

Des agendas 21 locaux aux indicateurs de développement durable : la démocratie locale à l'épreuve des systèmes experts

*Florence Rudolf**

Suite au Sommet de la Terre à Rio en 1992, une campagne de lancement du développement durable au niveau local a été organisée à partir de la Charte d'Aalborg en 1994. Cette Charte s'adresse aux communes pour qu'elles s'engagent dans un processus réflexif sur le développement durable à leur échelle. Ce processus, qui allie l'action et la réflexion, s'effectue via le lancement d'un agenda 21 local qui correspond à un programme d'actions pour le XXI^e siècle. La signature de la Charte par une centaine de communes a été relayée par différents acteurs, dont les réseaux de villes, au sein d'une campagne européenne qui a contribué à l'essor des agendas 21 locaux (Kern, 2001). Rétrospectivement, on peut dire que ces derniers se présentent comme des opérateurs de relocalisation d'un système expert (Giddens, 1994). Le développement durable se présente, en effet, comme une idée régulatrice de la modernité qui a germé dans des arènes transnationales et a essaimé à partir d'elles (Rudolf, Kosman, 2004). Contrairement aux mobilisations qui ont contribué à l'essor de l'écologie comme nouvelle question sociale, dans les années 1970 (Rudolf, 2005), le développement durable a émergé dans des cercles d'initiés et y est demeuré circonscrit, d'une certaine façon. C'est à ce titre que nous le désignons de système expert, dont la transposition locale dépend de dispositifs comme les agendas 21 locaux qui confèrent de la consistance à une notion relativement abstraite et indéterminée. Cette relocalisation est dépendante de la formation d'alliances et d'un effet d'entraînement de la société locale, par conséquent, dont la dynamique et la forme sont instructives du point de vue de l'analyse d'une culture politique locale. Bien que la Charte d'Aalborg incite explicitement à l'adoption d'une démarche de participation, la transposition du développement durable peut suivre un processus démocratique ou technocratique selon l'importance et la variété des publics impliqués dans la définition des projets qui composent l'agenda 21 local.

* Laboratoire Cultures et Sociétés, UMR 7043 Université Marc Bloch, 22 rue Descartes, 67084 Strasbourg cedex, France

Selon le degré d'interpénétration des milieux associés aux programmes d'action et leurs modalités de dialogue et d'échanges, on peut oser des hypothèses sur le type de culture politique qui domine localement. À l'adoption d'une démarche participative à laquelle invite la Charte d'Aalborg, il convient d'ajouter qu'elle incite également à l'adhésion à une culture de l'évaluation. Cette dernière s'impose en général au fur et à mesure de l'implantation d'un agenda 21 local. Le premier type de souci, auquel sont confrontés les acteurs du lancement d'un programme d'actions pour le XXI^e siècle, a trait généralement à l'identification de priorités locales. Cette inquiétude est justifiée par l'impossibilité d'entreprendre des actions sur tous les fronts : elle est motivée également par la nécessité d'enregistrer des succès. L'établissement d'un état des lieux, ainsi qu'y incitent les différents guides édités à l'intention des communes, apparaît comme une manière judicieuse de répondre à cette exigence. Cette démarche permet d'impliquer, d'emblée, la société civile, pour les autorités qui le souhaitent. De cette concertation exploratoire dépend l'identification de priorités et de projets spécifiques. C'est ainsi que la renaturation d'un cours d'eau, un plan de déplacements urbains, un débat sur le changement climatique et les différentes sources d'énergie ou un projet sur l'agriculture périurbaine, par exemple, peuvent être à l'ordre du jour. Ces exemples illustrent la part concrète et pratique des agendas 21 locaux. Selon l'ampleur et l'ouverture de la mobilisation, plusieurs projets peuvent voir le jour et être portés par différents partenaires. À ces exigences de lancement d'un agenda 21 local se superposent, enfin, d'autres préoccupations qui ont trait à l'évaluation des projets et aux retours d'expérience. La démarche d'évaluation est motivée par des contraintes financières et démocratiques. L'investissement dans un programme d'actions passe par la mobilisation de ressources qui doivent faire l'objet de justifications (Boltanski, Thévenot, 1987). La construction d'arguments destinés à la communication et à la démocratisation des affaires publiques profitent à des pratiques de justification qui sous-tendent la recherche de nouveaux outils, dont les indicateurs de développement durable. Ces non humains sont en effet destinés à venir appuyer les projets des humains (Latour, 1991, 1999). À ce titre, les non humains servent d'alliés aux humains. Cet éclairage met en évidence l'articulation entre la demande de démocratie et la dynamique de développement. L'exigence démocratique se confond, en effet, avec le rejet des pouvoirs arbitraires : elle se construit sur l'exposition des raisons qui justifient l'action. Cette exigence a des effets sur la recherche d'arguments et de dispositifs, soit de non humains susceptibles d'appuyer les projets des humains. Il s'ensuit une dynamique qui profite à l'essor de discours et d'équipements spécifiques, notamment. Ces derniers viennent appuyer de nouvelles compétences et de nouvelles positions sociales. Cette approche rend compte de la connivence entre l'essor de la démocratie et la struc-

turation de la société. Si la demande en matière de démocratie profite au développement, voire à la complication de la société, il convient de s'interroger sur la contribution du développement, via la multiplication des non humains, à la démocratie. Ce qui revient, en d'autres mots, à s'interroger sur le caractère réversible de cette relation.

Des agendas 21 locaux aux indicateurs de développement durable

L'investissement dans la démocratie pousse à une surenchère des dispositifs qui prétendent à une représentation fiable de la société et des situations, ainsi qu'en témoigne l'explosion des non humains candidats à l'accompagnement de l'action réflexive et à l'établissement de la preuve. Les différents outils mobilisés sont des « doubles » sur lesquels s'appuient les pouvoirs locaux. Cette observation justifie qu'on s'intéresse à ces supports de l'action et de la décision, de leur conception à leur application.

Le suivi de l'essor des indicateurs de développement durable, au niveau global, se heurte à un problème concret, cependant, qui a trait à l'ampleur du processus : ce dernier procède de lieux distincts et de leur interpénétration constante. Sans prétendre dresser une carte du processus d'élaboration des indicateurs de développement durable et de leur diffusion, on peut observer que la production et l'équipement de ces derniers suivent typiquement deux carrières. La première résulte d'un processus multipolaire, qui part, en d'autres termes, de différents acteurs qui voient éventuellement leurs efforts converger autour d'« objets frontières » ; la deuxième procède à partir d'un lieu unique qui lance le processus. Cette modélisation s'appuie sur des observations empiriques. Ainsi, les pays à tradition fédérale – comme l'Allemagne, la Grande-Bretagne ou la Suisse, par exemple –, connaissent une « montée en généralité » qui procède de la convergence progressive entre des initiatives locales alors que dans un pays centralisé, comme la France, c'est à partir de l'édition d'une plateforme générale que le processus de diffusion a lieu (Dufau, Blessig, 2005). Sans ériger cette distinction en une différence définitive, il demeure qu'elle est significative de différentes constitutions de la société (Giddens, 1987). Le processus par convergence progressive correspond à l'expression d'une constitution dite de gouvernance alors que la démarche qui procède d'un seul lieu est dite centralisée. Cette observation n'exclut pas la formation de profils hybrides, aussi convient-il de se garder de formuler des conclusions hâtives à partir d'une opération de lancement, notamment. Il demeure que la démarche centralisée tend à court-circuiter la phase d'émulation et la recherche collective et qu'elle risque de procéder à une définition précoce de la situation et de contribuer au « corsetage » (Bouteaud, 2005)

des processus d'appropriation du développement durable. On ne peut pas exclure, enfin, que ces arrière-plans culturels et politiques jouent sur le positionnement discret des villes françaises dans le palmarès des villes durables et dans les réseaux de villes engagées dans ce domaine. L'investissement des collectivités dans ce mouvement est indissociable, par ailleurs, de l'existence d'une culture partenariale entre les différentes entités administratives et l'État: le fait que les villes françaises entrent tardivement dans cette dynamique tient pour partie à leur autonomie relativement faible par rapport à des pays où les villes ont conservé une part importante de leur indépendance (Weber, 1982 ; Bagnasco, Le Galès, 1997). Par-delà ces différences nationales, les instances transnationales, comme la commission européenne et les réseaux de villes, poussent à la formation d'un langage commun au niveau européen: elles assurent une fonction de veille et de lissage entre tous ces acteurs territoriaux. Cette dernière s'effectue avec le support de certaines collectivités plus impliquées que d'autres dans les différents projets de recherche subventionnés par l'Europe, notamment. Cette description succincte confirme la proposition selon laquelle les processus de construction des indicateurs de développement durable ne suivent pas des voies et des cheminements linéaires.

Sur le fond de ce contexte général, il convient d'observer plus précisément la marge de manœuvre des collectivités territoriales. Selon qu'une commune entreprend de se doter de ses propres indicateurs ou d'adopter une boîte à outils standard, elle ne se positionne pas de la même manière par rapport au processus de relocalisation du développement durable, en général. Dans un cas, elle aspire à se constituer en acteur à part entière de la construction sociale du développement durable alors que dans l'autre, elle se met en situation d'usager, plus ou moins réflexif, de gages symboliques. Comme nous l'avons déjà mentionné, ce positionnement est l'expression d'une culture locale, mais aussi la conséquence du temps de latence entre le déclenchement du processus de Rio et l'entrée en action d'une collectivité territoriale. Plus une commune rejoint tardivement le mouvement général, plus elle risque d'être tributaire de la définition de la situation effectuée par d'autres. Cette observation conforte la thèse de Norbert Élias selon laquelle on assiste à l'alternance entre des phases dites de concurrence libre et des phases d'encadrement de la compétition pour le contrôle des ressources dans la constitution des États nation (Élias, 1975). Cette proposition postule l'existence d'une dépendance entre les formes de participation et la structure des monopoles. Aux phases d'ouverture succèdent des phases plus fermées qui témoignent de l'institutionnalisation d'un domaine de l'existence. La fermeture correspond à une limitation du processus de démocratisation. Cette lecture est confirmée par les observations empiriques. Certaines collectivités s'avèrent

motrices alors que d'autres restent en retrait, en effet. Il semble que l'on puisse associer cette différence à l'antériorité de la démarche : plus les collectivités sont précocement impliquées dans la campagne des villes durables plus elles ont été en mesure de participer à la définition de la situation alors que plus leur entrée dans le processus est tardive plus elles sont soumises à des exigences définies par d'autres. Ce constat est indissociable de l'existence d'une dynamique transnationale qui influence – via la commission européenne et les réseaux de villes, notamment –, l'agenda des acteurs locaux. Il est indéniable, en effet, que le développement durable est un mot d'ordre forgé par des acteurs globaux et que les indicateurs, qui bénéficient actuellement d'une attention particulière, n'échappent pas à ce processus d'imposition. Les appels à projets pour la promotion de ces outils sont des initiatives transnationales, relayées par des acteurs territoriaux – villes et réseaux de villes, d'une part, et des instituts de recherche et des consultants, d'autre part. Il s'ensuit que les villes qui entrent actuellement dans cette dynamique – soit assez tardivement par rapport aux premières conférences internationales –, sont confrontées à des exigences à la formulation desquelles elles n'ont pas contribué. Cette situation est assortie de contraintes, comme le fait de ne disposer ni du temps ni du recul nécessaires pour s'approprier le développement durable à leur façon et s'équiper en conséquence. Ces contraintes sont l'expression d'asymétries qui résultent d'un ralliement tardif au processus de définition d'une situation. Plus les communes mettent du temps à rejoindre un processus de mobilisation, plus elles sont tributaires des effets de structuration, mis en place avant elles, par conséquent. Il s'ensuit que les processus de démocratisation et de développement locaux ne sont pas une protection suffisante contre la formation d'asymétries.

Cette observation générale étant faite, il convient de remarquer que l'introduction de nouveaux supports de communication et d'évaluation comme les indicateurs de développement durable correspond à un événement du point de vue de la dynamique initiée par les agendas 21 locaux : il signale une redéfinition des axes de recherche et d'investissement, voire le recrutement de nouveaux acteurs. Si l'esprit d'exploration demeure, il s'organise selon de nouveaux « objets frontières ». Alors que dans la phase initiale de lancement des agendas 21 locaux, la mobilisation collective, quand elle a lieu, tend à investir des dossiers relativement familiers comme la production de déchets, la consommation d'énergie et d'espace, notamment, dans la phase d'essor des indicateurs de développement, on assiste à une inflexion de la démarche qui se structure autour de l'évaluation. La recherche s'organise autour de la définition d'épreuves susceptibles d'évaluer les actions entreprises au nom du développement durable. Par son esprit, la démarche d'évaluation se situe en aval d'un programme d'actions

et elle accompagne un processus d'institutionnalisation plutôt que d'es-saimage. C'est une démarche qui est susceptible de concerner moins de gens, par conséquent. Les indicateurs de développement durables sont l'expression de processus enchevêtrés dont ils intègrent la complexité : à ce titre, ils illustrent assez fidèlement les concepts de « systèmes experts » ou de « boîtes noires », popularisés respectivement par Anthony Giddens et Bruno Latour pour rendre compte du processus de structuration de la modernité avancée. Par conséquent, les indicateurs de développement durable apparaissent comme des supports de communication sophistiqués dont l'appréhension et l'intelligibilité ne vont pas de soi. Il s'ensuit que la recherche en matière d'indicateurs de développement durable n'interpelle pas les mêmes publics : elle s'adresse davantage à des professionnels et à des milieux d'initiés, voire à des citoyens experts, qu'à des populations entraînées dans un processus dialogique par effet de voisinage.

En dépit des aspects structurels qui agissent à distance sur les collectivités locales, il demeure que ces dernières disposent de marges de manœuvre en matière de démocratie locale. Selon qu'elles aspirent ou non à une forme de créativité, elles vont ou non entrer dans des processus d'exploration des mondes possibles (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001). Il s'ensuit des dispositions variables pour la mise en abîmes des thèmes et des supports utilisés : la modernité réflexive ne procède pas d'un seul tenant (Giddens, 1987). Cette proposition s'appuie sur des études de villes qui, à l'instar de Bristol, notamment, parviennent à concilier l'équipement en non humains formalisés avec le recrutement d'associations locales à la construction des dispositifs d'évaluation des agendas 21 locaux (Rudolf, Kosman, 2004). Bien que ces situations demeurent marginales, le fait qu'elles existent signale qu'on ne peut exclure cette possibilité dans un contexte dont la tendance générale demeure l'exclusion de la population de la gestion des affaires et des orientations de la société. Transcrit en langage institutionnel et politique, cette dépossession signifie un recul de la participation publique et de la démocratie locale qui justifie qu'on s'intéresse aux manières d'enrayer cette pente.

La démocratie locale à l'épreuve des systèmes experts

Pour bien saisir l'impact des indicateurs de développement durable sur le processus de démocratisation d'une société locale, il faut revenir à l'esprit des agendas 21 locaux tel qu'il est présenté par différents documents qui accompagnent leur diffusion. Les agendas 21 locaux s'affichent comme des défis lancés à la société civile pour engager le XXI^e siècle sur la voie du développement durable. À ce titre, ils se présentent comme des programmes d'actions expérimentaux qui nécessitent de l'engagement des

collectivités territoriales pour soutenir la recherche d'arrangements innovants et vertueux entre les humains et les non humains. La concrétisation du développement durable demeure conditionnée par de tels arrangements ainsi que par la mise en œuvre d'une recherche collective et démocratique. La démocratie s'impose à la fois comme une mesure de précaution et comme une méthode d'exploration efficace des possibles dans un contexte d'incertitude et d'innovation. L'absence de référence dans ce domaine et la diversité des territoires et des sociétés plaide, en effet, pour l'élargissement de la recherche à des publics variés et pour leur interconnexion. Le succès d'un agenda 21 local est tributaire de nombreux facteurs, dont l'existence d'une culture politique spécifique, parfois évaluée à partir de la notion de capital social (Geißel, Kern, 2000 ; Rydin, Holman, Wolf, 2003). À ce titre, les agendas 21 locaux s'apparentent à une épreuve pour une collectivité territoriale : ils la mettent face à ses potentialités de prise en charge. Ils sont révélateurs de la capacité d'une société locale à entrer dans des processus dialogiques de co-construction des possibles (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001 ; Rudolf, Kosman, 2004). À cet égard, la réception des agendas 21 locaux est un indicateur pertinent de la dynamique d'un territoire : il apporte des éléments sur les potentiels d'une société en matière de démocratie locale, de capitaux sociaux, d'innovation et de créativité (Joas, 1992), notamment. La formalisation d'indicateurs de développement durable répond à la recherche de rétroactions. À ce titre, la dynamique d'évaluation, qui accompagne la diffusion des agendas 21 locaux, est l'expression d'une culture démocratique et pragmatique qui se méfie des discours et cherche des repères tangibles en matière de développement durable. Mais comme souvent la quête d'excellence peut parfois nuire au bien : à chercher la performance en matière de communication, on risque de se couper de la société civile. Trop de sophistication peut entraver la communication démocratique. Elle court le risque d'entretenir, à son insu, un processus d'exclusion progressif de la société civile par excès de clôture et de boîtes noires.

La dynamique de relocalisation du développement durable est tributaire de la crédibilité du projet, ce dernier se mettant en scène via des substitutions réussies de pratiques par d'autres, notamment. Elle est conditionnée par deux mouvements, par conséquent, qui ont trait à l'effervescence sociale et à sa convergence autour de causes communes. L'association de ces deux tendances s'oppose à la tentation technocratique ainsi qu'à la menace d'éparpillement. Cette observation vaut également pour l'exercice de la démocratie locale qui affronte de manière récurrente deux écueils redoutables : l'excès d'encadrement et l'excès de subjectivation. Ces deux excès renvoient, par conséquent, à deux écueils qui justifient une attention particulière sur les formes de régulation du développement durable. La réponse

inventée, à l'instar des engagements d'Aalborg, qui ont été réitérés lors du dixième anniversaire de la charte, en 2004, confirme l'adoption d'une méthode qui s'organise autour de la formulation de principes d'action dont l'interprétation demeure libre. Il s'ensuit un cadre à la fois souple et précis. Les artisans de la charte d'Aalborg et des engagements d'« Aalborg + 10 » se sont volontairement limités à l'énonciation de principes afin de garantir une part d'interprétation et de liberté dans les processus de relocalisation du développement durable. À l'instar du développement durable, dont la polysémie peut irriter, cette souplesse pourra passer pour de l'inconsistance; elle présente cependant le mérite de laisser une place aux traductions locales. Ces dernières se réalisent à travers l'identification de consignes claires, mais indéterminées dans leurs contenus ainsi qu'en témoignent les incitations à la gouvernance, à la planification concertée, à l'amélioration de la mobilité et à la promotion d'une économie locale vivante et durable dans le respect de l'équité sociale et de la justice, par exemple. L'esprit de la démarche réside dans le principe d'association de la société civile à l'établissement d'un bilan et des priorités autour desquelles vont se greffer les différents projets de l'agenda 21 local. Idéalement, les acteurs locaux demeurent souverains quant aux contenus et aux formes qu'ils souhaitent donner à des principes précis. L'adoption de systèmes de veille et de dispositifs de contrôle en vue d'une évaluation ultérieure s'inscrit dans la logique de la démarche. Au bilan réalisé collectivement et en début de processus d'agenda 21 local succèdent des bilans réguliers afin d'estimer les écarts entre les projets et leur réalisation. L'avantage de cette démarche est de pousser à la responsabilisation des acteurs locaux, son inconvénient, en revanche, tient à l'opacité créée éventuellement par le recours à des boîtes noires dans le processus d'évaluation des actions entreprises. Cette évolution n'est pas sans conséquence sur l'accès de la société civile aux processus d'évaluation et sur la formation d'une culture réflexive, élargie à différents publics, par conséquent. Sans entrer dans une analyse des non humains qui aspirent à se constituer en gages symboliques du développement durable, il convient d'attirer l'attention sur l'accessibilité des supports employés. La structuration d'un espace public ne sera pas la même selon qu'elle passe par la mobilisation de supports bien ancrés dans la culture communes comme des narrations ou des descriptions ou des supports plus hermétiques comme des cartes, des tableaux, des figures voire des indicateurs (Mandinaud, Ortar, Zittoun, 2006). De façon générale, on peut avancer que plus un non humain résulte d'un travail d'expert et de savoirs agrégés, plus il est susceptible d'opérer une clôture et d'exclure des pans importants de la société civile de la discussion et de la participation. Sans préjuger d'emblée de ces supports – un récit peut être plus hermétique qu'un tableau ou une carte –, cette remarque doit plutôt inciter à la vigilance en matière de représentation des situations. Cette observation plaide pour une démarche

de précaution: elle incite à étudier attentivement les supports de communication qui entrent dans les processus de démocratisation du développement durable. La question sous-jacente à cette discussion est celle de l'accessibilité des vecteurs de communication à différents publics. Sans approfondir davantage cette discussion, il ressort que les équipements en non humains interfèrent sur la construction de la démocratie en général. Plutôt que de plaider pour un type de support au détriment d'un autre, la proposition ci-dessus invite à démultiplier les supports de communication de sorte à varier les points de vue sur une question. La diversification des outils et des systèmes de gestion s'impose comme une précaution contre l'effet de confiscation de l'information produit par la sophistication des justifications en réponse à une demande d'information, elle contribue, en retour, à la complication de la société. Cette remarque confirme la dynamique infernale dans laquelle s'installe la demande de démocratisation. Outre le fait que cette dynamique révèle une tension entre la demande de démocratisation et les sophistications et les effets d'opacification qui en résultent, elle invite à réfléchir aux supports et aux modalités de la communication, en général. Entre la mise en œuvre d'un programme d'actions, type agenda 21 local, qui mise sur l'enrôlement d'une collectivité dans une démarche réflexive, soit sur un processus d'intellectualisation en vue d'aboutir à la formulation de projets d'actions, et l'investissement dans des indicateurs pertinents, on a affaire à une redéfinition du processus de recherche. L'équipement en indicateurs substitue au questionnement général sur les arrangements possibles entre les humains et les non humains, à l'échelle de la collectivité, l'identification de variables susceptibles de rendre compte de manière pertinente de déplacements significatifs, s'ils ont eu lieu, de leurs tendances et de leurs pentes. Leur construction procède d'une poussée d'abstraction par rapport à un imaginaire social qui s'exprime à l'occasion des programmes d'actions pour le XXI^e siècle. Si les scénarios mobilisés dans ces contextes ne sont pas exempts d'une culture scientifique et technique, susceptible de décourager bien des prétendants à la participation, la poussée de formalisation, engendrée par des « boîtes noires » du type des indicateurs de développement durable, renforce les risques de clôture du processus de participation. La phase de construction et d'équipement en indicateurs de développement durable s'organise autour de nouveaux enjeux qui sont susceptibles d'interférer avec les préoccupations de lancement d'un agenda 21 local. Il s'ensuit qu'une attention particulière semble requise afin qu'un type d'intérêt n'en éclipe pas d'autres. Il importe, pour le dire en d'autres termes, d'entretenir une dynamique à plusieurs entrées dans le processus d'agenda 21 local de sorte à respecter différentes temporalités et de permettre à différents acteurs de prendre part au processus à leurs propres rythmes. Cette perspective nous invite à réfléchir, pour conclure, aux significations usuelles de la participation et de la démocratisation dans la pratique.

La participation comme communication

Comme indiqué précédemment, l'équipement en indicateurs marque un tournant dans l'expérience des agendas 21 locaux : d'une situation concrète, voire festive, qui concerne la vie à l'échelle d'une collectivité territoriale, voire d'un quartier ou d'un îlot urbain, la sélection d'indicateurs annonce une autre étape, plus besogneuse et plus abstraite. L'identification d'une batterie d'indicateurs marque un point, en effet, voire une pause dans le processus d'exploration touffus qui caractérise la mise en route d'un agenda 21 local. À la phase de brassage fait suite une phase de concentration, voire de clôture du processus d'expansion des idées et des projets. L'équipement en indicateurs annonce cette inflexion : il sert à l'évaluation d'actions qui ont acquis une certaine routine. Cette institutionnalisation sonne parfois le glas de la recherche collective, à moins que ne soient maintenues des missions d'exploration de thèmes émergents, comme c'est le cas à Hanovre, notamment. Si la réception d'un projet dépend d'un processus de communication – il faut faire savoir et inviter à participer –, l'essor des indicateurs témoigne d'un choix en matière de communication qui procède d'un mode plus scientifique et technique que dialogique et politique. Les projets sont exprimés en référence à des relations et à des seuils qui demeurent opaques : les normes qu'ils diffusent sont plus difficiles à soumettre à la discussion. Cette observation nous invite à approfondir la relation entre la participation et la communication dans la vie des collectivités locales. Les différents terrains auxquels nous avons eu accès révèlent de nombreux glissements entre la communication et la participation : le fait qu'une ville fasse savoir qu'elle entreprend des actions qui engagent durablement la collectivité et ses partenaires vaut souvent comme un gage de gouvernance et de démocratie. Cette association qui se justifie jusqu'à un certain point, dans la mesure où la communication sur les agendas 21 locaux favorise l'information de la population, voire son intérêt éventuel, n'est pas un gage de participation pour autant. La démocratisation de la vie publique se limite encore trop souvent à une amélioration de la publicisation des actions municipales, voire à une justification de ces dernières. Ce constat s'appuie sur des observations et des entretiens, effectués sur des villes comme Bristol, Dunkerque et Hanovre. Bien que ces dernières passent pour des villes engagées dans un processus démocratique de transposition du développement durable, il est remarquable de noter que leur démarche ne va guère au-delà d'un processus de publicisation (Roqueplo, 1997) auquel les collectifs citoyens sont différemment associés. À Bristol, l'agenda 21 local délègue à des collectifs candidats la responsabilité d'un projet ainsi que la production et la collecte de données. L'ensemble de ces initiatives fait l'objet d'une publication annuelle qui est coordonnée par un service de la ville.

À Dunkerque, la promotion d'une démarche dite d'évaluation permet de fédérer différents acteurs dans le cadre de projets définis par la Communauté Urbaine de Dunkerque. À Hanovre, enfin, la ville a procédé avec le soutien d'un bureau d'étude à l'élaboration d'une batterie d'indicateurs qui a fait l'objet d'une présentation devant une assemblée consultative désignée par la ville. La notion de participation prend des sens différents en fonction des situations et des projets. La forme d'une co-construction des outils d'évaluation demeure rare au regard des pratiques d'information. Ces dernières prennent, par ailleurs, des formes variées entre la conception de documents administratifs ou de supports ludiques et didactiques largement distribués, la mise en ligne sous forme de cartes interactives et l'organisation d'événements médiatiques et festifs, par exemple. Ces observations montrent qu'on a affaire à des politiques de communication différentes selon les villes. De façon générale, elles témoignent d'une division du travail qui va de pair avec une professionnalisation croissante autour des agendas 21 locaux. Si cette dernière est intéressante en termes de développement des qualifications et des emplois, elle reproduit la distinction entre professionnels et usagers ou consommateurs. Cette structuration tend à se renforcer avec l'exploration des modes et outils d'évaluation du développement durable. Outre que cette structuration ne permet pas de discuter les supports de l'évaluation et de la communication, elle tend à limiter le processus de participation à l'expression d'opinions. Certes, il arrive, comme dans un quartier de Bristol, notamment, que des résistances à cette répartition des rôles s'organisent en collectifs et remettent en question les supports, voire les interprétations proposées pour formuler des projets propres, mais cela reste marginal. L'observation des pratiques, qui tendent à accompagner les politiques de développement durable dans les collectivités territoriales, montre que l'ouverture à la formulation d'enjeux, à l'élaboration de projets, à la désignation des formes de suivi et à la sélection des outils demeure modeste dans l'ensemble. Cette tendance se confirme avec l'équipement en indicateurs de développement durable en raison de l'opacité qu'ils introduisent dans les processus de communication. À titre de doubles d'une situation, ils ont vocation à occuper la scène et à occulter les coulisses dont ils sont les produits. Par ailleurs, les indicateurs de développement durable tendent à clôturer le débat autour des perspectives dont ils sont issus et qu'ils privilégient. Ce constat n'est pas surprenant dans la mesure où ils sont les témoins d'un compromis entre différentes forces sociales. Il s'ensuit qu'une fois qu'ils sont établis, ils tendent à reproduire la définition de la situation dont ils sont l'expression. De ce point de vue, ils participent d'un arrangement en vertu duquel on peut dire qu'ils contribuent à dépolitiser le débat (Habermas, 1973). Comme dans les communications sociales structurées autour des risques, il convient de distinguer les discussions et les

recherches qui ont trait à la définition d'une situation des débats et explorations qui portent sur les moyens de gestion (Rudolf, 2003). Le principal problème des indicateurs tient au fait qu'ils induisent subrepticement des cadres d'observation et formatent, par conséquent, les débats sur les orientations du développement durable, ainsi que j'ai pu y assister lors du lancement de la campagne municipale, en avril 2006, à Hanovre. Cet exemple témoigne de leur inscription dans la vie publique : ils s'imposent comme des actants à part entière de la vie locale en méconnaissance des conditions de leur fabrication. Certes, on pourra arguer, pour leur défense, qu'il en est ainsi de bien des acteurs et des actants de la vie publique, mais ce constat ne nous dispense pas de communiquer à ce propos, *a fortiori* en phase d'élaboration de ces nouveaux actants. La fabrique d'indicateurs se confond ; par conséquent, avec l'émergence de nouveaux acteurs, il s'agit d'un processus politique au sens où il se forge une représentation de la réalité avec laquelle il faudra composer par la suite.

Conclusion

La diffusion des agendas 21 locaux, via les nombreux guides à l'intention des collectivités territoriales, invite à distinguer différents moments qui, du lancement du processus à l'élaboration d'outils et de méthodes d'évaluation en passant par la définition de projets pertinents, contribuent à la formation et à l'entretien d'une dynamique locale autour du développement durable. Cette programmation se traduit par l'affirmation de compétences spécifiques, dont la fabrication d'indicateurs. Ces derniers participent de stratégies de mobilisation et de communication sociales, inhérentes au processus de démocratisation du développement durable : ils endossent une mission de représentation de la situation locale au même titre que des associations ou des collectifs qui parlent au nom d'une population ou d'un territoire. À ce titre, les indicateurs de développement durable sont investis d'une mission politique qui passe volontiers inaperçue en raison de leur format scientifique et technique. Dans l'intérêt de la démocratie, il est important de rappeler que les non humains résultent de processus de négociation et de construction sociales dont la trace se perd dans sa singularité. Si l'altération de la mémoire des transactions qui ont permis l'émergence d'un dispositif particulier est inévitable, il importe de garder à l'esprit le principe générique de la boîte noire. Cette conscience permet de résister au processus de mystification propre aux non humains. Les différentes études de cas que j'ai pu observer confortent cette analyse. Toutes font état du passage délicat que constitue la sélection d'une batterie d'indicateurs. Ce constat attire l'attention sur le processus de structuration inhérent à la démocratisation. Dans sa quête d'universalité ou plus modestement de représentation d'un collectif ou d'une situation, la

démocratie accompagne le processus de production de non humains susceptibles de se porter garants des projets des humains et de s'opposer à l'arbitraire des pouvoirs particuliers. Elle pousse à la formation de collectifs représentatifs ainsi qu'à l'exigence d'évaluation à laquelle les indicateurs de développement durable répondent. La demande de transparence et de contrôle accru de la société sur les productions de la société appuie le développement de dispositifs d'évaluation et de surveillance. L'identification d'indicateurs et la collecte régulières des données nécessaires à leur construction posent des exigences aux équipes dirigeantes et aux gestionnaires, dont la société civile peut éventuellement se saisir pour faire remonter des revendications, elle contribue à limiter l'arbitraire des pouvoirs locaux, par conséquent. Avec la diffusion des agendas 21 locaux, l'exigence de comptes-rendus réguliers à la population se banalise et se généralise : aux déclarations générales, via des organes de propagande municipaux, on voit se substituer des rapports d'inspiration plus scientifique, fondés sur des études et des relevés réguliers. La diffusion de la culture de l'évaluation sert, par conséquent, à l'encadrement des autorités publiques,. *A contrario*, le processus prédispose également au développement d'une forme de communication qui profite aux savoirs experts et qui peut se confondre avec un processus de confiscation d'autres modes de communication. L'équipement en indicateurs entre dans un processus de publicisation qui va dans le sens d'une démocratisation de la société, mais il profite également à une forme de scientification de la culture (Habermas, 1973 ; Krohn, Daele, 1998). Cette dernière se traduit par des sophistications institutionnelles et techniques d'une part, et par un processus d'association qui profite à la formation de réseaux élargis, d'autre part. La démocratisation contribue, à son insu, à la complication de la société et à une certaine opacité qui entretient le processus de réflexivité et la recherche de nouveaux dispositifs susceptibles de contribuer à une certaine intelligibilité des situations. En insistant sur la formation de synergies et sur la gouvernance, le développement durable redouble les effets de la démocratie : il participe de l'émergence d'une nouvelle conception de l'action qui rompt avec l'imaginaire du contrôle et de la maîtrise au profit d'une approche complexe qui bénéficie à la multiplication de points de vue et de dispositifs susceptibles d'informer l'action, voire de la réguler.

Bibliographie

- BAGNASCO, A., LE GALÈS, P., 1997. *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, 280 p.
- BOLTANSKI, L. THÉVENOT, L., 1987. *Les économies de la grandeur*, Paris : PUF.
- Bouteaud, A., 2005.
- DIERKES, M.; GROTEVON, C. (HRSG.), 2000. *Between Understanding and Trust. The Public, Science and Technology*, Amsterdam, Hardwood Academic Publishers.
- DUFAU, J.-P., BLESSIG, E., 2005. *Sur les instruments de la politique de développement durable*, Rapport d'information, Assemblée Nationale, N° 2248, 157 p.
- ÉLIAS, N., 1975. *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 320 p.
- GEIßEL, B., KRISTINE, K., 2000. Soziales Kapital und Lokale Agenda 21. Lokale umweltpolitische Initiativen in den USA, in Heinelt, H., Mühlich, E. (Hrsg.), *Lokale, Agenda 21 – Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse*, Hemsbach, Leske + Budrich, 257-276.
- GIDDENS, A., 1994. *Les conséquences de la modernité*, Paris, Harmattan, 192 p.
- HABERMAS, J., 1973. *La technique et la science comme idéologie*, Paris, Gallimard, 211 p.
- KROHN, W.; DAELE (VAN DEN), W., 1998. Science as an agent of change: finalization and experimental implementation, *Sozial Science Information*, 37 (1), SAGE publications, 191-222.
- JOAS, H., 1999. *La créativité de l'agir*, Paris, Éditions du Cerf, 306 p.
- KERN, K., 2001. Transnationale Städtenetzwerke in Europa », in Schröter, E. (Hrsg.), *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven*, Hemsbach : Leske + Budrich, 95-116.
- LATOUR, B., 1999. *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La découverte, 382 p.
- LATOUR, B., 1991. *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*, Paris : La Découverte.
- ROQUEPLO, P., 1997. *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, Paris, Inra, 105 p.
- RUDOLF, F., 2006. Glissements de sens autour de la vigilance, in J. Roux, *Actes du Séminaire Risques et Vigilance*, Cresal, 2003, Éditions de l'Aube, 256-268.
- RUDOLF, F., KOSMAN, J., 2004. Le développement durable entre programme d'action et applications, *Écologie et Politique, Urbanisme durable ?*, N° 29, Paris, Éd. Syllepse, 37-51.
- RUDOLF, F., 2003. La participation au piège de l'enrôlement, *Espaces et Sociétés*, 112, 133-153.
- RUDOLF, F., 2003. Deux conceptions divergentes de l'expertise dans l'École de la modernité réflexive, *Cahiers Internationaux de Sociologie, Faut-il une sociologie du risque ?*, Volume CXIV, Paris, PUF, 35-54.
- RYDIN, Y., HOLMAN, N., WOLF, E., 2003. Local Sustainability Indicators, *Local Environment*, Vol 8, N. 6.
- WEBER, M., 1992. *La ville*, Paris, Aubier.