

E. TROISIÈME SESSION >>> PENSER LOCALEMENT

1. Un nouveau modèle de politique publique – Politiques et participation : vers un expérimentalisme démocratique – M. Marc MORMONT, *professeur à la Fondation Universitaire Luxembourgeoise*

INTRODUCTION

Le propos de mon exposé est d'aller un peu au-delà du Nimby et de la désormais classique opposition entre intérêts locaux et intérêt général. Je défends avec d'autres l'idée qu'il faut changer de modèle de politique publique et se diriger vers ce que nous appelons l'expérimentalisme démocratique¹. Cette conception de politique publique s'appuie sur le constat d'une impossibilité de continuer à développer des politiques centralisées d'un côté, ou à déréguler des pans entiers de l'action de l'Etat. Le problème est d'abord un problème cognitif, un problème de connaissances. Cet expérimentalisme démocratique devrait permettre, de manière pragmatique, de cumuler les acquis du libéralisme (liberté individuelle, décentralisation) et ceux de la régulation par l'Etat (arbitrages collectifs, solidarité et cohésion sociale).

AU-DELÀ DE L'OPPOSITION ENTRE LOCAL ET GÉNÉRAL

Tout ce qui est englobé sous le terme Nimby renvoie généralement à une opposition nette entre des intérêts locaux et des formes d'intérêt général (au sens où *par exemple* toute création de richesse et d'emploi correspond aussi à un intérêt collectif). Il s'agirait alors :

- de bien faire comprendre l'intérêt collectif (par des stratégies de communication, d'information)
- de bien prendre en compte les intérêts locaux (par des dispositifs de négociation, de concertation, de médiation voire de compensations correctes des dommages).

Je pense qu'on vous a parlé abondamment de cela, je pense que toutes ces initiatives sont utiles, nécessaires même, et qu'on doit même aller plus loin. Mais ce n'est pas mon propos principal. Je voudrais insister sur le fait que cela, avec la meilleure volonté du monde, ne sera pas suffisant. Dans les phénomènes évoqués, il y a quelque chose de plus, deux ou trois choses de plus sur lesquelles je veux insister.

- a. Première observation : certaines oppositions locales ne sont pas des oppositions locales, elles sont au contraire l'effet ou la manifestation d'oppositions plus radicales, plus fondamentales à des technologies ou à des politiques. Deux exemples. L'opposition à l'installation de dépôts de déchets nucléaires s'appuie bien entendu sur la peur du public à l'égard du nucléaire, mais elle s'appuie aussi sur un rejet (dont je ne sais pas s'il est majoritaire ou minoritaire) de l'option nucléaire comme politique énergétique. Les oppositions aux autres installations de déchets (même banaux) relèvent également d'un rejet ou d'une incompréhension par le public de la politique des déchets. Mais il n'y a pas qu'une ignorance du public. Il y a aussi une ignorance des pouvoirs publics qui sont bien en peine de prévoir les quantités de déchets, bien en peine de dire quels sont les moyens les plus efficaces de réduire ces quantités, bien en peine aussi de définir de manière claire les critères de choix des localisations. Il y a donc un double déficit de connaissances et surtout de connaissances partagées.

¹ Le terme est proposé par l'économiste américain C.F. Sabel, mais d'autres conceptions similaires sont développées par exemple en France par B. Latour qui parle d'expérimentation collective.

- b. Deuxième observation : il s'en faut de loin que les phénomènes Nimby se limitent aux projets industriels ou aux infrastructures. Je pense, et je suis sûr, que demain des phénomènes NIMBY se manifesteront aussi à propos de projets écologiques (ou environnementaux). Je ne pense pas seulement aux problèmes que susciteront les installations d'éoliennes, je pense par exemple aux réactions suscitées en France par l'application de la directive Natura 2000. On y a vu une expertise écologique centralisée largement contestée par des acteurs locaux. Conservatisme réactionnaire des chasseurs me direz-vous. Eh bien non ! Pas seulement. C'est aussi que les acteurs locaux (chasseurs, forestiers, naturalistes, agriculteurs) (1) connaissent aussi les milieux naturels, et (2) ont une capacité à définir des objectifs, des moyens, et à se coordonner pour des objectifs de conservation.
- c. Troisième observation : le phénomène Nimby est une mauvaise notion car elle empêche de voir le même phénomène dans d'autres secteurs et je pense notamment à l'éducation où la plupart des acteurs ne comprennent pas ou plus les politiques et les réformes qui se succèdent et ils y réagissent par une attitude plus grave peut-être que le Nimby, à savoir par un dés-engagement et une désaffiliation du métier.

LE DÉFICIT DE CONNAISSANCES

Dans toutes ces situations, je crois qu'on peut faire le diagnostic suivant. Il y a d'un côté des règles générales qui ne sont plus comprises par l'acteur de terrain, l'habitant, le professionnel qui tous pourtant connaissent leur terrain. De l'autre côté il y a une ignorance (j'insiste sur le mot) de la manière dont un intérêt général doit se traduire dans des pratiques locales, quotidiennes. Revenons à l'exemple des déchets. Il y a un ensemble de règles qui ont été fixées, une politique générale dont les objectifs sont incontestables. Mais il y a une grande ignorance : du côté du public, il y a une grande ignorance de cette politique tant dans ses aspects les plus concrets (quelles sont les filières de recyclage, que signifie le point vert) ignorance qui renvoie en fait à l'opacité du rôle que jouent les acteurs (intercommunales, entreprises productrices, entreprises de distribution, etc) dans cette politique; du côté des pouvoirs publics il y a aussi une grande ignorance dans la mesure où il y a toute une série de techniques, de formes d'organisation des collectes, des modes d'imputation des coûts, etc qui sont utilisées sur le terrain, avec des résultats très variables, et qu'en aucun lieu, on n'a mis en place un dispositif de comparaison, d'évaluation, et de cumul des connaissances (forcément locales) de toutes ces expériences.

Il s'agit à mon sens d'un double déficit de savoir, double déficit de connaissances. Or je pense que ce déficit ne sera pas comblé ni par une centralisation et autorité plus forte, ni par une décentralisation ou une dérégulation plus grande. Comment savoir ? C'est la question cruciale des politiques publiques de demain.

DES POLITIQUES EXPÉRIMENTALISTES

Ce que nous appelons expérimentalisme démocratique vise précisément à ne pas renoncer à la régulation (nécessaire) mais à acquérir progressivement les connaissances nécessaires par l'action, par l'expérimentation et par la collecte et l'évaluation de toute l'information qui peut être acquise.

Cet expérimentalisme suppose en même temps :

- une autorité qui définit des objectifs
- des coalitions locales qui expérimentent
- un activisme environnemental qui stimule et assure la circulation de l'information,
- une administration qui gère l'information
- un processus constant d'évaluation et d'offre d'expérimentation

Quelle forme concrète pourrait-il prendre ?

Cette nouvelle approche des politiques publiques n'est pas révolutionnaire car beaucoup d'acteurs tentent déjà de s'en approcher. Elle peut s'appuyer sur des instruments existants (droit à l'information, dispositifs de consultation, rôle des associations). Plutôt que d'inventer un exemple

imaginaire, prenons-en un qui ne demande qu'à être poussé à son terme. D'autres cas peuvent facilement faire l'objet de politiques similaires (gestion des forêts, gestion des pollutions agricoles, gestion de l'eau dans plusieurs de ses aspects) Il y a des exemples autres aussi bien dans la gestion territoriale que dans l'industrie. Mais cette approche suppose cependant de profonds changements:

- redonner au politique la tâche de définir des objectifs
- fonctionner sur le modèle des appels d'offres à des coalitions d'acteurs et distribuer les moyens sur cette base et sur des critères d'équité
- redéfinir le rôle de l'administration dans des fonctions de suivi, et la déspecialiser
- créer des dispositifs d'évaluation publique transparente.

CUMULER LA VISION LIBÉRALE ET LA RÉGULATION ÉTATIQUE

Cette "vision" des politiques publiques me semble être une vision pragmatique, Elle ne suppose pas une idéologie caractérisée, elle n'a pas besoin d'une orthodoxie politique. Elle est applicable facilement, elle peut même s'appuyer sur les institutions existantes dont il faut redéfinir les rôles et les modes de fonctionnement.

Elle n'est pas pour autant sans fondements politiques car je crois qu'elle tire en quelque sorte les leçons du passé. Elle retient de la vision libérale deux valeurs centrales : à savoir (1) la liberté individuelle et les droits politiques fondamentaux (association, expression) qui sera le moteur de beaucoup d'actions locales ainsi que d'une transparence des processus de décision; à savoir (2) la valeur de la décentralisation et de l'autonomie des agents économiques car on sait désormais que c'est la meilleure façon d'innover, d'expérimenter, et d'acquérir de l'information de manière flexible. Mais l'expérimentalisme démocratique retient aussi de la vision sociale deux valeurs fondamentales : (1) la nécessité d'une régulation étatique capable de porter les enjeux collectifs qui en matière d'environnement sont assez évidents pour tout le monde (2) le sens de la solidarité qui refuse de laisser l'innovation ne bénéficier qu'à quelques-uns et qui exige donc des mécanismes de redistribution, de compensation des inégalités, ce qui peut très bien se faire dans un cadre expérimentaliste.

PERSPECTIVE

La plupart des instruments qui ont été présentés et discutés ici sont évidemment des outils valables, mais ils seraient, à mon sens d'autant plus efficaces s'ils étaient utilisés non pour soigner une pathologie mais pour revivifier des politiques environnementales (voire d'autres).

NOTE

Un exposé plus détaillé se trouve dans Marc MORMONT, Catherine MOUGENOT, Christine DASNOY Participation for sustainable experimental policy ? Summary, Programme SSTC, " Leviers pour une politique de développement durable ", Convention : HL / 19 / 006

Pour documenter ce texte on peut aussi se référer à Environnement et Société (revue publiée par la FUL) et spécialement aux numéros 21, 22 et 23. Des informations bibliographiques peuvent être obtenues auprès de l'auteur.