HAL
open science

La gestion démocratique des politiques de développement durable : une analyse comparative à l'échelle internationale dans le cas de la gestion des déchets

Arnaud Bilek, David Carassus, Damien Gardey

To cite this version:

Arnaud Bilek, David Carassus, Damien Gardey. La gestion démocratique des politiques de développement durable : une analyse comparative à l'échelle internationale dans le cas de la gestion des déchets. 3ème Dialogue Euroméditerranéen de Management Public, "Développement Durable et Action Publique"„ 2010, Tunis, Tunisie. hal-01881843

HAL Id: hal-01881843

https://univ-pau.hal.science/hal-01881843

Submitted on 23 Dec 2020

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.

La gestion démocratique des politiques de développement durable : une analyse comparative à l'échelle internationale dans le cas de la gestion des déchets

Arnaud Bilek
Docteur en sciences économiques, CATT, UPPA

David Carassus
Maitre de conférences en Sciences de Gestion, CREG, UPPA

Damien Gardey
Doctorant en Sciences de Gestion, CREG, UPPA

Résumé : Dans un contexte de raréfaction des ressources budgétaires, d'exigence accrue des citoyens sur la qualité d'offre de services publics, et d'une prise de conscience des questions environnementales, l'objectif de cette communication est de proposer une analyse compréhensive de l'intérêt potentiel de la gestion démocratique des déchets. Outre l'analyse d'expériences internationales en matière de gestion démocratique des biens collectifs, notre étude s'appuiera principalement sur le modèle Québécois de gouvernance et de performance publique lié au secteur des déchets. A l'analyse de ces expériences et des théories attachées, il apparaît qu'une implication large des différentes parties prenantes à la gestion des déchets peut être un levier d'apprentissages organisationnels, gage de performance environnementale. Néanmoins, au delà des ces impacts potentiels, il reste à montrer que la gestion démocratique des biens collectifs, et notamment des déchets, a une influence réelle sur le processus décisionnel public local.

Mots-clés : gestion démocratique, apprentissages organisationnels, gouvernance publique, performance publique, gestion intégrée de l'environnement

La question de recherche sous-tendant cette communication consiste à comprendre au travers de l'expérience de certaines collectivités à l'échelle internationale, comment les mécanismes de consultation publique peuvent permettre aux décideurs locaux de connaître les besoins, perceptions et opinions des citoyens sur un projet afin de les aider à prendre leurs décisions dans un processus de démocratisation de leurs pratiques.

Cette analyse aura pour objet la gestion collective des déchets, revêtant une importance accrue face à une urgence écologique obligeant les collectivités locales à impliquer tant l'administration que la société civile. Cette prise de conscience collective se traduit progressivement dans les sociétés occidentales non seulement par des évolutions législatives responsabilisant les acteurs privés et publics dans la gestion des déchets, mais également par des démarches volontaires du secteur public local dans la mise en oeuvre d'outils de pilotage et de gestion démocratique.

Si la première de ces deux évolutions relève de dispositions nationales, telles le Grenelle de l'environnement en France, concluant à l'augmentation de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), cette communication se focalisera sur la deuxième de ces évolutions, à savoir les stratégies suivies par les collectivités locales pour faire face aux contraintes de la gestion locale des déchets. Dans ce domaine, le Québec possède une longue histoire à travers toutes les expériences de participation publique aux décisions qui y furent mises en œuvre. En effet, depuis les années 1970, plusieurs procédures ont été mises en place et données lieu à des recherches évaluatives et critiques.

Nous tenterons ainsi au travers d'études de cas, introductives et exploratoires en l'état, de soutenir la thèse de Priscilla Gareau (2008), selon laquelle l'implication au Québec des écologistes et des citoyens dans la gestion des déchets peut être un levier d'apprentissages organisationnels gage de performance environnementale.

Dans ce sens, dans une approche théorique, cette communication se fondera sur la dimension démocratique de la gestion des déchets. Ainsi, seront définis les enjeux de la gestion collective des déchets, et mobilisés les champs conceptuels de l'évaluation des politiques publiques, de la participation citoyenne, et de l'apprentissage organisationnel en tant que vecteur de performance environnementale (ARGYRIS et SCHON, 1978). La position défendue par cette analyse est en effet que la gestion démocratique au travers de dispositifs de consultation citoyenne, peut permettre de soutenir les prises de décision dans l'adaptation des moyens aux politiques de gestion des déchets, voire de réorienter ces politiques elles-mêmes.

Dans une approche empirique, cette communication se basera sur des études documentaires et/ou cliniques menées principalement au Québec, mais également en France, en Belgique, au Canada, au Royaume-Uni, en Irlande et au Brésil, en matière de gestion démocratique des déchets.

Au total, après avoir défini et analysé les caractéristiques de la gestion démocratique des déchets sur la base d'expériences à l'échelle internationale (partie 1), cette communication tentera de spécifier les apprentissages et impacts potentiels de la gestion démocratique des déchets en tant que levier de performance et de protection environnementale (partie 2).

1) Les caractéristiques de la gestion démocratique dans le secteur des déchets : une analyse à l'échelle internationale

L'adoption de dispositifs participatifs de la gestion des biens collectifs au cœur du processus de la décision publique est l'un des changements déterminants de l'administration publique des vingt dernières années. Avant d'analyser l'opportunité de ces nouveaux modes gouvernance, il convient en premier lieu de s'interroger sur les enjeux et dispositifs réels de la gestion démocratique des biens collectifs (§1). Dans le contexte actuel de prise de conscience aux questions environnementales et des ses impacts économiques, sanitaires et sociaux, la question des enjeux et des dispositifs de la gestion démocratique d'un type de bien collectif, celui des déchets, semble aussi prédominante (§2).

a. Enjeux et dispositifs universels de la gestion démocratique des biens collectifs

Selon, Pierre Rosanvallon (1992), « *les citoyens acceptent de moins en moins de se contenter de voter ou de donner leur blanc-seing à ceux qui les représentent. Ils veulent voir leurs opinions et leurs intérêts plus concrètement et plus continûment pris en compte* ». Dans le même sens, selon Fergus O'Ferrall (2000), la participation des citoyens est essentielle dans une démocratie vivante. Il s'agit de les associer étroitement à la vie publique, de développer une « *citoyenneté active* ». Les citoyens ne sont pas seulement des cibles de l'intervention publique, ils sont aussi coresponsables de sa définition et de sa mise en œuvre. Dans ce cadre, tout agent public devrait se demander si son action, ses décisions, sont directement utiles pour le citoyen, l'usager, le bénéficiaire. Cette question simple pourrait constituer l'un des leviers les plus puissants des réformes de la gestion démocratique des collectivités locales à l'échelle internationale. Nous proposons dans cette section un bref aperçu international de dispositifs de participation citoyenne à la gestion des biens collectifs.

En France, la notion de « démocratie locale » apparaît pour la première fois dans la loi d'orientation du 6 février 1992 pour l'administration territoriale de la République. Mais son acception est restreinte : elle désigne le droit de la population à l'information et à la consultation. La loi tend à améliorer l'information et la participation des habitants par la mise à disposition des documents budgétaires, la publication des délibérations autorisant des interventions économiques, la création et l'encadrement de procédures de consultation directe. Elle tend aussi à renforcer le droit des élus au sein des assemblées locales. Elle institue également les commissions consultatives des services publics locaux qui ont pour fonction de permettre l'expression des usagers des services publics. Selon, David Huron et Jacques Spindler, l'obligation pour les collectivités locales de rendre compte systématiquement du budget et des actions de la commune, constitue un premier pas vers une démocratie participative (Aubelle, 1999). Ce principe législatif répond à l'obligation de reddition des comptes (Carassus, 2003), traduisant une logique d'*accountability* (ne se réduisant pas la seule dimension budgétaire). L'*accountability* permet ainsi de développer la motivation des responsables territoriaux de la collectivité à agir dans l'intérêt des citoyens.

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité vise ensuite à permettre une meilleure association des citoyens aux décisions locales, en renforçant la démocratie participative et les droits de l'opposition au sein des assemblées délibérantes. Elle améliore également les conditions d'accès aux mandats locaux et les conditions d'exercice de ces mandats en apportant une réponse au problème du statut de l'élu. La loi rend notamment obligatoire la création de conseils de quartiers dans toutes les communes de plus de 20 000 habitants. Associant des habitants du quartier et des membres de la municipalité, ils peuvent

être présidés par une nouvelle catégorie d'adjoints aux maires, les adjoints de quartier. Les conseils de quartier ont un rôle consultatif, mais également un pouvoir de proposition pour la réalisation d'équipements de proximité dans les quartiers concernés. A titre d'exemple les conseils de quartier de la ville de Strasbourg ont été créés pour mieux accueillir les avis et les propositions. Divers moyens permettent de s'informer puis de s'exprimer : réunions publiques, forums, expositions, visites de terrain, etc. Les différentes instances consultatives de la ville de Strasbourg donnent la parole aux habitants d'un quartier, aux jeunes, aux résidents étrangers, etc. Ces lieux de dialogue semblent ainsi permettre une meilleure transparence et information sur les projets de la ville. En particulier, les conseils de quartier fonctionnent de manière complètement indépendante et sans présence d'élus. Les membres des conseils de quartier ont pour mission de donner un avis sur tous les projets d'aménagement et d'amélioration engagés dans le quartier. La ville de Strasbourg a découpé son territoire en 10 quartiers. Chaque conseil de quartier, dont les membres, tous volontaires, ont été tirés au sort, se réunit une fois par mois en séance plénière. A chaque réunion, le conseil de quartier aborde les projets que la ville présente en concertation mais aussi les sujets qu'il a librement choisis. La contribution du conseil de quartier se traduit sous forme de propositions et d'avis consultatifs. Les conseils de quartier participent ainsi à une nouvelle gouvernance des projets impliquant une évolution des pratiques et des postures de chaque acteur. Les avis consultatifs émis par les conseils de quartier sont annexés aux délibérations et présentés au conseil municipal. Ainsi, c'est en toute connaissance de cause que le conseil municipal prendra la décision d'adopter ou de modifier tel ou tel projet. Afin de s'informer su les projets, le conseil de quartier peut demander l'audition d'experts, d'élus, d'agents de la collectivité ou de toute autre personne susceptible de lui apporter les informations nécessaires pour se forger une opinion.

Aussi, la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation de la république mentionne, dans son article 6, les processus d'action possible dans le cadre d'une démocratie représentative. La démocratie participative permet aux responsables politiques de s'assurer que l'agenda politique a été constitué en bonne connaissance des préoccupations, voire des revendications de la population. Cette loi est porteuse de plusieurs innovations :

- un référendum local décisionnel (nouvel article 72-1 de la Constitution), alors que jusqu'à présent, seul un référendum consultatif, au niveau communal, était autorisé. Cependant, seuls les élus, et non les citoyens, peuvent être à l'initiative du nouveau référendum décisionnel. La loi organique du 1er août 2003 relative au référendum local précise les modalités de sa mise en œuvre ;

- un droit de pétition des citoyens. Ainsi les citoyens peuvent désormais demander (mais non obtenir avec certitude, comme le prévoyait le projet initialement) l'inscription à l'ordre du jour d'une assemblée locale d'une question relevant de sa compétence

- la possibilité d'organiser, lorsque la loi l'y autorise, des consultations locales : en cas de création et en cas de modification de l'organisation d'une collectivité territoriale à statut particulier, en cas de modification des limites des collectivités territoriales (à l'occasion, par exemple, d'un projet de fusion entre deux régions). Ces consultations ont valeur de simples avis ;

- une consultation obligatoire des électeurs concernés, en cas de changement de régime juridique de tout ou partie des collectivités situées outre-mer (art. 72-4).

Au total, les modalités réglementaires de participation citoyenne en France se traduisent par des dispositifs de simple information, de consultation (mise en place en aval du processus à un moment où les principales options sont déjà prises), de concertation (s'effectue en amont de la décision), et de codécision en impliquant un rôle actif des citoyens et une responsabilité partagée avec les autorités locales.

Outre-Atlantique, selon Gaëlle Baronet et Eric Monnier (2003), après le passage progressif des évaluations managériales, faites pour et par la seule administration, aux approches qui associent des tiers hors de l'administration, nous assistons au développement d'une nouvelle génération d'évaluations encore plus ambitieuse en terme d'implication de la société civile : les évaluations « émancipatrices »

Tableau 1 : Les différentes générations d'évaluation

Génération	**Type d'évaluation**	**Qui décide du contenu de l'évaluation ?**	**Qui pilote les travaux d'évaluation ?**	**Qui produit le jugement final ?**
1ère à 3ème	Managériale	Administration responsable de la gestion		L'équipe d'évaluation
4ème (a)	Coproduite	Autorités publiques (élus ou directeurs)	Gestionnaires + opérateurs	L'équipe d'évaluation
4ème (b)	Pluraliste	Autorités publiques (élus ou directeurs)	Autorités publiques + société civile + (opérateurs)	
5ème	Emancipation	Société civile		

Source : Gaëlle Baronet et Eric Monnier (2003)

Les deux dernières générations de l'évaluation, coproduites par des tiers, peuvent donc être qualifiées de participatives. Ce type d'évaluations préconise de réunir un petit nombre d'acteurs clés du programme pour réaliser la quasi-totalité des composantes de l'évaluation en interaction avec l'équipe de chercheurs. Il considère que pour maximiser l'utilisation de l'évaluation, il est nécessaire d'y associer dès l'amont les acteurs ayant le pouvoir d'agir sur le programme sur la base des résultats de l'étude, et de les impliquer dans toutes les phases du processus. Afin que ces acteurs puissent prendre part aux éléments techniques de l'évaluation (définition d'indicateurs, d'outils et de méthodes de collecte, puis collecte des données), les évaluateurs doivent s'attacher tout au long du processus à former les participants aux spécificités d'une évaluation, et aux méthodologies employables pour la réaliser. L'évaluateur conserve un rôle d'expert technique dans l'évaluation, et reste le garant de la qualité des outils et des résultats produits. En France, c'est une pratique parfois appelée « auto-évaluation » que l'on peut retrouver dans des établissements qui financent le secteur associatif (social, santé). Cette approche est également revendiquée si ce n'est appliqué par les organismes internationaux ou les agences de coopération (sous le terme d'évaluation « participative » ou « multilatérale »).

Pour la première de ces deux dernières évaluations, l'appellation de pluraliste rassemble des approches qui associent de nombreux acteurs et représentants de groupes d'intérêt dans les processus d'évaluation pour tenir compte de la pluralité de systèmes de valeurs qui coexistent au sein de la société. Les autorités publiques responsables de la politique (élus ou directeur) choisissent les personnes qui recevront un mandat précis (1 à 2 pages). Une grande diversité d'acteurs du programme évalué est par conséquent impliquée, au démarrage du processus, dans la définition du champ de l'évaluation et des critères sur lesquels s'appuiera le jugement de valeur. L'évaluateur est ensuite chargé de la constitution des outils de collecte des données, de leur collecte et de leur mise en forme. L'instance d'évaluation intervient à nouveau en fin de processus pour valider les analyses de l'évaluateur et fournir des éléments d'explication et d'interprétation complémentaire. Enfin, il lui revient parfois, et c'est souhaitable, de formuler elle-même les recommandations qui seront transmises aux autorités publiques.

Pour la seconde de ces deux dernières évaluations, dont la mise en pratique est encore très récente, l'évaluation émancipatrice combine les caractéristiques des deux approches de la génération précédente : elle implique une grande diversité de groupes concernés par un programme public dans toutes les phases de son évaluation. Mais cette nouvelle génération va plus loin que la co-production et le pluralisme par sa volonté explicite de donner du pouvoir aux participants grâce au processus d'évaluation. A partir du constat que l'information et la connaissance sont un pouvoir trop souvent réservé aux décideurs et aux principaux acteurs d'un programme, elle considère indispensable de transférer ce pouvoir notamment aux groupes les plus démunis. Cette approche, employée pour l'évaluation de programmes sociaux, éducatifs ou de renouvellement urbain aux Etats-Unis et au Canada ou de projets d'ONG dans les pays en voie de développement, vise, certes, à améliorer une politique publique, mais aussi à aider les groupes sociaux concernés à créer leur propre savoir, leur propre compréhension de leur situation et des moyens nécessaires pour la modifier.

En particulier, au sein de la ville de Québec, outre les consultations publiques, les conseils de quartiers, et les commissions consultatives, a été créé un observatoire sur la démocratie municipale ayant pour mission :

- de s'assurer que les moyens prévus dans la politique de consultation publique permettent à la ville d'atteindre ses objectifs en matière de démocratie participative;

- de donner son opinion sur l'évolution de la participation citoyenne aux activités de consultation;

- de mettre en valeur ces pratiques de participation tant auprès de la population de Québec qu'à l'extérieur;

- d'acquérir des connaissances sur d'autres pratiques démocratiques.

De manière plus générale, le Canada, procède tous les 2 ans, depuis 1998, via le dispositif "Citoyens d'abord", à de grandes enquêtes nationales. L'étude "Citoyens d'abord" (*Citizen First*) concrétise la démarche résolument "orientée client" de l'administration canadienne. Elle s'attache à proposer une photographie précise de l'opinion des citoyens sur les différents services publics ainsi qu'à proposer des outils permettant d'améliorer ces indices de satisfaction.

Dans un autre cas, celui de la Belgique, tout semble avoir commencé en 1993 par la "charte de l'utilisateur" qui fixe les droits et devoirs de l'usager dans ses relations avec l'administration. L'application de cette charte a reposé sur une volonté politique forte, une appropriation par les fonctionnaires et sur la mise en place d'un mécanisme d'évaluation. Les baromètres de la qualité ont donc été développés au sein de l'administration belge. Instruments pour interroger les usagers sur leur satisfaction et réalisés en interne par le bureau Conseil en Organisation et Gestion, ces outils ont connu leurs premières applications dans les ministères belges en 1998-99. Les baromètres ne se présentent pas seulement comme un outil de mesure, mais également comme un outil pédagogique qui permet grâce à un mode d'emploi de faciliter leur mise en oeuvre. Conçus pour des fonctionnaires, par des fonctionnaires, leur principale caractéristique réside dans leur orientation "clients", les citoyens, les usagers et les fonctionnaires eux-mêmes. Leur usage se veut facile, généralisable à toute l'administration fédérale, souple, adaptable, pertinente scientifiquement et équitable. Cet instrument de mesure reprend le parcours de l'usager dans ses relations avec l'administration, au cours de quatre étapes distinctes : l'approche (à quel service s'adresser), l'accueil, le service traitant et l'après vente (une fois la décision prise ou le service rendu, si l'usager éprouve des difficultés). Il évalue sa satisfaction au travers de quatre critères, à savoir la rapidité, la précision, l'efficacité et l'amabilité, pour six familles de prestations, en l'occurrence les prestations non financières, les allocations, les impositions, les informations de l'administration, les informations à l'administration et les contrôles.

Après avoir réalisé une analyse théorique et empirique des enjeux et dispositifs de la gestion démocratique des biens collectifs, soutenant l'intérêt au niveau international de l'implication citoyenne dans les processus de prise de décision, il semble pertinent de focaliser à présent notre étude sur la gestion des déchets, objet de cette communication.

b. Enjeux et dispositifs spécifiques de la gestion des déchets

Selon Priscilla Gareau (2008), c'est vers la fin des années 1960, sous la poussée des mouvements écologistes et de certaines instances internationales, que le public commence à prendre conscience de la raréfaction des ressources, de la dégradation de l'environnement et de leurs nombreux effets en cascades sur la santé humaine (Allemand, 1999; Dunlap et Mertig, 1992; Forget et Lebel, 2001; Guay, 1994; Vaillancourt, 1982; 1992). Prémices des courants de recherche en santé environnementale et en écotoxicologie qui établiront des liens entre la contamination de l'environnement et celle des êtres vivants qui y vivent, plusieurs recherches commencent à dévoiler les effets pernicieux de la pollution sur la santé faunique et humaine (Colborn et Clément, 1992, Crisp et al. 1997; Vandelac et Bacon, 1999). Dans ce cadre, la gestion des déchets ou rudologie concerne la collecte, le transport, le traitement (le traitement de rebut), la réutilisation ou l'élimination des déchets, habituellement ceux produits par l'activité humaine, afin de réduire leurs effets sur la santé humaine, l'environnement, l'esthétique ou l'agrément local. L'accent a été mis, ces dernières décennies, sur la réduction de l'effet des déchets sur la nature et l'environnement et sur leur valorisation.

Au Québec, cette époque correspond également aux revendications initiales pour la démocratisation participative de la gestion publique, à travers l'ouverture des structures politiques aux divers acteurs sociaux ainsi qu'aux citoyenNEs (Hamel, 2005). Ces revendications popularisées portent fruit, le gouvernement québécois adopte, en 1972, une loi sur la protection de l'environnement et créé, en 1978, un ministère de l'environnement ainsi qu'une procédure d'évaluation environnementale, incluant un mécanisme de consultation publique (Baril, 2006; Lamontagne, 2005; Lepage, 1997). Cette loi et ses dispositifs réglementaires serviront également de balises pour protéger la santé humaine de

la contamination environnementale, et renforcer ainsi ce domaine de recherche alors encore en émergence à l'époque et qui deviendra une spécialité : la santé environnementale. C'est dans ce contexte que le Québec s'est doté de la *Loi sur qualité de l'environnement* et d'autres outils institutionnels qui en émanent : *Politique de gestion intégrée des déchets solides,* règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles, règlement sur la qualité de l'atmosphère, règlement sur l'enfouissement des sols contaminés, règlement sur les déchets dangereux, audiences du BAPE (Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement), comités de suivi et de surveillance, etc. Parmi ces outils, un des plus importants est sans conteste la *Politique de gestion intégrée des déchets solides* de 1989. Divers événements ont influencé la mise en oeuvre et la révision de cette politique. Les mobilisations citoyennes se font si vives lors des projets d'agrandissement des lieux d'élimination des déchets, que le gouvernement décrète, à partir de 1992, que ces projets soient soumis à la procédure d'évaluation environnementale et de consultation publique du BAPE (Cotnoir, 1999b; Séguin, 1999). Suite à ces pressions, le gouvernement mandate le BAPE, en 1995, afin de tenir des audiences publiques génériques sur la gestion des matières résiduelles (Québec, 1997). Au cours de la même année, il décrète un moratoire pour interdire l'établissement de nouveaux lieux d'enfouissement sanitaire (Québec, 1999). Des comités de suivi et de surveillance sont mis en place un peu partout au Québec (Rocher, 2000 ; Gagnon et al., 2002). En 1998, le ministère de l'environnement, intègre plusieurs recommandations du rapport du BAPE sur la gestion des matières résiduelles et diffuse une nouvelle version de la politique de gestion intégrée des déchets dorénavant intitulée *Plan d'action québécois sur la gestion des matières résiduelles* 1998-2008 (Québec, 1998a). En 2000, ce plan d'action devient formellement la nouvelle *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles* 1998-2008 suite à sa publication dans la Gazette officielle du Québec (Québec, 2000). Cette politique a pour objectifs de détourner des lieux d'élimination des déchets plus de 65% des matières résiduelles pouvant être mises en valeur annuellement et d'assurer la sécurité des activités d'élimination pour les personnes et l'environnement. Pour ce faire, elle propose cinq actions principales: a) la régionalisation et le plan de gestion des matières résiduelles; b) la participation des citoyens; c) le soutien aux entreprises d'économie sociale; d) l'utilisation optimale des matières résiduelles et e) le renforcement de la sécurité des activités d'élimination.

Le gouvernement du Québec a remanié ses politiques dans le secteur de la gestion des déchets, comme dans les autres champs du domaine public (Hamel, 2005; Lepage, 2005). Elles sont caractérisées par la décentralisation, une approche plus volontaire que coercitive et l'intégration des acteurs sociaux et de la société civile dans les structures décisionnelles. Cela implique une mobilisation des anciens et des nouveaux acteurs à tous les échelons - nationaux, régionaux et locaux. Il résulte de ces changements politiques une redistribution du partage des pouvoirs et une transformation de l'action publique et de la gouvernance dans le domaine de la gestion des déchets.

Ainsi, l'action publique en environnement serait dorénavant davantage centrée sur la négociation et la délibération entre les acteurs. Elle serait passée d'un type de négociation mono-acteur à un type de négociation multi-acteurs (Bibeault, 1997; Dorcey et McDaniels, 2001; Lascoumes et Le Bourhis, 1998a; Lepage, 2005; Simard, 2003). La gestion intégrée suppose une scène partagée par plusieurs acteurs également détenteurs de la légitimité à dire l'intérêt général, qui permettrait la mise en équivalence et la confrontation des différentes définitions. Les acteurs de l'action publique dans le domaine des déchets se multiplient - État, compagnies privées, dont plusieurs multinationales, municipalités, écologistes et citoyenNEs.

À l'enseigne de la nouvelle gouvernance environnementale, les politiques publiques fondées sur les principes de gestion intégrée incluent divers processus délibératifs dans lesquels les acteurs sociaux et les citoyenNEs peuvent participer. La démocratie représentative peut alors rencontrer des obstacles. Les élus des différents paliers politiques doivent compter dorénavant avec des acteurs sociaux et des citoyeNEs qui contestent leur manière de développer la société et d'aménager le territoire (Blanc, 2005; Rui, 2005; Simard, 2003).

Les «simples citoyenNEs» commencent à s'organiser. Selon Vaillancourt et al. (1999), l'émergence des comités de citoyens en matière de protection de l'environnement, à partir des années 1980, résulterait des orientations des groupes écologistes qui ont alors centré leurs interventions au niveau des pouvoirs publics pour tenter d'influencer la formulation des politiques environnementales ainsi que la réglementation. Ces comités de citoyens se forment car ils ont l'impression que leur milieu de vie est menacé, que leur droit à un environnement sain n'a pas été respecté, et qu'ils n'ont pas été consulté. Dziedzicki (2005) observe que cette menace perçue par les citoyenNEs résulte d'un bris des règles d'usage d'un territoire qui prévalaient jusqu'alors dans la gestion d'un territoire. Ainsi, un projet comportant des risques environnementaux et sanitaires est souvent perçu comme une menace, qui source de tension, contribuera à déclencher le conflit et finalement la mobilisation citoyenne (Cotnoir et al, 1999a).

Groupes sociaux, citoyens et pouvoirs locaux revendiquent donc leurs droits à prendre part davantage au processus décisionnel et militent pour une plus grande transparence de la gestion publique en matière d'environnement.

En France, dotées de compétences précises en matière de protection de l'environnement, les communes ou leurs structures intercommunales assurent une part importante des dépenses publiques liées à cette question. Outre la problématique de la salubrité publique, elles sont chargées de l'approvisionnement en eau potable, de l'assainissement des eaux usées, de la gestion des déchets ou encore de la lutte contre la pollution de l'air. Selon l'ex Institut français de l'environnement (IFEN), la part de la contribution des administrations publiques locales (communes, départements et régions) aux dépenses de protection de l'environnement n'a cessé d'augmenter depuis l'année 2000. Elle est passée de 22 % à 25 % en 2005 et concerne prioritairement les communes et leurs groupements (68 %). Les lois Grenelle 1 et 2 renforcent le rôle des collectivités en matière d'environnement en introduisant plusieurs avancées en matière de développement durable.

A titre d'exemple, six municipalités, à savoir Bricquebec, Le Creusot, Nevers, Suresnes, Territoire de Belfort et Boulogne Billancourt, ont développé des dispositifs permettant de sensibiliser les citoyens à la gestion des déchets. Le tableau ci-dessous est une synthèse des pratiques mises en œuvre par les collectivités territoriales concernées.

Tableau 2 : Synthèse des pratiques d'évaluation en matière de gestion des déchets de six collectivités locales françaises

ACTIVITE PERMETTANT DE REPONDRE AU THEME / OBJECTIF FIXE	OBJECTIF SPECIFIQUE	INDICATEUR DE PERFORMANCE
Distribution des sacs de collecte en porte à porte	Sensibilisation des usagers au tri Diminution du nombre de sacs de collecte	Nombre de foyers visités Nombre de sacs distribués
Points d'information dans deux villes centres	Rapprocher le service des usagers Sensibiliser au tri Informer les usagers	Nombre d'usagers reçus par point d'information Nature des réclamations
Centre d'appels « numéro vert »	Informer les usagers Prendre en compte leurs réclamations	Nombre d'appels Nature des appels
La propreté en matière de déjections canines	Sensibiliser à la responsabilité de chaque maître de chien / propreté des espaces publics	La mise à disposition de sachets de ramassage de déjection canine : quantité distribuée
La lutte contre les graffitis et affichages sauvages apposés sur le mobilier urbain	Informer de l'interdiction et de la limitation nécessaire	Le nombre de supports et de mobiliers urbains nettoyés
La sensibilisation au tri sélectif	Expliciter les gestes éco citoyens du tri et les erreurs récurrentes	La vérification avec les animateurs du tri de la conformité de chaque bac jaune en vue du recyclage des matières

L'implication du citoyen dans ces pratiques d'évaluation en matière de gestion des déchets parait se limiter à un niveau « d'information » sur les bonnes pratiques à adopter en matière de protection de l'environnement social (lutte contre les graffitis), écologique (gestes éco-citoyens), économique (promotion du recyclage) et sanitaire (propreté des espaces publics). Ainsi, même si à l'analyse de l'expérience de ces six collectivités françaises, les citoyens ne semblent pas impliqués directement dans le processus décisionnel, les dispositifs d'évaluation mis en œuvre paraissent néanmoins impacter directement la performance de la collectivité.

Au total, cette analyse internationale des dispositifs de gestion démocratique des biens collectifs, et plus particulièrement des déchets, révèle l'émergence d'une nouvelle gouvernance multi-acteur des politiques publiques au sein duquel le citoyen se distingue en tant que défenseur d'enjeux environnementaux. Néanmoins, il convient de s'interroger à présent sur l'opportunité réelle de cette implication citoyenne dans la gestion des déchets, dans sa légitimité à influencer les décisions d'une part, et au-delà dans sa capacité à impacter la performance de la collectivité, notamment dans ses dimensions sociales et écologiques (partie 2).

2) Les apprentissages et impacts potentiels de la gestion démocratique dans le secteur des déchets : une analyse à l'échelle internationale

L'introduction de dispositifs de démocratie participative à la décision publique, constatée à l'échelle internationale (cf. supra), constitue sans nul doute une avancée de la démocratie. Cependant, cette recomposition actuelle des modes de gouvernance des biens collectifs impacte-t-elle la performance publique locale ? Nous proposons dans cette partie de répondre à cette question.

a. La participation des citoyens dans la gestion des biens collectifs comme levier potentiel d'apprentissages et de performance locale

Pour répondre à cette question, nous réalisons une analyse théorique (section i) et empirique (section ii) de l'opportunité de la participation des citoyens dans gestion des biens collectifs en tant que levier d'apprentissage et de performance.

i. Une analyse théorique de leurs relations

La démocratie participative peut constituer un processus d'apprentissage organisationnel où sont redéfinies les identités des acteurs et où de nouvelles solutions sont explorées (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001). Les apprentissages organisationnels correspondent ainsi à des adaptations stratégiques de l'organisation à son environnement, par une modification de ses pratiques, de sa culture et de sa structure. Dans ce sens, De La Ville (1998) propose une mise en perspective théorique du concept d'apprentissage en considérant l'organisation selon des approches respectivement cognitive, et culturelle[1]. Ainsi, en générant de tels apprentissages, la démocratie participative améliore considérablement la qualité des décisions en rendant le processus plus efficace, productif, et cohérent avec les besoins environnementaux. Ce principe est construit sur les divers bénéfices qui sont dérivés de l'engagement du public et des acteurs dans les processus participatifs. Ils comprennent deux éléments principaux.Le premier de ces deux éléments concerne la création d'une base de connaissance, gage d'apprentissages cognitifs, pour une prise de décision éclairée et responsable. L'engagement de la société civile dans le processus décisionnel, tant dans la définition à priori des projets politiques, que dans leur évaluation à postériori, semble en effet permettre de générer des apprentissages cognitifs, gages d'adaptation de la stratégie collective aux besoins environnementaux. L'approche cognitive de l'apprentissage organisationnel prône une connaissance produite, diffusée, mémorisée, et utilisée comme gage d'adaptation stratégique à l'environnement. Dans ce sens, Koenig (1994), définit l'apprentissage organisationnel comme un « *phénomène collectif d'acquisition et d'élaboration de compétences, qui plus ou moins profondément, plus ou moins durablement, modifient la gestion des situations et les situations elles-mêmes* ». Il correspond ainsi à une opportunité informationnelle dans le processus décisionnel. En effet,

[1] Néanmoins, d'autres auteurs ont développés d'autres interprétations possibles d'une organisation apprenante : selon De La Ville (1998) adapté d'Argyris et Schon (1978), il existe en effet d'autres approches Evolutionnistes, Structuralistes, Systémique, Politique, Groupale, Anthropomorphique, et Visionnaire.

lorsqu'un écart est perçu entre les objectifs et les actions, des mécanismes d'apprentissage apparaissent. Deux niveaux d'apprentissage sont alors distingués (Senge, 1990 ; Argyris & Schön, 1978, 1996). Un premier niveau (adaptatif ou simple boucle) consisterait à produire des changements de comportements de nature adaptative mais ne conduisant pas à des changements de valeur importante, les objectifs restant inchangés. Un degré plus élevé d'apprentissage (génératif ou double boucle) est celui par lequel l'organisation révise ses critères et ses objectifs au travers desquels sont définies ses performances. Par le débat et le dialogue qu'ils suscitent, les dispositifs de démocratie participative semblent pouvoir être appréhendés comme des systèmes de contrôle interactifs (Simons, 1995) permettant l'émergence de nouvelles idées et stratégies. Ainsi, tant dans la définition que dans l'évaluation de l'action politique, la participation de la société civile peut générer des apprentissages cognitifs de nature adaptative et/ou générative.

Durant la phase de définition du projet, l'engagement du public et des acteurs dans le processus permet de générer l'information et de révéler des préférences sociétales, notamment celles des groupes plus directement concernés par un projet ou une politique en cours de développement. La création d'une base de connaissances qui reflète les préférences générales lors de la phase de conception du projet est donc vitale puisque l'efficacité de l'application dépendra au final de la façon dont les projets sont conçus et s'ils répondent aux besoins et préoccupations environnementales. La démocratie locale permet ainsi d'enrichir la « technocratie » en apportant de nouvelles idées et en révélant les préférences des agents de façon plus fiable et plus fine que le vote. Le décideur local peut dès lors mieux adapter rationnellement ses objectifs politiques et opérationnels aux besoins des contribuables/usagers/citoyens. Le processus de codécision fait intervenir les agents les plus aptes à apporter des idées neuves et des compétences, en tant que « forces vives ». Dans cette configuration, l'agent public conserve sa faculté de trancher en dernier ressort mais son rôle d'initiateur de projets cède la place à un rôle d'accompagnateur.

Durant la phase d'évaluation de l'action politique, l'intérêt d'une approche participative est en théorie triple. Tout d'abord, la participation des groupes concernés par un programme public à son processus d'évaluation permet une meilleure qualité du jugement de valeur qui sera porté sur ce programme, car l'évaluateur aura accès à davantage d'informations au travers de ses échanges avec les participants. Le jugement pourra alors être construit à partir d'une multiplicité d'opinions informées et de l'impact des réalisations sur l'environnement. Huron (1998) remarque dans ce sens que les résultats de l'action publique doivent être comparés, dans une perspective traditionnelle, aux objectifs et aux moyens, mais aussi et plus originalement, être mis en relation avec la dimension publique de la collectivité locale grâce à la mesure de la satisfaction de la population. Le second argument en faveur de la participation est qu'elle favorise l'apprentissage cognitif des acteurs sur le programme et sur l'évaluation et donc la mise en place de changements opérationnels dans les actions évaluées. Enfin, les évaluations émancipatrices ont pour effet additionnel la prise en main de leurs problèmes par les bénéficiaires eux-mêmes. Au total, l'évaluation des politiques publiques peut être considérée comme un support de décision stratégique et politique.

Le second de ces deux éléments concerne, lui, les apprentissages culturels pour l'Instauration d'une propriété collective des problèmes et solutions. Cette approche culturelle de l'apprentissage organisationnel traduit la génération d'une culture commune partageant un certain nombre de valeurs, de règles, et de comportements communs. Ainsi, les décisions seront plus aisément acceptées par la société si le public et/ou les acteurs ont été impliqués et ont apporté leur contribution au projet ou au processus politique. La participation aboutit à une prise de décision pragmatique et accroît l'efficacité dans l'acceptation des projets et la

conformité dans les choix politiques. La participation du public et l'implication des acteurs dans la conception des projets et politiques permet à ceux qui sont directement concernés par les problèmes de se mettre à la place du conducteur. Ceci instaure une propriété collective des problèmes et solutions, et les résultats deviennent alors plus légitimes et crédibles.

Si cet exposé théorique de la participation citoyenne dans la gestion des biens collectifs semble soutenir son opportunité dans le processus décisionnel en tant que vecteur de performance publique, il semble néanmoins important de confronter ces analyses au terrain au travers différents cas d'études.

ii. Une analyse empirique à l'échelle internationale

La mise en œuvre de pratiques de démocratie participative viserait à répondre au constat d'un déficit dans le régime démocratique représentatif, dans lequel la société civile accepte de déléguer son pouvoir aux élus et à leurs administrateurs (Sarrasin, 2005). La perte de confiance de la société civile envers les autorités politiques semble en effet avoir entraîné les gouvernements de la majorité des pays industrialisés à instaurer ces mécanismes de démocratie participative afin de rebâtir leur légitimité. Ceci se traduit concrètement par l'intégration de mécanismes de participation de la société civile dans les procédures décisionnelles menant à la prise en compte des besoins sociétaux dans la définition des politiques publiques. Les lieux de concertation, les audiences publiques et autres formes de participation institutionnalisée constituent des espaces délibératifs dans lesquels les citoyens sont conviés, par-delà le mandat représentatif donné aux élus.

A titre d'exemple, au sein de la ville de Strasbourg, les avis consultatifs émis par les conseils de quartier sont annexés aux délibérations et présentés au conseil municipal. Ainsi, c'est en toute connaissance de cause que le conseil municipal prendra la décision d'adopter ou de modifier tel ou tel projet. Dans le cadre d'une démarche d'amélioration de la performance publique, la participation des citoyens soutient ainsi une meilleure compréhension et adhésion des citoyens aux politiques publiques, ainsi qu'une meilleure information et un meilleur contrôle. La démocratie participative Strasbourgeoise participe ainsi au processus d'apprentissage cognitif gage de performance publique locale dans l'adaptation des politiques publiques aux besoins environnementaux.

Autre expérience, en Angleterre, 5000 citoyens adultes, d'âges, de sexe et de zones géographiques différents, ont formé le *People's panel* qui, de 1998 à 2002, a permis au Cabinet Office de mener des consultations et de prendre en compte, dans l'élaboration des politiques publiques, les avis recueillis. Mettre à disposition de tous les services publics une base de données réunissant avis et propositions des citoyens concernant toute une série de politiques ou d'initiatives publiques, mesurer l'évolution des idées sur une période, fournir un cadre d'analyse aux questions transversales de l'administration publique ou encore permettre des consultations qualitatives d'un groupe de personnes ont été les principaux objectifs du *People's panel*. Ce dispositif a été générateur d'apprentissages cognitifs gages d'amélioration de la performance publique à 2 niveaux. D'une part, le *People's panel* a promu la transparence en rendant public tous ses rapports ; d'autre part, en impactant la décision publique au Royaume-Uni, ce panel a contribué à l'amélioration de la qualité des services et a conduit à des réorientations en matière de stratégies de politiques publiques, en particulier la mise en place de chartes des passagers du métro et du train, ou les priorités de la direction de la santé en matière de prévention de l'usage de drogue.

Dans le même sens, en Irlande, la consultation s'effectue directement auprès des individus ou des citoyens, auprès d'autres organisations publiques, auprès d'entreprises "clientes" des Services, et auprès de représentants d'associations. Il ressort de ces consultations et de ces enquêtes non seulement qu'il est nécessaire d'avoir un dialogue ouvert avec les usagers des services publics, que la consultation débouche sur des mesures d'amélioration de la prestation de service (consultation orientée décision), mais aussi que la consultation doit permettre d'établir un véritable partenariat, voire une coproduction avec les usagers, même si l'administration doit garder le contrôle des décisions en matière de prestation de service.

Autre dispositif générateur d'apprentissages organisationnels, le budget participatif est un concept né au Brésil, à Porto Alegre**,** après les élections municipales de 1988 qui ont élu une coalition de gauche dominée par le Parti des Travailleurs (PT). Le budget participatif traduit le transfert d'une partie du pouvoir de décision à la population en lui permettant d'imposer ses directives en matière budgétaire[1]. En 1988, les besoins en infrastructures étaient considérables dans la capitale de l'État du Rio Grande do Sul au Brésil. Écoles, logements, routes, collecte des égouts, ramassage des ordures, transports en commun, éclairage public, etc. Une nombre important d'actions devait être engagé, alors que les possibilités de financements publics et d'investissements étaient dérisoires. Pour faire face à cette situation et tenter de répondre à ces besoins fondamentaux, mais aussi pour mieux prendre en compte l'émergence d'une coordination des quartiers enclavés, la municipalité locale, nouvellement élue, a créé un nouveau système d'élaboration du budget municipal basé sur la démocratie participative, permettant à une partie des citoyens de Porto Alegre de décider des recettes, des dépenses locales et des investissements publics à court et moyen termes. Depuis 1989, l'expérience s'est pérennisée grâce aux efforts consentis par la municipalité pour former les délégués des différentes instances et faciliter notamment la participation des femmes. Dès 1999, elle s'est élargie à l'ensemble de la région du Rio Grande do Sul. Cette expérience prouve que la démocratie participative peut être un levier d'efficacité des services publics tout en améliorant la qualité de vie des populations les plus démunies. Les points forts de cette expérience résident dans les apprentissages démocratiques induits : les citoyens de base apprennent à organiser des débats, à négocier avec la mairie sur des thèmes techniques, à utiliser leur « savoir local » pour imposer des solutions conformes aux intérêts des habitants ou au moins pour éviter que soient prises des décisions inadaptées. Cette expérience prouve que la prise de décision en concertation avec les citoyens pérennise le service et sa qualité via des apprentissages organisationnels de nature cognitive et culturelle.

Au total, les expériences empiriques présentées ici semblent soutenir l'analyse théorique selon laquelle la gestion démocratique peut influencer le processus décisionnel et ainsi impacter positivement la performance de la collectivité. Au regard de ce constat, il convient à présent de focaliser notre analyse sur l'opportunité de la participation des citoyens dans gestion des déchets (§b).

b. La gestion intégrée de l'environnement comme levier potentiel d'apprentissages cognitifs gages de performance environnementale : l'exemple du Québec

[1] En pratique les procédures diffèrent : de l'affectation d'enveloppes budgétaires limitées à des mécaniques plus complexes avec élection de représentants d'assemblées de base défendant leur choix à l'échelon supérieur et négociant avec les différents acteurs tout au long du cycle budgétaire.

Selon Priscilla Gareau (2008), l'émergence des approches de gestion intégrée de l'environnement au Québec survient dans un contexte sociopolitique relativement éclaté où se côtoient un fort mouvement néolibéral et un mouvement populaire qui prônent une société basée sur l'équité sociale et environnementale. Conséquence de ces changements socio-politiques, l'action publique en environnement serait dorénavant davantage centrée sur la négociation et la délibération entre les acteurs; elle serait passée d'un type de négociation mono-acteur à un type de négociation multi-acteurs (Bibeault, 1997; Dorcey et McDaniels, 2001; Lascoumes et Le Bourhis, 1998a; Lepage, 2005; Simard, 2003). La gestion intégrée suppose donc une scène partagée par plusieurs acteurs également détenteurs de la légitimité à dire l'intérêt général, permettant ainsi la mise en équivalence et la confrontation des définitions concurrentes. Cette procédure de caractère conflictuel rendrait cependant possible l'insertion de nouveaux acteurs, la prise en compte des intérêts divergents et une plus grande circulation de l'information (Lascoumes et Le Bourhis, 1998a). Cette réactivation permanente du « point de vue général », lorsqu'elle domine les divergences entre les acteurs, serait la clé du succès de ce processus. Au Québec, à la différence de la gestion sectorielle, la gestion intégrée vise à inclure et articuler entre eux plusieurs éléments (Gareau, 2000; Jourdain, 1994; Lang, 1986; Tomaity et al., 1994) :

- le maximum d'acteurs concernés;
- le savoir local lors du processus décisionnel;
- l'harmonisation des unités organisationnelles de l'appareil gouvernemental;
- le principe de subsidiarité;
- le principe de multidisciplinarité, d'interdisciplinarité et de flexibilité dans le processus décisionnel et le processus de recherche qui l'accompagne;
- l'organisation des politiques publiques et des recherches scientifiques qui se basent sur les échelles spatiales naturelles;
- la planification des actions à long terme.

Ainsi, au plan théorique, la création de tels espaces délibératifs, en invitant les citoyens à prendre part directement à la gestion environnementale, à exposer leur point de vue et à le confronter à d'autres, devrait augmenter la capacité réflexive des citoyenNEs et stimuler la vie démocratique (Rui, 2005). Ceci rejoint les théories de l'apprentissage organisationnel selon lesquelles ces espaces démocratiques sont considérés comme des lieux d'apprentissages cognitifs et culturels, permettant à certains acteurs de s'approprier les outils procéduraux pour mieux saisir les enjeux des problèmes posés et/ou pour mieux développer leurs argumentations (De Carlo, 2005; Duran et Thoenig, 1996; Turcotte et Dancause, 2002; Tremblay, 2005).

Les apprentissages permettraient ainsi l'amélioration de la protection de l'environnement et le renforcement de l'influence réelle des acteurs sociaux et des citoyenNEs jusqu'alors marginalisés auparavant dans les procédures décisionnelles. Comme le dit De Carlo (2005), «*sans influence sur les décisions, il n'y a pas de véritable démocratisation*». Ainsi, la délibération devrait également permettre de limiter les formes de domination. En effet, théoriquement, selon Simard (2005), «*la délibération au sein des processus décisionnels permettrait de rééquilibrer les rapports de force entre les groupes en décrétant un principe d'équivalence ou de symétrie entre les acteurs* » (Fourniau, 2001) afin de créer un langage commun et de produire de l'information nouvelle (Blondiaux et Sintomer, 2002; Petts, 2001).

La délibération, pourrait donc théoriquement permettre, en devenant le fondement de la légitimité de la décision, de tendre vers l'intérêt commun.

Cette analyse rejoint également le postulat selon lequel la participation des acteurs sociaux et des citoyenNEs aux processus décisionnels renforcerait « *l'empowerment* », c'est-à dire le renforcement des capacités de prise en charge des communautés locales (Côté et Gagnon, 2005; Fondacaro et Weinberg, 2002 ; Zimmerman et Rappaport, 1988). L*'empowerment* est aussi défini comme un processus par lequel une communauté acquiert la maîtrise des moyens qui lui permettent de se conscientiser, de renforcer son potentiel et de se transformer dans une perspective de développement, d'amélioration de ses conditions de vie et de son environnement. Cela signifie un accroissement de son pouvoir d'influence sur le système politique, sur les projets qui peuvent modifier son milieu de vie (Laverack, 2001 ; Peterson et Zimmerman, 2004).

Ainsi, la connaissance émanant de la démocratie participative en matière de gestion des déchets semblerait soutenir la génération d'apprentissages cognitifs influençant le processus décisionnel vers une amélioration de la performance environnementale.

Conclusion : une gestion démocratique des déchets engagée, mais avec des impacts réels à approfondir

L'intérêt de cette communication, dans le sens des travaux menés par Priscilla Gareau (2008) sur le sujet, était d'appréhender l'impact potentiel de la gestion démocratique des déchets sur le processus décisionnel comme moyen d'amélioration de la performance publique locale. A l'analyse des expériences internationales présentées ici, nous pouvons estimer que l'opportunité de l'implication des citoyens dans la gestion des déchets existe.

Toutefois, lorsque sont analysées certaines décisions prises en la matière, au delà de ces impacts potentiels, l'influence réelle des citoyens et usagers sur la décision publique locale en matière de gestion des déchets semble limitée, en restant fondée sur la seule dimension économique. Pourtant, pour les écologistes, les citoyens et les usagers, les volets protection de l'environnement et de la santé publique peuvent prévaloir sur la dimension économique. En conférant un « droit formel » de participer au jeu politique, la gestion intégrée de l'environnement oblige les acteurs dominants à les prendre en compte à un moment ou à un autre dans le processus décisionnel menant à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de gestion des matières résiduelles. Ainsi, les mécanismes de démocratie participative mis en place par le gouvernement ont permis de changer le système dominé traditionnellement par les sphères politiques et économiques. Parmi ces mécanismes institutionnels, la procédure d'évaluation et d'audiences publiques est celle qui a permis d'ouvrir le plus le jeu traditionnel des acteurs. Même si la plupart des citoyens et des écologistes ont l'impression qu'ils ne font pas le poids comparativement aux sphères politiques et économiques, l'entrée de ces acteurs a modifié le système traditionnel mis en place et fait émergé la gestion intégrée des déchets.

Dans un contexte de raréfaction des ressources fossiles, de dégradation de l'environnement et de leurs nombreux effets en cascades sur la santé humaine, la communauté internationale prend conscience de l'urgence de protection de l'environnement garant du développement durable de notre société. Egalement, la crise économique actuelle tend à renforcer la nécessité d'optimisation de la dépense publique, tant à l'échelle

internationale, nationale que locale. L'amélioration de la performance publique locale semble ainsi dépendante d'efficience politique et opérationnelle dans la bonne utilisation des ressources face aux attentes des contribuables/usagers /citoyens dans le cadre des valeurs et finalités du secteur public. La participation citoyenne dans le processus décisionnel de gestion des biens collectifs semble de ce fait légitimée par la prise en compte des besoins sociétaux dans le pilotage des politiques publiques.

Ainsi, il paraitrait pertinent de s'interroger, en prolongement de cette étude et de ses conclusions, sur les apprentissages réels de la gestion démocratique des déchets et de ses impacts sur la performance publique locale. L'implication citoyenne dans la gestion des déchets, au-delà de ses influences présumées sur la protection de l'environnement, influence-t-elle réellement les sphères économiques, politiques et sociales de la performance dans une optique de développement durable ? Une étude scientifique restante à mener en France et au Québec sur les dispositifs locaux de gestion démocratique des déchets tentera de répondre à cette question et ainsi d'évaluer l'opportunité réelle des nouveaux modes de gouvernance dans le pilotage des politiques publiques environnementales.

Bibliographie

Allemand, SylvÇlin. 1999. «Développement durable et sciences sociales ». *Sciences humaines(Auxerre),* no'92, p. 12-15

Argyris C; Schon D. 1978. “Organizational learning" , *Reading Mass: Adisson-Wesley,* p.344

Aubelle V. 1999. “Les sens de la démocratie locale », *in Curapp/craps, la démocratie locale, représentation, participation et espaces publics, PUF*, pp 271-301

Baril, Jean. 2006. *Le BAPE devant les citoyens.* Québec (Qué.) : Presses de l'Université Laval, 187 p.

Baron G., Monnier E. 2003. « Une approche pluraliste et participative : Coproduire l’évaluation avec la société civile, in Revue « Informations sociales, n°110, Septembre 2003

Bibeault, Jean-François. 199'7. «L'émergence d’un modèle québécois de gestion de l'eau à la rencontre des territoires et des réseaux». In *Ces réseaux qui nous gouvernent?,* sous la dir. de Michel Gariépy et Michel Marié, p. 325-343. Paris et Montréal: L'Harmattan.

Blanc, Hwbert. 2005. « .Débat public et décision ».In *Le .débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croises sur les expériences françaises et québécoise,* sous la dir. de Louis Simard, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépy et Mario Gauthier, p. 51-59. Paris: L'Harmattan..

Blondiaux,. L., et Y. Sintomer. 2002. «L'impératif délibératif». *Politix,* no 57,p. 17-35.

Callon M., Lascoumes P., Barthe Y. 2001). « Agir dans l’incertain – Essai sur la démocratie technique », *Paris : Edition du seuil*

Carassus D. 2003. « De l’obligation d’une reddition de comptes audités pour un renforcement de la démocratie locale française », *in Le Duff R, et J-J Rigal (éd), Démocratie et Management local5e rencontres Ville-Management, Paris :Dalloz*, pp 89-107

Colborn, T., et C. Clement. 1992. *Chemically Induced Alterations in Sexual and Functional Development: The Wildlife/Human Connection.* Princeton (NJ): Princeton S~'ientifjc Publishing.

Côté, Gilles et Christiane Gagnon. 2005. «Gouvernance environnementale et participation citoyenne : pratique ou utopie?». *Nouvelles pratiques sociales,* vol. 18; no 1, p. 57-72.

Cotnoir, Liliane, Louis Maheu et Jean-Guy Vaillancourt.1999a. «Démocratie, éco décision et élimination des déchets dangereux». In *La gestion écologique des déchets,* sous 'la dir.de Jean-Guy Vaillancourt, Michel Séguin, Louis Maheu et Liliane Cotnoir, p. 81-99. Montréal: Les Presses de L'Université de Montréal.

Cotnoir, Liliane. 1999b. «La Loi 61, un travail de réforme à refaire». In *La gestion écologique des déchets,* sous la dir.de Jean-Guy Vaillancourt, Michel Séguin, Louis Maheu et Liliane Cotnoir, p.' 143-15.1. I\I1ontréal: Les Presses de l'Université de Montréal.

Crisp, !homas M., Eric D. Clegg, Ralph L. Cooper, David G. Anderson, Donald J. Rodier, Karl P. Baetcke, John E. Schaeffer, Jennifer L. Hoffmann, Leslie W. Touart, Melba S. Morrow, Maurice G, Zeeman, Yogendra M. Patel et William P. Wood. 1997. *Special report on environmental endocrine disruption.. An effects assessment and analysis.* Rapport préparé pour le forum sur l'évaluation de risques del'U.S. Environmental Protection Agency (EPA} Washington: EPA, 111 p.

De Carlo, Laurence. 2005. «Concertation, apprentissage collectif, conflits et créativité». In *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sUi* les *expériences française et québécoise,* sous la dir. de Louis Simard, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépyet Mario Gauthier, p. 153-:164. paris: L'Harmattan.

De la ville V. I. 1998. « L'apprentissage organisationnel : perspectives théoriques », *in cahiers Français, n°287, juillet-septembre 1998 : Management et organisation des entreprises*, pp 96-104.

Dorcey, A. H. J, et T. McDaniels.2001. «L'implication des citoyens en environnement: attentes élevées et résultats incertains». In *Gérer l'environnement: défis constants, solutions incertaines,* sous la dir. de E. A. Parson, p: 249-301. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.

Dunlap, Riley E., et Angela G. Mertig. 1992. «The evolution of the U .S. environmental movement from 1970 to 1990: an overview». In *American environmentalism : the U.S. environmental movement:* 1970-1990, sous la dir. De Riley E. Dunlap et Angela G.Mertig, p.. 1-10. Philadelphia: Taylor & Francis.

Duran, P. et J. C. Thoenig. 1996. «L'état et la gestion publique territoriale». *Revue . française de science politique,* vol. 46, no 4', p.580-623.

Dziedzicki, Jean-Marc. 2005. «La médiation: un nécessaire mais insuffisant instrument de gestion des conflits d'aménagement ». In *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise,* sous ladir. de Louis Simard, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépyet Mario Gauthier, p. 185-197. Paris: .L'Harmattan.

Fondacaro, Mark R., et Darin Weinberg. 2002. «Concepts of Social Justice in Community Psychology: Toward a Social Ecological Epister:nology». *American Journal of Community Psychology, vol.* 30, *no* 4, *p. 473-492.*

Forget, Gilles et Jean Lebel. 2001. «An ecosystem Approach to Human Heath ». *International Journal of Occupational and Environmental Health,* vol. 7, no2. (avril-juin; supplement 1), p: 83-S36.

Fourniau, Jean-Michel. 2001. «Information, access to decision-making and public debate in France: the growing demand for deliberative democracy». *Science and Public Policy,* vol. 28, no 2, p. 441-451.

Gagnon, Christiane, Laurent Lepage, Mario Gauthier, Gilles Côté, Patrick Champagne; François Miller et Louis Simard. 2002. *Les comités de suivi au Québec: un nouveau lieu de gestion environnementale?* Chicoutimi (Qué.) : Université du Québec à Chicoutimi, 154 p.

P. Gareau, Juin 2008, « Gouvernance environnementale et gestion intégrée des déchets au Québec : obstacles à la protection de l'environnement, de la santé publique et à la démocratie participative », Thèse Doctorat en Sciences de l'environnement, Université du Québec, Montréal

Gareau, Priscilla. 2000. «Analyse organisationnelle d'une expérience de gestion intégrée de l'eau et de participation publique: le programme Zones d'intervention prioritaire (ZIP)>>. Mémoire de maîtrise. en sciences de l'environnement, Montréal, Université du Québec à Montréal, 129 p.

Guay, Louis. 1994. «La dégradation de l'environnement et J'institutionnalisation de' sa protection ». In *Traité des problèmes sociaux,* sous la dir.de Fernand Dumont, Simon Lan gloiset Yves Martin, p. 81-103. Québec : Institut québécois de recherche sur la culture.

Hamel, Pierre. 2005. «Participation,· consultation publique et enjeux urbains. Le cadre du débat public à Montréal et son évolution». in *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les, expériences française et québécoise,* sous la dir. de Louis Simard, Laurent Lepage, Jean-I\/lichel Fourniàu, Michel Gariépy et Mario Gauthier, p 229-240. Paris: L'Harmattan.

Huron, D., Spindler, J. 2004. *« Démocratie locale et pouvoir fiscal : deux préalables à l'autonomie locale en France »*, 1ère rencontres Internationales Ville-Management.

Huron D., 1998, « Le management public local au regard de la spécificité territoriale française », Actes des XIVèmes Journées Nationales des IAE, Nantes

Jourdain, Anne. 1994. «Réflexion sur la théorie et la pratique de· la gestion éco systémique de l'eau ». Mémoire de maîtrise, Montréal, Université de Montréal, Institut d'Urbanisme, Faculté de l'aménagement, 89 p.

Kloot L. 1997. *"Organizational learning and management control systems: responding to environmental change"*, Management Accounting Research, vol 8, n°1, p47-73.

Koenig G. 1994. *"L'apprentissage organisationnel : un repérage des lieux »*, Revue Française de Gestion, n°97, pp 76-83.

Lamontagne, Michel. 2005. «La procédure d'étude d'impact et de consultation publique: quel historique?'». In *Le débat public en apprentissage.. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise, sous* la dir. de Louis Simard, Laurent Lepage, JeanMichel Fourniau, Michel· Gariépy et Mario Gautliier, p. 23-28. Paris: L'Harmattan.

Lang, Reg. 1986. *Integrated approaches to resource planning and management.* Calgary: University of Calgary Press et Banff Centre for School of Management, 302 p.

Lascoumes, Pierre, et Jean-Pierre, Le Bourhis. 1998a. «Le bien commun Comme construit territorial: identités d'action et procédures ». *Politix,* no 42 (deuxième trimestre), p. 37-66.

Laverack, Glenn.. 2001. «An identification and interpretation of the organizational aspects of community empowerment». *Community Development Journal,* vol. 36, no 2, p. 134-145.

Lepage, Laurent. 2005. «Le débat public environnemental: entre société et communauté». In *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences françf1ise et québécoise, sous* la dir. de Louis Simard, Laurent Lepage, J~an-Michel Fourniau, lVlichel Gariépy et Mario Gauthier, p. 271-284. Paris: L'Harmattan.

Lepage, Laurent. 1997. «Note sur l'administration de l'environnement». In *L'état administrateur: modes et émergences,* sous *la* dir. de Pierre 1. Tremblay, p.. 403-418. Sainte-Foy (Qué.): Presses de l'Université du Québec.

Lorino P. 1995. “Comptes et récits de la performance: essai sur le pilotage de l’entreprise »*, Paris, les Editions d’Organisation*, 287 p.

O’Ferrall F. 2000. « Citizenship and Public Service: Voluntary and Statutory Relationships in Irish Healthcare », Adelaide Hospital Society in association with Dundalgan Press (W. Tempest) Ltd

Peterson, N. Andrew, et Marc A. Zimmerman. 2004. «Beyond the Individual: Toward a Nomological Network of Organizational Empowerment». *American Journal of Community Psychology,* vol. 34, no. 1~2, p. 129-145.

Petts, J. 2001. «Evaluating the Effectiveness of Deliberation Process: Waste.· Management Case Studies». *Journal of Environmental Planning and Management,* vol. 44, no 2, p. 207-226.

Québec. 2000. «Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998. 2008». *Gazette officielle du Québec,* vol. 132e année, no 39, p. 968-974.

Québec, 1999. *Loi sur l'établissement de certains lieux d'élimi'7ation de déchets.* L.R.Q., c. E-13.1.

Québec, ministère de l'Environnement et de la Faune. 1998a. *Plan d'action québécois sur la gestion des matières résiduelles* 1998-2008 Québec: Ministère de l'Environnement et de la Faune, 56 p

Québec, Bureau d’audiences publiques sur l'environnement. 1997. *Déchets d’hier, ressources de demain. Le rapport d'enquête et d'audience publique.* Québec: Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement; 477 p

Rocher, Laurence. 2000. *Les comités de vigilance liés aljx installations d'élimination* des *déchets au Québec.* Montréal: Fr6nt commun québécois pour une gestion écologique des déchets.

Rosanvallon P. 1992. *Le sacre du citoyen, histoire du suffrage universel en France. Gallimard, Paris.*

Rui, Sandrine. 2005. «Les citoyens impertinents. Débat public, conflit et mésentente». In *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise,* sous la dir. de Louis Simard, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michél Gariépy et Mario Gauthier, p. 77-86. Paris: L'Harmattan.

Séguin, MicheL 1999. «Les poubelles du Québec. D'un enjeu de groupe de pression à un enjeu de mouvement social». In *La gestion écologique des déchets,.* sous la dir. de Jean-Guy Vaillancourt, Michel Séguin, Louis Maheu et Liliane Cotnoir, p. 49-80. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal

Senge P., (1990), « The leader's new work : building learning organizations », *Sloan Management review,* vol 32, n°1, p 7-23.

Simard, Louis. 2003. «Conflits d'environnement et concertation: le cas des lignes THTeh France et au Québec ». Thèse de doctorat de sociologie, Paris, Institut d'études politiques de Paris, 512 p.

Simons R., (1995), "Levers of control: how managers use innovative control systems to drive strategic renewal", *Boston, Harvard Business school Press*, 217 p.

Tornalty, Ray, Robert B. Gibson, Donald H. M. Alexander et John Fisher. 1994. *Planification éco systémique des régions· urbaines du Canada.* 1994. Toronto (Ontario) : Les Presses du CIRUR, 205 p.

Tremblay, François. 2005. « Du «pas dans ma cour» à l'écocitoyenneté: opposition aux centrales hydroélectriques privées et projets locaux de société »'. *Nouvelles pratiques sociales* vol. 18, no. 1, p. 26-38.

Turcotte, M. F., et C. Dancause. 2002. «Apprentissages et actions: étude comparative de structures multipartites». *Revue canadienne des sciences de l'administration,* vol. 19, no 3, p.217-230.

Vaillancourt, Jean-Guy, Michel Séguin et Liliane Cotnoir. 1999. «L'analyse des enjeux sociaux. L'environnement et la gestion des déchets». In *La gestion écologique des déchets,* sous 'la dir.de Jean-Guy Vaillancourt, Michel Séguin, Louis Maheu et Liliane. Cotnoir, p. 123-142. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.

Vaillancourt, Jean-Guy. 1992. «Deux nouveaux mouvements sociaux québécois ~ le mouvement pour la paix et le mouvement vert ». In *Le Québec en jeu: Comprendre les grands défis,* sous la ·dir. de Gérard Daigle, p. 791-807. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.

Vaillancourt·, Jean-Guy. 1982. «Évolution, diversité et spécificité des associations écologiques québécoises: de la contre-culture et du conservationnisme à l'environnementalisme et à l'écosocialisme) .. *Sociologie et Sociétés,* vol. 13, no1,p. 81 ~·98.

Vandelac, Louise, et Marie-Hélène Bacon. 1999. .«Perturbateurs endocriniens et polluants organiques persistants: inquiétante érosion de la santé, de la fertilité et des capacités intellectuelles». *Ruptures,* vol. 6, no 2; p. 237-267.

Zimmerman, Marc A., et Julian Rappaport. 1988. «Citizen Participation, Perceived Control, and Psychological Empowerment» *American Journal of Community. Psychology,* Vol. 16, No. 5, p 725-750.