



HAL
open science

L'apprentissage de la norme participative dans les politiques d'environnement industriel. Le cas de l'industrie cimentière au tournant du XXI^e siècle

Laura Michel

► **To cite this version:**

Laura Michel. L'apprentissage de la norme participative dans les politiques d'environnement industriel. Le cas de l'industrie cimentière au tournant du XXI^e siècle. *Politiques et Management public*, 2015, 32 (1), pp.5-25. hal-01825689

HAL Id: hal-01825689

<https://hal.umontpellier.fr/hal-01825689v1>

Submitted on 5 Feb 2019

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License

L'apprentissage de la norme participative dans les politiques d'environnement industriel. Le cas de l'industrie cimentière au tournant du XXIème siècle.

Laura Michel,
CEPEL, Univ Montpellier, CNRS,
Montpellier, France

Résumé

Cet article revient sur le processus d'apprentissage de la norme participative dans le cadre des politiques d'environnement touchant l'industrie du ciment. La mise en perspective historique montre comment, face aux controverses environnementales, les cimentiers se sont progressivement saisis des instruments participatifs émergents dans les années 90. La concertation comme les partenariats noués avec les acteurs locaux ou les ONG environnementales relèvent de dispositifs *multi-stakeholders* qui fonctionnent comme un medium permettant aux industriels d'établir le dialogue avec ces nouveaux acteurs de l'action publique. Issu de l'apprentissage transaction lié aux controverses, ces dispositifs se sont diffusés par apprentissage prescription comme nouveaux espaces de négociation autour de la régulation des relations entre l'industrie et son environnement. En favorisant l'interaction avec les acteurs les moins radicaux, ils permettant in fine aux industriels de recomposer leur rôle dans une action publique en mutation.

Abstract

This article focuses on the learning process of the participatory norm in the environmental policies linked to the cement industry. The historical perspective shows how cement industrialists, facing environmental controversies, have gradually taken hold participatory instruments that were emerging in the 90's. Both consulting commissions and partnerships with local actors and environmental NGOs are multi-stakeholders devices working as a medium for manufacturers to establish a dialogue with these new actors of public policies. Stemming from transaction learning in conflicts, these participatory devices have spread through prescription learning, opening new spaces of negotiation dealing with the regulation of relations between industry and its environment. Promoting interaction with the least radical actors, they ultimately enable manufacturers to rebuild their role in a changing public policy.

Mots clés

Action publique - apprentissage - participation - industrie - environnement

Article réf. pmp140013 R2

L'offre de dispositifs participatifs s'est développée de façon spectaculaire depuis les années 90. Ce tournant n'est pas, loin s'en faut, limité à la France dont les démarches participatives puisent certes aux racines de ses propres mouvements sociaux, urbains et environnementaux des années 70, mais s'inspirent aussi largement d'expériences étrangères contemporaines. Des budgets participatifs venus du Brésil aux conférences de consensus Danoises, en passant par la Commission nationale du débat public inspirée du Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE) Québécois (Gariépy, 1997), « l'impératif délibératif » (Blondiaux, Sintomer, 2002) touche désormais tous les secteurs de l'action publique.

Les acteurs industriels eux-mêmes n'échappent pas à cette évolution. De grandes entreprises de réseaux ou de l'industrie lourde s'impliquent depuis les années 90 dans des dispositifs de concertation avec des acteurs jusque-là absents des régulations publiques les concernant, tels que les acteurs locaux et les organisations environnementales. Pourtant, jusqu'à la fin des années 80, leur position à l'égard de l'environnement était hostile et défensive (Duclos, 1991). Si la diffusion de la norme participative dans l'industrie peut ainsi surprendre, peu de travaux s'intéressent toutefois à la façon dont elle affecte la place et le rôle de ces acteurs économiques dominants dans les politiques d'environnement industriel.

En effet, le mouvement de la recherche qui a accompagné, voire soutenu la montée en puissance des démarches « participatives » qui se développaient en France comme à l'étranger, s'est focalisé sur d'autres enjeux. Les écrits de Habermas ou Dewey ont stimulé un renouveau des travaux de philosophie et théorie politique sur la délibération et la participation. Ils ont également pu être invoqués à l'occasion de la mise en place des dispositifs participatifs qui ont connu un regain en France à la fin des années quatre-vingt-dix, dans des dynamiques plus *top down* que les expérimentations sociales des années 70. Un certain engouement des chercheurs imprègne les travaux qui ont accompagné cette période. Certains auteurs, tels Fishkin (1991 ; 1995) ont particulièrement investi le champ de l'expérimentation, testant des dispositifs comme le sondage délibératif. Parallèlement, les travaux de sociologie des sciences de Michel Callon et Bruno Latour ont montré que la contestation des choix techniques via l'incursion de citoyens profanes au sein de forums hybrides ouvrait la voie à une démocratisation des choix techniques (Callon, Latour, 1991 ; Callon, Rip, 1991). L'accent est alors mis sur l'économie des procédures comme moyen de favoriser une véritable démocratie dialogique (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001). Si les universitaires sont de fait impliqués dans la création, l'animation ou la légitimation de dispositifs participatifs, assumant parfois une posture normative (Blondiaux, Fourniau, 2011), ils se sont aussi saisis des terrains d'observation qui s'offraient à eux pour comprendre ce qui se jouait dans les dispositifs en construction. Au delà des postures de principe, critiques ou au contraire empreintes d'espérance, invitation était lancée de décrypter ce qui s'y jouait réellement (Blondiaux, Sintomer, 2002).

Une seconde vague de travaux monographiques, plus critiques, est venue interroger dans les années 2000 les effets des procédures participatives qui s'institutionnalisèrent en France. Ces travaux se sont surtout centrés sur les « publics » des dispositifs participatifs, permettant de reposer la question classique des déterminants de la participation dans des cadres multiples : débats diligentés par la Commission nationale du débat public (Rui, 2004), conseils de quartier, voire démocratie sociale au sein des entreprises. L'analyse des freins à la participation a alimenté en retour le mouvement de réflexion sur les procédures et leurs effets de cadrage sur l'expression des publics¹. Ces travaux, souvent d'inspiration foucauldienne,

¹ Cf. le numéro spécial de la revue *Politix* sur les dispositifs participatifs en 2006 (Collectif, 2006).

Article réf. pmp140013 R2

interrogent la « participation » comme nouvelle science de gouvernement. Ils ont relancé la réflexion sur les procédures propres à contrer ces effets de cadrage de la participation (Monnoyer-Smith, 2006).

En revanche, on trouve moins de travaux s'intéressant aux effets de la participation sur les politiques publiques elles-mêmes et les milieux professionnels affectés. En particulier, la question de savoir comment les acteurs économiques centraux du modèle technocratique se convertissent à l'injonction participative devenue centrale dans les politiques d'aménagement et d'environnement industriel reste peu renseignée.

Nous avons choisi d'explorer cette question à partir d'un secteur industriel très traditionnel – le ciment – dans lequel s'observe paradoxalement le développement de dispositifs de participation dès les années 90.

La régulation de l'industrie cimentière, issue de la première Révolution industrielle, s'inscrit dans le modèle technocratique qui s'est imposé depuis le début du XIX^{ème} siècle en France. L'expertise liée à l'action publique y est monopolisée par de grands corps techniques de l'Etat dont la légitimité de l'autorité repose sur la compétence technique (Pollak, 1982). Dans le domaine de l'environnement industriel le corps des Mines a durablement établi son emprise sur l'« administration technocratique des pollutions » (Lascoumes, 1994) en relation avec les intérêts industriels. Plus précisément, la régulation du secteur cimentier, s'est historiquement institutionnalisée dans le cadre d'une communauté de politique publique liant étroitement ingénieurs des Mines et ingénieurs de l'industrie cimentière excluant de fait acteurs locaux ou mouvements associatifs (Padioleau, 1982 ; Michel, 2012).

Comment expliquer alors, qu'à la suite de controverses environnementales autour de certains sites cimentiers dans les années 80-90, la régulation de ce secteur semble se convertir à la norme participative, les industriels investissant activement voire devant les exigences réglementaires en matière de concertation ?

Le présent article vise à rendre compte du processus d'institutionnalisation de la concertation dans la régulation des activités cimentières de la fin des années 80 au début des années 2000, en privilégiant l'articulation entre le niveau national et le niveau local dans la construction et la diffusion de dispositifs de concertation. Nous avons en particulier étudié une controverse environnementale majeure liée à un projet de zone spéciale de carrières cimentières en Ile de France, qui a marqué le point de départ de l'investissement des industriels dans des dispositifs participatifs. Puis, nous avons suivi la généralisation de ces dispositifs à travers les régulations nationales et leur mise en oeuvre locale sur deux sites appartenant à deux groupes cimentiers différents (cf. encadré).

Encadré – Eléments de méthodologie

Notre enquête sur l'industrie cimentière a porté sur deux groupes leaders du marché français du ciment : Groupe 1 et Groupe 2 qui représentent les 2/3 de la production française et sur les instances de représentation nationales (Syndicat français de l'industrie cimentière).

Nous avons privilégié l'articulation entre les échelles locale et nationale pour suivre l'apprentissage de la norme participative dans la régulation de ce secteur.

Article réf. pmp140013 R2

1. La controverse territoriale majeure provoquée par le projet de création par l'Etat d'une zone spéciale de carrières cimentières ayant joué un rôle clé dans ce processus d'apprentissage, une partie de l'enquête lui a été consacrée. Nous avons reconstitué l'historique administratif du dossier à partir des archives de l'industriel et d'entretiens puis observé la période de controverse initiée par l'ouverture de l'enquête publique et l'expérimentation de dispositifs participatifs qu'elle a suscité à partir des éléments suivants :

- consultation des registres d'enquête publique
- revue de presse
- 44 entretiens avec des cadres de l'entreprise dont le Directeur général, les maires des communes concernées par la zone spéciale, deux sénateurs, les maires des deux villes proches députés à tour de rôle sur la période, conseillers généraux et régionaux, les responsables d'associations, les cadres de la DIREN, de la DRIRE Ile de France et de la subdivision des Yvelines, Franck Borotra, (ministre de l'Industrie à l'origine du projet de la zone spéciale), des membres du cabinet de Dominique Voynet (ministre de l'Environnement), , des responsables de cabinets de concertation prestataires de l'industriel, les avocats des deux parties, la Directrice et la chargée de mission du PNR, la chargé de mission PNR de la Préfecture d'Ile de France, deux chargées de mission de la Direction Nature et Paysage du MATE (ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement), le Président de la Chambre régionale de commerce et d'industrie IDF, des élus de la Chambre d'agriculture, des syndicalistes de l'entreprise...

2. Une seconde partie de l'enquête a porté sur le processus de diffusion des dispositifs de concertation expérimentés en Ile-de-France via sur les différents sites de production.

- Ainsi, au niveau national, nous avons mené une observation participante au sein d'un des deux groupes cimentier : participation à des réunions internes (à la direction générale du groupe et sur 9 sites) portant sur les stratégies de positionnement de l'entreprise face à l'évolution de l'action publique locale. Dans la même perspective nous avons réalisé des entretiens auprès des dirigeants du second groupe (Directeur général adjoint, Directeur de la Stratégie du Comité Directeur, trois directeurs d'usine) et du syndicat de branche, le Syndicat français de l'industrie cimentière (SFIC) : entretiens avec le Délégué général et deux présidents successifs du SFIC.

- Au plan local, nous avons également mené deux études de cas (respectivement 19 et 14 entretiens : maires, élus d'opposition, élus et chargés de mission du Conseil Régional, associations, DRIRE, DIREN, PNR, Agence Méditerranéenne de l'environnement,...).

Nous montrons dans cet article que ces changements ne sont pas le résultat de la mise en œuvre d'une politique nationale clairement établie dans une perspective *top down*, encore moins la transcription mécanique de rapports de force entre intérêts industriels et nouveaux mouvements sociaux. Dans un contexte d'incertitude lié aux controverses environnementales, ils se réalisent par un processus d'apprentissage entre acteurs engagés dans les coalitions pro-industrielles et environnementales qui s'affrontent mais cherchent aussi à trouver des solutions.

Nous reprenons ici l'idée d'Hecló (1974), pour qui les rapports de force politiques – *power* – s'ils créent des situations problématiques – *puzzle* – ne disent pas ce qu'il faut faire – *what to do*. Ce sont les interactions politiques par lesquelles les acteurs cherchent à résoudre ces situations problématiques qui vont donner corps à une politique publique, constituant un véritable processus d'apprentissage social, dans lequel la production de connaissances joue un rôle central au-delà de la seule confrontation brutale des intérêts. Dans la suite d'Hecló, Sabatier (1988) a bien montré comment, dans les controverses environnementales, la

production d'expertises alimente ce processus d'apprentissage. Les travaux de sociologie des sciences et de sciences de l'environnement ont aussi mis en évidence combien, dans le domaine écologique, productions scientifiques et fabrication des politiques publiques constituaient deux processus étroitement imbriqués (Granjou et Mauz, 2011 ; Vimal et al., 2012), renouvelant le débat sur la place de l'expertise et de l'expert dans l'évolution des controverses environnementales et de l'action publique (Coreau, Nowak et Mermet, 2013).

La notion d'apprentissage renvoie cependant dans la sociologie de l'action publique à des acceptions et des projets relativement différents (Bennett, Howlett, 1992). Certaines approches, centrées sur l'Etat n'abordent l'apprentissage que du point de vue des acteurs institutionnels (Etheredge, 1981) excluant leurs relations avec l'environnement social. Ces approches ne permettent pas de comprendre le rôle actif que jouent des acteurs sociaux comme les cimentiers intégrés dans des réseaux de relations complexes avec des segments de l'Etat. Ce sont ces réseaux, que d'autres auteurs comme Hall (1993), Sabatier (1988) ou Rose (1991) mettent au cœur de leur approche, que nous observons ici.

Dans les années 90, les controverses environnementales ont été le lieu d'expérimentation puis de diffusion de dispositifs de concertation et de partenariats entre acteurs publics et privés liés à la régulation de l'activité cimentière.

Nous voudrions montrer que cet apprentissage est un processus complexe qui articule plusieurs mouvements. Celui qui s'observe dans la controverse concerne un nombre d'acteurs limité : ceux qui, engagés dans le conflit, s'adaptent pour faire face dans l'urgence à des situations critiques, non anticipées et face auxquelles les routines adaptatives font défaut. Cet apprentissage entre dans la catégorie des apprentissages de type transactionnel, distingués par Gaudin, renvoyant à « la diversité des pratiques qu'engagent les individus et les groupes dans l'ensemble quotidien de leurs ajustements réciproques » (Gaudin, 1999 : 159-160). Cet apprentissage est progressif, peu conscient et faiblement voire non théorisé sur le moment (Hecló, 1974). La concertation peut en revanche faire l'objet d'un apprentissage plus instrumental, tel que l'envisage Peter Hall (1993) pour lequel l'apprentissage résulte d'une analyse raisonnée des erreurs passées pour donner lieu à des prescriptions informées de cette réflexivité. Il peut également dans cette dimension normative s'alimenter d'expériences extérieures dont les acteurs vont tirer les leçons – *lesson-drawing* – pour nourrir leurs propres stratégies. Il renvoie alors davantage à un « apprentissage-adaptation », plus prescriptif qui « vise une accommodation par rapport à une situation donnée ou à venir ». Il s'agit alors « d'une stratégie explicite de promotion du changement et d'adaptation à celui-ci » (Gaudin 1999 :159). Nous verrons que c'est à travers ce processus itératif entre apprentissage transaction et apprentissage-adaptation que la concertation et le partenariat s'institutionnalisent comme instruments spécifiques de participation dans l'industrie cimentière.

La première partie montre comment les controverses sont des moments de déstabilisation de la communauté de politique publique du ciment. Déstabilisés dans leurs routines organisationnelles, ses acteurs sont amenés à s'interroger sur leurs croyances et leurs pratiques et à envisager l'adoption de nouveaux registres d'action. Dans une deuxième partie nous montrerons que cette situation de forte incertitude est propice à l'apprentissage de nouveaux instruments susceptibles de réduire le niveau de conflictualité et donc d'incertitude. Les dispositifs participatifs retenus – mobilisant des parties prenantes plutôt que « le public » indifférencié – fonctionnent alors comme un médium propre à stabiliser les relations des industriels avec les nouveaux groupes actifs dans l'action publique.

1. Controverses et déstabilisation de la communauté industrielle

L'industrie cimentière est une industrie lourde de transformation apparue avec la Révolution industrielle qui relève de la législation sur les installations classées. Son processus de fabrication est à l'origine d'impacts hautement visibles pour son environnement. L'émission de poussières est la principale nuisance historiquement perçue et combattue. Elle intervient dans toutes les phases de la fabrication du ciment : de l'abattage du calcaire dans les immenses carrières, au concassage des blocs sur place, puis au broyage et à la cuisson dans des fours industriels à très haute température (1450°C).

Outre les poussières omniprésentes, l'industrie cimentière est à l'origine d'émissions de gaz comme le dioxyde de soufre (SO₂), le dioxyde d'azote (NO₂) principalement liées à la combustion nécessaire au chauffage du four. Mais le principal gaz émis est le dioxyde de carbone (CO₂) issu pour partie de la combustion, et pour une autre partie du processus chimique de fabrication du ciment par décarbonatation du calcaire. L'industrie cimentière est ainsi l'un des premiers émetteurs de CO₂ dans le monde.

Face à ces impacts, en particulier la poussière et le bruit, les conflits de voisinage ont jalonné l'existence de cette industrie comme en atteste le suivi des plaintes déposées auprès des services de l'Etat (Padioleau, 1982). Cependant, dans le cadre du référentiel modernisateur (Jobert, Muller, 1987), ils étaient régulés au sein d'une communauté de politique publique dominée par les ingénieurs des Mines, au nom de l'intérêt général (Michel, 2012). C'est ce modèle de gestion technocratique de l'environnement industriel, dominé par les grands corps techniques (Lascoumes, 1994) que les controverses environnementales des années 90 – territoriales puis climatique – sont venu interroger.

1.1 Une communauté de politique publique dominée par le modèle technocratique

« Avant on était dans une industrie où on pensait « pour vivre heureux, vivons caché ». La transparence n'était pas évidente dans l'industrie lourde, mais ça a évolué »,
(Entretien, Président du Syndicat français de l'industrie cimentière)

La régulation des impacts environnementaux de l'activité cimentière s'est historiquement construite à partir de relations entre les cimentiers et les ingénieurs des Mines. L'action publique est ainsi, jusque dans les années 80, négociée entre ingénieurs, représentants des grands groupes industriels d'un côté, fonctionnaires du ministère de l'Industrie de l'autre, sur un mode d'échange néo-corporatiste. Bien que l'inspection des installations classées et plus généralement « l'environnement industriel » aient été transférés du ministère de l'Industrie au ministère de l'Environnement en 1971, la continuité de cette communauté d'acteurs n'a pas été altérée. Le corps des Mines a en effet obtenu que le service de l'environnement industriel du nouveau ministère de l'Environnement lui soit confié.

Les liens se sont même renforcés avec la politique des accords volontaires signés entre le ministère de l'Environnement et les représentants des grandes branches industrielles. Le secteur cimentier a inauguré cette politique contractuelle dès 1971 avec la circulaire sur les cimenteries résultant d'un accord négocié entre la profession et le ministère pour réduire les émissions de poussières (Padioleau, 1982). La création du ministère de l'Environnement marque ainsi moins de ce point de vue la fin de la communauté de politique publique que sa réactivation, tant au niveau national que sur le terrain.

« Déjà les grandes réglementations c'est un travail qui se déroule au ministère, auquel participent les industriels. Donc ils sont parfois presque au courant avant nous, puisqu'ils ont déjà leur syndicat qui participe aux discussions ; certains industriels, y sont présents, donc ils participent à

Article réf. pmp140013 R2

l'élaboration des textes, donc ils sont bien au courant, même si en bout de ligne, c'est le ministère qui tranche, parce que parfois ils ne sont pas d'accord. ».

(Entretien avec un inspecteur des installations classées).

« Chaque fois qu'on doit faire un arrêté, on envoie à l'industriel un projet d'arrêté et puis on en discute (...). On se voit plusieurs fois. Déjà, on le voit régulièrement. Quand on engage une refonte complète d'un arrêté sur un gros site industriel, ça se fait ... D'abord, on fait le point avec l'industriel sur ce qui a changé. On fait un premier projet, on lui envoie, on fait une réunion, on discute, on visite... Parfois, je suis arrivé à faire 9 versions d'un arrêté, parce qu'on n'arrivait pas, ... parfois ça dure un an, de nouveaux textes arrivent, mais c'est un dialogue avec l'industriel »

(Entretien avec un inspecteur des installations classées).

Toutefois, à partir des années 80, ce mode de régulation de l'activité cimentière se voit déstabilisé, notamment à l'occasion de controverses qui se développent localement autour des sites de production. Comme dans d'autres cas, le conflit apparaît alors comme une contestation des modes technocratiques de conception et de régulation des grands projets (Jobert, 1998).

1.2 Déstabilisation des routines et incertitudes

Déjà dans les années 70, les mobilisations anti-nucléaires dénonçaient autant les risques environnementaux liés à la production de cette énergie que la gestion technocratique qu'elle supposait (Touraine, 1980). Dans les années 90, les nombreuses controverses qui se déploient contre les grands projets industriels ou d'aménagement interrogent à leur tour leur conception technocratique (Lolive, 1997 ; Catherin, 2000). L'activité cimentière est elle aussi touchée par des controverses territoriales plus ou moins vives, rapidement qualifiées de Nimby par les acteurs centraux du compromis technocratique. Certaines sont liées à la nouvelle activité d'incinération de déchets, utilisés comme combustibles pour chauffer les fours (solvants et huiles industrielles, pneus, farines animales...). D'autres portent sur l'extension des carrières industrielles de calcaire.

La controverse autour du projet de création d'une zone spéciale ce carrières cimentières aux abords du Parc Naturel Régional (PNR) du Vexin Français, dans les Yvelines, va jouer le rôle de révélateur de l'usure des « anciennes recettes » (Jobert, 1994) technocratiques. Le groupe cimentier y exploite un site de production longtemps bien accepté, dans une région surnommée le « Pays du ciment ». Pourtant, à partir de la fin des années 70, l'extension de la carrière de calcaire suscite une opposition grandissante.

La régulation de ce « problème » par la communauté de politique publique formée autour des cimentiers et de leurs interlocuteurs étatiques est révélatrice des « recettes » technocratiques. Ignorant la contestation, la DRIR (Direction régionale de l'industrie et de la recherche) impose des arrêtés d'exploitation. Un premier permis d'exploitation, attaqué est alors annulé par le tribunal administratif en 1983. A ce stade, l'échec du projet d'extension de la carrière n'est pas interprété comme le signe de l'obsolescence des routines d'action habituelles mais comme un désajustement ponctuel imputé à l'irrationalité des acteurs locaux. La communauté de politique publique persévère en conséquence dans ses pratiques : accompagné par la DRIR, l'industriel dépose une nouvelle demande d'exploitation sans tenir compte de la transformation des rapports de force locaux dans le contexte de la décentralisation. Or entre-temps, la commune d'implantation de la carrière s'est dotée, dès 1982, d'un Plan d'occupation des sols (POS) incompatible avec l'extension « naturelle » de la carrière du groupe cimentier.

« C'est finalement moins un problème d'épuisement des ressources que celui de l'apparition qu'il y avait un phénomène de blocage par rapport au développement vers l'ouest qui était le côté

Article réf. pmp140013 R2

*« naturel » pour nous cimentiers. Les difficultés sont liées à l'apparition de la « ligne Maginot » de XX » : la commune a bien utilisé le POS pour faire barrage à l'extension de la carrière. »,
(Entretien avec un ancien directeur de la cimenterie).*

Le blocage et sa dimension conflictuelle sont alors reconnus par les industriels et la DRIR, sans que ceux-ci renoncent à une administration technocratique du problème. Au contraire, sur proposition de la DRIR, c'est la solution ultime dans la gamme des recettes technocratiques qui est proposée en 1989, avec le projet de création d'une zone spéciale destinée à préserver l'accès aux réserves de calcaires cimentiers en Ile-de-France, procédure exceptionnelle, nécessitant un décret en Conseil d'Etat.

*« En 1985, quand on a voulu obtenir une autorisation, on a constaté que l'extension future était bloquée. Le Groupe 2 avait de son côté un problème à EE. La DRIR a considéré que, sortant d'une période de procès, dans cette zone urbanisée, il était impossible de garantir l'accès à la ressource si elle n'était pas protégée. Il y a eu des réunions avec les services de l'Etat, les représentants des deux cimentiers, et l'Etat a proposé une procédure de zone 109 dont le principe fondamental est l'expropriation et l'obligation de mettre en conformité les POS avec cette zone ».
(Entretien avec un cadre dirigeant du groupe cimentier)*

Elaboré en toute discrétion entre les industriels et les ingénieurs de l'Etat, le dossier de zone spéciale, se présente sous la forme d'une « boîte noire ». Résultat d'un système décisionnel centralisé, fondé sur une notion de l'intérêt général dont les ingénieurs d'Etat se veulent l'incarnation, le projet semble, « procéder de l'évidence technique » (Barraqué, 1993) et se présente à ce titre comme incontestable. Pourtant, le dossier, totalement finalisé, officiellement porté à la connaissance des acteurs locaux en 1995 pour enquête publique, va déclencher dès son annonce, de fortes mobilisations locales et un conflit d'ampleur et de durée inégalée pour cette industrie. La controverse révèle l'incapacité de cette communauté à maintenir la définition du problème et ses enjeux en son sein pour imposer « sa » solution. Elus locaux et associations environnementales vont non seulement contester les impacts environnementaux du projet mais surtout sa conception technocratique, sans concertation des acteurs locaux. C'est en particulier la monopolisation de l'expertise légitime par les cimentiers et les ingénieurs de l'Industrie qui est contestée.

Si certains acteurs de cette communauté de politique publique refusent toute remise en cause, d'autres au contraire vont reconnaître à la faveur de la controverse, l'usure des recettes technocratiques et des compromis qui les portaient. Nous ne nous attarderons pas ici sur le développement de cette controverse (Michel, 2012), mais soulignerons que le conflit crée une forte incertitude sur les moyens de résoudre la crise. Au milieu des années 90, si les services centraux du ministère de l'Industrie continuent à défendre l'idée d'une zone spéciale d'intérêt général portée par l'Etat, disqualifiant au nom de l'irrationalité la prétention des acteurs locaux à discuter leurs choix, des voix dissonantes émergent clairement à la faveur du conflit.

Ainsi, sur le terrain, la subdivision des Yvelines tente de se démarquer de son administration centrale et de nouer le dialogue entre les coalitions adverses :

*« Monsieur M. (DRIRE ¹) a été muté sûrement à cause de l'échec du 109 [zone spéciale]. Mais il avait réussi à mettre autour de la table des gens censés qui arrivaient à discuter ».
(Entretien avec le vice-président d'une association de protection de la nature)*

¹ En 1992, la DRIR devient la DRIRE, Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement.

Article réf. pmp140013 R2

De son côté, la direction générale du groupe cimentier commence à énoncer publiquement l'inefficacité des méthodes en vigueur jugées « archaïques ».

« Je n'ai pas eu à anticiper l'émergence du conflit. Quand je suis arrivé, c'était de toute façon bloqué. Les services de l'Etat étaient complètement angoissés. Ils voulaient qu'on ne parle de rien et à personne (...). Et puis un jour, j'ai voulu m'en occuper. On me faisait comprendre dans le groupe que ce n'était vraiment pas à moi de perdre du temps à ça, parce que c'était technique, (...) entre ingénieurs, ça n'avait rien à voir avec de la politique, les relations extérieures, de l'image, de la confiance, non, c'était plus un truc technique, il faisait des schémas ensemble, c'est tout. (...) Et j'ai dit à un moment donné : mais écoutez, il me semble que ce serait important que je parle du projet que nous avons avec vous, l'Etat, aux élus locaux. Ils ont dit : alors là, si vous faites ça, c'est la catastrophe. (...) Alors un jour, on est allé voir les maires, avec M. [directeur de l'usine] (...) et après, l'Etat a été obligé de dire les choses (...). »

(Entretien avec le Directeur Général du Groupe cimentier).

Cette position en faveur du dialogue était au milieu des années 90 fort minoritaire. Les services centraux du ministère de l'Industrie défendaient l'approche technocratique au nom de l'intérêt général incarné par le seul Etat et ses grands corps. Le ministre de l'Industrie lui-même, Franck Borotra, également président du Conseil Général des Yvelines – territoire sur lequel était situé le projet de zone spéciale – soutenait cette approche, contribuant à l'absence de tout *gouvernement learning* au sein des services de l'administration centrale.

« L'opposition est apparue à toutes les étapes. Il faut les respecter, mais (...) derrière l'intérêt général se cachent des intérêts particuliers que je respecte mais qui ne peuvent pas être l'intérêt général. (...) Les études ont toutes été faites par les services du ministère de l'Industrie, par l'Etat. (...) Le dossier a été instruit par une administration très compétente : une administration d'ingénieurs ».

(Entretien avec Franck Borotra, ancien ministre de l'Industrie).

En interne, la position du directeur général du groupe cimentier, remettant en question les routines organisationnelles de la communauté de politique publique, était également minoritaire, suscitant une forte hostilité en particulier de la direction de l'Industrie peuplée des « hommes produits » décrits par Duclos (1991), fort attachés à une problématisation technique de l'extension de la carrière.

Pour objectiver la remise en cause du modèle technocratique, le portage par le directeur général a été une ressource clé. Mais ce dernier s'est aussi appuyé sur des sources d'expertise extérieures au monde technique du ciment : en interne, des collaborateurs non issus de l'industrie ou ayant développé des compétences en concertation, ont été sollicités ou recrutés pour gérer le conflit. L'alliance d'acteurs externes, cabinets de conseil et universitaires a été recherchée. Le cabinet C&S Conseil a joué un rôle clé dans l'énonciation et la légitimation de la remise en cause du modèle technocratique. Proche des rédacteurs de la loi Barnier de 1995 qui crée la Commission nationale du débat public dont il deviendra le conseil, il produit la même année 95, une étude sur le conflit de la zone spéciale qui impute à l'absence de concertation de la part de l'Etat et de l'industriel une partie de la responsabilité dans le blocage du projet. Par la suite, chaque site cimentier français du groupe a fait l'objet d'une étude similaire visant à évaluer les potentialités conflictuelles avec les acteurs locaux.

Le groupe « réformateur » organisé autour du directeur général au sein de l'entreprise, s'est ainsi appuyé sur l'analyse des conflits territoriaux, avérés dans certains cas ou susceptibles de se produire dans d'autres, pour objectiver l'idée d'une inadéquation des recettes traditionnelles au regard des transformations macrosociales des territoires d'implantation des installations industrielles du groupe. L'incapacité du modèle technocratique à résoudre les problèmes ainsi construits, a permis à ce groupe réformateur de justifier des changements de pratique importants. C'est sur la base de cette interprétation des

échecs et difficultés potentielles que va se mettre en place un programme d'action environnementale valorisant le « partenariat », la « concertation » ou la « participation », sans que le terme de développement durable ne soit mobilisé à l'origine.

Cette évolution s'ancre dans une mutation plus large de la grande industrie entamée à la fin des années quatre-vingt. Ainsi, dès 1991, Denis Duclos souligne, dans un ouvrage consacré aux industriels et à l'environnement, que chez certains, « la concertation avec les mouvements sociaux devient une exigence » (p. 179).

Pourtant, ces changements ne s'imposent pas de manière mécanique comme la transcription directe de transformations macrosociales liées à la société post-industrielle mais relèvent d'un processus d'apprentissage social (Hecló, 1972) propre à chaque secteur. Contrairement à ce que suggèrent certaines approches de l'apprentissage centrées sur les seuls acteurs étatiques, le travail cognitif à l'œuvre dans le processus de changement trouve ici sa source dans l'interaction entre certains acteurs du monde industriel, des fonctionnaires de terrain de la subdivision des Yvelines et les acteurs politiques, techniques et associatifs locaux. Ceci nous amène à rendre compte du double mouvement d'apprentissage à l'œuvre au sein et entre les différents groupes en présence. D'un côté, les controverses et les différentes formes de coopération qui se développent entre industriels et mouvements sociaux locaux ou ONGE sont l'occasion d'un apprentissage dans l'interaction de nouvelles connaissances, représentations et normes d'action. D'un autre côté, ce premier mouvement est indissociable d'un second, celui d'un apprentissage beaucoup plus prescriptif qui résulte d'une stratégie de changement des organisations.

2. L'apprentissage de la concertation : entre transaction et prescription

Alors que se multiplient dans les années 90 les conflits autour des grands projets techniques ayant de forts impacts sur le territoire - lignes ferroviaires à grande vitesse (Lolive, 1997) ou lignes électriques à très haute tension - chaque controverse contribue à son niveau à déstabiliser le modèle technocratique dans son ensemble. la controverse cimentière participe de ce processus d'ensemble en invalidant ce modèle dans le secteur particulier de l'industrie du ciment. Cette fragilisation du modèle dominant ouvre alors la voie à l'apparition de nouvelles définitions de la place de l'industriel dans l'action publique, de nouvelles références à l'ouverture et au dialogue qui circulent, de nouveaux instruments *multi-stakeholders* qui sont mis en place pour associer plus largement les « parties prenantes » à travers la concertation et le partenariat.

2.1 Quel apprentissage ?

Etudiant des controverses environnementales aux Etats-Unis, Paul Sabatier mobilise la notion d'apprentissage pour rendre compte de la construction d'un univers de références et de langage commun entre différents acteurs qui s'affrontent pourtant au sein de coalitions de cause (*advocacy coalitions*) adverses (Sabatier, Jenkins-Smith 1993). Sabatier reprend ainsi l'idée d'Hecló selon laquelle les changements macro-économiques ne sont qu'une base d'explication des principaux changements dans les politiques publiques. Pour comprendre le contenu précis des changements, il est également important de prendre en compte les interactions à l'intérieur d'une aire de politique spécifique. C'est dans ce cadre que les acteurs apprennent progressivement davantage sur les aspects variés d'un problème dans le temps et expérimentent divers moyens pour atteindre leurs objectifs.

Article réf. pmp140013 R2

Sur certains de nos terrains, l'affrontement entre deux coalitions de cause adverses (une coalition « économique » ou « industrielle » et une coalition « environnementale ») autour de l'activité cimentière, stimule la production de connaissances et d'analyses qui sont utilisées comme argumentaires pour justifier des positions. Nous allons voir que, de ces affrontements entre argumentaires, émergent des effets d'apprentissage ressortant des deux types identifiés par Gaudin (1999) : l'apprentissage-transaction et l'apprentissage-adaptation.

Dans le cas de l'industrie cimentière, le conflit francilien a joué un rôle majeur dans l'apprentissage de la concertation. La controverse a en effet généré de multiples échanges au sein et entre les coalitions environnementale et industrielle. Par opposition à un apprentissage relevant d'une stratégie d'adaptation (cf. supra), l'apprentissage transactionnel se réfère précisément aux résultats de ces interactions contingentes. Leur dimension cognitive est particulièrement visible dans le déploiement des joutes argumentatives et l'évolution des discours des acteurs. Mais au-delà, l'approche transactionnelle de l'apprentissage permet de relier ces interactions cognitives au jeu des intérêts sociaux, en montrant comment elles contribuent à faire exister de nouveaux intérêts d'un côté et à construire leur légitimité de l'autre (Gaudin, 1999 :162).

Alors que jusqu'aux années 80 industriels, élus locaux et associations environnementales entretenaient des interactions minimales voire inexistantes, le conflit francilien les a brutalement placés en situation d'interaction obligée. Dans ce contexte, ces acteurs aux intérêts conflictuels ont progressivement appris à se connaître et reconnaître mutuellement. C'est également l'ampleur de ce conflit qui a poussé la Direction du groupe cimentier à faire appel à un des rares Cabinet de conseil se positionnant à cette époque (1995) sur le marché de la concertation (C&S Conseil) pour produire une étude et mettre en place, dans sa suite, sa première Commission de concertation et de suivi de l'environnement en 1996. Le conflit a par ailleurs généré une grande production d'expertises techniques, environnementales, juridiques, d'études socio-économiques par les coalitions adverses pour étayer leurs argumentaires, pour ou contre le projet de zone spéciale. Des acteurs positionnés dans des coalitions adverses ont parfois découvert à cette occasion des terrains d'entente.

On observe en particulier des rapprochements entre industriels, naturalistes et élus locaux pour les réaménagements de carrière, qui font désormais l'objet de partenariats sur la plupart des sites cimentiers. La « découverte » par les naturalistes de la fonction de « réserve naturelle » acquise par les carrières calcaires exploitées par les cimentiers, préservées de l'urbanisation durant des décennies, joue un rôle important dans ces rapprochements.

« Ici, le projet de carrière aurait concerné des champs avec toutes les pollutions que ça implique (nitrate dans l'eau, on en a). A partir du moment où on découvre les stériles, des zones humides apparaissent et ça devient intéressant à conserver, alors que les champs du point de vue de la faune et de la flore, ça n'a pas d'intérêt. Les zones humides il y en a peu et elles attirent des espèces qu'on ne trouvait plus ici »

(Entretien avec un naturaliste) .

« Avec les cimentiers, tant qu'on a MM¹, ça va. Il a découvert beaucoup avec les associations. Il s'est passionné et il en a appris beaucoup. Et nous aussi. Au départ, je n'y connaissais rien en carrière (...). En matière environnementale je n'ai pas une culture universitaire, j'ai toute une connaissance de terrain. Mais pas en géologie : là j'ai appris avec les carriers et en me documentant. Je m'y suis mis pour savoir de quoi je parlais».

(Entretien avec un président d'association de protection de la nature) .

¹ Ancien directeur de l'usine de Gargenville.

Un dialogue direct s'est ainsi engagé sur ce site avec des associations comme le CORIF (Centre ornithologique de la région Ile de France) ou Yvelines Environnement, mais aussi la Diren (Direction régionale de l'environnement) d'Ile de France pour réfléchir à la préservation des habitats d'oiseaux nichant dans les falaises ou les zones humides des carrières. Sur un site voisin appartenant à l'autre groupe cimentier, un partenariat a été noué avec le Museum national d'histoire naturelle pour protéger l'habitat d'une espèce menacée. Les interactions de terrain ont ainsi débouché sur des interconnaissances plus larges, permettant aux cimentiers de développer des actions et des alliances avec des acteurs comme la Diren ou la Direction Nature et Paysages du ministère de l'Environnement. Les cimentiers sont ainsi devenus parties prenantes de scènes d'action collective institutionnalisées dont les acteurs économiques étaient souvent absents (Duran, Thoenig 1996).

L'apprentissage de la concertation est ici davantage un résultat de l'interaction qu'une stratégie préconçue. Il correspond pour partie à la vision initiale défendue par Heclou qui suggère que l'apprentissage est une activité faiblement consciente, apparaissant comme une adaptation contingente (1974, p. 306). L'échange d'analyses et la production de connaissances provoqués par la controverse peuvent ainsi ébranler certaines représentations formant jusque là le cœur de politique comme le soutient Paul Sabatier (1988). Ici, les valeurs et normes technico-économiques dont les ingénieurs monopolisent l'expertise, se voient contestées par les controverses et dévalorisées dans la hiérarchie des valeurs orientant l'action publique. Sont davantage valorisées la prise en compte des impacts environnementaux et la pluralisation des registres et des acteurs de l'expertise.

Cette dynamique d'apprentissage est soutenue par différentes procédures institutionnelles qui favorisent les rencontres régulières et les transactions entre les acteurs. L'ensemble des textes législatifs visant la démocratisation des projets ayant un fort impact environnemental sont ainsi à l'origine de nouveaux forums institutionnalisés ouverts à des intérêts et idées jusque-là peu représentés. Dans deux des cas de étudiés, cimentiers, représentants de l'Etat et naturalistes se rencontrent régulièrement au sein des différentes commissions départementales, ce qui renforce dans le temps les mécanismes d'interconnaissance et multiplie les opportunités d'échanges servant de support aux processus d'apprentissage.

« Le fait d'être apprécié, ça permet le dialogue. Les commissions permettent ça. Il y a eu une commission pour la création du schéma des carrières, puis des sous-commissions où étaient également représentés des membres de chaque institution présente dans la commission. Dans ces sous-commissions on a beaucoup appris. Chacun était là pour développer ses arguments. On a appris plein de choses sur les plans techniques et humains. ».

(Entretien avec le vice-président d'une association de protection de la nature).

La Commission départementale des carrières, a ainsi partiellement servi de support à l'apprentissage entre coalitions économiques et environnementales mobilisées autour de l'activité cimentière. Mais ce type de forum ne fonctionne pas de manière isolée, il est un élément d'un dispositif plus large de forums qui réunissent sur des thématiques différentes des acteurs souvent identiques. On retrouve ainsi sur nos terrains les mêmes acteurs représentant les cimentiers ou les associations de protection de la nature à la fois à la Commission des carrières, au Conseil départemental d'hygiène, à la Commission des sites, dans les PNR. Enfin, les commissions de concertation mises en place à l'initiative des deux groupes cimentiers étudiés l'ont été dans le but explicite d'identifier les acteurs locaux clefs au regard de l'activité de l'entreprise, d'établir et d'entretenir des relations régulières avec eux, de définir les problèmes et de trouver des solutions en commun. Elles s'intègrent aux réseaux des commissions officielles, mobilisant le même noyau d'acteurs économiques, associatifs et élus.

Article réf. pmp140013 R2

L'ensemble fonctionne de fait comme une succession de « tournois » qui favorisent la connaissance et la reconnaissance entre ces acteurs (Lascoumes et Le Bourhis, 1998).

On peut ici parler d'apprentissage transactionnel car ces échanges au fil de ces tournois ne favorisent pas seulement un rapprochement des croyances des différents acteurs mais mettent aussi en jeu des négociations entre intérêts hétérogènes. Si les projets de réaménagement des carrières sont le résultat d'une évolution conjointe des représentations des associations et des industriels, ils impliquent aussi des négociations entre intérêts naturalistes, services de l'Etat en charge de la sécurité des sites, élus locaux et cimentiers.

De même, l'évolution de la représentation de l'environnement au sein du Groupe 2 a permis la conclusion en 2000-2001 d'un partenariat mondial avec WWF (programmes « Conservation partners » et « Climate Savers »). Mais celui-ci est aussi le résultat d'une négociation explicite mettant en jeu les intérêts industriels et environnementaux. Un des volets du partenariat concerne l'engagement global du cimentier pour une réduction de 20% de ses émissions de CO₂ par tonne de ciment produite, dans le monde sur la période 1990-2010¹. Or cet engagement est le résultat d'une âpre négociation au terme de laquelle le cimentier peut comptabiliser comme neutres pour le climat, les émissions de CO₂ provenant des combustibles de substitution à base fossile, du fait de la récupération d'énergie et du besoin réduit de combustibles fossiles primaires qu'elle autorise. Or ce mode de calcul, qui est celui défendu par l'ensemble de la profession y compris dans le cadre des engagements volontaires en France, est très contesté par les autres ONGE. Parallèlement, WWF a obtenu une contribution du groupe à hauteur de 6 millions de dollars à son programme *Forest Landscape Restoration*, ce qui constitue une forme de compensation à l'émission de CO₂.

Ainsi, la réévaluation des « idées » jusque-là dominantes ne se fait pas sur la simple valeur de l'argumentation adverse ou de la fiabilité des connaissances produites, mais aussi rapportée aux intérêts sociaux défendus. A court terme, les acteurs ont d'autant plus de chance de co-produire et d'adopter de nouvelles idées et normes d'actions qu'ils les ont identifiées comme susceptibles de mieux servir leurs intérêts que les précédentes.

« Notre engagement pour l'environnement découle d'une conviction : c'est une question de survie pour une industrie comme la nôtre, il n'existe pas d'alternative. Il faut être précurseur, anticiper sur la montée en puissance des contraintes réglementaires et les attentes du public »

(Directeur général d'un des groupes cimentiers)

Ainsi, la coopération improbable entre industriels et naturalistes s'impose en partie parce que les industriels ont progressivement acquis la certitude que l'investissement dans l'environnement pouvait constituer une opportunité pour leur activité. De même, de leur côté certaines associations estiment qu'une opposition frontale avec les industriels leur permet moins d'atteindre leurs objectifs qu'une coopération avec eux.

« Il est très difficile de faire évoluer les réglementations. Il faut trouver la bonne cible. Le grand public : c'est un effort qui n'arrête jamais et cela nécessite des moyens très forts. Les industriels et les milieux d'affaires, leur objectif premier c'est le profit. Le point de vue du WWF c'est qu'on peut faire du profit sans dégrader l'environnement. C'est la démonstration qu'il va apporter aux industriels : leur montrer que leur intérêt pour faire du profit, c'est de respecter l'environnement. Cela va leur apporter un avantage concurrentiel, notamment dans l'anticipation des réglementations à venir. A partir de là, il y a

¹ Ce qui ci correspond à une diminution de 15% en 2010 du niveau absolu de ses émissions de CO₂ dans les pays industrialisés (Annexe 1 du Protocole de Kyoto) par rapport à 1990.

Article réf. pmp140013 R2

deux possibilités : ou bien on joue les uns contre les autres, ou bien on joue ensemble en essayant de trouver les cadres d'un partenariat. C'est notre démarche. »

(Entretien avec le Directeur des programmes, WWF France).

On ne peut cependant réduire ces mutations à la simple défense d'intérêts immédiats. Alors que l'industrie lourde, qui fut un des fers de lance du progrès économique est contestée dans les années 80-90, l'apprentissage du développement durable illustre aussi la volonté de reconstruire une légitimité à travers la production de nouvelles identités collectives. Ces entreprises de « grandissement » ressortent ainsi, aussi, d'une volonté de justice : comme le souligne Reynaud, « *Peut-on représenter un intérêt qui ne soit pas légitime ?* » (Reynaud, 1989 :117).

C'est donc aussi dans la mesure où de nouvelles interprétations des intérêts en présence ont lieu que ces transformations peuvent se produire. Peuvent alors se mettre en place de véritables stratégies de conversion à de nouvelles normes d'action. S'observent dans ce cas des processus d'apprentissage plus prescriptifs, que l'on peut rapprocher de la notion « d'apprentissage-adaptation » (Gaudin, 1999).. Au sein des deux principaux groupes cimentiers du marché français, tandis que l'environnement passe progressivement du statut de contrainte à celui d'opportunité et qu'une bonne intégration dans l'action publique locale est identifiée comme un enjeu majeur, sont élaborées de véritables stratégies de concertation et de partenariats accompagnées de politiques volontaristes, dans le cadre d'une « modernisation » de l'organisation. Entre la fin des années 90 et le début 2000 se généralise ainsi le recours à des consultants issus des sciences sociales se spécialisant dans la concertation et la médiation environnementale, pour accompagner les évolutions internes en cours. Au sein des deux groupes, on observe également une spécialisation de certains acteurs dans les relations d'interface avec les acteurs locaux et environnementaux, allant jusqu'à la différenciation fonctionnelle de nouveaux services, directement rattachés à la direction générale dans les deux groupes et dont les effectifs vont s'étoffer au cours des années 2000. Les études commanditées pour chaque site industriel servent par ailleurs de support pour former les directeurs de sites à un nouveau rôle de « concertant » avec leur environnement local, de plus en plus formalisé.

L'apprentissage de nouvelles normes d'action est alors davantage le résultat d'un pilotage du changement, qui trouve à partir des années 2000 dans le développement durable un label valorisant.

En réalité ces processus d'apprentissage par expérimentation ou par prescription ne s'opposent pas, ni ne se succèdent de manière linéaire, mais s'alimentent réciproquement en permanence.

2.2 Des aller-retour permanents entre transaction et prescription

Si on peut les distinguer analytiquement, ces deux types d'apprentissage entretiennent des interactions permanentes. Ainsi, les innovations qui naissent dans la transaction peuvent être reconnues comme plus adaptées que les normes et pratiques en vigueur et être diffusées de façon plus prescriptive. Mais à l'inverse, même si une nouvelle norme est adoptée sous l'effet d'une stratégie volontariste, cette adoption ne se fait pas de façon mécanique. Les acteurs qui sont censés l'appliquer disposent d'une certaine marge de manœuvre et les effets de la transaction nécessaire à sa mise en œuvre ne sont pas connus d'avance.

Ces aller-retour ont été observés empiriquement. Les cas les plus frappants d'apprentissages transactionnels sont liés au conflit francilien où tout semble s'inventer dans les interactions denses liées au développement de la controverse, autour d'échanges entre

Article réf. pmp140013 R2

argumentaires de plus en plus informés et sophistiqués. Bien sûr, la participation des acteurs cimentiers aux transactions se fait à la demande volontariste du directeur général, dans une démarche délibérée d'adaptation. Mais en l'absence de modèle existant au milieu des années 90 dans ce milieu industriel très traditionnel, c'est bien l'expérimentation qui s'impose, l'innovation qui naît dans la transaction. C'est dans ce cadre qu'une partie de la coalition économique – ses éléments réformateurs - et certains acteurs de la coalition environnementale – essentiellement les associations naturalistes et des techniciens du Parc naturel régional - apprennent à se connaître mutuellement ; c'est aussi dans ce cadre qu'ils apprennent ce qu'ils peuvent entendre ensemble sous les vocables d'environnement, concertation et bientôt « développement durable ».

L'apport de connaissances par des « experts » extérieurs a également participé des deux processus d'apprentissage. Il a alimenté l'expérimentation et en même temps suggéré des lignes de conduite plus normatives aux cimentiers, dans différentes directions. Face à l'expertise technico-économique, seule légitime jusque-là, il a introduit une pluralisation des domaines d'expertise et des experts, et engagé des formes de dialogue interdisciplinaire. Les expertises environnementales par exemple sont à l'origine d'un savoir-faire partagé entre naturalistes et cimentiers sur les règles qui doivent régir la réhabilitation des carrières. Les expertises produites dans le domaine des sciences sociales par des cabinets de conseil ou des universitaires ont apporté de nouvelles connaissances sur l'évolution de la société et sa régulation politique, mais ont proposé aussi des « préconisations » pour adapter les organisations aux évolutions sociales et politiques, comme le rapprochement avec les acteurs locaux, la mise en place de commissions de concertation locales, le dialogue avec les ONGE. Ce type d'expertise a donc favorisé lui aussi des formes d'apprentissage à la fois transactionnel et adaptatif.

Le conflit francilien a initié une forme d'adaptation de l'industrie cimentière, d'abord contingente puis organisée. Le conflit a fonctionné comme un registre de justification dans le pilotage de ce changement. Mais en l'absence de modèle d'adaptation prêt à l'emploi, le contenu de ce changement s'est construit dans l'interaction. Ce ne sont pas les institutions officiellement chargées de mettre en œuvre l'action publique dans le domaine industriel ou du développement durable qui ont imposé des instruments que l'industriel aurait adoptés de plus ou moins bon gré. C'est plutôt l'industriel, dans une stratégie de sauvegarde de ses intérêts qui s'est saisi de la norme participative qui irrigue de nombreux domaines de l'action publique et notamment celui de l'environnement puis du développement durable, pour mettre en place des dispositifs de concertation et de partenariat, élargissant la sphère traditionnelle de ses interlocuteurs.

Cette évolution s'est faite par bricolage dans la controverse. Aux interlocuteurs traditionnels – le maire, le préfet et la DRIR(E) – se sont progressivement ajoutés ceux rencontrés à l'occasion des forums institutionnels comme les commissions administratives (commission départementale des carrières, commission d'hygiène et sécurité, commission des sites, instances des Parcs naturels régionaux, etc.). C'est ainsi que les élus locaux, des leaders associatifs, des élus ou des techniciens du Parc naturel régional concernés par l'extension de la carrière sont progressivement devenus des interlocuteurs habituels des cimentiers. L'étude réalisée par C&S Conseil a aussi permis de mieux identifier ces nouveaux acteurs du sous-système de politique publique constitué autour de l'activité cimentière. Des tentatives de dialogue se sont instaurées, débouchant ou non sur des phénomènes d'apprentissage.

Tout ce travail d'expérimentation a fait l'objet de « retours d'expérience », au travers de séminaires internes et externes. A travers cette évaluation permanente, la norme participative s'est progressivement imposée dans le groupe cimentier en s'incarnant dans des instruments spécifiques – volontaires et *multi-stakeholders* – destinés à dialoguer avec les parties prenantes plutôt qu'avec le grand public. Ainsi, des études d'image ont été réalisées

Article réf. pmp140013 R2

systématiquement pour l'ensemble des sites français du groupe entre 1995 et 1998 afin de mieux connaître les acteurs de l'environnement socio-politique propre à chaque site. De même, des Commissions de concertation et de suivi de l'environnement, destinées aux *stakeholders* locaux, ont été mises en place sur tous les sites entre 1996 et 1998. Les carrières ont systématiquement été réhabilitées dans le cadre de partenariats avec les acteurs locaux et environnementaux. Tous les sites ont fait l'objet d'une certification environnementale (Iso 14001) et d'un management environnemental.

Mais ces instruments se sont également diffusés au-delà du groupe. Cette diffusion est largement facilitée par les échanges qui existent entre cimentiers dans diverses organisations patronales auxquelles ils adhèrent, telles que le *Syndicat français de l'industrie cimentière* (SFIC, syndicat de branche). Le groupe 2 a ainsi mis en place une démarche similaire à celle du groupe 1 en matière d'intégration locale des sites : des études ont été commanditées pour l'ensemble des sites à partir de 2000 (dont la première au même cabinet) et une commission de concertation a été expérimentée sur un site pilote dès 2000. En même temps, le groupe 2 a enrichi cette démarche de concertation en la théorisant sous forme d'un logiciel joliment baptisé « Marguerite »¹ conçu pour gérer la concertation dans la durée et de manière systématique, contribuant au processus d'institutionnalisation de la concertation dans ce secteur.

L'apprentissage du partenariat a suivi une dynamique similaire. Les partenariats locaux incluant les associations naturalistes se sont développés concomitamment dans les deux groupes suite à l'obligation faite aux cimentiers par la loi de 1993 de prévoir la réhabilitation de leurs carrières. Le groupe 2 a, en 2000, franchi une étape supplémentaire en concluant un partenariat mondial avec WWF - "Conservation Partner" - très médiatisé au niveau national et international, portant sur la gestion de ses carrières dans le monde. Il s'inscrit sur ce point dans le prolongement du dialogue établi par les cimentiers avec les associations environnementales dans le cadre du réaménagement des carrières. Mais cette étape supplémentaire va elle-même ouvrir la voie à l'inclusion de la question centrale des émissions de CO2 dans la discussion avec les ONGE. Cette question étaient jusque-là l'objet de négociations confinées entre industriels et ministère de l'Environnement, via les Ingénieurs des Mines, dans le cadre de la politique des accords volontaires. Elus locaux et associations environnementales étaient strictement tenues à l'écart. Mais à la toute fin des années 1990, la controverse sur le réchauffement climatique est identifiée comme une menace par le groupe 2, qui recrute alors en 1999 un haut fonctionnaire de la Commission européenne, au poste de Vice-président Environnement et Affaires Publiques spécialement chargé du lobbying dans le domaine du réchauffement climatique. A l'origine de l'accord avec le WWF, celui-ci va négocier l'inclusion d'un volet sur la réduction des émissions de CO2 (cf. infra). Suite à ce

¹ Ce logiciel est destiné à l'usage des équipes de direction de chaque site. Il est un guide pratique pour établir et entretenir les contacts avec ceux qui sont désignés sous le terme de *stakeholders*. Chaque pétale de la marguerite est dédié à une catégorie d'acteurs (élus, notables, associations, administration, Environnement, associations, enseignement, etc.). Lorsque l'on clique sur le pétale une liste précise des acteurs composant la catégorie est proposée (au cas où le directeur serait tenté de se limiter aux acteurs les plus facilement identifiables, comme le maire pour le pétale « élus »). Lorsque l'on clique cette fois sur l'acteur en question une série de champs à renseigner s'ouvre. Ces derniers visent à établir l'identité, la fonction et les coordonnées de l'acteur en question mais également les dates et circonstances dans lesquelles la rencontre s'est faite, les thèmes majeurs abordés, les documents échangés, les décisions prises, les demandes de renseignement enregistrées, les préoccupations éventuelles, etc. Il s'agit donc à la fois d'accroître les connaissances sur un certain nombre d'interlocuteurs et de constituer une « mémoire » de ces connaissances qui pourra être partagée, au-delà de celui qui l'a constituée, à la fois par les collaborateurs du directeur de l'usine, mais aussi par les équipes du siège de l'entreprise ou le directeur qui viendra bientôt remplacer celui qui est en place.

Article réf. pmp140013 R2

« coup », le groupe 1 a à son tour opéré un rapprochement avec une grande ONGE, *Friends of Earth* (FoE), venue discuter publiquement le premier rapport environnement du groupe.

On constate ainsi un processus d'apprentissage de type « *lesson-drawing* » (Rose, 1991) dans lequel s'observe un phénomène d'émulation, les innovations expérimentées par un industriel étant adoptées et enrichies par l'autre, contribuant de la sorte à l'institutionnalisation de la concertation et du partenariat pour appréhender la question environnementale.

Au-delà du secteur cimentier, ces phénomènes d'apprentissage s'observent à partir de la fin des années 90 entre l'ensemble des grandes entreprises industrielles françaises. Des associations telles que *Entreprises pour l'environnement* (EPE, issue du MEDEF), AUXILIA (créée à l'initiative d'EDF), le groupe de travail Environnement de l'Association française des entreprises privées (AFEP, présidée à cette époque par le PDG de Lafarge, Bertrand Collomb), les colloques organisés sur le thème des rapports entre entreprise et environnement ou développement durable, sont des lieux où se rencontrent les cimentiers et d'autres industriels tels que EDF/RTE ou RFF confrontés à des problématiques locales proches, des cabinets qui comme C&S Conseils accompagnent les maîtres d'ouvrage engagés dans des démarches de concertation ou de débat public, des ONGE réformistes qui, comme WWF, revendiquent un travail avec les industriels. Se constitue ainsi un espace d'échange professionnel dans lequel circulent des représentations nouvelles des problèmes et des solutions à leur apporter. Des expérimentations y remontent, et de nouvelles idées en descendent qui seront à leur tour éventuellement traduites par les industriels sur le terrain.

« On a ce dialogue avec certaines ONG comme FNH [Fondation Nicolas Hulot] WWF (...).Après, on a tout un tas de relations plus informelles au sens où on se connaît, on se rencontre, on déjeune ensemble, on se rencontre à des colloques, etc. Ca c'est l'effet du petit milieu parisien, petit milieu développement durable, environnement qui fait qu'on se connaît tous »,

(Entretien avec le Chargé de mission Energie Climat de *Entreprises pour l'Environnement*).

Ainsi, les aller-retour entre apprentissages transactionnels et adaptatifs, sont permanents. Rien ne s'invente totalement dans l'interaction, mais aucune politique, aussi volontariste soit-elle ne s'applique non plus mécaniquement. « *Toute création de règles suppose un apprentissage collectif, toute culture normative résulte d'un tel apprentissage* » (Reynaud, 1989 :93).

2.3 Apprentissage et traduction : ce que participer veut dire

Alors que le principe de l'élargissement de la participation du public aux politiques d'environnement s'est renforcé dans les années 90 (rapport Brundtland, conférence de Rio de 1992, Convention d'Aarhus...), les cimentiers ont mis en place des dispositifs essentiellement volontaires et centrés sur la concertation et le partenariat. Ils ont ainsi élargi le cercle de leurs interlocuteurs légitimes. Pourtant, le « public » est restreint dans la traduction qu'ils font de la « participation », à certains groupes, élus locaux et organisations environnementales en particulier.

En outre, l'observation du fonctionnement de ces dispositifs montre un recentrage des échanges entre les acteurs les plus modérés ou soucieux de travailler avec les industriels, et corrélativement l'exclusion progressive des groupes contestataires les plus radicaux. Ainsi sur le site de la controverse, la concertation et les partenariats se sont opérés avec les associations naturalistes de la région et de nombreux acteurs institutionnels, tandis que les acteurs les plus radicalement opposés au projet de zone spéciale – notamment les communes dont le territoire est concerné et l'Association de lutte contre les carrières cimentières (AVL3C) - se sont progressivement trouvées marginalisées. De même c'est avec WWF, ONGE inscrite dans le

Article réf. pmp140013 R2

dialogue avec les industriels (Chartier, 2002), que le Groupe 2 a conclu son partenariat mondial. Au même moment le Groupe 1 développait des liens avec les Amis de la Terre, engagés dans la valorisation du Système de Management Environnemental (SME) dans les entreprises.

Cet apprentissage des années 90 a finalement ouvert la voie à des formes d'engagements volontaires des entreprises cimentières, dans lesquels les acteurs publics jouent un rôle plus marginal dans la définition et le contrôle des standards environnementaux. Les groupes cimentiers ont ainsi produit des rapports Environnement (aujourd'hui développement durable) de manière volontaire avant même que la loi relative aux Nouvelles réglementations économiques de 2001, ne les oblige à le faire. Les cimentiers ont adhéré dans la foulée au *Global reporting initiative* (GRI) créé en 1997 pour accompagner la standardisation de la communication des entreprises sur le développement durable, dans le cadre d'un dispositif *multi-stakeholders* promu par le PNUE (programme des nations unies pour l'environnement). Dans son prolongement, se sont inscrites les démarches de RSE (responsabilité sociale/sociétale des entreprises) développées dans les années 2000.

L'apprentissage de la concertation et du partenariat dans l'industrie cimentière au milieu des années 90 a ainsi ouvert la voie à une approche de l'action publique valorisant la négociation avec les ONG et les acteurs locaux. Ces dispositifs, forment cependant un système non ou peu contraignant pour les entreprises, basé très largement sur l'engagement volontaire et sans véritable régime de sanctions.

Conclusion

Dans les années 90 la régulation de l'activité cimentière s'est fortement renouvelée sous l'effet de l'introduction de nouveaux instruments participatifs tels que les dispositifs de concertation et les partenariats, impliquant les acteurs locaux et des organisations environnementales. La mise en perspective sur la durée de l'action des industriels du ciment, montre comment, face aux controverses environnementales ces acteurs économiques se sont progressivement saisis de ces instruments pour stabiliser leurs relations avec ces nouveaux acteurs des politiques publiques. Cette évolution n'est pas le résultat mécanique d'un rapport de force devenu localement moins favorable à l'industrie. Certes, la désindustrialisation des années quatre-vingt, en particulier dans des zones fortement industrialisées comme le Val de Seine, a altéré l'image d'une industrie jadis pourvoyeuse d'emplois à vie. Certes, la montée en puissance des collectivités locales et la mise à l'agenda politique des problématiques environnementales puis de développement durable ont donné davantage de poids à des acteurs jusque-là peu présents dans les réglementations concernant l'industrie cimentière.

Mais cette évolution est surtout le résultat d'un processus d'apprentissage à travers lequel les industriels vont trouver dans l'approche participative un instrument permettant d'établir le dialogue avec les nouveaux acteurs de l'action publique de l'échelle internationale à l'échelle la plus territorialisée, tout en s'émancipant de la tutelle des grands corps techniques de l'Etat. La concertation et le partenariat, consubstantiels du développement durable, sont mobilisés par les cimentiers pour dépasser ou désamorcer les conflits liés à leur activité et proposer de nouvelles modalités de régulation sur le territoire en particulier, et finalement recomposer leur rôle dans une action publique en pleine mutation.

Ces nouvelles formes de régulation apparaissent plus pluralistes. Pour autant cette pluralisation n'exclut pas un certain néo-élitisme. Loin de s'adresser au public dans son ensemble, concertation et partenariat sélectionnent les *stakeholders* jugés pertinents pour participer. Leur nombre se trouve de fait limité et réduit le plus souvent aux moins radicaux.

Bibliographie

- Barraqué B. (1993), « Politiques publiques et environnement », dans CRESAL, (dir), *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*, Paris, L'Harmattan.
- Bennett C.J., Howlett M. (1992), « The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change », *Policy Sciences*, 25 (3), p. 275-294.
- Blondiaux L., Fourniau J.-M. (2011), « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? *Participations*, 1, p. 8-35.
- Blondiaux L., Sintomer Y. (2002), « L'impératif délibératif », *Politix*, 15 (57), p. 17-35.
- Callon M. Rip A. (1991), « Forums hybrides et négociation des normes socio-techniques dans le domaine de l'environnement. La fin des experts et l'irrésistible ascension de l'expertise », in Jacques Theys *et al.* (dir.), *Environnement, science et politique*, Paris, Germes, 1(13).
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y. (2001), *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
- Callon M., Latour B., (1991), *La science telle qu'elle se fait. Anthologie de la sociologie des sciences de langue anglaise*, Paris, La Découverte.
- Callon M., (1998), « Les différentes formes de démocratie technique », *Les annales des Mines, Responsabilité & Environnement*, 9, p. 63-73 .
- Catherin V., (2000), *La contestation des grands projets publics. Analyse microsociologique de la mobilisation des citoyens*, Paris, L'Harmattan.
- Chartier D. (2002), *Le rôle de Greenpeace et du WWF dans la résolution des problèmes environnementaux, quel espace politique pour quelles ONG ?*, Orléans, Thèse de doctorat en géographie.
- Collectif, (2006), *Politix*, 2006/3, n°75.
- Coreau A., Nowak C. et Mermet L., (2013), « L'expertise pour les politiques nationales de biodiversité en France : quelles stratégies face aux mutations en cours ? », *Vertigo*, 13/2.
- Duclos D. (1991), *Les industriels, les risques et l'environnement*, Paris, L'Harmattan.
- Duran P., Thoenig J.-C., (1996), « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46/4, p. 580-623.
- Fishkin J. S. (1991), *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, New Haven: Yale University Press
- Fishkin J.S. (1995), *The voice of the people : public opinion and democracy*, New Haven ; London : Yale University Press.
- Gariépy M. (1997), « Evaluation environnementale, participation publique et décision à la québécoise. Un modèle à la croisée des chemins », *Techniques, Territoires et Sociétés*, 34, p. 43-55.
- Gaudin J.-P. (1999), *Gouverner par contrat, L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Granjou C., Mauz I., « Gouverner par les scénarios ? Comment les institutions environnementales anticipent l'avenir de la biodiversité », *Quaderni*, 2011/3 n° 76, p. 5-11
- Hall P. A. (1993), « Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 25 (3), p. 275-296.
- Heclo H. (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven Conn., Yale University Press.
- Heclo H. (1972), « Policy Analysis », *British Journal of Political Science*, Cambridge University Press, 2 (1), p. 83-108.
- Jobert A., (1998), « L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, 42, p. 67-92.

Article réf. pmp140013 R2

- Jobert B. (2004), « Une approche dialectique des politiques publiques. L'héritage de l'État en action », *Pôle Sud*, 2/21, p. 43-54.
- Jobert B., Muller P. (1987), *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.
- Lascoumes P. (1994), *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, Paris, La Découverte.
- Lascoumes P., Le Bourhis J.-P., (1998), « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, 42, p. 37-66.
- Lolive J. (1997), « La montée en généralité pour sortir du Nimby. La mobilisation associative contre le TGV Méditerranée », *Politix*, 10 (39), p. 109-130 ;
- Michel L. (2012), *Les industriels et le développement durable*, Paris, L'Harmattan..
- Monnoyer-Smith L. (2006), « Etre créatif sous la contrainte. Une analyse des formes nouvelles de la délibération politique. Le cas DUCSAI », *Politix*, 19/75, p. 75-101.
- Padioleau J.-G. (1982), *L'Etat au concret*, Paris, PUF.
- Pollak M., (1982), « La régulation technologique : le difficile mariage entre le droit et la technologie », *Revue française de science politique*, vol. 32, n° 2, p. 165-184.
- Reynaud J.-D. (1989), *Les règles du jeu, l'action collective et la régulation sociale*, Paris, PUF, 1989.
- Rhodes R., Marsh D. (1995), « Les réseaux d'action publique en Grande -Bretagne », dans Patrick Le Galès, Mark Thatcher, (dir.), *Les réseaux de politique publique, débat autour des Policy networks*, Paris, L'Harmattan, p. 31-68.
- Rose R. (1991), « What is lesson-drawing », *Journal of Public Policy*, 11, p. 3-30.
- Rui S. (2004), *La démocratie en débat*, Paris, Armand Colin.
- Sabatier P. (1988), « An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy orientated learning therein », *Policy Sciences*, 21, p.129-168.
- Sabatier P., Jenkins-Smith H. C. (1993), *Policy change and learning. An advocacy Coalition Approach*, Boulder, Colo., - San Francisco - Oxford, Westview Press.
- Touraine A. (1980), *La prophétie anti-nucléaire*, Paris, Seuil.
- Vimal R. Mathevet R., Michel L., (2012), « Entre expertise, technocratie et jeux d'acteurs : peut-on penser collectivement une politique de gestion intégrée de la nature ? », *Natures, Sciences, Sociétés*, 4/2012, p. 415-432.