

**Compte-rendu du séminaire.**  
**Séminaire Interdisciplinaire sur le Développement Durable 2004-2005**  
**ACI « Instituer le Développement Durable »**  
<http://aciidd.net>  
*« L'émergence du développement durable: approches pluridisciplinaires »*

IFRESI – Lille

Séance du 19 mai 2005

**Injonction, incitations multiples et bricolage institutionnel.**  
*Regard sur les politiques publiques nationales  
de développement durable des territoires*

**Antoine GOXE**

Doctorant en science politique, CERAPS (UMR 8026 CNRS) – Université de Lille 2  
Allocataire de recherche (ADEME – Conseil Régional Nord-Pas de Calais)  
Université de Lille 2, Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales  
1, place Déliot - BP 629, 59024 Lille, [antoinegoxe@revue-ddt.org](mailto:antoinegoxe@revue-ddt.org)

- ❑ Séance de Géraldine Frogier, reportée le jeudi 23 juin
- ❑ La date sur la journée d'étude consacrée à « **Evaluation du développement durable. Enjeux, méthodes et démarches d'actions** » se tiendra le 3 novembre, à Lille (Nouveau Siècle) ;

Antoine Goxe (ceraps-Lille 2) présente le contexte de travail de cette communication (sur la base de son travail de thèse sur *l'institutionnalisation du DD*) et est centré sur le développement d'instruments, de discours volontaristes de la part des institutions étatiques en matière de développement durable. Cette évolution marque un contexte incitatif, qui influence les projets territoriaux locaux (dans le cadre de la décentralisation administrative). Il souhaite développer l'idée selon laquelle, le DD est mobilisé comme un nouveau discours mobilisant les politiques d'Etat au niveau local.

Le mécanisme d'institutionnalisation reste encore instable, basé sur une succession de tâtonnement. Cette problématique du DD, d'origine international, s'impose comme une nouvelle contrainte —construite comme objectif— que doit intégrer le travail politique et administratifs des agents de l'Etat ; c'est aussi une ressource pour les agents administratifs (qui, notamment dans le domaine de l'environnement, sont souvent dans une position de domination), qui se saisissent de ce référentiel d'action public. Ils en font des dispositifs d'intéressement (suivant la terminologie de Callon, Latour)

Même si le DD devient un principe général (cf. la charte, cf. la stratégie nationale du DD adoptée depuis 2003), même s'il débouche sur une succession de dispositions réglementaires, il n'en reste pas moins que la notion demeure « floue ».

1. Le processus d'institutionnalisation témoigne de la manière dont cette thématique s'est élaborée et fait face à certains conflits
2. Les éléments opérationnels en matières de politiques territoriales (rôle d'animateur de l'Etat, élaboration d'outils contractuels, dont on pourra s'interroger sur l'innovation réelle...).

## 1. Processus d'institutionnalisation

En ce qui concerne la construction du concept de DD, cette « *idéologie molle* » (B. Jobert), le **processus d'institutionnalisation au niveau de l'Etat**, on assiste, depuis 2002, à une profusion d'innovations, de nouveaux organismes d'Etat, la création de nouvelles fonctions (spécialisation de haut fonctionnaire), l'apparition d'un délégué inter-ministériel, etc Mais ces constructions se sont dans une arène déjà chargée d'institutions ; on peut donc s'interroger sur la position, la légitimité de ces nouveaux dispositifs au sein de l'organisation générale de l'Etat ; pour acquérir une légitimité, elles doivent aussi durer (or, sur cette dimension, les conditions de la pérennisation pose problèmes : finances, moyens humains, expertises, etc).

La manière dont cette question est aussi définie, intégrée dans les dispositifs légaux (dimensions environnementales, notamment via la loi Barnier, Pasqua sur l'aménagement du territoire) montre la pertinence de l'intégration de cette notion. Il faut s'interroger sur l'activisme, le portage politique, qui va conduire à une diffusion importante de cette notion (notamment l'action de C. Lepage ; elle en fait un enjeu d'animation de son ministère, notamment sur une activité importante en matière inter-ministériel). Tout cela s'inscrit dans le projet de doter la France d'une politique globale en ce domaine (une stratégie nationale). Le résultat effectif sera assez faible (modification de l'agenda, en 1997 ; la fenêtre d'opportunité politique est bouchée).

En 1993, la commission française pour le développement durable est constituée (historique rapide qui montre toute la difficulté de cette institution, qui disparaît en 2003). Difficulté de faire vivre et exister des lieux de débat légitime pour faire avancer ce débat au sein de l'administration.

La période actuelle montre une plus grande visibilité de cette question (cf. discours de Chirac à Johannesburg), avec une volonté de plus grand portage politique : nov. 2002, comité inter-ministériel (réorganisation de certains comités inter-ministériel) ; institutionnalisation d'un lieu de débat et de propositions (ouvert à la société civile) le *conseil national du DD* et l'apparition d'un délégué inter-ministériel au DD.

Cela montre l'innovation institutionnelle, mais cela masque un positionnement *politique incertain : ancrage et reconnaissance*.

- 1) son apparente restriction autour des questions environnementales (acteurs de l'environnement qui sont les plus actifs) ; une réduction de la compréhension à cette thématique ce qui limite la capacité d'intervention dans d'autres secteurs d'intervention d'autres ministères ;
- 1) la faible capacité d'intervention du ministère de l'environnement (moyens humains, financiers...) ne facilite pas cette thématique ; mais dans le même, temps, en mobilisant cette thématique afin d'influencer tous les ministères, contribue à renforcer le positionnement de ce ministère. L'animation inter-ministériel en sort renforcée.
- 1) Une reconnaissance encore faible du délégué inter-ministériel (placé auprès du 1<sup>er</sup> ministre), qui vient juste de gagner en autonomie.

La stratégie du DD sera pourtant progressivement portée au sein des ministères par ces médiateurs (agents de la haute fonction publique). Il sera opportun de proposer

une sociologie de ces acteurs (parcours, positionnement interne au sein des ministères). Il faudra suivre l'évolution de certains de ces responsables, notamment dans certains ministères clés (comme l'intérieur). D'autant plus que le discours sur le DD peut être un élément de remobilisation de l'action de l'Etat au niveau des territoires (légitimation de l'action de l'Etat dans une France décentralisée).

## 2. Le développement d'instruments pour l'aménagement

Au niveau des territoires, différents instruments ont été élaborés, depuis, grossièrement, la deuxième moitié des années 90. Les projets d'aménagement (SCOT, PLU...) sont encadrés par certaines lois (Voynet, RSU) qui imposent cette prise en compte du DD. Les préfetures se trouvent réinvesties d'un pouvoir de contrôle de légalité. Il existe aussi des outils plus incitatifs, plus contractuels (appel à projet outils et démarches du MEDE ; charte d'environnement ; contrats spécifiques des agents de l'Etat, comme ADEME).

L'ensemble de ces instruments —*contraignants et incitatifs*— créent un contexte d'incitation et d'incitation au DD au niveau des territoires.

Mais on doit aussi constater la faible lisibilité et extrême complexité de ces dispositifs (rôle de l'agenda 21, compatibilité avec d'autres outils, logiques d'articulations avec une charte d'environnement, etc).

On retrouve aussi une profusion des acteurs qui viennent animer, localement, l'usage de ces outils.

La question de l'accompagnement de projets et les capacités financières demeure entière. C'est toute la question de l'articulation des acteurs qui est posée.

On constate là un tâtonnement des méthodes et des dispositifs, au niveau des objectifs comme au niveau des outils valorisés. Certaines dispositions tentent de construire des repositionnements globaux (constituer des dispositifs qui, à l'échelle d'un territoire, créerait des cohérences entre les programmes, cf. par exemple le projet du Ministère Lalonde).

Néanmoins, on peut constater une certaine *capitalisation* des expériences, qui finissent par produire des *schémas d'action*, et qui renforcent le pouvoir incitatif et d'orientation de la part du ministère de l'environnement (accompagnement méthodologique pour les collectivités locales, constitution de réseau pour capitaliser les savoirs...). Cela constitue aussi une ressource importante de légitimation pour le ministère (constitution de comité de pilotage, animation de ces réseaux d'informations, etc).

**Conclusion.** L'ensemble des stratégies mises en place par les agents étatiques sont contraintes par un déficit de légitimité et de ressources au niveau de son positionnement sectoriel, et donc, réinvestir différentes arènes par le biais de cette question permet de repositionner ces agents. Au final, ce sont des stratégies qui cherchent à conforter un positionnement par rapport à ces thématiques et essayer de convaincre d'autres acteurs étatiques de s'inscrire dans ce positionnement.

**Jerôme Godard, doctorant, ceraps-Lille 2.** Il travaille sur les politiques du travail et leur territorialisation. La réflexion est structurée sur trois points : 1) *qu'est-ce qu'un objet flou ?* 2) *l'intérêt d'analyser la question de la mise en cohérence ;* 3) *la dimension de la professionnalisation des agents (spécialisation, etc).*

- 1) Sur la dimension « floue » du concept, on peut s'interroger sur la cohérence d'une nationalisation de la politique en matière de DD : nous faisons face à une thématique encore largement peu formalisée ; il y a pourtant des entreprises de formalisation qui visent à structurer un paradigme, un principe d'action unificateur, transversal, de l'Etat. Sur la

dimension d'un paradigme latent, il faut bien constater que cette thématique n'est pas récente (cf. le keynésianisme dans les années 40-50) ; cette idée de cycle, avec des thématiques au cœur de l'action publique, n'est pas nouvelle. Alors, plutôt que de donner une définition, il est important d'insister sur les luttes entre acteurs afin d'imposer une vision dominante. Mais, parfois, n'est-on pas face à un risque de nominalisme, qui existerait en soi, et qui conduirait à une évaluation normative sur ce que devrait être le « bon » DD (par exemple, quand on évoque la compréhension sur cette notion...). Ne peut-on pas aboutir à une politique de réification artificielle (au détriment d'une vision évolutive du concept) ? (voir les travaux Andrew Abbott, notamment l'ouvrage "Time Matters" (University of Chicago Press), et l'article abordé s'intitule "Things of Boundaries" qui réfléchit sur la création de nouveau secteur d'action public (cf. le travail social) et finalement, il n'y a pas d'intérêt de se focaliser sur cette conception mais davantage de voir les luttes préexistantes pour essayer de se légitimer et légitimer leur position ; il est donc important de travailler sur les frontières, qui apparaissent pour distinguer des choses, et ensuite assembler ces frontières et progressivement constituer cette entité. Enfin, sur cet objet flou, cela reste des objets de recherche privilégié de la recherche actuelle (politique transversale, à la mode il faut bien le dire...), mais cela aboutit au risque de tomber dans des outils de mode, où l'on voit de la nouveauté là où il n'y en a pas toujours...

- 1) Sur la dimension fragmentée de ce secteur, de la faiblesse de ses moyens, etc, on peut aussi constater la *profusion des acteurs*. Cet apparent paradoxe doit être investigué : cette profusion est un moyen d'exister pour dissimuler le creux de cette notion... or, on doit s'interroger sur les réalités de l'engagement vis-à-vis de cette notion, et en quoi cet espace flou peut constituer un nouvel eldorado pour de nouveaux entrepreneurs publics. Par exemple, on peut voir une communauté d'acteurs sur cette question du DD et la question du développement local ; on assiste à une interpénétration de ces secteurs (secteurs de l'économie sociale et solidaire ; secteurs de l'environnement, etc) ; il y a des stratégies de rationalisation, d'optimisation des ressources, afin de légitimer leur position (bien souvent marginale). Il y a des stratégies de *ravaudages*. Cette profusion d'acteurs s'explique aussi par l'existence de marges de manœuvres, d'imposer ses propres définitions, conceptions, ce qui suscite un intérêt important pour différents acteurs. Et cela permet un jeu social plus ouvert, en attendant, éventuellement une absorption par des acteurs plus puissants (les ressources ne sont sans doute pas assez importante pour aboutir à cette loi de la monopolisation, selon Elias) ; cela explique sans doute l'importance de cette stratégie de collaboration entre ces acteurs. La capacité de ces acteurs à être dans l'intersectoriel est vraiment importante. Mais, en avançant cette idée d'une tentative de mise en cohérence, est-elle si nécessaire ou tout le temps nécessaire ? Pourquoi faudrait-il, ici, insister sur cette cohérence ? Il faudrait s'interroger sur ces usages de discours appelant à la rationalisation de ces secteurs marginaux. N'y-a-t-il pas un piège à cette idée que l'action publique a une forte part d'irrationalité et que de tomber dans le discours de certains acteurs ? Cette injonction de la mise en cohérence est-elle le fruit de certains acteurs, selon certaines temporalités (quels moments sont plus importants ? ) les impératifs de mise en cohérences sont-ils liés à des rationalités budgétaires, à des raisons contextuelles (**enjeux circonstanciés à temporaliser** ?). Enfin, sur la stratégie nationale, ne s'agit-il pas d'une mise bout à bout de ces notions ?
- 2) Sur l'émergence de milieux professionnels, on assiste à une évolution de carrière, de repositionnements professionnels (il est souvent facile de créer des institutions mais difficile de faire disparaître). Ce qui pourrait être intéressant, ce serait de mieux définir ce qu'est, concrètement, de travailler sur le DD ? L'observation du travail administratif peut contribuer à définir ce qu'est le contenu de ce que l'on appelle le contenu d'une politique. Il conviendrait aussi de développer une réflexion sur les critères de sélections des projets, notamment sur l'importance accordée aux méthodologies (cela semble une priorité, notamment dans la capacité à reproduire les expériences) ; il semble très important de convertir de nombreux acteurs, qui vont construire et transmettre des outils du DD, plutôt que de changements de référentiels durs (chiffrés, etc). Cela traduit la capacité de se maintenir de la part de ces acteurs —on travaille pour le DD.

**Antoine Goxe** : maintenir une certaine distanciation face à cette notion du DD est effectivement difficile ; la manière de construire cette notion est un discours politique qui cherche à se traduire objectivement, par le recours à des outils scientifiques ; mais il faut aussi tenir compte de la charge normative importante, issue de ses origines internationales. La réduction opérée par certains acteurs nationaux traduit cette limitation par rapport à la conception internationale. Insister sur ce décalage permet de renforcer sa dimension *floue*... En ce qui concerne ces réseaux d'acteurs, on n'est pas non plus simplement dans un champ de lutte ; on est davantage dans un espace où coopèrent des associés rivaux, mais pour combien de temps ? Pour certains, le caractère précurseur leur a permis de développer une spécialisation territoriale. La montée en exigence de la part de tous les acteurs publics, induit des effets d'imitation, ce qui monte, globalement, toutes les positions, ce qui rend difficile désormais de différencier les territoires. Enfin, sur l'enjeu circonstancié, il faut insister sur la part d'articulation entre les différentes échelles, en tenant compte aussi des engagements internationaux de la France... Mais est-ce que c'est ce qu'il y a de plus structurant ?

**Antoine Bonduelle**, *doctorant, ceraps, ancien animateur de la négociation climat (Réseau action climat)* : le flou autour du DD, s'agit-il d'une incompréhension du contenu que des procédures ? Par ailleurs, la montée en connaissance du DD ne permet-elle pas de mieux participer à la définition du contenu. Sur la question des profils professionnels des agents de l'Etat, il serait important de saisir les évolutions des parcours, et notamment sur la spécialisation des corps de l'Etat autour de ces questions environnementales (voir l'action de personnalité comme Ch. Brodhag) ? On doit aussi analyser l'opportunité politique de certains responsables politiques, et sur la difficulté de constituer une spécialisation institutionnelle sur cette question. On doit aussi s'interroger sur la cohérence des discours des responsables institutionnels. Reste aussi à réfléchir sur les idéologies de la croissance : le DD permet de ne pas se poser la question de la finalité des objectifs du développement. Est-ce que le DD est juste une question de moyen terme acceptable par tout le monde ? N'assiste-t-on pas à une émergence d'une position plus élaborée sur la notion du DD, qui permet de construire des oppositions plus importantes (notamment, en poussant la logique, autour du développement) ? Cela constitue-t-il des raisons de clivages importants, qui permettent de positionner les acteurs ?

**Antoine Goxe** : les discours politiques sur le DD permettent de constituer des passerelles entre cultures politiques, ouvrir des espaces de discussion assez peu conflictuels (voir le travail de légitimation de cette question par de nouveaux acteurs politiques, notamment autour du Conseil régional). Mais cela dépend des arènes et des forums.

**Caroline Senez**, *doctorante, extra-muros* : l'articulation des éléments de la définition permet de différencier les positionnements politiques, mais ne permet plus de différencier les clivages par rapport à la question même du DD.

- Le CV complet **d'Antoine Goxe** peut être consulté sur le site suivant :