



HAL
open science

De l'expertise comme mode d'articulation entre l'Etat et les mouvements sociaux

Jean-Pierre Le Bourhis, Silvia Bruzzone

► **To cite this version:**

Jean-Pierre Le Bourhis, Silvia Bruzzone. De l'expertise comme mode d'articulation entre l'Etat et les mouvements sociaux. Congrès de l'Association Française de Science Politique, Sep 2007, Toulouse, France. <halshs-00475602>

HAL Id: halshs-00475602

<https://shs.hal.science/halshs-00475602v1>

Submitted on 22 Apr 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

**De l'expertise comme mode d'articulation entre État et mouvement environnemental.
Étude de deux réseaux d'acteurs autour de la gestion du territoire en France et en Italie
(1975-2005)**

Jean –Pierre LE BOURHIS lebourhis@u-picardie.fr (auteur correspondant)

Silvia BRUZZONE silvia.bruzzone@unimib.it

(CNRS - Centre Universitaire de Recherche sur l'Action Publique et le Politique CURAPP,
Université Jules Verne Picardie)

*[version provisoire – ne pas citer ni diffuser sans l'autorisation des auteurs ; contact :
lebourhis@u-picardie.fr]*

Quelle place accorder aux acteurs non publics¹ dans l'étude des politiques publiques ? De quel cadre d'analyse se doter pour rendre intelligible leurs interventions et leur influence, alors même que l'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique sont perçues traditionnellement comme la chasse gardée, respectivement, des élus et des fonctionnaires ?

Les travaux en science politique ont donné durant les dernières décennies des réponses très différentes à ces deux questions, marquées par une évolution nette des théories du changement public et des façons de découper les objets et les terrains d'enquête. Les recherches sur les politiques environnementales offrent un exemple typique de cette évolution : d'abord peu concernées par les intervenants non publics, présents mais perçus comme extérieurs à l'objet d'étude, elles ont progressivement donné un statut de moins en moins marginal à ces acteurs, en même temps que se développaient des cadres d'analyse spécifiques visant à saisir les articulations entre sphère publique et non publique.

Encore au début des années quatre-vingt-dix, on constate peu d'analyses consacrées à l'impact de ces acteurs dans certains travaux de synthèses, offrant une vision d'ensemble de la recherche sur les politiques publiques environnementales (Barraqué, Theys 1998 ; Larrue, 2000)². Bien qu'ils ne soient pas ignorés, les acteurs non publics renvoient plutôt dans ces analyses au *contexte* de la décision publique ; ils sont vus pour l'essentiel comme une source de pression externe incitant au changement, une instance de légitimation ou de contrôle des politiques engagées.

A la même époque, des recherche s'intéressent toutefois aux pouvoirs associatifs, ou aux nouveaux mouvements sociaux, à partir du point de vue de la science administrative (Spanou, 1991) ou de la sociologie du droit (Lascoumes, 1988 et 1994). Ils identifient des interactions et

¹ Nous utiliserons ce terme général pour désigner tout acteur ne disposant pas d'un statut d'intervenant légitime (élection, recrutement bureaucratique) dans la fabrication de l'action publique. Le terme renvoie donc aux représentants d'intérêts privés, syndicaux ou associatifs, aux membres de groupes d'intérêts organisés ou plus généralement relevant d'un mouvements social.

² Les dates de publication induisent quelque peu en erreur ; ces deux ouvrages rassemblent des travaux et recherches réalisés entre le milieu des années 80 et des années 90.

des effets d'influence réciproques : impact des pouvoirs publics sur le secteur associatif, par la sélection des interlocuteurs (via la procédure d'agrément associatif par exemple), leur légitimation, le transfert de moyens financiers et de capacités juridiques, les associations devenant ainsi de véritables « *auxiliaires de légalité* » ; en partie grâce à ces ressources, dans l'autre sens, les acteurs non publics peuvent fournir à l'administration de l'information sur les problèmes à traiter, améliorer l'action publique, offrir un appui à sa mise en œuvre, contrôler son application, etc. Ces analyses montrent clairement des échanges conséquents de *ressources* (moyens, pouvoir d'action, information, etc.) entre acteurs publics et non publics.

L'étude de ces interrelations repose pourtant toujours sur un mode d'analyse séparant les deux sphères, acteurs de la société d'un côté, pouvoirs publics de l'autre. Cette séparation « topologique »³ qui a des vertus didactiques, demeure encore dans des travaux plus récents qui distinguent la description du mouvement environnemental de celle de l'environnementalisation des politiques publiques (Bess, 2003). Dans le courant des années quatre-vingt-dix, apparaissent toutefois des nouveaux modèles d'analyse plus intégrés qui s'efforcent de saisir dans un cadre unique l'action des deux types d'intervenants (notamment Hajer, 1993; Dudley et Richardson, 1996 ; Fourniau, 2003)⁴. Bien qu'issues de traditions théoriques différentes, ces analyses se déploient autour d'un même objet empirique, les conflits liés à l'environnement en forte croissance dans la seconde moitié de la décennie 80⁵. Centrées sur ce moment conflictuel, elles s'attachent surtout à décrire de façon fine les jeux d'interaction entre pouvoirs publics et acteurs des mouvements sociaux environnementaux, souvent à propos de l'implantation d'infrastructures (autoroutes, aéroports, lignes à haute tension) ou face à une nuisance (pollution atmosphérique, aquatique, visuelle, sonore). L'hétérogénéité des groupes et coalitions en présence est bien saisie, montrant l'association entre les acteurs publics tels que le Ministère de l'environnement, certains élus ou fonctionnaires locaux et des acteurs non publics, tels que les associations ou des compagnies privées. La description du jeu d'opposition donne généralement à ces coalitions des contours et des identités relativement stables : le bloc des tenants du 'développement économique' fait face aux 'défenseurs de l'environnement'. La tendance à la réification de ces camps correspond à un cadre d'analyse centré sur le court terme du développement des conflits étudiés.⁶

Une évolution similaire se signale dans la sociologie des mouvements sociaux. Les études sur les mobilisations et les militants environnementaux des années quatre-vingt parviennent à des conclusions convergentes : d'une part elles montrent l'importance pour le succès de ces mobilisations des coalitions formées avec certains représentants des autorités, élus ou services de l'État à différents niveaux (en particulier voir dans (Hayes, 2002) le cas de la victoire écologiste dans l'aménagement de la Loire) et d'autre part, les effets en retour de cette articulation avec la sphère politique, en particulier sur les répertoires d'action collective, les parcours militants et les stratégies de mobilisation de ces organisations (Fillieule, 2001 ; Ollitrault, 2003).

Dans un contexte différent, des recherches italiennes ont enquêté de façon parallèle sur l'articulation entre société civile et pouvoirs publics en s'efforçant de relier les deux pôles :

³ Terme utilisé dans (Lascoumes, 1994 : conclusion) en référence à l'approche par classification et typologisation de l'ouvrage, ce dont le découpage des chapitres témoigne également (modes de construction médiatique de l'environnement, formes de sa régulation administrative, pouvoir associatif).

⁴ (Fourniau 2003) offre un panorama de nombre de ces travaux, notamment les thèses de Jacques Lolive, Cécile Blatrix, Jean-Marc Dziedzicki, Sandrine Rui.

⁵ Les conflits sociaux réels incitent à un renouvellement de l'analyse en forçant à penser ensemble le couple autorité publique / société civile mobilisée. Sur un mécanisme similaire en sociologie des mouvements sociaux (émergence du courant de la « mobilisation des ressources » dans les années 70) voir (Neveu, 2005 : 49)

⁶ Voir également (Anquetin, 1998) qui analyse l'évolution de la politique environnementale de Strasbourg comme une série de réponses institutionnelles à la pression de la société civile locale.

dans les années quatre-vingt, Mario Diani (1988) analyse les réseaux, les logiques organisationnelles et les stratégies d'intervention publique du mouvement écologiste. Plus récemment, d'autres auteurs se concentrent sur la formulation et la transmission des besoins et des demandes sociales par les associations, montrant l'usage privilégié des canaux informels dans les relations avec le pouvoir. Ils posent en particulier la question des interactions entre acteurs des mouvements sociaux et de la sphère politique en se centrant sur leur accès au pouvoir et sur les effets, mesurés, de ces collaborations : institutionnalisation du mouvement et moindre force d'attraction des groupes environnementaux (Della Porta et Diani, 2004). Enfin, certains soulignent la réorientation limitée des politiques publiques dans un sens environnemental (Freddi, 2001). Dans l'ensemble toutefois, la problématique dominante reste celle de l'impact sur l'État du mouvement social, comme entité indépendante.

Les interactions entre sphère politico-administrative et acteurs sociaux ne sont véritablement prises en compte qu'à partir du moment où l'attention se déplace sur la reconfiguration des coalitions, des identités d'acteurs et du sens de l'action publique. À l'opposé de l'essentialisme des analyses précédentes, supposant des camps opposés autour d'enjeux et d'objets stables tels que le 'développement économique' ou la protection de 'l'environnement', il s'agit alors d'étudier comment les coalitions d'acteurs publics et non publics naissent et évoluent dans le temps, modifiant la nature des intérêts et des identités des acteurs qui les composent, procèdent progressivement à des redéfinitions du contenu de l'action publique et du domaine du politique (en opposition notamment à celui du 'technique' ou du 'naturel'). En travaillant sur les processus de production d'un intérêt général territorialisé (Lascoumes, Le Bourhis, 1998) ou sur les modes de mise en débat des enjeux technico-scientifiques (Callon, et alii, 2001 ; Barthe, 2002), ces recherches ont fait porter le questionnement sur les mécanismes et les processus de transformation des réseaux d'acteurs publics et non-publics, et parallèlement sur la (re)construction continue des objets de l'action publique⁷.

La présente communication s'inscrit dans cette orientation et propose un cadre d'analyse permettant le suivi empirique de ces reconfigurations et la formulation d'hypothèses expliquant comment elles s'opèrent. Ce cadre d'analyse met l'accent sur deux traits principaux. On propose tout d'abord de saisir ces reconfigurations en utilisant une grille de description fondée sur la notion de réseau ou de communauté d'action publique⁸ dans la mesure où celles-ci offrent une modélisation adaptée aux groupes en évolution au centre de l'étude. En tirant la leçon des nombreux débats récents autour de la notion de réseau (pour un résumé voir Clivaz, 2001 ; également Hill, 2005 ; Thatcher, 1995) on privilégiera son usage comme outil de description ou mieux, pour reprendre la formule de Cole et John (1995), comme outil de cartographie (*mapping out*) des configurations observées dans l'émergence, la définition et la mise en œuvre d'une action publique : intervenants publics et non publics concernés, type d'intégration et degré d'institutionnalisation des groupes qu'ils forment, ressources échangées⁹. Il ne s'agit donc pas d'ériger le réseau en principe explicatif dominant, en liant par exemple la structure de celui-ci (ouverte ou fermée, 'issue network' ou 'iron triangle') et la nature du changement politique (voir Hayes, 2002). Il ne s'agit pas non plus d'en faire le modèle émergent d'une nouvelle forme d'action publique qui éviderait l'État comme certaines théories de la 'gouvernance'. Privilégiant l'observation des dynamiques, cette modélisation repose sur

⁷ Cet attention aux transformations et aux transitions plutôt qu'aux états stabilisés, se signale dans le lexique conceptuel utilisé dans ces recherches (traduction, transcodage, mise-en-débat, mise en politique, publicisation, etc.).

⁸ Sur la proximité de ces concepts voir (Hill, 2005)

⁹ Nous reprenons une définition minimaliste de la notion de réseau : une « configuration d'acteurs institutionnels et sociaux qui participent à un processus de formulation ou/et de mise en œuvre d'une politique publique », interdépendants en termes de ressources et liés par des contacts principalement informels (Clivaz, 2001: 24) . Nous utiliserons également le terme de coalition ou d'alliance comme synonymes.

un postulat central : les réseaux d'acteurs (publics et non publics) et leur reconfiguration constituent le principal vecteur du changement public. Ce choix de méthode écarte de fait les principales critiques adressées aux approches en termes de réseaux : statut descriptif, ici assumé ; caractère trop statique, ici corrigé par l'attention portée aux transformations des réseaux.

Production de savoir et formation de réseaux

Au-delà de ces fonctions descriptives, notre grille d'analyse vise également à saisir certains facteurs explicatifs à l'origine des reconfigurations des réseaux concernés. Pour ce faire, nous proposons de porter spécifiquement attention au rôle des activités de production de connaissance et d'expertise dans la formation de nouvelles alliances pto-environnementales. Nous rejoignons ici Peter John (2003) qui s'appuie sur les débats autour de la '*network theory*' pour proposer une piste similaire, mettant l'accent sur le rôle des groupements informels dans la circulation des idées et des pratiques sociales.

Cet effort est cependant gêné par le fait que les principales conceptions du rôle de l'expertise dans les politiques publiques apparaissent mal adaptées. Dans la majeure partie des réflexions portant sur l'expertise, celle-ci est pensée d'abord comme l'attribut fixe d'un agent, d'une institution, c'est-à-dire comme une expertise instituée, en général à base technico-scientifique. Ceci a généralement conduit à étudier en détail le rôle des experts, des savoirs et de l'incertitude dans l'élaboration des politiques environnementales, puisqu'elles présentent très souvent des enjeux à fort contenu scientifique (Jacob et Genard, 2004 ; Pellizzoni et Osti, 2004). Ce type de définition a aussi incité à analyser les modes de contestation du pouvoir technocratique, propriétaire souvent exclusif de cette expertise (Bucchi, 2002 ; Beck, 2001). L'étude des conflits d'environnement a poussé à mettre en lumière une contre-expertise issue de la société civile et correspondant à l'émergence de formes alternatives de production de savoir, hors des institutions officielles ou s'éloignant des formes des savoirs reconnues (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001 ; Pellizzoni et Osti, 2004 ; Centemeri, 2006 sur le cas de Seveso). L'accent est alors mis sur les acteurs porteurs de compétences, de savoirs dits 'profanes', la façon dont ils entrent progressivement dans le cercle de négociation et dans les processus décisionnels.

Malgré leur intérêt, ces conceptions rapidement esquissées dessinent plutôt une scène de conflits où l'expertise légitime est mise en débat et où l'action publique apparaît comme un champ de bataille entre savoirs concurrents. Notre modélisation nous conduit à préférer une perspective différente qui nous permette de comprendre comment les activités de production du savoir participent à la formation de réseaux où s'élabore l'action publique. Dans cette perspective non-agonistique, le savoir n'est pas nécessairement codifié, ni institué dès l'origine mais émerge du contexte local. La sociologie de science et des techniques aide à définir une telle activité de production de connaissance, en définissant cette dernière comme un ensemble de pratiques sociales historiquement situées, produit de l'interaction de nombreux éléments de contexte. La compétence codifiée de l'expert ne représente ici qu'une dimension du savoir qui interagit avec la situation sur laquelle elle s'applique (Callon, 1996 ; Law, 1994). On s'intéressera donc à ces formes d'expertise qui ne sont pas l'attribut a priori d'un acteur mais le produit situé et émergent d'une série d'interactions en situation (Hinchliffe et al. 2005).

Sur cette base nous proposons de tester une double hypothèse que l'on peut présenter sous la forme de deux affirmations :

D'une part, le changement public (ici l'écologisation des politiques publiques) s'opère par la reconfiguration des relations entre acteurs publics et non publics (société civile), menant à la

construction ou à l'extension de réseaux d'intervenants autour d'une action publique (environnementale). Il s'agit de lutter contre une lecture trop superficielle du changement public, comme résultat de la mise en place d'une nouvelle institution, production d'une loi, mise en œuvre d'une décision, etc. . Cette vision simplificatrice peut être également ancrée dans une sociologie des conflits : telle épreuve de force entre coalitions opposées aboutissant à une victoire tranchée, une loi marquant un revirement de politique, l'annulation d'une décision publique antérieure, etc. En s'intéressant à la reconfiguration de réseaux, l'analyse vise à réintégrer ces jeux conflictuels dans une chronologie plus longue, à formuler des hypothèses sur la façon dont les coalitions en présence se forment et donc à laisser une place à l'histoire et à la dynamique propre de ces groupements.

D'autre part, nous avançons que la production de savoirs localisés favorise la construction de ces réseaux (ou leur extension) en contribuant à l'émergence de causes environnementales et à la légitimation d'objets d'action publique. Cette hypothèse vise à souligner le rôle central de la production de connaissance dans l'émergence de coalitions, qui doivent associer des acteurs publics et non publics. Ceux-ci ne partagent souvent pas les mêmes références cognitives tout en devant légitimer leur cause à partir d'affirmations sur l'existence de problèmes, d'états du monde ou de liens de causalités. Par ailleurs, l'application de connaissances nouvelles, générales et universelles, à des espaces et des situations localisées nous paraît constituer un facteur central de changement, puisqu'elles agissent sur la perception de ces situations et des problèmes associés à ces espaces et partant sur les actions publiques devant y être développées.

Les deux études empiriques que nous mobilisons dans cette communication visent à étayer ces hypothèses à partir de deux cas différenciés du point de vue des contextes nationaux et des politiques concernées. Le processus de changement public concerné demeure cependant le même : l'écologisation des politiques de gestion de l'espace observable depuis trois décennies en Europe (1975-2005). Ce changement sera analysé d'abord au travers d'un cas de mise en place d'une politique de gestion de rivière en France, qui apparaît comme le produit de la recomposition de réseaux d'acteurs locaux (bureaucraties locales d'État, élus locaux, scientifiques, professionnels et mouvements associatifs) ; un second terrain suit l'instauration d'une politique d'aménagement d'un territoire périurbain en Italie (un 'parc urbain' autour de Milan), comme résultat de l'évolution d'un réseau d'expertise liant la municipalité et une association locale.

À travers ces études empiriques, on montrera comme les réseaux d'acteurs publics et non publics se structurent autour de l'émergence d'une expertise ou d'une pratique experte, en distinguant trois phases élémentaires (émergence, institutionnalisation, reconnaissance). Il s'agira pour l'essentiel de suivre la formation et / ou la recomposition de réseaux fondés sur le partage de connaissance et les formes d'institutionnalisation qui se mettent en place à partir de ces réseaux. On s'intéressera donc à la chronologie de la formation originelle d'une coalition, basée sur la production, la mise en commun et la circulation de savoirs, à ces savoirs eux-mêmes, et aux pratiques liées et contribuant à l'écologisation des politiques.

Étude de cas : Dordogne, France¹⁰

Le présent cas illustre comment une cause environnementale particulière (la protection de la Dordogne) émerge et s'institutionnalise sous la forme d'un dispositif de gestion : un établissement public interdépartemental sur la Dordogne - l'EPIDOR, doté de personnels et de moyens propres. Le récit vise à montrer notamment comment en l'espace de trente ans (1978-

¹⁰ Une partie des données utilisées provient d'une précédente recherche, dont les résultats ont été présentés dans (Barraqué, Le Bourhis, 2004)

2005) une coalition hétéroclite se forme autour d'une cause commune, la sauvegarde de la rivière, sur la base d'une activité de production de connaissance autour de celle-ci et de ses 'besoins' propres. Cette évolution passe en particulier par l'imposition de cette préoccupation dans le débat public : alors que dans les années soixante-dix, la rivière est un enjeu public quasi-inexistant, elle accède progressivement à une reconnaissance officielle comme problème public. L'étude documente la formation de l'institution qui prétend avec un succès croissant, représenter les intérêts collectifs liés au cours d'eau, et exerce une pression de ce fait sur l'action publique locale.

Émergence (1978-1990) : la construction de la rivière comme cause commune

La mobilisation initiale autour de la cause de la Dordogne, comme objet et espace naturel à protéger collectivement, se trouve au croisement de deux séries parallèles d'évènements, relevant d'univers et de registres différents.

Le premier ensemble de déterminations est essentiellement local et renvoie à la rupture d'un consensus sur les usages légitimes de la rivière et l'acceptabilité sociale de leurs conséquences. Jusqu'au XIXe siècle, la Dordogne n'est soumise qu'à une faible pression anthropique, la rivière étant utilisée essentiellement pour la navigation et l'irrigation traditionnelle, ce qui minimise les conflits d'intérêts. Dans les premières décennies du XXe siècle, les ressources offertes par la rivière sont mises en exploitation de façon plus systématique ; certains usages commencent alors à prédominer et entraînent une transformation plus profonde du cours d'eau et de la société locale. Dès 1920, l'équipement hydroélectrique de la Dordogne en modifie radicalement le régime, provoquant des hausses du niveau d'eau (éclusées) selon les besoins en électricité. Cette modification est aggravée, après la seconde guerre mondiale, par l'extraction à grande échelle des granulats dans le lit de la rivière, qui creuse celui-ci et transforme le profil d'ensemble du cours d'eau. Malgré leurs impacts sur les autres usagers (pêcheurs, riverains) ces évolutions ne sont pas rejetées par la société locale, dans la mesure où elles sont portées par des coalitions d'intérêts qui en assoient la légitimité. L'équipement hydroélectrique de la Dordogne constitue au plan national un des chaînons du système de production d'énergie soutenu par l'État ; au plan local, il offre une source de revenus pour les communes et, plus largement, pour les régions où sont implantés les barrages (taxes et équipements locaux (salles polyvalentes des communes) à la charge d'EDF, également principal pourvoyeur d'emplois, directs et indirects dans des régions peu développées (Corrèze, Massif Central)). L'extraction des graviers est indispensable pour le développement des infrastructures routières et du secteur de la construction, en plein essor à partir des années cinquante. Dans les deux cas, l'exploitation du cours d'eau contribue au développement local et favorise la croissance économique ; il est donc encouragé et supporté en tant que tel par les services locaux du Ministère de l'industrie (DRIR) et de l'Équipement (DDE). La convergence des soutiens à la croissance favorise l'acceptation par la société locale des conséquences de l'exploitation, qui tend à s'inscrire progressivement dans l'ordre des choses, les protestations demeurant minoritaires et localisées (Faure, 2002).

Cette orientation dominante commence à être battue en brèche dans le courant des années 1960-1970, avec la formulation de solutions alternatives pour le développement local et la naissance d'une opposition aux options précédentes. Résumée de façon succincte, cette évolution s'appuie sur deux mouvements sociaux et politiques traduisant des conflits entre usagers mais aussi entre programmes publics : d'une part, dès 1965, on observe le démarrage d'une réflexion collective sur la rivière et sa vallée comme support possible d'un développement touristique, offrant une alternative aux seules activités agricoles. Cette réflexion est lancée sur les six départements riverains par des organismes publics et donne

naissance à des programmes de promotion de la Dordogne comme destination touristique ; d'autre part, durant les années 1970, il y a émergence de fortes mobilisations locales (communes, associations de riverains et de protection de l'environnement) contre les extractions de granulats et leurs effets sur la rivière, les poissons et les paysages ; ces oppositions incitent l'État à lancer un programme de réhabilitation du cours d'eau piloté nationalement ('Dordogne rivière propre', 1977-1980) qui aborde la question des granulats mais aussi la gestion de la rivière au plan qualitatif et quantitatif (en particulier les lâchers d'eau des barrages).

À la fin des années soixante-dix, une seconde série d'évènements renforce la mobilisation initiale et va lui donner sa pérennité. Un programme national de restauration environnementale est lancé en 1978 par le jeune Ministère de l'Environnement (créé en 1971) : le programme 'Plan Saumon' (dit 'Plan migrateur' en Dordogne), qui vise en particulier à permettre le retour de l'espèce, disparue au début du XXe siècle avec les premiers barrages. Un ingénieur hydrobiologiste est chargé de piloter les actions liées au modeste budget alloué au programme ; il est d'abord rattaché à la Direction départementale de l'Agriculture, puis au Conseil supérieur de la pêche (CSP). Cet ingénieur d'État s'approprie rapidement la cause de la rivière et s'associe à des scientifiques eux-mêmes liés à des militants locaux au sein d'un 'Institut du bassin de la Dordogne'. Cette première coalition utilise la connaissance scientifique de la rivière dans la lutte contre les extractions de granulats : expertises relatives à l'impact des extractions de graviers sur la vie des poissons, évaluation des nuisances écologiques sous forme objectivée (chiffrages, graphes). L'ingénieur hydrobiologiste participe à cette production experte tout en s'investissant dans un travail scientifique plus fondamental : une « cartographie écologique » de la Dordogne, résultat d'un relevé systématique des fonds, de la faune, flore et des sources de pollution le long du cours d'eau (Pustelnik, 1988). Cette représentation détaillée de l'identité hydrobiologique et géologique du cours d'eau sert directement à étayer les argumentaires militants tout en constituant le socle d'une base de données à plus long terme, qui va permettre de rationaliser les interventions sur le cours d'eau (en fonction de ses ressources ou de ses zones de fragilités par exemple)

Le même ingénieur initie également différentes entreprises qui ont pour finalité commune l'accumulation et la diffusion du savoir sur la Dordogne et sur sa faune. Il fonde le 'Musée-aquarium' de Sarlat, qui montre les espèces aquatiques locales au grand public mais permet aussi, en fonctionnant comme un laboratoire, d'étudier les conditions de reproduction des espèces en captivité. Cette opération de longue haleine conduit à nouer des liens avec les fédérations de pêcheurs et les pêcheurs professionnels, les élus et les collectivités qui vivent de la pêche ou du tourisme, ou encore avec le secteur du transport fluvial sur la Dordogne (autour de la valorisation de l'image d'une Dordogne naturelle et traditionnelle). Le 'Musée-aquarium' fonctionne également comme un centre de ressources en information et en moyens de communication pour la coalition (via la réalisation d'un montage audio-visuel sur la Dordogne, diffusé localement et nationalement, des expositions, un centre de documentation etc.).

Cette coalition autour de la défense de la rivière reste néanmoins informelle et précaire ; l'ensemble de ces activités est assez peu institutionnalisé. Selon les termes de l'ingénieur du CSP, les opérations menées se présentent comme une suite d'« aventures un peu folles » plutôt que comme une mobilisation organisée et pérenne. Le réseau principal formé autour de la lutte contre les granulats n'est d'ailleurs plus actif dès l'obtention d'une victoire dans ce dossier : l'arrêt par décret en 1981 de l'extraction dans le lit principal (victoire relative puisque les berges et les bras morts ne sont pas concernés). Il n'y a alors plus de mobilisation forte sur ce thème durant les années quatre-vingt. Seul le programme de réintroduction du saumon demeure, avec la poursuite des activités d'expérimentation, de production d'information et de

sensibilisation à cet enjeu, par l'ingénieur hydrobiologiste. Les résultats restent cependant limités, puisqu'en 1989, la comptabilité qu'il tient ne mentionne qu'une poignée de saumons dans la Dordogne.

Institutionnalisation (1991-1994) : la publicisation et l'équipement de la cause de la rivière

En 1991, une conjoncture nationale favorable à l'écologie (diffusion des idées et croissance du vote écologiste aux élections locales) aide à relancer la mobilisation autour de la Dordogne. Dans ce contexte, l'ingénieur en charge du programme de sauvegarde des migrateurs parvient à rallier à sa cause les pouvoirs locaux : le Conseil général de la Dordogne, puis ceux des 5 autres départements le long de la rivière. En réponse à la croissance des demandes dans ce secteur, ces autorités sont intéressées à encourager une action labellisée « écologie », dont les soutiens sont déjà nombreux dans la société locale.

Pour faciliter cet élargissement politique de la coalition, le projet collectif est redéfini pour viser la gestion de l'ensemble du cours d'eau. L'objectif de 1991 est plus large : promouvoir une nouvelle forme de décision collective permettant de fixer l'intérêt général relatif à la rivière (au-delà de la protection du saumon), établir les objectifs communs de qualité et de niveaux d'eau, des règles d'usage, etc. Le soutien des représentants de conseils généraux de six départements couvrant la rivière et l'attribution de moyens spécifiques permettent alors la création de l'EPIDOR (Établissement public interdépartemental de la Dordogne) qui doit prendre en charge cette mission¹¹.

Cet acte de fondation opère une institutionnalisation politique, 'par le haut', de la coalition locale formée dans les années précédentes. L'EPIDOR sert de relais institutionnel et politique à des groupes d'intérêts et des réseaux d'acteurs (pêcheurs, naturalistes, secteur touristique, petites collectivités locales) différents de ceux antérieurement pris en compte par la puissance publique et les services de l'État (agriculteurs, hydroélectricité, construction). Dès sa conception, les responsables de l'institution s'efforcent de promouvoir une nouvelle vision de la rivière, répondant aux préoccupations de la coalition émergente ; ils recourent alors à une procédure originale de mise en débat, organisée dans l'ensemble de la vallée (dit 'Sommet' et 'Charte de la Vallée Dordogne').

Dans ce cadre, dès 1991, l'institution s'engage dans un diagnostic précis des problèmes relatifs à la Dordogne qui est présenté, avec un certain nombre de solutions, sous la forme d'un « document de synthèse », comportant plusieurs centaines de pages. La fabrication de ce dossier est en elle-même une occasion d'établir ou de renforcer des contacts avec le milieu local ; une première ébauche est diffusée à l'ensemble des services de l'État pour avis, et transmis à l'ensemble des parties prenantes ; des questionnaires recueillent les suggestions, remarques, exigences ou demandes de modifications. Certains groupes d'utilisateurs (comme les bateliers, les pisciculteurs, les associations de défense de l'environnement) sont aidés en recevant les moyens matériels de participer au processus (expertise technique principalement).

Cette synthèse sert de socle pour les débats qui réunissent en 1992 plus de 150 participants, représentants les différents usagers et les administrations. Une « Charte Vallée Dordogne » est adoptée au terme de ces débats, fixant près de 400 mesures relatives à la gestion de l'eau et à ses usages. Le document non contraignant est proposé aux différents usagers comme référence

¹¹ L'EPIDOR est doté d'un personnel permanent (une dizaine de personnes - responsables, chargés de missions, documentalistes, secrétaires et stagiaires- et de crédits variables selon les missions qui lui sont confiées par les Conseils généraux qui le financent (études, organisation et suivi de procédures, notamment de concertation, actions d'animations, de pédagogie).

de toute politique ou action relative à la rivière. Si l'effectivité de la Charte est limitée¹², cette opération de concertation a pour effet d'associer de nombreux acteurs publics et non publics à la gestion de la rivière. Elle intègre provisoirement à la coalition autour de la rivière les représentants de l'État, des maires, des consommateurs, des pêcheurs amateurs et professionnels, des compagnies d'eau, des riverains, d'EDF, etc. La recherche de l'accord est en effet une des conditions à la participation à l'exercice : outre des techniques destinées à rendre le débat productif (égalité formelle entre participants, animateur professionnel, vote à l'unanimité, droit de veto, etc.), chaque intervenant doit focaliser son propos sur les diagnostics et les décisions présentées dans la synthèse de l'EPIDOR, c'est-à-dire discuter, sinon faire sien, le socle de débat commun défini par l'Établissement public.

Par ailleurs, l'activité de la coalition et le savoir produit sont largement publicisés : par la présence physique du public assistant au 'Sommet' (la table ronde des négociateurs se trouvant sur une scène), par celle de la presse (locale et nationale, dont un correspondant du Monde), des caméras de télévision (enregistrement en continu des débats et retransmission partielle sur les chaînes régionales) et par la participation des présidents des six Conseils généraux de la Dordogne. Cette publicisation, la large diffusion ultérieure de la synthèse et de la nouvelle vision de la rivière, ont pour effet d'asseoir la légitimité de l'EPIDOR. Celui-ci acquiert l'autorité scientifique autant que politique qui lui permet de prétendre parler au nom de la rivière - ce qui le place d'ailleurs en concurrence avec les services de l'État.

L'institutionnalisation de la coalition autour de la rivière se poursuit dans les années suivantes. L'EPIDOR n'a pas de fonction opérationnelle directe (par exemple de réalisation d'ouvrages ou gestion d'équipement) mais offre des prestations de services professionnels fondées sur son expertise autour de la Dordogne. D'une part, la connaissance des parties prenantes, des services administratifs et les contacts noués au sein de ces univers servent à développer une offre d'animation et d'organisation des débats entre acteurs en conflits (EDF et pêcheurs sur les niveaux d'eau ; entre communes, kayakistes et propriétaires, pour l'organisation de parcours touristiques). D'autre part, l'accumulation de savoir est poursuivie et systématisée par la mise en place d'un observatoire de la Dordogne (1994), qui sert à la fois à documenter les usages et les problèmes liés à l'eau et à assurer le suivi de l'action publique. L'observatoire produit des savoirs adaptés à la gestion du bassin-versant, au-delà des frontières administratives traditionnelles des bureaucraties d'État. Il comble une carence de connaissances sur des thèmes nouveaux comme la gestion des écosystèmes (via des cartographies écologiques du bassin-versant, des études sur les poissons migrateurs, sur les berges, etc.).

Reconnaissance (1995-2002) : insertion territoriale de l'Établissement public et acceptation de son expertise

La structuration du réseau défendant la cause de la rivière se poursuit durant les années suivantes de façon contrastée selon les domaines et les territoires. La large extension du réseau autour de la défense de la rivière, durant le "Sommet de la Dordogne" se révèle provisoire : la solidarité entre usagers et services s'estompe au moment de la mise en œuvre de la Charte, qui engendre des oppositions fortes et des refus explicites d'appliquer le document. Ceci vaut en particulier dans le secteur agricole, dont les représentants administratifs (DDAF) ou professionnels (syndicats) ne reconnaissent pas a posteriori la légitimité de la Charte ni d'EPIDOR en matière de politique des prélèvements d'eau. De façon plus générale,

¹² Une évaluation faite en 2001 estime à 10% les mesures effectivement mise en œuvre, en soulignant par ailleurs que nombre de mesures adoptées ne sont pas évaluables, du fait de leur caractère et de leur formulation trop générale.

l'évènement médiatique du 'Sommet' passé, les acteurs étatiques refusent à l'Établissement une légitimité à parler au nom de l'intérêt général, dont ils souhaitent conserver le monopole. Signe de cet antagonisme, certains préfets refusent d'autoriser le lancement de procédures officielles (Schéma d'aménagement et de gestion des eaux) que l'EPIDOR se propose de conduire.

L'Établissement public parvient par contre à trouver des relais territoriaux et faire reconnaître son rôle par d'autres intervenants des politiques publiques locales. S'il échoue à mettre en place une structure de suivi et de contrôle participatif (les "Comités de suivi départementaux" prévus dans la Charte tombent progressivement en sommeil), l'organisme réussit à former des réseaux territoriaux autour de problèmes spécifiques. L'EPIDOR bénéficie pour cela de la reconnaissance d'acteurs publics chargés de la gestion de l'eau : les diagnostics et recommandations de ses agents sont par exemple repris dans un document officiel de planification (le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux), réalisé entre 1994 et 1997 par l'Agence de l'eau Adour Garonne. De façon plus localisée, l'Établissement parvient également mettre en place des scènes locales de débat et de décision collective sur l'usage de la rivière. Ces interventions fondées sur son expertise le placent en situation de pivot et de médiateur dans les réseaux localisés qu'il contribue à mettre en place autour d'enjeux spécifiques.

Ainsi, à partir du milieu des années quatre-vingt-dix, les agents d'EPIDOR assurent le suivi de procédures contractuelles visant en particulier à résoudre le problème des lâchers d'eau des barrages hydroélectriques d'EDF. La question des niveaux d'eau et de leur variation est alors sur le devant de la scène locale : la transformation de certains barrages (suréquipement) accroît les impacts sur le cours d'eau et les modifications du régime hydraulique sont de moins en moins acceptées par certains usagers (pêcheurs, activités nautiques et touristiques, associations d'environnement). L'Établissement public offre ses services pour mettre en place un dispositif de négociation, et éviter l'usage d'une scène de médiation judiciaire, option privilégiée par les associations contre EDF. Un groupe de travail est ainsi créé, associant EPIDOR, services de l'État (Environnement et Industrie), les élus (Conseils généraux), EDF et les représentants des pêcheurs (CSP, Fédérations locales et l'association la plus combative (TOS, Truite-Ombre-Saumon)). Plusieurs études sont définies et réalisées dans ce cadre, pour décrire le phénomène de variation des niveaux d'eau du point de vue hydraulique (caractérisation des variations et de leurs effets environnementaux) et sociologique (perceptions des impacts sur les usagers). Dans les deux cas, des liens étroits sont tissés durant les enquêtes entre les experts, la population locale et les militants associatifs de terrain. Le bureau d'étude chargé des aspects hydrauliques et hydrobiologiques s'appuie notamment sur l'association TOS et sur sa connaissance approfondie de la rivière et de la reproduction des poissons ; l'enquête sociologique repose sur des entretiens avec les habitants et des réunions publiques où sont présentées et discutées les questions relatives aux lâchers d'eau. Ce travail est conduit par une anthropologue professionnelle, ayant réalisé d'autres recherches sur les grands barrages et les déplacements de populations. Les études rendues entre 1999 et 2001 livrent une description en profondeur du problème concerné et avancent certaines solutions, élaborées avec les usagers consultés : diffusion plus large de l'information sur les lâchers d'eau, permettant aux usagers de s'adapter ; changements dans la gestion des barrages pour mieux protéger les milieux aquatiques et les espèces. Elles mettent ainsi en place une base de négociation autour de laquelle des discussions concrètes peuvent s'engager. Dans les années qui suivent, un dispositif d'annonce de montée des eaux est établi, basé sur un site internet public (crues et éclusées). Un protocole temporaire de gestion de barrages est également mis en place sur un site, concernant les modulations de lâchers d'eau et l'augmentation du module du débit réservé, qui permet la protection et le développement des espèces jusqu'alors menacées.

Si le problème n'est pas résolu, puisque certaines associations envisagent de nouveau un recours judiciaire contre EDF en 2004, l'Établissement est parvenu à produire un cadre de discussion accepté par les parties en présence. Ce faisant, il a réussi également à faire reconnaître par ces acteurs sa légitimité à définir l'intérêt général relatif à la rivière et à sa gestion.

Étude de cas : Milan, Italie

Le présent cas illustre la création d'un second objet d'intervention publique : un parc urbain à la périphérie de Milan. Il s'agit d'une pratique inédite d'aménagement du territoire qui émerge comme le résultat des échanges évolutifs entre une association écologiste *Italia Nostra* et la municipalité de Milan. L'analyse diachronique porte sur trente ans à partir de 1975 et consiste à suivre le développement d'une expertise localisée d'aménagement urbain 'vert', ainsi que la construction d'une coalition d'acteurs spécifiques autour de cette production de savoir.

Dans les années 70, *Italia Nostra*, une des premières associations environnementales d'Italie, est déjà une organisation reconnue depuis une quinzaine d'années et la principale à vocation conservationniste, c'est-à-dire militant pour le respect des paysages et des sites naturels et historiques. Lors de sa constitution dans les années cinquante à Rome, l'Italie est en plein boom économique, connaît une forte croissance industrielle et une forte urbanisation. Des intellectuels commencent alors à s'interroger publiquement sur les effets de cette croissance et sur son maintien dans le temps, en particulier face à des ressources naturelles finies. On commence aussi à parler en Italie, vingt ans après la fin de la guerre, d'un « saccage urbanistique » des villes. Au centre des critiques se trouve en particulier ce qu'on appelle la « bétonisation sauvage » liée à une forte spéculation immobilière. La question environnementale est de ce fait durablement liée en Italie à des enjeux urbains.

C'est dans ce contexte que naît *Italia Nostra* en 1954. Sa mission témoigne du souci de préservation du patrimoine historique et environnemental et de lutte contre l'urbanisation sauvage, accusée de défigurer les centres urbains. Des initiatives sont lancées par lobbying, et mobilisation des relations personnelles et du prestige des membres de l'association afin de faire pression sur le monde politique et sur les organes d'information. Comme le souligne Della Seta (2000), les membres de l'association sont alors surtout des intellectuels appartenant à la vieille bourgeoisie conservatrice, très influente du fait de ses accès privilégiés aux cercles institutionnels et aux décideurs. En 1964 l'association atteint 10 000 membres, puis consolide durant la décennie sa position en ouvrant nombre de branches locales, et en développant son action éducative, principalement ciblée sur les écoles. Comme le note Diani (1995) à propos du contexte associatif milanais, on constate au sein de celui-ci une tendance à combiner les styles et les stratégies d'action, en créant des alliances avec des groupes défendant des lignes politiques différentes, ou en mêlant plusieurs types d'action à l'intérieur des associations mêmes. La section milanaise d'*Italia Nostra* ne fait pas exception et développe des formes d'action qui se différencient de la ligne nationale purement axée sur la sensibilisation et l'information de l'opinion publique. Elle marque également sa différence en s'alliant avec d'autres groupes écologistes, en particulier *Legambiente*, pour des campagnes de sensibilisation typiques de l'écologie politique.

Émergence (1975-1984) : la 'forêt urbaine' comme problème public

En 1975, la section milanaise d'*Italia Nostra* demande et obtient en concession de la municipalité de Milan un lot foncier destiné à la création d'une forêt urbaine, *Boscoincittà* – littéralement : le « bois dans la ville ». Ce projet de 'forêt urbaine' se veut la dénonciation d'un

certain modèle de développement urbain. Le discours de l'association sur la nature traduit ses principales préoccupations : la critique de l'urbanisation incontrôlée et de l'immobilisme politique, la défense de la nature comme élément décoratif et esthétique. Surtout, la revendication centrale ne vise pas seulement à créer plus d'espaces verts, mais à opérer ce qu'on pourrait appeler une reconquête de la ville. L'oxymore (« forêt urbaine ») constitue clairement une provocation, en même temps qu'elle esquisse l'idée d'un développement urbain alternatif passant par la mobilisation des « technologies pauvres » (Toeschi, 2004). L'expression désigne notamment le recours au travail sur la base du volontariat, une planification non technocratique des travaux, du matériel donné ou prêté (par exemple, fourniture des végétaux par l'administration des Forêts, de l'outillage par les agriculteurs de la région, etc.).

Le service des Parcs et Jardins de la municipalité de Milan, avec lequel la négociation a lieu, donne ainsi en concession un lot public de 35 hectares situé dans la périphérie ouest de Milan. Le contrat signé en 1975 attribue le terrain pour une durée de 9 ans, après quoi il est prévu que le lot revienne à la municipalité. Le travail de replantation est ensuite effectué par des bénévoles, ce qui fait du projet l'une des premières expériences d'engagement participatif. Des programmes d'éducation sur l'environnement sont également très vite mis sur pied dans les écoles primaires et secondaires, en collaboration avec les services de la mairie. Enfin, le service civil national et certaines opérations ponctuelles (les « dimanches du citoyen ») constituent d'importantes sources de main-d'œuvre gratuite sur le terrain.

À ses débuts, l'organisation du projet se caractérise par l'absence de structure de gestion *ad hoc* : les membres de l'association sont directement et personnellement engagés dans sa mise en œuvre. Les compétences et les ressources viennent du groupe que forme l'association elle-même. Tous les aspects techniques concernant les plantations sont supervisés par un adhérent de l'association, agronome de profession, qui sera nommé par la suite Directeur du parc en 1982. Deux avocats, membres de la section, sont chargés de l'ensemble des aspects juridiques découlant de la concession et du partenariat public-privé. De manière générale, le projet dépend principalement des ressources internes de l'association et de ses réseaux informels. Ainsi, la négociation avec la mairie de Milan se déroule directement entre le président de l'association et le maire de Milan, qui militent à un niveau élevé dans le jeu politique municipal. C'est ce qui explique la rapidité avec laquelle la convention est signée (15 jours). De même, les pourparlers avec les services de la mairie chargés de l'éducation sont grandement facilités du fait que l'adjoint est un sympathisant de *Italia Nostra*, à laquelle il a adhéré et dont il a été le vice-président. Ainsi, l'association et son projet tirent profit du prestige et de la reconnaissance déjà bien établie de ses membres auprès des institutions locales, en particulier de la mairie.

En 1984, l'accumulation de l'expérience autour du parc se traduit concrètement par la parution d'un ouvrage collectif, « *Un boscoincittà. Analisi di un'esperienza di forestazione urbana* » [Une forêt dans la ville. Etudes d'une expérience de forestation urbaine] dirigé par la présidente de la section milanaise d'*Italia Nostra*, Luisa Toeschi. Cette synthèse rassemble une série de témoignages des membres de l'association et de leurs collaborateurs faisant le point sur les connaissances juridiques, sociologiques, biologiques et zoologiques relatives à l'espace géré. Cet ouvrage témoigne de la volonté de l'association de tirer un premier bilan de l'expérience, de faire la somme et de rendre visibles les compétences mises en œuvre, puis développées sur le terrain.

Les neuf premières années du projet Boscoincittà revêtent un caractère expérimental, non seulement à cause de la durée limitée dans laquelle s'inscrit l'essai, qui aurait pu être stoppé à la fin de ce terme, mais aussi parce que le projet doit apporter les preuves de la faisabilité d'un nouveau modèle de développement urbain dit « alternatif ». Ces forts enjeux externes se

traduisent par une large médiatisation du projet et de ses résultats : campagne publicitaire confiée par *Italia Nostra* à l'agence Young & Rubicam (prestation sous la forme d'un mécénat) ; réalisation d'un film, présenté par la suite dans diverses manifestations internationales (Eco-festival de Belgrade).

Le renouvellement de la concession par la mairie de Milan conduit à la clôture de la phase expérimentale et annonce le renforcement des liens et de la coalition de promotion de la 'forêt urbaine'. Selon les termes de la convention de 1983, « Après neuf années (...), il convient de ne pas disperser l'héritage des expériences faites [dans l'opération] "Boscoincittà" et de le mettre en valeur pour son incontestable intérêt public [...] ». Le nouveau contrat stipule en outre que l'administration concède d'autres lots adjacents : le parc s'agrandit, passant de 35 à 85 hectares et un financement public est octroyé. Cette aide reste cependant insuffisante pour contribuer de manière significative à l'aménagement du parc, charge qui continue de reposer sur l'association et des donations.

1984- 1998: institutionnalisation d'une pratique d'aménagement du territoire

La deuxième phase correspond à la consolidation de l'expérience Boscoincittà et à un début de structuration des pratiques, des formes de savoir-faire expérimentées dans la période précédente.

Avec le renouvellement de la concession et la sortie de la dimension démonstrative, la priorité pour l'association est de se doter d'une structure opérationnelle, le CFU (*Centro di Forestazione Urbana*) pour gérer la suite des travaux et l'aménagement du parc urbain agrandi. Pour cela, un siège logistique est créé pour assurer la gestion des fonctions d'intervention. L'installation du CFU dans une ancienne ferme située sur le lot initial représente une autonomisation significative ; la structure locale se distingue territorialement de la section d'*Italia Nostra*. Jusque-là, toutes les interventions étaient en effet coordonnées par le siège de la section milanaise situé dans le centre-ville, sur la place principale (place du Dôme). D'un point de vue organisationnel, le CFU connaît une division du travail et des secteurs d'intervention accrue : administration, aménagement des espaces verts, activités liées aux utilisateurs du parc (programmes d'éducation environnementale avec les écoles, collaboration avec les appelés du service civil national) et planification. Ces différentes activités restent gérées par les membres d'*Italia Nostra*, à l'aide de bénévoles. La spécialisation des activités entreprises dans la période précédente se développe. La technique de replantation fait l'objet de consultations et des experts s'engagent sur des projets spécifiques, par exemple en ce qui concerne les enjeux zootechniques (participation d'un biologiste) ou de planification (architectes, par l'intermédiaire du service civil national ou encore des étudiants du *Politecnico* de Milan faisant des stages au CFU).

De nouvelles techniques et compétences viennent en outre s'adjoindre aux anciennes. Il s'agit, en 1988, de l'inauguration des *orti urbani*, lots de terrains à cultiver attribués sous la forme de 'jardins familiaux' à des habitants. Jusque-là, l'association s'était investie en faveur d'un environnement naturel avec comme référence la nature préservée de toute intervention, tandis qu'avec les jardins familiaux, l'intention est de renouer avec la vocation agricole traditionnelle de l'ouest de Milan et de la région. Il s'agit en l'occurrence de fournir un service spécifique nécessitant un certain degré de planification et de gestion¹³. Le CFU est également chargé de la gestion des contrats avec les locataires des jardins.

¹³ La proposition d'*Italia Nostra* de créer des jardins familiaux se heurte à beaucoup d'oppositions de la part de l'administration, les *orti* existants, ouverts sans autorisation en particulier dans le centre ville, étant généralement considérés comme un symbole d'insalubrité.

En 1991, l'association via le CFU soumet également au service des Parcs et Jardins un projet intitulé « *Parco dei Sentieri Interrotti* », visant à relier le parc aux autres espaces verts de la ville et de la périphérie ouest de Milan grâce à un système de parcours pédestres, équestres et cyclables. Ce projet marque une autre étape dans l'institutionnalisation du projet, puisque l'aménagement du territoire ne concerne plus seulement le parc lui-même. LE CFU s'affirme comme acteur ancré au niveau local et comme facteur de connexion entre les espaces verts d'une partie de la zone métropolitaine. Du point de vue des activités liées au public, les relations avec les écoles, le bénévolat, les activités sportives pour les enfants se poursuivent et s'intensifient. De plus, la création d'un siège logistique est aussi l'occasion pour le CFU d'ouvrir un centre documentaire dédié à l'aménagement des espaces verts, mettant à la disposition du public les études et les données produites tout au long du projet.

En 1997, la mairie étend la convention au *Parco delle Cave*, le Parc des carrières ce qui fait passer la superficie totale aménagée et gérée par le CFU à 250 hectares. Cette extension s'accompagne d'un financement public plus important, qui couvre à présent 80 % des dépenses des deux parcs (*Boscoincittà* et *Parco delle Cave*).

Reconnaissance (1998 – 2002) : les gestionnaires du Parc urbain comme experts

Les dernières années voient le CFU se renforcer, la mairie de Milan reconnaissant de façon croissante son utilité publique tandis qu'il tend à être davantage perçu localement comme organisme expert en matière d'aménagement du territoire. L'autonomisation progressive du CFU par rapport à *Italia Nostra* s'accroît également. L'organisation écologiste reste en fait l'inspiratrice du projet et le signataire, d'un point de vue juridique, de la convention passée avec la mairie. Mais le CFU accumule des ressources en information et en compétences qui ne relèvent pas d'*Italia Nostra*.

La complexification de l'organisation interne et la diversification des savoirs faire du CFU soulignent ces évolutions. La structure de gestion du parc conquiert de nouveaux domaines d'activité et développe les compétences correspondantes : construction et aménagement du parc (espaces verts, équipements et installations), promotion du développement local (services aux usagers, communication), études et projets (bureau technique, aménagement forestier), services logistiques (nettoyage et entretien, gestion de réseau informatique).

La professionnalisation s'accroît du fait de l'introduction du salariat. Le CFU occupe alors 15 salariés à temps plein, en plus des experts et des collaborateurs ponctuels. Ceux-ci suivent des formations en aménagement des espaces verts et en éducation environnementale. Le personnel salarié à temps plein est extérieur désormais à *Italia Nostra*, hormis le Directeur du parc. Le recrutement s'opère sur la base des compétences professionnelles, parfois acquises au sein d'autres ONG.

Il est intéressant de constater que se développe à partir de la fin des années 90 une nouvelle rhétorique : il ne s'agit plus seulement d'aménager un parc urbain, mais un « système parc ». Par cette expression, le CFU indique son intention de rattacher son travail au projet de ceinture verte urbaine à l'étude à la mairie de Milan depuis les années 70. L'idée est de se faire le promoteur de ce projet au travers de la production d'études – consacrées au territoire géré par le CFU - et la mise à disposition d'outils d'aide à la décision. Concrètement, ceci se traduit par la production de cartes, des études de zones et des recherches sur différents aspects ayant trait aux deux parcs (*Boscoincittà* et *Parco delle Cave*) ainsi qu'à leurs zones limitrophes (mobilité, météorologie, géopédologie, étude de la faune, pollution acoustique, étude de la topographie).

Cette progression est entérinée dans la dernière convention passée entre la Mairie et *Italia Nostra*, qui étend une nouvelle fois les compétences du CFU pour lui donner un rôle d'expert

dans la définition de la ceinture urbaine de Milan. Le parc urbain de l'origine est devenu le principal espace vert de la commune et une des pièces principales de sa politique environnementale. L'expérience pilote est devenue une politique publique :

« La liaison de ces lots [Parc de Trenno, Parco delle Cave et Boscoincittà] et l'inclusion d'espaces publics à vocation agricole ou de terrains particuliers pourront compléter les espaces verts existants pour créer une ceinture verte urbaine comme envisagée dans le Plan général de la Ville et par les objectifs de l'administration municipale (...). Le CFU contribuera à la définition des interventions appropriées afin d'intégrer les aires agricoles aux espaces verts publics (...) et rechercher les fonctions et les services à offrir dans cette partie de territoire dans le souci d'améliorer son usage public » (Convention, 2002).

Synthèse des résultats

La mise en parallèle des deux cas permet de conforter empiriquement deux affirmations relatives à l'évolution des politiques et au rôle des interactions entre sphères publique et sociale.

D'une part, la formation de coalitions entre intervenants publics et non publics joue un rôle central dans le changement des politiques environnementales. Dans les deux cas étudiés, l'écologisation ne naît pas de la création de structures *ab nihilo*, mais de l'extension et du renforcement de liens, qui prennent la forme de réseaux stables entre la puissance publique et des acteurs sociaux. Ce processus conduit à la définition de nouvelles politiques et la construction de nouvelles institutions : un parc municipal est créé, s'étend jusqu'à 250 hectares, gérés par une équipe de professionnels financés à 80% par la Commune ; une structure de gestion de rivière est fondée, financée par des fonds publics, conduisant des programmes d'action territorialisés. De tels acteurs émergents dans le jeu local résultent bien de *l'interaction* entre pouvoirs publics et mouvement social : le CFU est un organisme à la fois lié et distinct des deux acteurs engagés dans la cause du parc urbain, la mairie de Milan et *Italia Nostra*. Les compétences, le savoir-faire développés dans le CFU ne sont pas présents à l'origine au sein de l'association ni après ; ils sont accumulés du fait de la croissance et de la professionnalisation de cette structure, ainsi que par la mise en pratique quotidienne des savoirs sur le territoire en question. On peut en dire autant dans le cas d'EPIDOR : la création institutionnelle résulte d'une hybridation entre un réseau d'acteurs sociaux, scientifiques et militants et une coalition d'acteurs publics (les six Conseils généraux). De façon convergente avec Hayes (2002), les cas montrent qu'on ne peut comprendre le changement public en opposant autorités publiques (État ou autres) et mouvement sociaux ; malgré les différences de contexte national et de thématiques dans les deux cas, celui-ci s'explique par la formation et l'institutionnalisation de coalitions entre les deux types d'intervenants, liés par la défense d'une cause commune.

La nature des liens noués, leur origine et leur intensité changent selon les cas, mais aussi selon les époques : liens forts entre autorité publique et relais associatifs dans les deux études ; liens plus faibles mais décisifs avec le public plus large, mobilisé par les relais associatifs pour légitimer la nouvelle action publique en émergence (via des actions de communication, de pédagogie, de participation, etc.). Plus spécifiquement, on a vu que dans le cas italien la création d'une politique d'espace vert passe majoritairement par des canaux informels et par les relations directes entre dirigeants officiels et responsables associatifs locaux. Ce type de fonctionnement persiste par la suite : la reconnaissance et la légitimation du CFU comme acteur expert bénéficie du support que trouvent ses sympathisants auprès des institutions communales, en particulier par le biais des réseaux de sociabilité des membres de la Section milanaise d'*Italia nostra*. Dans le cas français, la trame initiale du réseau est fournie par le réseau de relations que tisse l'agent du CSP envoyé en Dordogne. Du fait de son statut officiel,

celui-ci peut approcher et intéresser des notables et des responsables politiques locaux, réactivant la tradition française d'articulation entre pouvoir d'État à base technique et réglementaire, et pouvoir périphérique, fondé sur la représentation politique. Mais il mobilise tout autant son identité d'ingénieur, en s'appuyant sur les réseaux inter-administratifs (ingénieurs d'autres services de l'État) et scientifiques.

D'autre part, dans les deux cas, la formation de coalition repose de façon privilégiée sur le partage de savoirs, d'information et de connaissances spécialisées. Ceux-ci constituent une ressource cruciale pour l'acteur public (Mairie, État déconcentré, Conseil général) qui en est dépourvu face à des enjeux naissants qu'il souhaite promouvoir. En échange d'autres ressources (soutien en termes financiers, de légitimation, de reconnaissance juridique) les acteurs non publics produisent l'information qui permet la consolidation des causes publiques (la gestion scientifiquement fondée de la rivière, contre son exploitation 'injustifiée' ; l'ingénierie d'espaces verts en ville, contre la bétonisation incontrôlée). La définition précise et localisées des causes environnementales suppose une activité de production de connaissance sur les objets concrets de l'action. Cette activité de construction de causes concrètes, de problèmes publics locaux, ne peut pas s'appuyer sur des savoirs généraux mais sur leur application *in situ* par des intervenants défendant une vision alternative des enjeux sociaux et politiques. On note dans les deux cas une accumulation initiale de connaissances, la construction de problèmes par agrégation d'information spécialisées, la production et la publication de discours de problématisation fondés sur ces connaissances.

Le CFU constitue une forme d'institutionnalisation pratique des savoirs, inscrite dans les personnes (groupement de compétences détenues par le directeur et ses agents) et dans des choses (centre de documentation accumulant des données sur l'objet d'action publique, ouvrages). L'expertise concernée n'existant pas avant l'émergence de la cause, et a fortiori de l'action publique, sa production doit être organisée par la formalisation et la division des compétences dans le CFU, par la réalisation de documents qui la rendent visible et accessible. Cette dimension est plus nettement visible encore dans le cas de la Dordogne, puisqu'il s'agit dès l'origine d'une entreprise de production de savoir. Cette tendance s'accroît dans la durée, avec la mise en place d'un dispositif d'objectivation de la rivière, de son état et de ses besoins (systèmes de mesure, observatoire centralisant et diffusant les données).

Ces remarques conduisent à souligner la similarité des conditions qui gouvernent le changement dans les deux cas. On peut en dénombrer trois principales : l'existence d'une expertise nouvelle, sous la forme d'un savoir général, porté par des acteurs non publics et appliqué à un territoire (hydrobiologie en Dordogne, ingénierie des espaces naturels à Milan) ; la formation d'alliances reliant sphère publique et non publique, sur la base des réseaux issus de la sociabilité informelle (Italie) ou de la communauté technico-scientifique (France) ; enfin, l'absence de forte résistance politique et administrative au développement de ces coalitions, du fait de secteurs relativement ouverts, qui correspondent au noyau central des politiques d'environnement émergentes à cette époque (l'eau, la nature).

Il reste que la mise en lumière de ces conditions, en particulier la dernière, doit inciter à nuancer le tableau que l'on a tracé, qui mobilise des processus de changement réussis, permettant de montrer clairement la formation et le fort développement de réseaux environnementaux. Il faudrait s'interroger sur le caractère interstitiel des objets créés, qui prennent place dans un ensemble de politiques et de rapport de force préexistants : la gestion des niveaux d'eau en Dordogne reste en grande partie sous le contrôle d'EDF, la mise en place du parc urbain s'opère en parallèle avec l'urbanisation de Milan. La généralisation des conclusions présentes nécessiterait donc une comparaison plus systématique de la dynamique des réseaux en fonction des secteurs, des thématiques et des configurations d'acteurs.

Bibliographie

- Anquetin, Virginie, «Produire une politique municipale de l'environnement : la régulation des interactions des acteurs locaux par 'l'expertise' » in Hamman, Philippe, Jean-Matthieu Méon, et Benoît Verrier. *Discours savants, discours militants : mélange des genres*. Paris : l'Harmattan, 2002, pages 129-151
- Barraqué, Bernard et Jacques Theys (1998) Les politiques d'environnement. Evaluation de la première génération. Paris: La Découverte Collection Recherches.
- Barraqué Bernard, Le Bourhis Jean Pierre, Maurel Pierre, Raymond Richard (2004), « Public participation experiences in the Dordogne River Basin. A French case-study », Projet Harmonicop, Commission Européenne.
- Barthe, Yannick. *Le pouvoir d'indécision : la mise en politique des déchets nucléaires*. Paris: Economica, 2006.
- Beck, Ulrich, *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*. [Paris]: Flammarion, 2004.
- Bess, Michael (2003) *The Light-Green Society: Ecology and Technological Modernity in France, 1960-2000*: University of Chicago Press.
- Bucchi M. (2002) *Scienza e società. Introduzione alla sociologia della scienza*. Il Mulino, Bologna
- Callon, Michel (1986) *Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de St-Brieuc*, *L'Année Sociologique*, 36, 169-207.
- Callon, Michel, Pierre Lascoumes, et Yannick Barthe. *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*. Paris: Éd. du Seuil, 2001.
- Centemeri L. (2006) *Ritorno a Seveso. Il danno ambientale, il suo riconoscimento, la sua riparazione*. Bruno Mondadori, Milano
- Clivaz, Christophe. (2001), *Influence des réseaux d'action publique sur le changement politique : l'exemple de l'écologisation des politiques suisses et valaisannes du tourisme, des transports et de l'agriculture*, *Revue suisse de science politique*, 7(1), pages 19-50
- Cole, Alistair and Peter John (1995) *Local policy networks in France and Britain : policy co-ordination in fragmented political subsystem*, *West European Politics*, 18, 4, 89-109.
- Della Porta D., Diani M. (2004) *Movimenti senza protesta? L'ambientalismo in Italia*. Il Mulino, Bologna
- Della Seta R., (2000) *La difesa dell'ambiente in Italia. Storia e cultura del movimento ecologista*, Franco Angeli, Milano.
- Diani M. (1995) *Green networks. A structural analysis of the Italian Environmental Movement*. Edinburgh University Press, Edinburgh
- Diani Marco. (1988) *Isole nell'arcipelago. Il movimento ecologista in Italia*. Il Mulino, Bologna
- Dudley, Geoffrey et Jeremy Richardson (1996) *Arena as agents of policy change : new institutionalism and the public inquiry process in UK Trunk Roads Policy*. In: Dept. of Government, University of Essex.
- Fabbrini S., Freddi G. (dir) *Condannata al successo? L'Italia nell'Europa integrata*. Il Mulino, Bologna
- Faure, Armelle (2002). *Une expérience de concertation sur l'impact des éclusées en Vallée de la Dordogne*, dans Billé, R., Mermet, L., (dir.), *Concertation, Décision et Environnement: Regards croisés* Volume 1. La Documentation Française.
- Fillieule, Olivier (2001) " *Environmental Mobilization at the local Level in France. The Luron Valley Case, 1984-1996* ", papier présenté à l'ECPR joint sessions de Grenoble, avril.
- Fourniau, Jean-Michel (2003) *Aide à la décision, démocratisation de la vie publique ou nouvelle scène d'action collective ? Les regards de la recherche sur le débat public*. In Raphaël Billé and Laurent Mermet (dir.), *Concertation, décision, environnement*. Paris: La documentation française.
- Freddi G. (2001) *La politica dell'ambiente tra innovazione e continuità* in Di Palma G.,

- Hajer, Maarten A . (1993) Discourse coalitions and the institutionalization of practice : the case of acid rain in Britain. In Frank Fisher and John Forester (eds.), *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham-London: Duke University Press.
- Hayes, Graeme. *Environmental protest and the state in France* . Basingstoke (Hampshire) ; New York: Palgrave Macmillan, 2002.
- Hill, Michael J. (2005), *The public policy process*: Pearson Longman.
- Hinchliffe et al. (2005) Urban Wild Things: a cosmological experiment, *Society & Space* 23
- Jacob Steve et Genard J.-L. (2004) *Expertise et action publique*. Edition de l'ULB. Bruxelles
- John, Peter (2003) Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations: using evolutionary theory to explain policy change?, *The Policy Studies Journal*, 31, 481-498.
- Larrue, Corrinne (2000) *Analyser les politiques publiques d'environnement*, Paris : L'Harmattan.
- Lascoumes (1994) *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*. Paris: La Découverte.
- Lascoumes, Pierre and Jean-Pierre Le Bourhis (1998) Le bien commun comme construit territorial : identités d'action et procédures, *Politix*, 42, 37-66.
- Lascoumes, Pierre et Evelyne Joly-Sibuet (1988) *Conflits d'environnement et intérêts protégés par les associations de défense*. Paris: Ministère de l'Environnement.
- Law John (1994), *Organizing Modernity*, Blackwell, Oxford.
- Neveu, Érik (2005), *Sociologie des mouvements sociaux* . Paris: La Découverte, 2005.
- Ollitrault Sylvie (2001), « Les écologistes français, des experts en action », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 51, n° 1-2, février-avril, p 105-130
- Pellizzoni L., Osti G. (2004) *Manuale di sociologia dell'ambiente*. Il Mulino, Bologna
- Poggi Alberto (1996) *Ambientalismo*. Editrice Bibliografica, Milano
- Pustelnik, Guy (1987), *Étude écologique préalable à l'aménagement piscicole de la rivière Dordogne* , Th. 3e cycle : Géogr. : Bordeaux 3
- Spanou, Calliope (1991) *Fonctionnaires et militants : étude des rapports entre l'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, Paris : l'Harmattan.
- Thatcher, Marc (1995) Les réseaux de politique publique : bilan d'un sceptique. In Patrick Le Galès and Mark Thatcher (eds.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy network*. Paris: L'Harmattan.
- Toeschi Luisia (1984) (ed) *Un Boscoincittà*, Franco Angeli, Milano