

EN QUÊTE DE THÉORIES

DANS QUEL SENS POUVONS-NOUS GERER L'ENVIRONNEMENT ?

*Dans quel sens pouvons-nous gérer notre environnement?
Comme un terrain vague, où s'inscrivent librement
les traces des uns et des autres – mais est-ce là vraiment
une gestion? Comme un jardin, où un dessin se traduit
en maîtrise du milieu – mais qui serait le jardinier?
Entre les deux, la gestion de l'environnement semble obéir
à ses propres logiques.*

PAR LAURENT MERMET
Directeur de la Société ASCA (*)

L'émergence de l'environnement comme domaine d'action fait aujourd'hui tant de bruit qu'on en oublie parfois qu'elle dure depuis au moins trente ans. Pendant cette période, de nombreux progrès ont été réalisés, par exemple, la mise en place de cadres réglementaires, l'émergence d'organismes spécialisés et d'agents de plus en plus compétents, une prise de conscience partielle du public et des responsables, de multiples travaux de recherche. Et pourtant, l'environnement est encore souvent perçu comme un domaine flou, gênant, éphémère. Même quand les discours lui font la part belle, il se situe généralement en décalage par rapport aux logiques de développement des entreprises, aux politiques publiques, aux choix des organismes de recherche. Il paraît aussi très hétéroclite puisqu'il rassemble des préoccupations aussi différentes que la protection d'une prairie du Val-de-Saône intéressante pour sa flore, et la prévention, à l'échelle planétaire, d'éventuels changements climatiques dus à l'effet de serre. Il se discute souvent dans un contexte de conflits, de positions exacerbées, de passions idéologiques qui accroissent encore la confusion, et éloignent le débat du traitement des problèmes concrets. Enfin, les problèmes d'environnement reflètent et aggravent la multiplicité des acteurs de la décision politique et économique: celle-ci tend alors à devenir encore plus lente, plus complexe, plus difficile qu'elle ne l'est déjà.

Quels fils conducteurs peut-on dégager pour s'orienter dans ce dédale? Je propose ici une réflexion alimentée à deux sources: mon expérience de consultant, qui m'a amené à analyser un grand nombre de cas (1), et mon travail de chercheur, dans lequel je recherche une compréhension plus théorique et synthétique des jeux de stratégie dont est faite la gestion de l'environnement (2).

La question posée est au fond la suivante: «Dans quel sens peut-on parler d'une gestion de l'environnement? Pose-t-elle des questions spécifiques, et si oui, à partir de quels concepts peut-on les aborder?» Pour y répondre, je dégagerai ici dans un premier temps, à partir de quelques concepts de base, ce qui me paraît constituer la structure essentielle des situations de gestion de l'environnement. Puis je m'efforcerai d'approfondir ces concepts en répondant à certaines objections qu'ils peuvent susciter. Dans un second temps, je proposerai une analyse de la façon dont se séparent et s'articulent les orientations diverses des acteurs spécialisés de l'environnement. Ces bases posées, il sera alors possible de soumettre à la critique deux approches de l'environnement aujourd'hui omniprésentes: l'«envirocratie» et la gestion intégrée. Enfin, je conclurai en indiquant quelques positions et propositions d'action qui peuvent, selon moi, contribuer à l'émergence d'une meilleure gestion de l'environnement.

GÉRER, DANS QUEL SENS?

Pour commencer, qui gère l'environnement? Que peut signifier dans cette formule le mot gestion? Essayons de répondre à ces questions à propos d'un exemple – comment se gère une rivière? – et ce depuis deux points de vue.

Gestion effective, gestion intentionnelle, gestion indirecte

Du point de vue de la rivière elle-même, si l'on peut dire, son état et son évolution physiques, chimiques, biologiques résultent de la composition entre sa dynamique naturelle d'une part et l'ensemble des actions humaines qui l'affectent d'autre part. La nature étant supposée indifférente aux intentions des hommes, toute action qui possède un effet sur le terrain, qu'elle soit consciente ou non, voulue ou non, doit être considérée comme un acte de gestion du point de vue de ses conséquences concrètes. Dans cette perspective, l'usine qui rejette nuitamment un effluent est gestionnaire de l'environnement autant que le responsable de la station d'épuration de la ville voisine. L'ensemble de ces actes de gestion subis concrètement par un milieu constitue *une gestion effective*. Celle-ci se caractérise notamment:

- par la multiplicité des intervenants;
- par le fait que l'environnement est pour la plupart d'entre eux au mieux une préoccupation de second rang par rapport aux contraintes et aux objectifs qui structurent leur action;
- par l'absence de consensus a priori sur les objectifs de la gestion de l'environnement.

Si l'on se place maintenant dans la perspective des responsables de l'environnement, et en particulier de l'administration, les gestionnaires de l'environnement sont

ceux qui, au contraire, ont pour mission principale de faire évoluer l'environnement dans un sens jugé favorable. Il me paraît souhaitable d'élargir cette catégorie à ceux qui se sont donné eux-mêmes cet objectif. Ainsi, l'association de protection de la nature qui attaque un pollueur en justice, la DRIR qui effectue un contrôle sur le terrain, l'Agence de Bassin qui poursuit des objectifs de qualité, peuvent être dits gestionnaires de l'environnement dans ce sens plus restrictif. De façon plus générale, on peut appeler *gestion intentionnelle* l'ensemble des actions ayant ainsi pour but la résolution d'un problème d'environnement donné, et *acteurs d'environnement* ceux qui se sont donné ce but ou à qui il a été assigné.

Dans quel sens peut-on parler d'une gestion de l'environnement ?



(*) Applications des Sciences de l'Action, Bureau d'Etude spécialisé en matière d'environnement.

(1) On en trouvera un large échantillonnage dans: «L'environnement dans l'analyse et la négociation des projets», sous la direction de G. Barouch et J. Theys, Cahiers du GERMES n° 12.

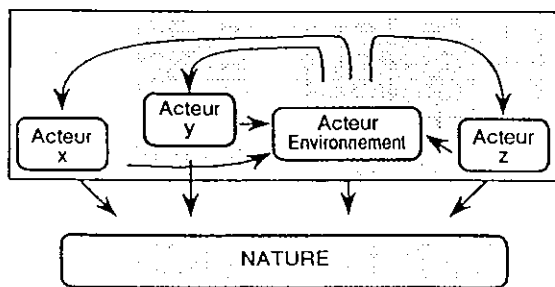
(2) La Nature, Jeu de Société – une analyse stratégique pour la gestion de l'environnement, Laurent Mermet, Thèse de doctorat en Sciences de la Gestion, Université de Dauphine, octobre 1989.

EN QUÊTE DE THÉORIES

A partir de ces premiers éléments de réponse, on peut dégager les structures de base d'une situation de gestion de l'environnement:

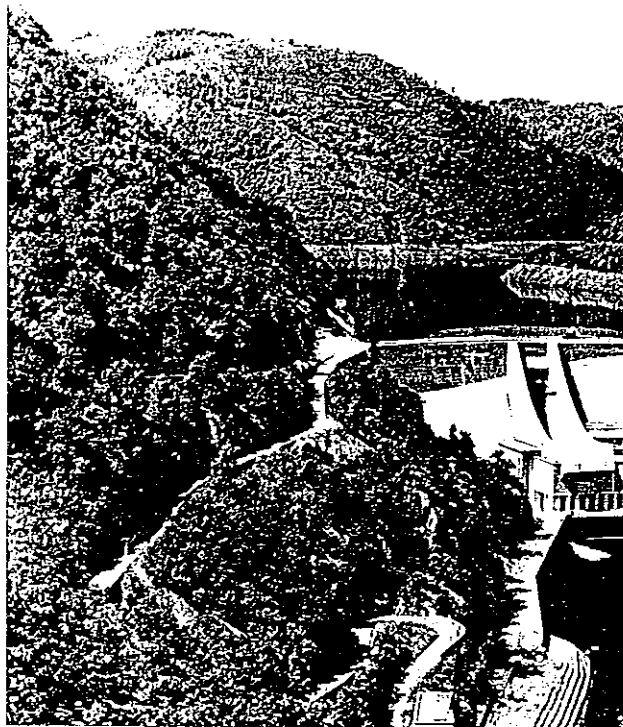
- un problème écologique causé en partie par des actions (ou des non-actions) humaines constitue la matière, à la fois motivation et référence objective, de la gestion de l'environnement;
- un certain nombre d'acteurs sociaux (individus, groupes, organisations) influent sur l'évolution de ce problème par leurs pratiques, qui se combinent en une gestion effective;
- un acteur d'environnement (qui peut être une coalition) s'efforce de mettre en place une gestion intentionnelle du problème posé.

Il faut ajouter à ce constat élémentaire que l'acteur d'environnement n'est pas, dans le cas général, en situation de gérer directement le système naturel dont il se préoccupe. Sa situation n'est guère comparable à celle de l'agriculteur gérant son champ, ou du maître d'ouvrage et de son barrage. S'il peut atteindre ses objectifs sur le terrain, c'est donc presque toujours en amenant un autre acteur à modifier ses pratiques de gestion à lui – par exemple en proposant, ou en imputant à l'agriculteur des pratiques différentes de fertilisation, au gestionnaire de barrage un règlement d'eau différent. La gestion de l'environnement est donc pour l'essentiel *une gestion indirecte*.



Conflit structurel...

Ces bases posées, il apparaît que la gestion intentionnelle de l'environnement consiste pour un acteur à en amener d'autres à faire ce qu'ils ne feraient pas sans son intervention (par exemple, installer une station d'épuration), ou à les empêcher de faire ce qu'ils feraient (par exemple, transformer de façon irréversible un milieu naturel rare et intéressant). Il est frappant de rapprocher cette formulation de la définition



du pouvoir de A. Dahl: «capacité de A à amener B à faire ce qu'il ne ferait pas sans l'intervention de A» (3). L'acteur d'environnement est donc amené à se situer davantage que les autres acteurs sur le plan de rapports de force. Comme il est souvent en position de faiblesse, on peut dire que son action se fonde sur l'établissement d'un «rapport de faiblesse». C'est dire que les agents de l'environnement sont souvent en situation délicate et soumis à une forte usure, que leur activité est épreuve de séduction, de persuasion, de force ou de ruse. Ils sont au moins autant des agents de changement que des techniciens, même si, à cause de la complexité des problèmes abordés, ils sont souvent de formation scientifique et technique.

On pourrait objecter à cette analyse que tous les acteurs de l'utilisation des ressources naturelles sont pris dans des rapports de pouvoirs, et que l'on ne voit donc pas ce qui distinguerait là l'acteur d'environnement. C'est que, pour la plupart d'entre eux, ces rapports de pouvoir se posent à la marge d'une pratique technico-économique dans le cadre de laquelle ils interviennent directement sur le milieu: la production agricole, électrique, les équipements. Cet «essentiel technique», comme un énorme gyroscope, tamponne, médiatise, dissimule les rapports de pouvoir inhérents à l'action des grands acteurs technico-économiques. L'ac-



teur d'environnement, au contraire, est «nu»: il n'a qu'une très faible possibilité de gérer directement, techniquement, son objet (la Nature). Lorsqu'une association de protection de la nature et un chargé de mission d'une DRAE demandent des modifications à l'organisme national maître d'œuvre d'un projet de barrage de 500 MF, ce dernier est bien pris parfois dans une situation de rapport de force. Mais, sans parler de la dissymétrie des forces, ses moyens d'action sont d'une nature tout à fait différente et ce sont bien les acteurs d'environnement qui seront amenés à porter le débat au-delà de la sphère technico-économique.

... dynamique d'intégration...

Les relations qui existent à un moment donné entre un acteur d'environnement et ses interlocuteurs doivent aussi être replacées dans une histoire et dans une dynamique que l'on peut schématiser comme suit. La gestion de l'environnement commence le jour où «quelqu'un» (un chercheur, une association de défense, une administration...) signale un effet néfaste d'une ou plusieurs actions humaines sur un système naturel. On dispute le fait. On identifie un responsable des actions dommageables. Pour résoudre le problème, il faut lui

demander de modifier son activité: il ne le fait pas toujours volontiers. On en vient à le mettre en demeure et l'on se retrouve dans la situation de tension caractéristique de la gestion de l'environnement. C'est dans le cadre de cette tension que vont se situer l'essentiel des efforts pour faire avancer, souvent laborieusement, les dossiers. Précisons encore que le conflit n'est pas nécessairement constant ni aigu. Avec le temps, la tension mène à constituer des cadres de négociation plus ou moins pacifiés, à former des agents plus habiles et moins belliqueux. Elle n'en reste pas moins à la genèse des négociations, et toujours latente. La gestion de l'environnement repose finalement sur deux types d'actions également nécessaires:

- celles qui, en créant une tension, une pression en faveur de l'environnement, déclenchent et entretiennent le processus de traitement de tel ou tel problème — ces actions sont au départ l'apanage des acteurs spécialisés;

- celles qui, dans le cadre des rapports de tension ainsi créés, permettent à l'équilibre atteint à un moment donné entre les préoccupations d'environnement et les autres enjeux sociaux de s'inscrire dans les faits, par la recherche d'accords sur des programmes d'action d'une part, leur mise en œuvre scientifique et technique d'autre part, aux actions de cet ordre peuvent participer toutes sortes d'acteurs.

Sur de nombreux thèmes d'environnement, et à des échelles de temps et d'amplitude très différentes, on retrouve ce processus qui part de l'identification d'un problème par une minorité agissante, conduit à la mise en cause d'un coupable, au conflit et à la négociation, pour aboutir à l'intégration par lui de l'environnement. On l'observe à petite échelle, dans l'évolution de tel ou tel problème ponctuel. Par exemple, un projet de drainage agricole néfaste pour l'environnement peut provoquer une crise locale, la prise de positions des acteurs, un conflit ouvert, une procédure judiciaire et des négociations. Pour aboutir à l'enterrement du projet, à sa poursuite tel quel, ou à une solution améliorée, c'est là une affaire de trois ou quatre ans.

A une plus grande échelle, le problème des pluies acides fut soulevé par quelques chercheurs scandinaves dans les années cinquante, nié puis débattu âprement pendant des années, négocié dans les années

L'acteur d'environnement n'est pas en général en situation de gérer directement le système naturel. Sa situation n'est guère comparable à celle du maître d'ouvrage et de son barrage.

(3) Cité dans «L'acteur et le système», M. Crozier et E. Friedberg, Seuil, 1974.

EN QUÊTE DE THÉORIES

quatre-vingt. Il commence aujourd'hui à être pris en charge par un réseau international d'acteurs au sein duquel conflit, négociations et routine font meilleur ménage.

La même figure peut être reconnue dans l'évolution générale du secteur environnement tout entier, dans les discours qui y prévalent, les organisations qui y opèrent, dans la culture des personnes et du public: la dominante de mise en cause des années soixante («Le printemps silencieux»), l'atmosphère conflictuelle et revendicative des années soixante-dix, la sourde fermentation des années quatre-vingt, les tendances au consensus et à l'officialisation qui semblent s'esquisser pour les années 90.

... et conflits parasites

Les conflits d'environnement comportent donc une part structurelle et stratégique. Mais ils possèdent aussi de multiples harmoniques psychologiques, sociologiques, politiques, rhétoriques, que laisse entrevoir la formule suivante:

- le défenseur de l'environnement: «Tu vas voir, on ne va pas te laisser faire comme ça!»;
- l'agresseur de l'environnement: «Essayez donc un peu de m'empêcher!»;
- l'environnement: (ne dit rien, mais somatise!).

Dans cette situation élémentaire, quel potentiel, quel attrait! Quelles occasions de s'exprimer peuvent trouver là des aigreurs psychologiques, des oppositions de groupes sociaux, des affrontements politiques. Les problèmes concrets de la gestion de la nature induisent donc des rapports de tension fonctionnels pour leur mise en résolution. Mais ceux-ci à leur tour tendent à cristalliser des conflits latents de toutes sortes, qui parfois ravissent la vedette au traitement concret de l'environnement. Ce sont ces harmoniques qui ont pu amener des bénévoles à s'épuiser et à se ruiner pour l'environnement, pousser naguère certains cadres de grandes entreprises à risquer un recul sur des marchés étrangers plutôt que d'apporter à leurs produits des modifications dont ils trouvent en substance «qu'elles feraient trop plaisir aux écolos». On ne compte plus les cas où, de part et d'autre des conflits d'environnement, les acteurs préfèrent prolonger la saveur amère du conflit plutôt que de traiter les problèmes concrets soulevés. Mais les tensions de toutes

natures évoquées par la mise en tension d'une question d'environnement, si elles sont raisonnablement dosées, peuvent aussi être mobilisées de façon positive, comme motivations, modalités et piment des longs processus de l'action pour l'environnement.

La nature comme pierre de touche et force structurante

La part du «conflit pour le conflit» est rarement nette et tranchée, mais la matérialité des problèmes d'environnement offre une pierre de touche: elle invite à s'interroger sur la mesure dans laquelle telle passe d'armes mène à une évolution favorable de la gestion effective de l'éco-système concerné, ou correspond seulement à un enlèvement du conflit et se confine dans la sphère de la société.

Toute gestion intentionnelle de l'environnement vise en effet des objectifs d'ordre naturel (4) — des états de l'eau, des espèces sauvages, etc. — par le moyen d'actions souvent indirectes sur des secteurs de la société. Certes, les buts écologiques sont médiatisés ou justifiés par des finalités sociales. Bien sûr, les concepts et les analyses issues de la recherche sur d'autres secteurs de la société ou de la gestion sont utiles pour aborder l'environnement. Mais la gestion de l'environnement est animée de toutes parts par son objet concret. Extérieur de la société, comme son nom l'indique, celui-ci est fait de phénomènes naturels qui dépassent les seuls enjeux sociaux, et qui échappent en partie aux projets technico-économiques des acteurs qui les provoquent. Les sciences de la nature jouent donc un rôle essentiel dans la gestion de l'environnement, jusque dans les parties apparemment les plus politiques, ou économiques de celle-ci (5). Les phénomènes naturels influent profondément sur l'organisation sociale de la gestion de l'environnement, dans la mesure où un problème écologique peut «convoquer» ensemble des responsables objectifs qui, par le truchement d'un système naturel partagé, se trouvent membres d'une organisation de fait dessinée en partie par des règles qui échappent à la sphère du social. L'inscription progressive de ces organisations de fait dans les institutions politiques, économiques, institutionnelles est une force structurante du domaine de l'environnement. La notion de bassin, par exemple, se superpose alors à celle de région. Des

groupes institutionnellement très divers apparaissent, qui parlent pour l'eau, pour les oiseaux, pour la qualité de l'air. Les projets de développement économique intègrent peu à peu, bon gré mal gré, des considérations qui leur étaient jusque-là étrangères.

OBJECTIONS ET RÉPONSES

Dans ce qui précède, les concepts de base – gestion effective, acteurs d'environnement, tension fonctionnelle – ont été présentés brièvement pour permettre de dessiner une figure d'ensemble de la gestion de l'environnement. Ils méritent d'être un peu précisés.

Sur la «gestion effective»

D'abord, il peut paraître choquant d'utiliser le terme de gestion dans l'expression «gestion effective», puisque celle-ci peut s'exercer sans maîtrise de son objet, voire sans conscience de celui-ci. Pourquoi ne pas en rester à la manière reçue de poser ces questions, qui oppose d'un côté une dérive vers le désordre (les impacts sur l'environnement, les menaces de déséquilibre écologique,...) et de l'autre les efforts de la société pour ramener l'ordre: la gestion? C'est qu'en adoptant une telle conception manichéenne – d'un côté, des irresponsables supposés, de l'autre, des gestionnaires auto-proclamés:

- on mélange description des pratiques sur les éco-systèmes et jugements de valeur sur ces pratiques;
- on interdit de délimiter une description de la gestion qui reposerait sur des objectifs de gestion non unanimes;
- on met au centre de l'analyse une gestion intentionnelle posée comme la seule possible, et l'on voile, en les condamnant sommairement, des pratiques et des éléments d'organisation sociale qui sont au fondement de la gestion effective, et donc déterminants pour toute stratégie réaliste de gestion intentionnelle.

La gestion intentionnelle de l'environnement consiste pour un acteur à en amener d'autres à faire ce qu'ils ne feraient pas spontanément, ou à les empêcher de faire ce qu'ils feraient, par exemple transformer irréversiblement un milieu naturel rare et intéressant.



(4) Pour ne pas dire bio-physico-chimiques!

(5) Sur ce thème, voir le colloque «Les experts sont formels: Controverses scientifiques et décisions politiques dans le domaine de l'environnement»: Secrétariat d'Etat à l'Environnement/GERMES, 11. 12. 13 septembre 1989.

EN QUÊTE DE THÉORIES

Les notions de gestions effective et intentionnelle, au contraire, permettent d'analyser de façon distincte et dépassionnée, dans une situation donnée, la manière dont sont organisées les responsabilités objectives d'une part, les possibilités multiples de prises de responsabilité délibérée d'autre part.

Ces notions évitent également de présupposer une amélioration qui irait automatiquement de pair avec le développement des actions de gestion intentionnelle, et qui n'est nullement démontrée dans le cas général. Il y aurait là une erreur du même type que celle qui consisterait à attribuer directement l'insuffisance du développement en Afrique à une insuffisance des fonds alloués par les pays du Nord à l'aide au développement. Il ne manque pas d'exemples, en effet, où une action de plus en plus intense en faveur de l'environnement n'empêche pas (et même parfois favorise) une aggravation continue de la gravité objective des difficultés qu'elles visent à résoudre.

Sur de nombreux thèmes, on retrouve un processus qui part de l'identification d'un problème par une minorité agissante, conduit à la mise en cause d'un coupable à qui il faut faire intégrer les préoccupations d'environnement.

Sur la gestion conflictuelle

Ensuite, l'idée d'une gestion reposant sur une tension conflictuelle, donc qui n'est pas maîtrisée par l'un des protagonistes, nous place devant une difficulté. Ou bien les acteurs du drame sont chacun si pénétrés de sa mission principale qu'ils auront grand mal à saisir le système de gestion dans son ensemble. Ou bien ils prennent conscience du caractère relatif de leurs positions respectives et du fait qu'ils sont tous nécessaires pour faire émerger une solution qui leur échappera partiellement : on ne voit pas très bien alors comment ils peuvent continuer à poursuivre leur rationalité locale avec suffisamment de ferveur pour être efficaces.

La première position nous ramène à la conception d'un système dont l'évolution échappe complètement à toute maîtrise par ses acteurs. Il n'y a plus alors que la gestion de fait qui émerge inexorablement de la combinaison de conduites locales. Cette position est incompatible, autant sur le plan pratique que théorique, avec toute maîtrise délibérée de la société sur l'évolution des systèmes naturels, et donc, avec toute gestion de l'environnement.

Quand à la seconde position, la pratique nous enseigne comment échapper à un excès néfaste de lucidité sur la relativité des

points de vue : il suffit que chaque acteur méconnaisse un peu le point de vue des autres, et minimise leur rôle. Et l'on observe en effet que les uns, qui ont suscité et maintenu un conflit d'environnement tendent à mésestimer les autres qui, en négociant, vont traduire dans les faits les acquis que le rapport de force créé a rendu possible. Réciproquement, ces derniers lancent volontiers la pierre aux fauteurs de conflit, sans lesquels cependant aucune négociation fructueuse n'aurait été possible. Quant à ceux qui appliquent des politiques de compromis sur le fil entre les positions, ils aiment parler de gestion de l'environnement comme s'il s'agissait d'un acte technico-administratif neutre, loin de tout conflit. Ces petits reniements sont bien utiles pour que chacun puisse jouer le rôle qui est le sien. Mais dès lors qu'il s'agit de réfléchir aux stratégies de gestion de l'environnement, ils ne sont plus de mise. Chaque acteur doit être replacé dans son rôle à l'intérieur du jeu d'environnement, et de la tension fondamentale qui l'anime.

En fait, toute gestion qui repose sur la tension entre des positions différenciées repose nécessairement sur des ambiguïtés, et ne peut pas être organisée de façon entièrement explicite. Elle suppose une sorte de double conscience qui, jouant sur des règles en partie implicites, cherche à agir en même temps et de façon différenciée au niveau local de la position de l'acteur et au niveau émergent des intérêts du système.

Sur l'acteur d'environnement

Enfin la notion d'acteur d'environnement peut, elle aussi, susciter de vives réactions : « il n'existe pas ! ». « Comment, mais comment peut-on mettre ainsi dans le même panier des services administratifs, des associations de défense des intérêts locaux, des groupes politiques ? »

Il faut souligner que l'acteur d'environnement est ici défini non pas par son statut formel, mais par son rôle fonctionnel dans un processus de gestion. Dans des cas comparables, le rôle de mise en tension du problème peut être joué ici par un militant d'association, là par un avocat payé pour cela, ailleurs par un service administratif. De même, l'intégrateur des points de vue peut être un juge, un préfet, un fonctionnaire expérimenté d'un service d'environnement,

tout cela selon les pays bien sûr, mais aussi selon les données locales. Les notions d'acteur d'environnement et de gestion effective permettent, lorsque l'on est placé devant une situation donnée, de dépasser la répartition formelle des responsabilités pour analyser directement l'économie des rôles qui y anime la gestion de l'environnement.

On peut se demander aussi comment l'on devient acteur d'environnement. Deux exemples peuvent être éclairants. Dans le premier, un groupe de personnes rassemblées par la passion de la pêche à la mouche crée, dans les années cinquante, une association: Truite, Ombre, Saumon (TOS). Une ombre pèse sur eux: les rivières sont de plus en plus polluées et dégradées, et leur loisir menacé. La protection des rivières devient peu à peu le centre de leurs préoccupations. Ils passent aujourd'hui au moins autant de temps au tribunal, à poursuivre les pollueurs, qu'à enseigner le montage des leurres pour la pêche. TOS, née en 1958 est aujourd'hui reconnue d'utilité publique, et une association agréée de protection de la nature, au sens de la loi de 1976 – qui n'existait pas lors de sa création.

Dans le second exemple, un service de l'Etat, souvent interpellé au nom de l'environnement par des associations, décide de se doter d'un petit service environnement. Celui-ci se peuple de personnes formées – et donc en général motivées – dans ce domaine. Très vite, le traitement de dossiers plus ou moins conflictuels va créer entre cette équipe et le reste de l'organisation des rapports de tension. Si l'action du service environnement n'est pas purement et simplement mise sous le boisseau, ces tensions pourront acquérir un certain caractère fonctionnel.

Ce ne sont là, bien sûr, que l'un des multiples chemins qui mènent à jouer ce rôle, mais il illustre bien le fait que le passage à l'action en faveur de l'environnement déborde les responsabilités formelles. Il anticipe souvent sur l'évolution des institutions, et semble l'entraîner dans son sillage. La fonction, en quelque sorte, crée l'organisation. On pourrait, à l'inverse, donner de nombreux exemples dans lesquels un organisme qui a reçu une responsabilité formelle en matière de gestion de l'environnement s'abstient de l'exercer. Ici encore, la pierre de touche est l'évolution de l'éco-système, donc la gestion effective: les actions sans prise sur celle-ci, qui s'épuisent dans la sphère du social sans portée sur la nature, n'ont d'environnement que le nom.

GÉRER L'ENVIRONNEMENT, DANS QUELLES DIRECTIONS?

A ce stade de la réflexion, une question essentielle reste posée. On a raisonné jusqu'ici comme si les objectifs de la gestion de l'environnement coulaient de source. De plus, on a pris comme référence, pour analyser et évaluer cette dernière, l'état et l'évolution des éco-systèmes; il faut bien s'interroger sur les critères qui permettent de l'apprécier. Les spécialistes de l'environnement portent bien, inscrite dans leur culture professionnelle, une perception confuse de «ce qui va dans le sens de l'environnement». Mais que l'on veuille préciser, et le flou devient confusion.

Des objectifs très différents...

Prenons, par exemple, le cas des marais agricoles du littoral atlantique. Leur intérêt écologique tient à leurs paysages, à leur flore, à leur faune (en particulier aux oiseaux), à leurs milieux aquatiques très riches; il est menacé par des projets de drainage agricole. De multiples acteurs sont mobilisés pour leur protection. Une association s'efforce de mettre hors de danger des espaces de taille limitée, mais très riches en oiseaux. Des universitaires travaillent à démontrer combien la dégradation des eaux de ces marais par les pollutions agricoles peut être préjudiciable à la production de moules et d'huîtres, très développée sur leur littoral. D'autres intervenants remettent en cause les logiques de développement agricole qui sont à la source de ces menaces. Ils s'efforcent de promouvoir des modèles plus ou moins extensifs d'élevage, techniquement adaptés aux ressources naturelles spécifiques de ces régions, et qui pourraient gérer dans un sens favorable à l'environnement de grandes superficies de marais. Ces différents acteurs convergent souvent, par exemple quand il s'agit d'affirmer la nécessité d'une gestion globale de ces éco-systèmes, où la richesse en oiseaux, le mode de production agricole, les paysages, la qualité de l'eau sont intimement liés. Mais ils s'affrontent aussi dans des luttes d'influence, et sur les priorités d'action. Un protecteur de la nature et un tenant de l'écologie politique peuvent ainsi se trouver en conflit d'idées: le premier rêve d'un territoire différencié, où des espaces naturels bien conservés fe-

EN QUÊTE DE THÉORIES

raient le pendant de zones où se regroupent des activités productives intensives, le second imagine volontiers une sorte de tissu rural plus ou moins continu à base d'énergies douces, d'agriculture biologique, et de systèmes propres mais moyennement productifs, mais ne laissant guère de place à des milieux plus sauvages.

Sur un plan plus général, les conceptions et les objectifs différents, voire contradictoires, que l'on trouve groupés sous la bannière de l'environnement peuvent être regroupés autour de six concepts principaux :

- ressources naturelles;
- éco-systèmes;
- environnement;
- écologie politique;
- protection de la nature;
- cadre de vie.

A chacun correspondent des objectifs spécifiques de gestion ou de politiques, une philosophie et une analyse différentes des problèmes. Selon les domaines d'application, selon les régimes de gestion effective, l'une ou l'autre conception peut tendre à prévaloir, mais cela n'a rien de systématique.

Pourquoi ces différences d'orientation sont-elles si souvent gommées dans la pratique, et surtout dans le discours? La première raison de cet amalgame apparent

est d'ordre tactique. Souvent un acteur qui poursuit un objectif donné essaie de mobiliser aussi les autres thèmes de l'argumentaire «environnement». De même, dans leur faiblesse générale, on voit des acteurs d'environnement aux optiques divergentes rassembler leurs quelques forces, même au prix d'un flou prononcé.

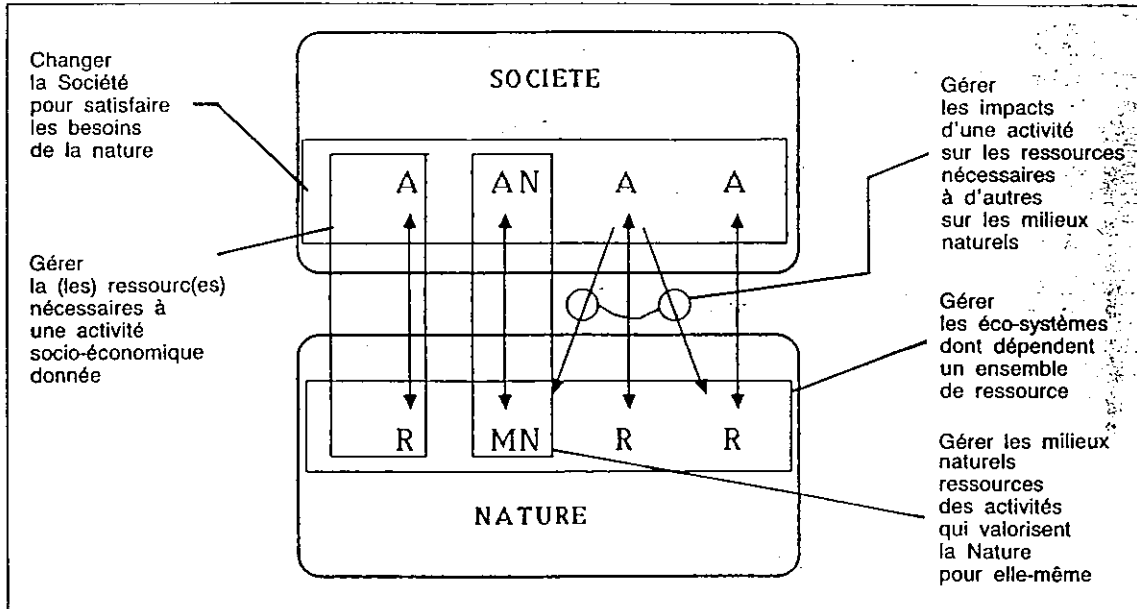
... à articuler dans une perspective plus large

La seconde raison de la coalescence des conceptions de l'environnement est plus fondamentale. Ces orientations diverses ne constituent pas seulement une diversité aléatoire, ni une classification commode. Elles sont logiquement reliées entre elles. Chacune correspond à un point de vue partiel sur la gestion effective de l'environnement telle que les structures essentielles en ont été dégagées plus haut: c'est ce que montre le schéma 3. Chaque orientation apporte ainsi une réponse différente à la question: «Dans quelle perspective faut-il intervenir sur la gestion effective de l'environnement?»:

- secteur par secteur en mettant l'accent sur l'adaptation réciproque d'une activité et de sa base de ressources - c'est le point

Concept de base	Objectif des politiques	Philosophie sous-jacente	Exemple de domaines où cette conception domine
Ressources naturelles	Garantir le renouvellement ou la consommation rationnelle d'une ressource nécessaire à une activité humaine	«Sustainable development». Ménagement des ressources	Gestion forestière, piscicole, conservation des sols
Eco-systèmes	Garantir les conditions générales de renouvellement d'un ensemble de ressources relatives à des activités diverses	«Life support systems» (Eco-systèmes supports de vie)	Qualité des eaux, suivi de la pollution des sols, restauration des terrains en montagne
Environnement	Limiter les impacts marginaux d'une activité sur les milieux naturels ou sur les ressources nécessaires à d'autres activités	Maîtrise des impacts, conception classique de l'environnement	Lutte contre la pollution, installations classées, études d'impact
Ecologie	Modifier l'organisation sociale, la vie politique, l'économie et les technologies pour les adapter aux conditions écologiques	Vision eschatologique, philosophie de réforme de l'humanité	Agriculture biologique, technologies propres, modes de vie alternatifs
Milieux naturels	Assurer un certain état de certains milieux pour des raisons éthiques, esthétiques, pratiques	Esthétique de la Nature, protection, «Deep Ecology»	Politiques de Protection de la Nature: réserves naturelles, parcs nationaux, espèces protégées

EN QUÊTE DE THÉORIES



de vue de la gestion des ressources naturelles;

- en se préoccupant d'abord des interactions entre les pressions des différents secteurs sur les milieux ou éco-systèmes qu'ils partagent: c'est l'approche de la gestion des milieux, ou des éco-systèmes;

- en s'occupant des effets d'une activité à la marge, par exemple quand elle compromet les ressources nécessaires à d'autres activités: c'est la conception de l'environnement au sens étroit, comme environnement – ou marge – d'une activité socio-économique;

- en remettant en cause des modes d'action et d'organisation socio-économiques et politiques pour leurs conséquences sur l'environnement: c'est l'approche de l'écologie politique;

- en défendant les intérêts catégoriels des groupes intéressés par les activités et les valeurs nature: c'est en partie la position des protecteurs de la nature;

- à partir de la façon dont les personnes – citoyens, électeurs, consommateurs... – vivent quotidiennement leur environnement: c'est la notion de cadre de vie (on notera cependant, sans pouvoir approfondir ici, que la notion de cadre de vie s'inscrit moins clairement que les autres dans les rapports entre activités humaines et systèmes naturels).

Puisque les conceptions diverses de l'environnement peuvent ainsi être reliées dans un schéma unitaire, ne peut-on pas espérer aboutir à une conception unique qui engloberait les autres et les mettrait pour ainsi dire d'accord? La réponse est sans doute positive pour l'analyse, lorsqu'il s'agit

d'élucider la diversité des positions et les rapports entre elles. Elle est négative s'il s'agissait d'imposer une orientation unique à la gestion dans la pratique. Aucun des acteurs ne peut, à lui seul, embrasser même schématiquement l'ensemble de la gestion effective. Le point de vue «global» qui décrit l'émergence de la gestion effective ne peut pas fonder une gestion intentionnelle de

Il a pu arriver que certains cadres de grandes entreprises risquent un recul sur les marchés étrangers plutôt que d'apporter à leurs produits des modifications qui «feraient trop plaisir aux écologistes».



EN QUÊTE DE THÉORIES



*Les passes d'armes
mènent-elles à une
évolution favorable, ou
correspondent-elles
seulement à un enlisement
du conflit ?*

l'environnement, sauf à imaginer un totalitarisme écologique, dans lequel un acteur prétendrait à la maîtrise globale d'un système social et naturel.

Si l'on accepte ce point de vue, on arrive à la conclusion que la gestion de l'environnement comporte une répartition horizontale des rôles entre acteurs d'environnement agissant dans le cadre de rationalités différentes, et convergeant ou divergeant selon les opportunités. Pas plus que celle qui pose l'acteur d'environnement face aux acteurs du développement dans un rapport de tension, cette seconde répartition des rôles ne peut être réduite complètement. Comme elle, elle se traduit par des ambiguïtés, des mécanismes de méconnaissance réciproque de points de vue qui sont pourtant complémentaires et reliés de façon organique.

APPROCHE « ENVIROCRATIQUE » ET GESTION INTÉGRÉE SOUMISES À LA CRITIQUE

De cette diversité de conceptions émergent aujourd'hui deux approches dominantes de la gestion de l'environnement, que j'appellerai ici l'« envirocratie » et la gestion intégrée. Comment apparaissent-elles à la lumière de l'analyse qui précède ?

L'envirocratie: logique, légitime et pas toujours efficace

L'approche envirocratique repose sur une logique simple, qui aborde tout problème en deux temps :

– comment se pose, sur le plan scientifique et technique, tel ou tel problème d'environnement ?

– par quels outils économiques ou réglementaires les autorités (locales, nationales, internationales) peuvent-elles le résoudre ?

Malgré la place qu'elle occupe dans les discours sur l'environnement, cette approche trouve vite ses limites. Complexité, incertitude et querelles d'experts font souvent des expertises scientifiques une base un peu branlante pour asseoir la décision. On observe aussi, bien souvent, le rejet des mesures technico-réglementaires, les difficultés de les appliquer, l'escalade des conflits. La logique envirocratique conduit à interpréter ces problèmes comme une faute d'application, une erreur de fonctionnement à imputer aux réglementés. Pour les éradiquer : davantage d'expertises scientifiques et techniques, davantage d'instruments réglementaires et économiques. En fait, ces difficultés correspondent plutôt à des limites fondamentales de l'approche envirocratique. Celle-ci parle et organise comme si la gestion de l'environnement devait être le fait d'une autorité supérieure guidée par une science souveraine. Mais on a vu plus haut comment ces autorités, finalement toutes relatives, sont en fait appelées à se laisser englober, dans la pratique, comme autant d'acteurs parmi les autres – souvent plus puissants qu'elles.

En forçant un peu le trait, on pourrait dire que ce sont les cas où les mesures techniques et réglementaires fonctionnent qui requièrent une explication. Lorsqu'on étudie des conflits de pollution ou de protection de la nature qui ont trouvé des issues favorables, on observe que le constat d'application de la règle recouvre des processus actifs de négociation et conflits, d'ajustements et d'apprentissages réciproques que la règle et la technique seules ne peuvent ni décrire ni organiser.

La logique envirocratique, finalement, ne représente qu'une partie de l'économie des rôles nécessaires pour que fonctionne la gestion de l'environnement (6). Elle est utile comme discours partiel et simplificateur – voire pédagogique – sur l'environnement. Mais les désillusions sont proches si l'on imagine qu'elle peut se traduire telle quelle dans un processus réel de gestion.

Pour échapper à la fois aux grincements des conflits et aux limites de l'approche envirocratique, on préconise volontiers une gestion intégrée de l'environnement. Ce terme œcuménique et séduisant recouvre en fait trois conceptions différentes.

La gestion intégrée, alibi...

La première peut être résumée — un peu brutalement — par la question suivante: «Pourquoi développer un secteur environnement autonome? Il vaut bien mieux que chacun règle lui-même les problèmes d'environnement qu'il cause.» Cette solution du «pollueur-dépollueur» ne concerne en réalité que le cas trivial où le changement ne pose pas vraiment problème. Les cas plus difficiles, ceux qui méritent l'attention et l'action, impliquent une remise en question plus douloureuse de certains intérêts ou de certaines habitudes. La prise en charge par l'acteur des conséquences environnementales de ses activités ne s'atteint alors, on l'a vu, qu'au terme d'un processus conflictuel complexe, concernant un thème donné, à un moment donné. Mais la gestion intégrée proclamée dans le discours, semble un baume souverain pour apaiser les irritations dues aux conflits d'intérêts et aux impasses bien réelles que posent les problèmes d'environnement. Son évocation rhétorique couvre alors bien souvent un renoncement à l'action concrète, tangible, sur le terrain de l'environnement. Là où il y a réel problème d'environnement, et donc remise en cause des pratiques, il n'y a pas de raccourci et de voie facile; la différenciation des rôles est indispensable. Et même quand elle consacre la longue maturation d'une longue évolution, la gestion intégrée ne peut se substituer complètement à l'existence d'acteurs autonomes spécialisés. Quelle serait alors la présence vigilante qui, au-delà des routines et des réticences immédiates, alerterait sur les problèmes nouveaux, les dérapages des systèmes mis en place, l'obsolescence de solutions qui ont apporté un certain équilibre dans un contexte donné, mais posent de nouveaux problèmes dans un contexte nouveau? Quand elle est une manière savante de signifier: «arrêtez la critique, rentrez chez vous, "on" s'occupe de l'environnement», la gestion intégrée n'est qu'un leurre.

activité économique, intrinsèquement favorables à l'environnement. C'est dans ce sens que vont, par exemple, la recherche de «technologies propres» et de produits non polluants à l'usage en matière industrielle, le développement de systèmes agro-forestiers intégrés en matière de développement rural dans les pays tropicaux, ou l'adaptation des charges fiscales aux caractéristiques écologiques et agronomiques des sols.

(6) Sur l'économie des rôles: voir «Le processus de décision en matière de pollution: une étude du jeu conflictuel comme mode de régulation», M. Gallie, Thèse de Science Economique, Paris I, novembre 1990.

Le cas des marais littoraux, à l'intérêt écologique évident, est révélateur. Les différents acteurs de leur gestion convergent souvent, mais ils s'affrontent aussi dans des luttes d'influence, sur des priorités d'action.



... projet technique et économique,...

Une seconde conception de la gestion intégrée se situe sur un plan technique et économique. Elle concerne la mise en œuvre de techniques de production, d'aménagements, de modes d'organisation d'une

... ou révision de processus de décision

Une troisième conception de la gestion intégrée s'intéresse à des processus de décision qui permettent l'intégration des points de vue et des intérêts des diverses parties prenantes, et favorisent leur engagement dans une gestion commune. Aux États-Unis, cette préoccupation a entraîné la recherche de procédures de médiation des conflits d'environnement, qui connaissent aujourd'hui un développement très important (7).

En France, et plus largement en Europe, l'essentiel reste à faire en ce domaine, même si de multiples expériences vont dans ce sens. Sous des formes très diverses, celles-ci reviennent à «mettre autour d'une table», dans une procédure ad hoc, les acteurs divers de la gestion d'un milieu ou d'une ressource naturelle.

La plaine de Crau, par exemple, milieu naturel unique en France, se réduit depuis des années comme peau de chagrin, grignotée par des infrastructures et par le développement de l'arboriculture.

Après deux ans de négociations mouvementées entre les exploitants agricoles locaux, les associations de protection de la nature, les administrations locales, nationales et européennes, on arrive aujourd'hui à une stabilisation de cette évolution. Les exploitants s'engagent à pratiquer des productions favorables à l'environnement, moyennant des aides spécifiques. Cette solution a pu être mise en place grâce à l'Article 19 (8), qui offre un cadre réglementaire et financier pour une gestion à double objectif agricole et environnemental.

La recherche d'une gestion intégrée sur le plan technique et sur le plan des procédures de décision sont intimement liées (9). Un système agro-forestier tropical, par exemple, vise à atteindre simultanément des objectifs de protection des sols, de production alimentaire, et de sylviculture.

Pour cela, il faut renoncer à la conduite simplement entreprise (sinon maîtrisée!) d'une ou deux cultures, et mettre en place des systèmes de production dans lesquels sont étroitement imbriquées des plantations diverses d'arbres et de plantes alimentaires.

En retour, le fonctionnement d'un tel système technique exige la participation active de partenaires porteurs de préoccupations très différentes: paysans, forestiers, administrations locales, experts et agents de développement.

Ces deux conceptions complémentaires de la gestion intégrée peuvent être considérées comme un aboutissement de l'économie des rôles analysée plus haut. Le développement d'un secteur environnement autonome et l'intégration de celui-ci à des procédures renouvelées à partir des activités et des politiques publiques existantes sont les deux termes d'une dialectique nécessaire. Chacun des deux a pourtant encore ses tenants exclusifs, entre qui règne une opposition aussi vieille que les politiques d'environnement. Les discussions que suscitent ces prises de position opposées ne constituent plus aujourd'hui un débat sur la gestion de l'environnement, mais font partie de la mécanique interne de celle-ci. Elles renvoient par contre à la difficulté qu'éprouve l'environnement à trouver sa place dans les organisations: ni tout à fait dedans, ni tout à fait dehors. Puisqu'elle tient à une tension dynamique et utile, cette difficulté n'a pas de solution définitive, mais une compréhension claire de ses enjeux peut permettre de l'aborder plus utilement.

CULTIVER MISE EN TENSION ET MISE EN DIALOGUE

En résumé, la gestion de l'environnement constitue un véritable défi organisationnel, puisqu'elle doit se mettre en place à l'intérieur même de systèmes d'organisation qui nous mènent à dégrader les systèmes naturels. D'un côté, le jeu de multiples acteurs d'où émerge une gestion effective de l'environnement qu'aucune instance ne peut vraiment maîtriser. De l'autre, une rationalité universelle qui voudrait qu'une société (locale, régionale, mondiale), unie dans une décision délibérée, gère les systèmes naturels dont elle dépend. De l'un à l'autre côté, le passage direct paraît impossible. Mais des acteurs qui font leur la seconde perspective, d'abord isolés et minoritaires, interpellent les protagonistes de la première. Ceux-ci se repositionnent, bon gré, mal gré. Les rôles se différencient et se répartissent de façon fonctionnelle. Les règles du jeu évoluent, et la gestion effective de la nature avec elles.

Quelles conclusions tirer d'une telle conception «organique» de la gestion de l'environnement? Elle pourrait en effet mener à une sorte de quiétisme. Pourquoi agir si les acteurs se saisissent eux-mêmes, si le système s'auto-organise? Mais raison-

EN QUÊTE DE THÉORIES

er de la sorte serait oublier que le fonctionnement de ce système nécessite l'engagement de certains acteurs au-delà de ce qu'exige leur rôle formel, et qu'il engage la responsabilité de tous ceux qui sont pris, de fait, dans l'économie des rôles de la gestion effective de l'environnement.

Pour qu'un tel système soit aussi fonctionnel que possible, il faut aussi que chacun accepte la pluralité des rôles, et notamment que soit reconnue l'utilité de ceux que nous avons appelés ici acteurs de l'environnement, et qui font souvent figure de mouches du coche. Le développement des moyens d'un secteur environnement plus ou moins autonome est nécessaire pour tous. On pourrait opposer à cette proposition que la marginalisation des acteurs d'environnement est inscrite dans la logique même de leur position, dans la dynamique de gestion indirecte. Imposer leur présence fait partie du combat qu'il est dans leur rôle de livrer pour l'environnement. Dès lors, pourquoi ne pas multiplier les difficultés que rencontrent les établissements du domaine de l'environnement dans leur développement? Mais en poussant trop loin cette approche purement stratégique du problème, on aboutirait à une impasse. Les acteurs qui subissent les pressions des professionnels de l'environnement (par exemple, les «pollueurs») seraient en effet fondés à mettre en place des contre-stratégies qui neutraliseraient purement et simplement les progrès de ces derniers: n'y aurait alors aucune possibilité, d'un

point de vue collectif, de gérer l'environnement. Une anecdote peut illustrer cela. Quelque part dans un estuaire français, une grande vasière soumise au battement des marées. Quelqu'organisme projette de la remblayer dans l'espoir que s'y établissent des installations industrielles. Des protecteurs de la nature se mobilisent: la vasière est très riche sur le plan biologique. Elle sert de nurserie aux poissons qui alimentent la pêche côtière, elle abrite de nombreux oiseaux migrateurs, elle fait partie intégrante d'un paysage en voie de raréfaction. Etudiez-nous cela, réplique l'organisme. C'est l'affaire d'un an ou deux, pendant lesquels la vasière est promptement remblayée. Deux ans après, la plateforme attend toujours ses industriels — mais au moins, le débat est clos.

Finalement tous les acteurs, que leurs pratiques aient un impact sur l'environnement ou qu'ils se préoccupent de son état, partagent une responsabilité commune sur l'évolution de leurs organisations, de leurs procédures, et de leur manière d'utiliser celles-ci. Ils peuvent ainsi permettre ou non l'émergence d'une résolution constructive des tensions par lesquelles les problèmes de la nature font irruption dans la société. Ni le chercheur, ni le consultant, ne sont fondés à prescrire telle ou telle organisation générale, conçue a priori, de la gestion de l'environnement. Mais de grands progrès sont possibles en de multiples points du système complexe et divers dans lequel celle-ci s'organise aujourd'hui. La connaissance et la compréhension que nous avons de ce système méritent d'être accrues par un effort de recherche spécifique. L'expérimentation et la mise en œuvre de nouvelles procédures, dans des contextes très variables et toujours en évolution, constitue elle aussi un formidable chantier. Enfin, l'effort de formation commence seulement, par lequel les innombrables agents qui se trouvent pris dans les processus de gestion de l'environnement pourront en comprendre les enjeux, et y jouer leur rôle de façon constructive.

L'approche « enrôlée » parle et organise comme si la gestion de l'environnement devait être le fait d'une autorité supérieure guidée par une science souveraine.



(7) L. Mermet — Médiation des conflits locaux, l'expérience américaine en matière d'environnement. CPE Etude n° 23, 1983.

(8) Du règlement 797/85/CEE modifié (par le règlement 1760/87/CEE).

(9) Pour un développement et une illustration de ces deux dimensions de la gestion intégrée, on peut voir: «Terres et Eaux, approches techniques pour conserver et mettre en valeur les zones humides, L. Mermet, CESTA, 1986.

