

## « Congrès AFSP Paris 2013 »

### Section 40- La gouvernance : ouverture démocratique ou pluralisme limité ?

Danjoie Claire

LaSSP IEP Toulouse

[claire.danjoie@laposte.net](mailto:claire.danjoie@laposte.net)

Molina Géraldine -LiSST-Cieu

[geraldine.molina@gmail.com](mailto:geraldine.molina@gmail.com)

#### **Gouverner démocratiquement l'ours et le Climat : une perspective sociologique comparée intersectorielle sur les processus de gouvernance démocratique dans l'environnement.**

##### **Introduction**

Les politiques environnementales se caractérisent par un appel croissant aux procédures de gouvernance démocratique à travers des dispositifs locaux de concertation avec l'ensemble des acteurs scientifiques, économiques, administratifs, associatifs, politiques et citoyens des territoires locaux. Le Grenelle de l'Environnement en 2008 a permis de mettre en avant le déficit de légitimité démocratique qui entoure l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques environnementales sur les territoires locaux (Lascoumes, 1994, 1999, 2002, Boy, 2008, Lascoumes, 2008, Papadopoulos, 2003). Comme le soulignent des récents travaux effectués sur la question (Leca, 2012, Papadopoulos, 2012), si les formes de gouvernance collaborative sont considérées comme démontrant une possible ouverture démocratique permettant de rendre le processus de décision plus légitime et efficace auprès des populations, des groupes professionnels et des réseaux de l'action publique, les travaux empiriques démontrent que le processus de gouvernance démocratique ou collaborative n'est pas aussi transparent et ouvert que ne le disent ceux qui le promeuvent. Les services de l'Etat, des collectivités territoriales aussi bien que les diverses institutions spécialisées locales pilotent et encadrent ce processus selon des choix de gouvernance, des choix de communication et des publics cibles distincts en fonction des configurations locales et géographiques. Néanmoins le pluralisme des participants s'avère souvent limité et le sens des concertations induites par des problématisations technocratiques et expertes, faisant l'objet de contestations qui peuvent provenir de groupes d'intérêt locaux ou de populations locales dont le point de vue ne serait pas assez pris en compte dans le processus de décision. Ce qui induit des effets pervers qui peuvent être analysés à travers des travaux empiriques sur des configurations locales et des domaines de l'action publique différenciés.

Dans cette communication, il s'agit d'adopter une perspective comparative intersectorielle afin de revenir sur l'analyse des procédures de gouvernance démocratique mobilisées dans deux secteurs environnementaux : les politiques de préservation de l'ours brun dans les Pyrénées et les politiques de lutte contre le changement climatique. Cette communication s'inspire de deux enquêtes qui questionnent l'efficacité des modes démocratiques de gouvernance sur les territoires locaux selon une perspective comparée (Leca, 1996). La première a été menée dans le cadre d'une thèse de doctorat en sciences politiques concernant les réappropriations locales de la catégorie d'intervention publique du développement durable en France, en Allemagne, en Espagne (Ours-Déchets ménagers). La seconde enquête a été effectuée dans le cadre d'un projet de recherche collectif autour de la planification de la lutte contre le changement climatique en Midi-Pyrénées. La méthode de ces deux projets de recherche repose sur l'analyse sociologique par des études locales de cas empiriques. Trois méthodes de collecte des données ont été utilisées : l'analyse documentaire, l'analyse par les entretiens semi-directifs et des observations participantes.

## « Congrès AFSP Paris 2013 »

L'intérêt d'une comparaison intersectorielle entre les politiques de préservation de l'ours brun dans les Pyrénées et les politiques de lutte contre le changement climatique en Midi-Pyrénées est triple. Tout d'abord, les impératifs d'ouverture au(x) public(s) sont affichés dans les deux secteurs de politiques publiques, qui ont recours à des procédures de gouvernance territoriale fondées sur des modèles locaux différenciés de démocratie délibérative (Blondiaux, Sintomer, 2002, Blondiaux, 1999, Blondiaux, 2008). Ensuite, les effets de ces dispositifs démocratiques de gouvernance territoriale sur la démocratie locale s'avère distincts dans les deux cas empiriques d'étude considérés. Si les dispositifs participatifs locaux renforcent les logiques conflictuelles sans forcément rendre plus efficace les processus de prise de décision en affirmant la légitimité d'acteurs experts et associatifs structurés autour du ministère de l'Environnement dans le cas des politiques de préservation de l'ours dans les Pyrénées, les dispositifs participatifs permettent, au niveau de certaines échelles locales de gouvernement, de favoriser une mise en dialogue des registres savants et citoyens autour de la question climatique. Enfin, les procédures d'évaluation de ces dispositifs diffèrent selon les contextes historiques considérés et les expériences cumulées dans les domaines d'action publique par les différents acteurs dirigeants politico-administratifs territoriaux. Si la faible institutionnalisation de ces dispositifs de gouvernance territoriale en 1995-1996 a pour effet de renforcer la légitimité à intervenir dans d'autres espaces publics concurrents (espaces médiatiques locaux, manifestations de rue) d'une coalition de cause contestataire composée des acteurs sectoriels et professionnels impactés à travers certains modes de participation politique non conventionnels (Blatrix, 2002) dans le cas des politiques de préservation de l'ours brun dans les Pyrénées, l'institutionnalisation de ces pratiques démocratiques en 2011 permet de favoriser un apprentissage en commun d'une nouvelle façon de construire le bien public local en faisant rentrer les sciences en démocratie.

A partir de ces travaux empiriques, il s'agit d'interroger l'efficacité des procédures de gouvernance démocratique mises en œuvre dans le cadre des politiques de préservation de l'ours dans les Pyrénées (dispositifs de concertation menés en 1995) et dans le cadre des politiques de lutte contre le changement climatique en Midi-Pyrénées (dispositifs de concertation menés en 2011). Dans le cas des politiques de préservation de l'ours dans les Pyrénées, les dispositifs de concertation des populations et des professionnels portaient sur les moyens mis en œuvre pour favoriser une meilleure cohabitation de l'ours et des activités humaines sur l'espace montagnard pyrénéen des deux côtés de la frontière franco-espagnole. Dans le cas des politiques de lutte contre le changement climatique, les dispositifs de concertation portaient sur la façon d'intégrer les propositions des forces citoyennes et expertes du territoire de Midi-Pyrénées dans le Schéma Régional Climat-Air-Energie (SRCAE) co-construit par le Conseil Régional Midi-Pyrénées et les services administratifs déconcentrés (SGAR Midi-Pyrénées, Dreal Midi-Pyrénées) et dans le Plan Climat-Air-Energie de la Communauté Urbaine du Grand Toulouse (PCET).

Si ces deux secteurs environnementaux de l'action publique sont impactés par les impératifs d'ouverture des processus de décision local aux publics, dans quelle mesure les effets de ces pratiques de gouvernance sur les processus de renouvellement de la démocratie locale sont-ils révélateurs des dynamiques contradictoires qui structurent les conditions de possibilité de leur mise en œuvre sur les territoires locaux en fonction des secteurs considérés ? Dans quelle mesure ces dispositifs plus ou moins ouverts au(x) public(s) en fonction des domaines d'action envisagés et des échelles locales de leur mise en œuvre peuvent-ils améliorer ou non l'efficacité de la prise de décision sur les territoires locaux ? Dans quelle mesure le contexte historique et les méthodes de concertation mobilisées sont significatifs des usages sociaux et politiques locaux diversifiés de ces procédures de gouvernance par les acteurs dirigeants politiques dans le temps et dans l'espace (Pasquier, Simoulin, Weisbein, 2007) ? Dans quelle mesure l'analyse par les réseaux de l'action publique (Le Gales, Thatcher, Hassenteufel, 1995) nous permet de montrer la plus ou moins grande

## « Congrès AFSP Paris 2013 »

fermeture des processus locaux de gouvernement en fonction des configurations sectorielles considérées dans la démocratie locale ?

Nous nous proposons de questionner dans cette communication plus spécifiquement l'ouverture réelle des procédures démocratiques de gouvernance territoriale mobilisées dans les deux secteurs. Si le pluralisme de ces procédures est limité à des profils scientifiques, experts ou professionnels initiés qui s'affrontent dans le champs politique local (I), l'efficacité de ces procédures démocratiques de concertation dépend de la capacité des groupes sociaux ciblés pour « faire rentrer les sciences en démocratie » (Latour, 2004) dans un espace public plus large composé d'acteurs non initiés (II). Si les dispositifs de participation politique restent cloisonnés à deux coalitions de cause expertes concurrentes dans le cas des politiques de préservation de l'ours dans les Pyrénées, dans le cas du plan Climat-Energie du Grand Toulouse, on pourra voir que la participation politique des citoyens rentre en concurrence avec certaines formes d'expertise (spécialistes Climat et énergie).

### ***I. Un pluralisme limité des procédures locales de gouvernance démocratique : les usages locaux différenciés des dispositifs de concertation dans le cas de l'ours et du climat.***

Dans les deux cas d'étude que nous analysons (les politiques de renforcement de la population ursine dans les Pyrénées et les politiques du climat en Midi-Pyrénées), les dispositifs de concertation (les premiers en 1995-2005 pour l'ours, les seconds en 2011 pour le climat) sont organisés par les services de l'Etat et la DREAL Midi-Pyrénées (ancienne Diren Midi-Pyrénées) et mobilisent un pluralisme limité d'acteurs locaux sélectionnés en fonction de leurs profils et de leur volonté ou non de participer.

Dans le premier cas d'étude, la méthode de concertation s'avère pilotée par une coalition de cause écologiste composée d'un nombre minoritaire d'élus politiques locaux en faveur de la réintroduction, des services de l'Etat déconcentrés représentant le Ministère de l'Environnement (Diren Midi-Pyrénées) et des services de la préfecture, soutenus par des associations écologistes locales et nationales (Adet-Pays de l'Ours, Artus-Ferus, Réseau ours brun) aussi bien que les services spécialisés de la faune (ONF, ONCF). Alors que les services administratifs de l'environnement, les représentants associatifs écologistes locaux, les fédérations départementales de chasse sont présentes lors des négociations, certains groupes professionnels se sont moins impliqués tels que les professions agricoles (cohabitation ours-pastoralisme) et les élus politiques locaux.(A).

Dans le deuxième cas d'étude, la méthode de concertation s'avère pilotée par les élus politiques et les services administratifs de la Communauté Urbaine de Toulouse et mis en œuvre par un cabinet de consultant privé. Si la démarche de concertation du Grand Toulouse est centrée autour d'une méthode présentée comme éprouvée et innovante, nous verrons qu'elle est surtout une méthode standard qui fait appel également à des filtres de sélection et de hiérarchisation ne permettant pas de mettre en débat l'ensemble des points de vue exprimés sur la question du Climat dans l'élaboration du Plan-Climat-Energie du Grand Toulouse (B).

Les usages locaux de la concertation diffèrent en fonction du contexte historique de la mise en œuvre mais également des choix de gouvernance et de communication dans la sélection et la hiérarchisation des points de vue locaux privilégiés.

### ***A. Une méthode de concertation pilotée par une coalition de cause écologiste : sélection des profils, négociations informelles et non représentation des élus politiques du territoire.***

C'est une coalition de cause écologiste qui est d'abord impliquée dans le pilotage des

## « Congrès AFSP Paris 2013 »

dispositifs de concertation et de communication autour de l'ours dans les Pyrénées (1). Nous montrerons que ces dispositifs ont été vécus par les populations locales comme une forme de violence symbolique : ce qui explique un boycott ou une moindre représentation des professions agricoles mais également de la majorité des élus politiques des départements et des communes de montagne (2).

### ***1. Une coalition de cause écologiste impliquée dans le pilotage des dispositifs de concertation : une forme de violence symbolique vécue par les populations de montagne.***

Les déclarations des ministres successifs en charge de l'environnement ont en commun d'insister sur la nécessité d'une concertation avec tous les acteurs pyrénéens concernés par le plan de réintroduction des ours. L'Etat réaffirme ainsi depuis le début de cette opération son souci d'associer les populations locales, leurs représentants politiques, associatifs ou professionnels. Divers dispositifs ont été mis en place à cet effet.

Pour la première réintroduction de 1996, la concertation s'est principalement déroulée sur le territoire de la Haute-Garonne où étaient prévus les lâchers. Il faut préciser qu'avant ces premiers lâchers, il y avait eu peu de réactions locales par rapport à la décision de réintroduire des ours, personne n'y croyant réellement. La deuxième réintroduction concernait l'ensemble du territoire des Pyrénées et a donné lieu à une concertation beaucoup plus large. Les prédations des premiers ours réintroduits avait en effet généré un premier mouvement de contestation, notamment au niveau des éleveurs dans un premier temps. Les autorités ministérielles ont alors pris conscience que la poursuite du programme ne pouvait passer que par une acceptation sociale véritable, c'est-à-dire par une prise en compte de l'avis des Pyrénéens.

En effet, la décision de réintroduire des ours dans les Pyrénées émerge au début des années 80, sous l'effet d'une réflexion impulsée par un groupe d'intellectuels français aux profils sociologiques particuliers, des ingénieurs ou/et des scientifiques (biologistes) souvent militants dans des associations écologistes à la fois nationales et internationales. A partir des années 80, le ministère de l'environnement se lance dans la construction d'un « récit » de politiques publiques, permettant de justifier sa décision de réintroduire des ours dans les Pyrénées. Malgré la volonté de l'Etat et des groupes militants écologistes de fonder la décision politique de manière démocratique en mobilisant des dispositifs dits de « concertation » sur les territoires considérés (Haut-Béarn /trois départements-Ariège, Haute-Garonne, Hautes-Pyrénées), différents groupes socio-politiques (éleveurs, chasseurs, élus politiques) vont s'allier pour former un réseau des « *anti* » stigmatisant et remettant en cause la parole experte du réseau des « *pro* ».

#### ***Petite historique des politiques de réintroduction des ours dans les Pyrénées.***

Depuis le début des années 90, l'Etat français a décidé de mettre en œuvre des politiques de renforcement de la population ursine dans deux zones des Pyrénées : le Haut-Béarn et les Pyrénées centrales. C'est dans le cadre d'engagements européens et internationaux de la France que les deux programmes de réintroduction ont été réalisés en 1995 et en 2005 dans les Pyrénées centrales, concernant les trois départements de Midi-Pyrénées suivants : la Haute-Garonne, l'Ariège et les Hautes-Pyrénées. Les programmes communautaires LIFE, de 1993-1997, de 1998-2004 et enfin de 2005-2008 financent à 75 % ces politiques nationales visant la préservation de l'ours dans les Pyrénées. Le premier programme LIFE de 1993-1997 a été co-présenté par la France et l'Espagne. Les départements concernés par le programme, sont les Pyrénées Atlantiques, le Sud de la Haute-Garonne, de l'Ariège, des Hautes-Pyrénées, des Pyrénées Orientales dans une moindre mesure. En Espagne, ce programme engageait les communautés autonomes d'Aragon, de Catalogne, et de Navarre. Ce projet a été mis en œuvre en 1993, pour une durée initiale de 4 ans mais l'Espagne s'est retirée de ce projet de renforcement de la population ursine peu de temps après. A ce jour, la France mène donc seule le projet de renforcement dans les Pyrénées. Différents partenaires administratifs et associatifs se regroupent auprès des services de l'Etat, pour gérer la mise en œuvre locale des programmes de réintroduction : la DIREN de Midi-Pyrénées, les associations pour le développement touristique, des associations de sauvegarde du patrimoine, des associations pastorales, les fédérations de chasse de Midi-Pyrénées (à l'exception de celle des Hautes-

## « Congrès AFSP Paris 2013 »

Pyrénées, qui s'est retirée du projet en 2005), l'ONCFS, l'ONF.

Les dispositifs de concertation avec les populations locales dans les Pyrénées sont vécus comme des formes d'imposition du projet de renforcement de la population ursine qui vont très vite être qualifiées et vécues par les acteurs du territoire montagnard comme des formes de « *violence symbolique* »<sup>1</sup> produites par les acteurs politiques et administratifs étatiques à l'encontre des acteurs du territoire montagnard et de leurs identités. Ces formes de violence symbolique se fondent sur la mobilisation et la construction d'une forme d'expertise<sup>2</sup>, issue des groupes d'intellectuels français se revendiquant des milieux militants écologistes d'une part et d'autre part d'un groupe européen et international d'acteurs dits « *experts* ». Ces formes d'imposition du projet de renforcement de l'ours dans les Pyrénées s'expriment à travers les communications politiques du ministère et du réseau des « *pro* » d'une part et d'autre part à travers la mise en œuvre des dispositifs de concertation en 1995 et en 2005 dans des arènes de débat proposés et dirigés par les autorités administratives étatiques déconcentrées locales.

Le rôle des institutions publiques nationales et européennes est crucial dans la construction de nouvelles représentations du sauvage à travers les opérations de réintroduction des espèces de grands prédateurs mais également dans l'imposition d'une identité pyrénéenne constituée autour d'un projet d'aménagement durable de la montagne contesté par les opposants comme nous le verrons dans la partie suivante. Cette nouvelle conception amène à remettre en question la perception des populations locales autour de l'ours comme « *espèce nuisible* » et à relativiser le vécu historique culturel et social dominant par rapport aux grands prédateurs. L'Etat impose ainsi une vision uniforme de l'ours : de l'animal « *nuisible* » à l'« *emblème de l'identité des Pyrénées* ».

Ces politiques incitent à une meilleure prise en compte de la préservation et de la protection de la faune et de l'espace sauvage de montagne et remettent en question une gestion classique effectuée par l'ONCF et les réseaux cynégétiques, qui sur certains dossiers, a pu s'avérer par moment malencontreuse ou hasardeuse. La réalité du vécu des éleveurs vient constamment perturber cette conception du sauvage puisque la nature « *prédatrice* » de l'animal refait sans cesse surface à travers des actes de prédateurs souvent mal anticipés et difficiles à prévoir. La moindre prise en compte des vécus et des rapports différenciés des populations à la nature, aux grands prédateurs est peut être l'un des maillons faibles des actions menées par les milieux écologistes et naturalistes jusqu'à présent dans les Pyrénées, en faveur de la réintroduction de l'ours.

Néanmoins certains éleveurs pro-ours ont participé aux réunions de la concertation représentés par l'ancienne Association de Cohabitation Pastorale. Nous avons pu remarquer que ces éleveurs ont un profil bien caractéristique puisque ce sont régulièrement des néo-ruraux, plutôt situés géographiquement dans le département de la Haute-Garonne, proche des communes ayant accepté de réintroduire des ours (Arbas-Melles) mais également dans le département de l'Ariège. De la même façon, certains élus locaux se sont regroupés autour de l'Association Adet-Pays de l'ours pour favoriser une meilleure intégration du projet de renforcement en soulignant ses atouts pour l'économie locale et le dynamisme touristique et pastorale de la Région. Mais ces éleveurs et ces élus politiques représentent une minorité à s'être investis en faveur des politiques de renforcement de la population ursine dans les Pyrénées et présentent des caractéristiques sociologiques qui les distinguent de la majorité de leurs groupes professionnels respectifs par leur proximité avec les

<sup>1</sup> Concernant la notion de violence symbolique, nous nous référons à Bourdieu (Pierre), *Esquisse d'une théorie de la pratique*, Paris, Droz, 1972, p.18. Elle est « symbolique » dans la mesure où elle impose des « significations », des « rapports de sens ». Elle n'est toutefois effective que si elle « *extorque des soumissions qui ne sont même pas perçues comme telles en s'appuyant sur des « attentes collectives », des croyances socialement inculquées* » (P. Bourdieu, *Raisons pratiques*, 1994, p.188).

<sup>2</sup> Sur la notion d'éco-pouvoir et le retour des experts dans l'élaboration des politiques environnementales on peut consulter Lascombes (Pierre), *L'éco-pouvoir : environnements et politiques*, La Découverte, Paris, 1994.

## « Congrès AFSP Paris 2013 »

associations écologistes mais également leur capitaux de formation, souvent élevés.

### ***2. Un discours de légitimation fondé sur une identité pyrénéenne imposée : le rôle des institutions publiques dans la construction d'un projet d'aménagement de la montagne.***

La communication de l'Etat et des associations écologistes nationales met en avant une conception particulière d'un projet politique dédié à l'aménagement « durable » des territoires montagnards pyrénéens remettant en question la place du pastoralisme et de la chasse dans l'usage des espaces de montagne, en requalifiant les pratiques et les compétences des éleveurs et des chasseurs selon les priorités liées à la présence de l'ours. De ce fait la communication de l'Etat et des acteurs écologistes associatifs sur les politiques de renforcement de l'ours a été très rapidement boycottée par les acteurs politiques, administratifs ou socio-économiques du territoire montagnard et perçue comme une forme de « violence symbolique » contribuant à imposer une identité spécifique du territoire montagnard, de son aménagement « durable » et de la place des acteurs dans la montagne. Ceci est particulièrement visible lors des dispositifs de concertation locaux de 1995 et de 2005.

Les représentations de l'ours, véhiculées par les experts scientifiques et les écologistes et reprises par les autorités ministérielles, vont également être utilisées pour tenter de démontrer que l'ours brun est un élément identitaire fort et incontestable des Pyrénées, une « espèce emblématique » de ce massif montagnard. Ils développent ainsi une conception « essentialiste » de l'identité pour imposer l'idée d'une présence « naturelle » car « historique » de cet animal sauvage. On peut citer par exemple Farid Benhamou, docteur en géographie à l'Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et des Forêts (ENGREF), auteur de plusieurs ouvrages sur la question de l'ours, et qui est aussi une des « têtes pensantes et scientifique » de FERUS et de l'association ADET-Pays de l'Ours, deux associations qui ont des entrées privilégiées auprès des autorités ministérielles. Citons également Guillaume Chapron, chercheur CNRS au laboratoire d'Ecologie à l'Ecole Normale Supérieure qui déclare au Figaro : « Il y a toujours eu des ours dans les Pyrénées et c'est tout simplement une erreur de retirer des animaux qui font partie de la faune européenne et qui ont été constamment présents en France comme les cerfs ou les sangliers. Ils ont été supprimés, on ne fait que réparer cette erreur ».

Le ministère de l'Ecologie et ses services déconcentrés en région (DIREN) vont d'abord s'appuyer essentiellement sur ces « dires scientifiques » autour de la présence pérenne de l'ours dans les Pyrénées, pour justifier leur programme de réintroduction. On retrouve en effet cette affirmation de manière récurrente dans tous leurs documents, de même que dans les discours des ministres successifs, comme Nelly Ollin qui déclare dans une conférence de presse en 2006 (2<sup>ème</sup> programme de réintroduction) : « peut-on réellement imaginer les Pyrénées sans plus aucun ours ? ».

#### **L'usage des sondages pour légitimer l'ours auprès de la population.**

Parallèlement, cette représentation de l'ours comme « espèce emblématique » des Pyrénées va s'appuyer sur des arguments statistiques, recueillis lors de sondages effectués à la demande des défenseurs de l'ours. La mobilisation d'instituts de sondage comme l'IFOP (enquête 2002-2003) ou d'experts scientifiques comme la Mission Agrobiosciences via une enquête internet (2005), apporte ainsi une caution scientifique supplémentaire au programme de restauration de la population ursine. Les résultats révèlent en effet que plus de 60 % des Pyrénéens positionnent l'ours au premier rang des animaux symbolisant le mieux les Pyrénées.

Ceci leur permet ensuite également d'ajouter à leur argumentation l'idée que la réintroduction des ours va contribuer à pallier les problèmes rencontrés aujourd'hui par les éleveurs pyrénéens. En effet, à travers le questionnement sur l'identité pyrénéenne se profile parallèlement

## « Congrès AFSP Paris 2013 »

une tendance à utiliser cet animal caractéristique de la faune sauvage dans une visée utilitaire : comment faire aujourd'hui de l'image emblématique de l'ours un facteur de développement économique du massif pyrénéen ? Ils donnent en fait à cet « invariant identitaire » qu'est la présence de l'ours, un caractère dynamique au service du développement durable de l'espace de montagne. Le registre sémantique du « destin » lié à l'identité est donc un élément très important pour eux. En reliant l'ours brun directement à une communauté d'intérêt, le programme de réintroduction acquiert ainsi une légitimité car il a pour objectif de « *défendre les intérêts des Pyrénéens* ».

Au-delà d'une assignation identitaire, les défenseurs de l'ours vont donc remettre en cause la manière de travailler des éleveurs pyrénéens qui ne correspondent pas, selon eux, à de bonnes pratiques pastorales, c'est-à-dire respectant les normes environnementales dominantes aujourd'hui, et axées sur une logique de développement du territoire montagnard, combinant élevage et tourisme. Le discours des écologistes va ainsi se déplacer progressivement des enjeux environnementaux vers des arguments de nature économique. Et là encore, les défenseurs de l'ours vont s'appuyer sur des études scientifiques portant sur la crise du monde agricole et de l'élevage, qui nécessite de profondes mutations et changements de comportements des acteurs économiques pyrénéens.

### ***Un schéma de pratiques pastorales à destination des éleveurs.***

Ainsi, de la même manière qu'ils ont « fabriqué » une identité pyrénéenne selon leurs propres représentations, ils vont élaborer un schéma de pratiques pastorales, basé sur un système de cantonnement des ovins dans des parcs, sous surveillance de bergers permanents et de chiens patous. Toutes les mesures d'aides pour la cohabitation « ours-hommes », préconisées par les « experts » et mises en place par le ministère s'inscriront dès lors dans ce schéma. Et elles seront approuvées par le Comité Scientifique du Parc National des Pyrénées dans un avis donné en 2005 au ministère sur le programme de restauration des ours : « *Le Comité Scientifique du Parc National des Pyrénées constate que depuis plus de 30 ans, la cohabitation Ours / Bergers a été rendue possible grâce aux actions de concertation menées par tous les partenaires sociaux (bergers, élus, associations, Etat) qui se sont concrétisées par des mesures techniques et financières acceptées par tous : parcage des troupeaux la nuit en estives, clôture électrifiée, présence de chiens patou, hélicoptage et muletage, indemnisations des dégâts, aides financières compensatoires* ».

Mais au fur et à mesure du développement de ce conflit, on observe en fait que ces tentatives de « *violence symbolique* » ont échoué en grande partie. Certains l'expliquent par la mentalité particulière des Pyrénéens, de tradition historique toujours opposés au pouvoir central et aux interventions « *parisiennes* » (rappelons-nous la « *guerre des demoiselles* » ...). Ce qui ressort en réalité des entretiens que nous avons effectués, c'est que les méthodes ministérielles ont généré le sentiment d'un profond mépris à l'égard des populations montagnardes et de leurs élus. Si dans un premier temps, les réactions se sont surtout manifestées de manière relativement violente (cf. Arbas) et surtout spontanées, les « *anti-ours* » ont pris conscience progressivement qu'à l'imposition de la parole experte scientifique, il leur fallait répondre de manière plus structurée et se poser en fait comme les véritables experts du développement de leurs territoires montagnards.

### ***B. Une méthode de concertation présentée comme « éprouvée » dans le cadre du PCET du Grand Toulouse : une sélection et une hiérarchisation informelle des différents points de vue.***

Au sein de la Région Midi-Pyrénées, on peut identifier vingt-et-un Plan Climat-Energie Territoriaux. Le Plan Climat Energie du Grand Toulouse se distingue particulièrement car il concerne une Communauté Urbaine caractérisée par une diversité de territoires qui a souhaité mettre en œuvre une méthode d'élaboration et de définition permettant de sensibiliser et de prendre en compte le plus finement possible l'ensemble des points de vue exprimées par divers types

## « Congrès AFSP Paris 2013 »

d'acteurs locaux. La méthode de concertation et de sensibilisation des acteurs locaux est initiée par le Cabinet de consultant de Monsieur Radanne qui pilote entièrement la démarche au sein du Grand Toulouse sous le contrôle des élus politiques du Grand Toulouse et des agents administratifs des services du développement durable au sein de la Ville de Toulouse et du Grand Toulouse. Si les acteurs politiques et administratifs de la Communauté Urbaine du Grand Toulouse ont choisi de déléguer à des compétences privées le pilotage de la concertation avec l'opinion publique, nous verrons que ce choix est justifié par l'expérience et les compétences spécialisées du cabinet sur la méthode de concertation dans le domaine du climat, de l'énergie et du développement durable aussi bien que par la personnalité particulièrement charismatique et reconnue dans le champ professionnel de Pierre Radanne en dehors du territoire du Grand Toulouse sur le plan national et international (1). Si les types de publics ciblés par le dispositif de sensibilisation et de prise en compte des acteurs locaux toulousains s'élaborent au départ en ciblant une base large, on peut remarquer une sélection et une hiérarchisation informelle qui s'est effectuée selon différents critères permettant de mettre en avant l'opinion de certains types d'acteurs plutôt que d'autres dans l'élaboration du PCET (2).

### ***1. Une méthode de concertation « éprouvée » mais « standard » aux mains d'un cabinet de consultant privé : une démarche « innovante » ?***

La méthode de concertation et de sensibilisation des acteurs locaux du Grand Toulouse se fonde sur le choix politique du Directeur du développement durable et de l'écologie urbaine Clément Cohen de la ville de Toulouse et de la Communauté Urbaine du Grand Toulouse et surtout sur celui des élus politiques de l'équipe intercommunale et municipale en charge de son pilotage. Une démarche de consultation est lancée par appel d'offre en 2010, qui a débouché sur le recrutement d'un consultant privé : le bureau de consultation de Pierre Radanne. Si cette démarche est présentée comme « innovante » lorsqu'on étudie le discours des élus politiques qui ont présidé à son organisation, dont notamment Régine Lange, élue du Parti socialiste, chargée des questions de développement durable au sein de la Mairie de Toulouse, on peut constater en approfondissant un peu l'analyse effective du dispositif qu'il reprend une méthode somme toute standard proposée par le guide méthodologique de l'Ademe Midi-Pyrénées (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'énergie) aux collectivités territoriales. Par ailleurs, il est significatif que nombre d'acteurs associatifs écologistes locaux tels que les Amis de la Terre Midi-Pyrénées, entre autres, très investis au niveau local en région midi-Pyrénées, ont participé aux premières réunions mais ont été absents aux diverses autres réunions comme le soulignait Monsieur Antoine Maurice, élu vert en charge des questions d'éducation à l'environnement à la mairie de Toulouse mais également président de la commission en charge du développement durable et de l'environnement à la Communauté Urbaine du Grand Toulouse.

Trois éléments justifient le choix de la Communauté Urbaine du Grand Toulouse de recruter Pierre Radanne pour co-piloter la démarche de concertation et de co-construction autour du PCET de Toulouse. Tout d'abord, le positionnement de Pierre Radanne comme expert international dans la démarche du GIEC a été le premier critère de sélection du Grand Toulouse : « *Après il fallait savoir qu'il puisse faire...., en faire plusieurs, en faire beaucoup. Il y avait ça et il y avait le fait aussi que c'était un expert international, euh....donc un élément important de...de positionner Toulouse dans la problématique et dans la démarche planétaire et internationale avec le GIEC, puisque c'est dans ce créneau là qu'on s'est positionné.* » (Clément Cohen, directeur du développement durable et de l'écologie urbaine). Ensuite, ses compétences de pédagogue sont avancées comme un atout pour la construction des dispositifs de concertation : « *on savait que c'était un très bon pédagogue, quelqu'un qui explique très bien les choses, qui ne « scientifie » pas pas trop les choses complexes*



## « Congrès AFSP Paris 2013 »

*et scientifiques, euh....qui sait attirer les foules, j'allais dire, remplir les salles, en tout cas, etc....Ca effectivement beaucoup joué dans euh....dans ma décision. Bon après ». (Clément Cohen, directeur du développement durable et de l'écologie de la Ville de Toulouse et de la Communauté Urbaine du Grand Toulouse). Enfin, le réseau local aussi bien que national de compétences que peut mobiliser Pierre Radanne est également un troisième élément qui a été décisif dans le choix de la Communauté Urbaine du Grand Toulouse : «il travaillait avec deux équipes locales, et qu'il proposait aussi d'intervenir avec une équipe qui était très spécialisée sur l'aéronautique » (Clément Cohen, directeur du développement durable et de l'écologie de la ville de Toulouse et de la Communauté Urbaine du Grand Toulouse). Par ailleurs, on peut souligner que Pierre Radanne était également président de l'Ademe Midi-Pyrénées (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie), qu'il dispose donc une visibilité locale importante au sein de Midi-Pyrénées.*

La méthode de concertation et de co-construction du PCET se fonde sur une démarche présentée comme « innovante » par Pierre Radanne. Elaborée par FF4 et Energie Demain, deux bureaux de consultants, cette méthode a été appliquée en 2006 à Paris, sur la Communauté urbaine du Grand Lyon et sur la Communauté Urbaine de Lille. Elle repose sur une large mobilisation d'acteurs : des acteurs institutionnels décentralisés et déconcentrés (services de l'Etat tels que la Dreal, le Conseil Régional Midi-Pyrénées, le Conseil Général de la Haute-Garonne), des acteurs privés (acteurs socio-économiques et acteurs de la « société civile » ou des représentants associatifs) et enfin des acteurs institutionnels extérieurs tels que l'Ademe Midi-pyrénées et l'ARPE (Agence Régionale pour l'Environnement de Midi-Pyrénées). Au total quatre cent différents types d'acteurs ont été mobilisés. il s'agissait avant tout d'intégrer une pluralité d'acteurs pour effectuer des propositions d'actions concrètes. Comme le souligne Clément Cohen, directeur du développement durable et de l'écologie urbaine de la ville de Toulouse « on appelle ça la co-construction, le terme « co » est très important, puisque c'est co-élaboré, mais le terme de construction est aussi élaboré. Donc, c'était clair ...vous n'êtes pas là pour euh....casser du sucre sur les élus, vous êtes pas là au tir au pigeon, comme dirait Pierre Radanne, pour descendre les élus, ce qui a été difficile pour nous et difficile pour eux aussi, d'être là sans être animateur Euh....voilà. Mais euh,...c'était clair aussi que c'était vraiment des ateliers de co-production » prendre en compte les avis et les propositions différenciés des différents partenaires.

A ce premier enjeu se superposait un second, celui de la sensibilisation des élus politiques, des acteurs économiques et des citoyens. Comme le souligne également Clément Cohen, cette méthode n'était pas orientée sur la mise en débat politique de la question climatique, ce qui peut expliquer un manque de participation des associations écologistes comme nous le verrons dans la prochaine partie. Néanmoins, on peut souligner que ce point ne transparaît pas dans l'entrevue avec Mme Régine Lange qui insiste principalement sur l'aspect participatif de la démarche tournée vers la mobilisation citoyenne et la prise en compte de l'opinion publique des élus verts au sein de la municipalité. Comme nous le verrons plus loin, la question est plus complexe.

### **2. Une sélection et une hiérarchisation administrative et institutionnelle des points de vue et des participants pour l'élaboration du PCET au sein du Grand Toulouse.**

Si la méthode de concertation n'est pas si originale que le discours des élus politique tend à le faire penser, on peut constater également que les points de vue des représentants des usagers et des habitants aussi bien que certains représentants associatifs ou certains points de vue spécialisés sont sélectionnés et hiérarchisés à la fois en amont dans les dispositifs de communication ( en fonction de paramètres relatifs aux réseau de connaissance des élus de la mairie de Toulouse) mais également pendant le processus de concertation lors des huit ateliers qui se sont déroulés dans un calendrier serré comme le soulignent les différents acteurs administratifs et les élus politiques

## « Congrès AFSP Paris 2013 »

interviewés. L'étude des profils des usagers des habitants qui ont participé effectivement aux ateliers, dont notamment un atelier portant sur les questions d'urbanisme et d'aménagement urbain, montre que ce sont également des acteurs plus ou moins informés et initiés. Néanmoins, la structuration des échanges entre les participants montre que certains points de vue ne sont pas représentés car certaines types de populations sont absentes des débats (représentants associatifs écologistes ou populations plus démunies). Certaines propositions issues des associations de quartier et des associations locales d'usagers sont également mises de côté d'une façon informelle pour privilégier les points de vue experts des « *sachants* » autour des savoirs du Climat et de l'Energie (Ademe Midi-Pyrénées, cabinets de consultants, chercheurs CNRS en climatologie), mais également de l'aménagement du territoire (chercheur géographes, cabinets de consultants en urbanisme et développement durable).

On peut constater d'abord que les représentants des usagers et des habitants mobilisés dans les dispositifs de concertation du PCET du Grand Toulouse se distingue par trois caractères sociologiques centraux : ce sont des individus issus de la classe moyenne supérieures, des militants associatifs (associations de quartiers, associations locales dans l'urbanisme et de le logement, dans l'environnement) et également pour la plupart des retraités. L'exemple de deux cas d'étude nous permet ainsi de montrer que ces participants, loin d'être des non initiés à la question climatique, peuvent apporter un point de vue critique à la fois sur la méthode de concertation mobilisée aussi bien que des propositions concrètes qui ne sont pas toujours prises en compte dans l'élaboration du PCET du Grand Toulouse.

Le premier cas d'étude d'un militant d'une association de quartier souligne ensuite trois points critiquables dans la façon dont les échanges se sont structurés : un manque de méthodologie ne permettant pas de pouvoir constituer des propositions d'action concrète et d'aboutir à un consensus entre les divers points de vue exprimés, une sur-représentation des acteurs administratifs et institutionnels au sein des ateliers et un calendrier de travail beaucoup trop serré pour la mise en débat des propositions d'action des acteurs administratifs ayant travaillé en amont sur la question. Ces éléments sont également soulignés par Pierre Radanne, qui souligne son regret de ne pas avoir pu effectuer plus de réunions pour la mise en débat avec les acteurs dit « profanes » et entre les divers points de vue experts.

Il semblerait enfin que la municipalité n'ait pas forcément pris en compte les propositions de la Jeune Pousse, coopérative d'habitants, dont la représentante, deuxième cas d'étude, a participé aux ateliers, s'agissant du logement et de l'habitat, malgré les diverses tentatives des adhérents pour sensibiliser les élus politiques. *« C'est comme nous la Jeune Pousse, ça fait 3ans qu'on bagarre comme des malades, comme des malades à faire des réunions toutes les semaines. Tu peux imaginer le temps qu'on a passé pour trouver des solutions à un et d'être bien vu au sens propre de terme, c'est-à-dire regardé avec amabilité de la part de la municipalité. Et se retrouver comme deux ronds de flan 3ans plus tard sans aucune...rien de concret qui nous est proposé. »* Certaines des propositions effectuées par l'Association de quartier du premier cas d'étude autour de la manière d'impliquer les habitants dans le diagnostic thermique ou dans les inventaires de la faune et de la flore n'auraient également pas été prises en compte.

### ***II. Une efficacité à géométrie variable des procédures locales de gouvernance démocratique en Midi-Pyrénées dans le cas de l'ours et du climat.***

L'efficacité des dispositifs de concertation que nous étudions dans les deux études de cas est à géométrie variable en fonction des groupes sociaux cibles de l'action publique environnementale considérée mais également des choix de communication et de gouvernance privilégiés dans chaque

## « Congrès AFSP Paris 2013 »

domaine considéré. Si, dans le cas des dispositifs de réintroduction de l'ours dans les Pyrénées, les concertations ont mené à renforcer les conflits locaux et à une politisation du conflit à travers l'entremise des élus politiques locaux des territoires (A), dans le cas du Climat, ces dispositifs ont eu une efficacité relativement satisfaisante pour sensibiliser les non initiés sans réellement mettre en débat la question climatique et prendre en compte l'ensemble des points de vue exprimés (B).

### ***A. Des concertations amenant à renforcer les conflits locaux : une politisation du conflit pilotée par les élus politiques locaux et les groupes locaux d'intérêt.***

Ce qui est ici au centre des débats c'est donc l'usage des registres experts mobilisés et la compétence des savoirs pris en compte dans l'application des politiques de renforcement de l'ours dans les Pyrénées. Les experts produisent des savoirs, techniques ou scientifiques, que l'on oppose souvent aux « savoirs ordinaires ». Cette distinction leur confère donc une légitimité a priori indiscutable, qu'ils soient professionnels ou non. Ces connaissances, acquises par un contact direct avec l'objet d'étude, sont mobilisées généralement dans le cadre de diagnostics, d'études préalables à un projet, d'évaluation ou parfois pour faire des préconisations pour résoudre un problème. Dans cette perspective, l'expert est censé prendre en compte les différents points de vue en présence et traiter la question avec une objectivité maximale, à partir de données théoriquement reconnues par tous comme fiables. Nous verrons que les nombreuses contestations des études effectuées sur l'ours remettent en cause cette objectivité et le degré d'indépendance des experts mobilisés pour le programme de réintroduction des ours. Nous assistons en effet à une « bataille d'experts », souvent médiatisée d'ailleurs, ce qui ne facilite pas la bonne compréhension de l'opinion publique sur la question et peut semer le doute y compris au sein des décideurs.

Remarquons ensuite qu'au sein des territoires, la légitimité de ces acteurs administratifs, associatifs et experts mobilisés par le ministère de l'environnement n'est pourtant pas assurée. De nombreux autres acteurs locaux tels que les fédérations départementales de chasse, les experts de l'ONCF et de l'ONF, les syndicats agricoles ou des élus politiques perçoivent très mal leur action, et notamment les actions de concertation menées en 1995-1996 ou en 2005. Des tensions et des jeux de pouvoir entre acteurs locaux entourent alors la mise en œuvre des politiques environnementales, et particulièrement celles des politiques de réintroduction ou de renforcement dans les Pyrénées. Se cristallisent autour de la question de l'ours, des conflits plus généraux sur la façon d'appréhender la gestion des espaces sauvages et le développement économique, touristique et agricole des zones aménagées. Les politiques menées dans le cadre des opérations de réintroduction sont perçues par les différents groupements positionnés en défaveur de ces programmes, comme la marque d'une « écologie » de façade. Ainsi la mise en œuvre des mesures de cohabitation promues dans le cadre des politiques de renforcement de la population ursine ont pu être appréhendées par des acteurs locaux administratifs, politiques ou sociaux départementaux comme une façon de concurrencer voire mépriser leur façon d'appréhender le problème du pastoralisme<sup>3</sup>.

Par conséquent, les élus politiques locaux vont avoir un rôle essentiel dans ce qu'on appelle la « politisation » du conflit. Que ce soient les élus pro- ou les élus anti-, ils ont avant tout le rôle de rassembler des types de catégories d'acteurs aux intérêts différenciés autour de revendications

---

<sup>3</sup> C'est notamment le cas en Ariège et dans les Hautes Pyrénées, où les élus politiques mais aussi les acteurs administratifs départementaux se sont mobilisés depuis les années 80 pour faire revivre le pastoralisme de montagne, et notamment la population des jeunes éleveurs, privilégiant de petites exploitations sur le modèle d'un développement agricole plus raisonné. Les orientations trop « environnementalistes » des mesures proposées par le MEDAD ont participé à court-circuiter les politiques menées au niveau départemental, en incitant les acteurs départementaux à désinvestir des points spécifiques comme les politiques d'animation pastorale, mais aussi l'amélioration aux conditions d'exercice du métier de l'éleveur et du berger dans le cas du département de la Haute Garonne.

## « Congrès AFSP Paris 2013 »

communes. Ce processus s'effectue à partir d'une montée en généralité des discours des acteurs sociaux (éleveurs, chasseurs, professionnels du tourisme, forestiers) à des revendications politiques autour d'une approche globale des politiques d'aménagement de la montagne dans laquelle la définition, le rôle et la place des différents acteurs sociaux sont requalifiés selon des convictions politiques spécifiques des élus du territoire montagnard autour du développement économique durable de la montagne. Dans les Pyrénées centrales, le conflit qui se joue met en jeu le rapport de l'Etat, et particulièrement du ministère de l'environnement, avec les élus politiques locaux comme dans le Haut-Béarn. Mais à ces tensions se surajoutent des conflits entre acteurs locaux appartenant aux différentes catégories de population (chasseurs pro ou anti, éleveurs pro ou anti, élus pro ou anti, accompagnateurs de montagne plutôt pro-). La société locale pyrénéenne dans les zones centrales est donc confrontée à des divisions locales supplémentaires, qui amènent à renforcer un climat de suspicion, qui dépasse largement les conflits entre mouvements associatifs écologistes et acteurs locaux dans la zone du Haut-Béarn. En effet, les choix politiques effectués dans les trois départements de Midi Pyrénées au sujet du rôle, de la place et du type de pastoralisme développé sont des éléments qui amènent à raviver des tensions, des concurrences entre acteurs pastoraux mais aussi entre chasseurs et éleveurs. Ces types de tension existent mais sont moins visibles dans les Pyrénées-Atlantiques car les acteurs pastoraux sont mieux organisés collectivement.

Le premier front d'opposition se constitue autour des fédérations de chasse qui, pour certaines, par la suite, après négociation avec l'Etat en 1995, se positionneront favorablement au projet. La scène médiatique est alors très occupée par les acteurs locaux et nationaux associatifs écologistes qui mènent des politiques de communication efficaces pour influencer l'opinion publique nationale en faveur des projets de renforcement. Les fédérations de chasse ont des revendications spécifiques en France, qui concernent la non réglementation des pratiques de chasse dans les zones de présence de ours, et la défense de leur rôle et de leur place dans la gestion et la régulation des espèces dans l'espace de montagne. Ici la cohabitation avec l'animal apparaît possible sous certaines conditions, qui rentrent en contradiction avec les conditions d'exercice d'un pastoralisme dans la région : il s'agit surtout de ne pas créer de « parc à ours » ou de zones spécifiques dédiées à la présence de l'animal. Ces revendications ont été prises en compte par l'Etat, dès la mise en place des dispositifs de concertation de 1995-1996. Ce qui a permis de créer un consensus entre monde de la chasse, associations écologistes, et acteurs administratifs étatiques<sup>4</sup> concernant les politiques de réintroduction dans les Pyrénées centrales.

Un deuxième front d'opposition aux politiques de renforcement de l'ours dans les Pyrénées centrales se constitue : il est composé d'élus locaux et d'éleveurs. Ce front a commencé à se structurer de manière plus ample et plus formelle, avec la création d'associations locales interdépartementales et départementales, qui montrent leur hostilité aux politiques de renforcement menées dans la région : l'ASPAP, créée en 2006, l'ADDIP, créée en 2007. Ces associations sont officiellement soutenues par des élus politiques influents de la montagne, qui participent à politiser le conflit. Ces élus appartiennent à l'Association Nationale des Elus de la Montagne qui, depuis 1999 et sous l'initiative d'Augustin Bonrepaux, président du Conseil Général de l'Ariège, mène un travail de lobbying politique à l'Assemblée Nationale pour le retrait et la capture des ours. Ces

---

<sup>4</sup>Depuis les réintroductions de 1996, dans les Pyrénées centrales, il a été clairement annoncé par l'Etat que la présence de l'ours n'entraînerait pas de mesures réglementant la chasse au niveau local. A l'origine de cette décision politique, l'expérience du conflit dans le Haut Béarn où Monsieur LALONDE, alors ministre de l'écologie avait déclenché la colère des chasseurs, en mettant en place les réserves Lalonde réglementant la chasse sur des zones protégées pour l'ours, en réponse à l'arrêt brutal de la négociation avec les acteurs locaux sur les renforcements des populations ursines. C'est dans ce cadre que les fédérations départementales de Haute-Garonne, de l'Ariège et des Hautes Pyrénées ont été partie prenantes très précocement dans les concertations et en tant que partenaires à part entière du projet de réintroduction des ours dans les Pyrénées centrales. L'investissement de ces acteurs locaux dans le projet est variable selon les personnalités locales et les positions tenues par départements comme nous le verrons en détail plus loin.

## « Congrès AFSP Paris 2013 »

associations mènent alors à partir de 2006 une politique de contre-communication sur le programme de renforcement de l'ours, notamment sur la situation et l'image de l'éleveur pyrénéen<sup>5</sup>. Les structures syndicales agricoles ou pastorales ont des revendications beaucoup moins claires : elles s'impliquent peu dans les dispositifs de concertation de 1995 et de 2005. En effet, le problème de cohabitation entre ours et pastoralisme s'avère plus complexe à cerner que celui avec la chasse. C'est dans un contexte d'indifférence du monde syndical de l'élevage que se mettent en place les politiques de réintroduction en 1995 dans les Pyrénées centrales. Ce phénomène est renforcé par le fait que les différents acteurs locaux pastoraux n'ont pas beaucoup de poids dans les structures syndicales et de ce fait n'ont pas élaboré en 1995 des propositions ou des revendications stables et homogènes, partagées par l'ensemble de la communauté des éleveurs de montagne<sup>6</sup>.

L'étude des conflits différenciés entre le ministère de l'environnement et les différents groupes sociaux (éleveurs-chasseurs) laissent apparaître les tensions et les divergences des deux groupes d'intérêt concernant la gestion, la répartition et l'usage des territoires montagnards autour des politiques de renforcement de la population ursine. Il est donc important de distinguer les deux catégories d'acteurs sociaux et économiques en jeu qui se positionnent dans un camp pro- ou anti-mais qui n'ont pas les mêmes raisons ni les mêmes intérêts de s'opposer ou de soutenir ces politiques. Dès lors il s'avère extrêmement complexe de pouvoir satisfaire tous les intérêts en présence. La position de l'Etat est extrêmement ambiguë car les ministères de l'environnement et de l'agriculture n'ont pas la même façon de communiquer auprès de ces mêmes groupes d'intérêt.

En conclusion, on peut souligner, que les dispositifs de concertation sont considérés par un ensemble d'acteurs pro- ou anti- comme ayant été inefficace à anticiper et à éviter un conflit d'ampleur divisant l'ensemble de la société pyrénéenne autour des politiques d'aménagement durable de la montagne. Ils ont participé à attiser un climat délétère autour de la question et à développer des positions radicales des deux côtés des deux coalitions de cause.

### ***B. Des concertations amenant à une interprofessionnalité Climat/aménagement mais une concurrence entre l'expertise des experts du Climat et les savoirs profanes.***

Si l'Ademe insiste sur cette démarche participative incluant divers niveaux de collectivités, des élus politiques, des acteurs socio-économiques, des professionnels et des experts diversifiés sur la question, un représentant de l'Ademe nous confie que son regard est critique sur la façon dont le plan Climat a été lancé par le Grand Toulouse dans la précipitation. *«Je suis un peu embêté, au niveau administratif je ne sais pas trop comment je vais gérer ça et ne plus, du coup dans le plan*

---

<sup>5</sup>L'ASPAP a initié des manifestations symboliques de violence, très médiatisées, notamment envers les communes de Haute-garonne comme ARBAS s'étant portées volontaires pour lâcher des ours. La scène médiatique va donc à partir de ce moment là être fortement occupée, au niveau local et national, par les représentants de ces deux associations anti-programmes.

<sup>6</sup>De 1995 à 1999, une période floue où certaines structures pastorales, et une partie du monde de l'élevage en Ariège principalement va prendre partie en faveur des politiques de renforcement de l'ours dans la région. Ces acteurs vont même voir une opportunité de développement et de financements importants, pour le pastoralisme. C'est en 1999 que les positions évoluent et se durcissent en Ariège: la fédération pastorale rejoint les positions des premiers opposants parmi les éleveurs, que les élus politiques de l'ANEM vont alors soutenir. Dès lors une scission importante s'effectue entre des éleveurs soutenant les projets de renforcement de l'ours dans les Pyrénées centrales et la possibilité d'une cohabitation, et ceux qui s'y opposent. Les éleveurs favorables au projet de renforcement se constituent en Association de Cohabitation Pastorale (ACP) et appartiennent aux différents départements de la région de Midi Pyrénées (Haute garonne, Hautes Pyrénées, et Ariège). Ils représentent pourtant une part très minoritaires des éleveurs de montagne. Les clivages et les pressions vont s'accroître entre les différents groupes d'éleveurs, au fil des années. Certains des acteurs de l'élevage positionnés en défaveur des programmes de réintroduction soulignent pourtant actuellement le caractère problématique de la décision de ne pas délimiter des zones ou des territoires spécifiques pour l'ours, facilitant ainsi la situation de cohabitation pour les éleveurs locaux.

## « Congrès AFSP Paris 2013 »

*d'action qu'ils m'ont proposé ils ne sont pas allés dans le détail des émissions liées aux déchets, à la consommation, à la manière dont le bâtiment, enfin, dont on construit le bâtiment sur le Grand Toulouse. Donc il y a toute un champ d'activité qui émet des gaz à effet de serre mais qui n'est pas intégré dans le diagnostic ni dans le plan d'action derrière ».* Par ailleurs ce même représentant nous souligne que l'expertise transversale de l'Ademe déjà élaborée sur la question climatique, permet de croiser les points de vue experts entre les savoirs du Climat et les savoirs de l'aménagement tout en effectuant une série de propositions concrètes déjà préparées que l'Ademe met en avant auprès des collectivités territoriales comme le Grand Toulouse. Les dispositifs de concertation sont donc conçus plus comme une possibilité de sensibiliser les usagers et les acteurs associatifs considérés comme non initiés aux propositions des experts plus que comme une occasion de prendre en compte les propositions concrètes émanant de ces acteurs de la « *société civile* ». Or ces derniers, comme on l'a vu, peuvent également avoir une expertise critique sur celles proposées par les climatologues.

Le propos de ce représentant de l'Ademe permet de montrer que les différentes propositions pour les Plans Climat Territoriaux, malgré la mise en place de dispositifs de concertation permettant de prendre en compte l'opinion publique locale, sont déjà plus ou moins balisées par l'expertise transversale de l'Ademe et les échanges entre le point de vue des différents types d'experts impliqués, ce qui ne facilite pas la prise en compte de l'opinion du public sur la démarche aussi bien que les propositions d'action d'acteurs associatifs néanmoins impliqués à diverses échelles si ces propositions ne vont pas dans le sens du diagnostic ou des solutions proposées par les experts.

Dans le cadre de l'élaboration du PCET, nous avons pu observé la formation d'une interdisciplinarité radicale entre différentes formes de savoirs qui ne s'effectue pas toujours dans une logique de coopération facile. Les différents échanges qui ont eu lieu dans les débats du Grand Toulouse, s'ils ont permis de stimuler l'échange des points de vue experts et profanes, n'ont pas réellement permis de prendre en compte des points de vue profanes qui allaient plus loin que les mesures proposées par le PCET. La montée en puissance des problèmes environnementaux a induit des exigences nouvelles en matière d'interdisciplinarité en stimulant la construction d'interfaces entre sciences humaines et sociales, et sciences de l'environnement, de la vie, de l'ingénieur, de la terre et de l'atmosphère. Cette « interdisciplinarité radicale » (pour reprendre un terme proposé par les membres du conseil scientifique du PIRVE), consistant en la rencontre entre disciplines très distinctes, se distingue d'une interdisciplinarité « *proximité* » (Jollivet et Legay, 2005), c'est-à-dire de coopérations entre des disciplines dont les formations, traditions, et objets de prédilection se recoupent ou sont voisins (entre par exemple des physiciens de l'atmosphère et des mathématiciens ou dans le champ des sciences sociales, entre géographes et , sociologues ou politistes).

Au travers de méthodes de mesures et de modélisations, les physiciens de l'atmosphère et chercheurs en génie urbain apportent leur expertise dans la caractérisation du climat urbain, appréhendé du point de vue des relations entre la matérialité de la ville et les phénomènes atmosphériques. Quant à elles, la sociologie, la géographie et l'anthropologie fournissent des clés de lecture essentielles pour confronter ces analyses du climat et des microclimats urbains établis par les climatologues et ingénieurs au ressenti des habitants et usagers des villes et pour explorer les pratiques sociales qu'ils mettent en jeu pour s'adapter au climat et à ses variations.

Néanmoins, les points de vue des usagers sur l'action climatique du Grand Toulouse s'avèrent non dénués de sens et de connaissances à partir de leur expérience concrète et quotidienne ou de la participation à des expérimentations locales d'associations impliquées sur la question. Certaines actions associatives exemplaires semblent encore à BP relativement peu prise en compte dans le cadre de l'élaboration des PCET afin de généraliser leur proposition : « *Les jardins partagés. Je trouve ça c'était des gens...Je sais pas s'ils étaient là, je me souviens pas s'ils y*

## « Congrès AFSP Paris 2013 »

*étaient...Je crois pas. Ah oui oui, ils y étaient. C'est des gens qui avaient des trucs vachement intéressants à dire certainement, certainement. Donc toutes ces assocs, moi je trouve qu'il y a toujours à grappiller sur ce qu'ils, sur ce qu'ils disent. Parce qu'ils font remonter des minorités. Et quand tu mets les minorités côte à côte, en les laissant minorité bien sûr, ça fait tout un jeu de l'information qui est judicieux. Bon après, il faut pas que ça soit obsessionnel de la part de... ».*

En conclusion, la méthode de concertation mobilisée semble être relativement efficace pour sensibiliser des non initiés sur la question climatique mais semble être moins efficace pour mettre en débat les propositions concrètes des différents points de vue représentés et notamment prendre en compte les points de vue associatifs ou non initiés. Néanmoins, on constate que le travail de préparation en amont du dispositif effectué par les acteurs administratifs du Grand Toulouse et des acteurs institutionnels tels que l'Ademe et les services de la Dreal Midi-Pyrénées a permis un dialogue entre les formes d'interprofessionnalités entre différents représentants des savoirs climatiques et aménageurs du territoire local tout en harmonisant les dispositifs déjà existants au sein du Grand Toulouse autour du PCET, en incluant des cabinets de consultants privés et des acteurs socio-économiques dans la démarche d'élaboration et du suivi du PCET.

### **CONCLUSION GENERALE :**

Lors de cette communication, nous avons pu analyser de manière comparée, avec une perspective de sociologie politique selon les configurations géographiques (urbaines et rurales et montagnardes), la façon dont les dispositifs de concertation peuvent être mobilisés et réappropriés sur les territoires locaux dans des contextes historiques différenciés mais également en fonction de publics cibles différents.

Un premier résultat de la comparaison entre nos recherches respectives permet de mettre en avant le pluralisme limité de ces dispositifs de concertation malgré l'écart de temporalité entre la mise en œuvre des deux types de dispositifs (1995-2005-2011). En effet, les services déconcentrés de l'Etat, des agences spécialisées dans l'environnement mais également des collectivités territoriales jouent un rôle fondamental pour le pilotage des dispositifs de concertation sans toutefois utiliser toujours les mêmes méthodes. Ils contribuent à sélectionner et hiérarchiser les divers points de vue dans le but d'effectuer des propositions d'action concrètes en fonction d'un projet politique prédéfini par les divers types d'experts. Dans le cas des politiques de renforcement de la population ursine, les dispositifs de concertation reposent sur la mobilisation d'une coalition de cause écologiste au détriment de d'une majorité de représentants de certaines catégories professionnelles ( les agriculteurs) et de l'intégration d'une majorité des élus politiques locaux, ce qui a conduit à une politisation du conflit. Dans le cas des politiques du Climat, les dispositifs de concertation reposent sur le pilotage par la Communauté Urbaine du Grand Toulouse et le cabinet de Monsieur Radanne. Tandis que dans le cas de l'ours, les dispositifs de concertation ont été vécus par les populations comme une forme de « *violence symbolique* » inacceptable, ils ont été vécus comme une forme de sensibilisation et d'apprentissage bienvenue envers les non initiés permettant un dialogue entre divers points de vue experts dans le cas du Climat. Dans ce dernier cas, on peut observer le rafermissement des formes de l'interprofessionnalité entre divers experts (Climatologue et aménageurs, sciences « dures » et sciences sociales et humaines) et une moindre prise en compte des points des habitants et des usagers dans l'élaboration du PCET.

Un deuxième résultat de nos recherches respectives met en avant le fait que les usages locaux différenciés de la concertation dans ces deux domaines d'action peuvent être expliqués par

## « Congrès AFSP Paris 2013 »

des choix de communication, de gouvernance et de sensibilisation des groupes sociaux impliqués distincts mais également par les capacités et les types de profils distincts ciblés dans chaque configuration géographique : l'une urbaine, l'autre montagnarde et rurale.

### **Bibliographie**

Blatrix (Cécile), « Devoir Débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix, Revue des sciences sociales du politique*, Année 2002, Volume 15, Numéro 57, p 79-102, <http://www.persee.fr>.

Blondiaux (Loïc), Sintomer (Yves), « L'impératif délibératif », *Politix, Revue des sciences sociales du politique*, Année 2002, Volume 15, Numéro 57, p 17-35.

Blondiaux (Loïc), *Le nouvel esprit de la démocratie, Actualité de la démocratie participative*, Editions du Seuil et La République des Idées, mars 2008.

Sous la direction de Blondiaux (Loïc), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, CRAPS, CURAPP, PUF, 1999.

Bourdieu (Pierre), *Esquisse d'une théorie de la pratique*, Paris, Droz, 1972.

Bourdieu (Pierre), *Raisons pratiques*, 1994.

Boy (Daniel), « Le Grenelle, un mécanisme politique novateur », in *Regards sur l'actualité*, numéro 338, La Documentation française, Février 2008.

Latour (Bruno), *Politiques de la nature, comment faire entrer les sciences en démocratie*, La Découverte, Paris, 2004.

Lascoumes (Pierre), *L'Eco-pouvoir. Environnement et politiques*, Paris, La Découverte, 1994.

Lascoumes (Pierre), « la technocratie comme extension, cumul et différenciation continus des pouvoirs, le cas des politiques de l'environnement », in Dubois (Vincent), Dulong (Delphine), (dir.) *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, PUS, Strasbourg, 1999, p187-198.

Lascoumes (Pierre), « l'obligation d'informer et de débattre, une mise en public des données de l'action publique », in GERSTLE (Jacques), Dir., *Les effets d'information en politique*, p303-320, l'Harmattan, PARIS, 2002.

Lascoumes (Pierre), « Leviers d'action et obstacles à la mise en œuvre d'une politique de développement soutenable », in *Regards sur l'actualité*, numéro 338, La Documentation française, Février 2008.

Leca (Jean), « la gouvernance de la France sous la V<sup>ème</sup> République. Une perspective de sociologie comparative », in D'ARCY François, ROUBAN Luc (dir.), *De la V<sup>ème</sup> République à l'Europe. Hommage à Jean-louis QUERMONNE*, PARIS, Presses de science-po, 1996, p329-366.



## « Congrès AFSP Paris 2013 »

Leca (Jean), « L'Etat entre politics, policies, et polity, ou peut-on sortir du triangle des Bermudes ? », in *Gouvernement et action publique*, numéro 1, 2012, p 59-82.

Le Gales (Patrick), Thatcher (Mark), Hassenteufel (Patrick), « Do Policy networks matter? Lifting descriptif et analyse de l'Etat en interaction », *Les réseaux de politiques publiques, débat autour des policy networks*, chapitre 3, Paris, l'Harmattan, 1995.

Massardier (Gilles), *Expertise et aménagement du territoire : l'Etat savant*, Logiques politiques, l'Harmattan, 1996.

Massardier (Gilles), « Les savants les plus demandés. Expertise, compétences et multipositionnalité. Le cas des géographes dans la politique d'aménagement du territoire », *Politix*, 1996, n°36, pp. 163-180.

Papadopoulos (Yannis), « Gouvernance et transformations de l'action publique : quelques notes sur l'apport d'une perspective de sociologie historique », in LABORIER (Pascale), Trom (Danny), (dir.), *Historicités de l'action publique*, PARIS, PUF, CURAPP, 2003, p 119-135.

Papadopoulos (Yannis), « The democratic quality of collaborative governance », in D.Levi-Faur (ed), *The Oxford handbook of Governance*, Oxford University Press, 2012.

Pasquier ( Romain), Simoulin ( Vincent), Weisbein (Julien), *La gouvernance à l'épreuve de ses usages sociaux, Pratiques, discours et théories de la « gouvernance territoriale »*, LGDJ, collection Droit et société, « recherches et travaux du REDS à la MSH », 2007.