce quatrième thème, l'intérêt porté à trois niveaux d'intégration politique : les réseaux, les régions et les organisations transnationales (comme l'Union européenne) ; ainsi que l'espoir mis dans une nouvelle éthique de la responsabilité individuelle, éventuellement portée par une évolution du droit.

Impressions pour conclure

Si la démocratie « craque » dans des vêtements très étroits on voit mal comment ceux-ci pourraient être ajustés ou changés. La première raison de cette perplexité est la difficulté de trouver un bon équilibre entre les revendications croissantes de la société civile à plus de démocratie « directe » et la nécessité poli-

tique de ne pas affaiblir la démocratie représentative, légitimée par les élections. La seconde raison est l'absence de solution évidente permettant d'articuler démocratie et complexité.

L'environnement est un bon exemple de ce dilemme : il montre, à l'expérience, les limites à laquelle se heurte une certaine forme de « paternalisme », donnant à l'expert seul le soin d'articuler complexité scientifique et intérêts politiques divergents. Il incite, au contraire, à construire de nouvelles formes de démocratie donnant toute sa place au « citoyen savant », pour reprendre l'expression de Renaud Macgilchrist, ou en tout cas à une meilleure expression directe de la société civile.

Notons, pour finir, que trois aspects du débat n'ont pas été abordés : les comparaisons entre pays (relations entre démocratie et situation économique ou culture) ; l'accès à l'information ; et l'évolution de l'engagement politique et civique, qui semble partout en recul (voir les travaux de la Kennedy School de Harvard), même s'il se modifie (« au modèle communautaire du citoyen engagé succède le modèle sociétaire de l'associé » Cf. Pascal Perrineau.- « L'engagement politique, déclin ou mutation ? » in *Futuribles*).

Reste une très bonne base pour construire ce que pourrait être une approche résolument démocratique de l'environnement, encore à inventer.