
Le Printemps de l'environnement : miroir d'une démocratie en crise

La production de politiques censées répondre au défi écologique met en scène les figures contemporaines du politique. En Belgique, le Printemps de l'environnement a ainsi illustré la double crise de légitimité et de gouvernabilité de l'État. Le décalage entre l'« immobilisme éclairé » de l'État réflexif et l'ampleur des défis de civilisation à relever risque fort de susciter la frustration, notamment des associations environnementales qui se sont mobilisées pour lancer un pacte écologique belge.

BENJAMIN DENIS

Le jeudi 24 mai 2007 vers 10 heures, un public inhabituel se pressait aux entrées du Théâtre royal du Parc à Bruxelles. Ses metteurs en scène, les principales associations environnementales de la Belgique francophone, avaient invité les représentants des quatre partis démocratiques à participer au « grand oral » du Pacte écologique belge. Pendant près de deux heures, installés sur la scène, un peu comme des participants à un jeu télévisuel, Didier Reynders, Joëlle Milquet, Laurette Onkelinx et Jean-Michel Javaux furent sommés de réagir aux trente-six mesures prioritaires proposées par les associations pour relever le défi écologique, dans la foulée du pacte du même nom, lancé en France par Nicolas Hulot. Leurs réponses et leurs engagements, qui devaient être solennels, furent même cotés, dans le cadre d'un processus tout à fait inhabituel. Chacun des partis accepta avec plus ou moins de bonne volonté de se plier à l'exercice. Au-delà de l'émoi médiatique que l'événement suscita à quelques encablures du scrutin fédéral du 10 juin 2007, on retiendra surtout du spectacle qu'il était porteur de certaines promesses : l'engagement à prendre rapidement les mesures permettant de répondre à la crise écologique majeure que nous traversons ; la détermination à faire des suggestions des associations l'une des inspirations principales de l'action gouvernementale ; l'ambition de dépasser les sous-localismes et les logiques à courte vue.

Le Printemps de l'environnement aurait pu être l'incarnation de ces changements, il a surtout illustré de manière éloquente certaines transformations contemporaines de l'action publique d'une part et du mode d'exercice du pouvoir politique d'autre part.

UN DISPOSITIF EN TROIS TEMPS

La saga de l'« orange bleue », le retour provisoire de Verhofstadt et enfin l'accouchement laborieux du gouvernement Leterme reportèrent de plusieurs mois tout début de concrétisation du pacte écologique. Il fallut attendre la nomination du socialiste francophone Paul Magnette au poste de ministre en charge du Développement durable pour qu'un chantier d'un genre nouveau soit ouvert.

Lancé au mois d'avril 2008, le Printemps de l'environnement visait, d'une part, à mieux coordonner l'action des Régions et de l'État fédéral dans le domaine de la protection de l'environnement et, d'autre part, à consulter les « parties prenantes » de la société civile sur ces mêmes sujets. Selon les termes du communiqué de presse annonçant le début du Printemps, c'est donc dans l'espoir d'aboutir à des « décisions mieux coordonnées, plus efficaces et opérationnelles » que le processus fut entamé, car toujours selon le même document, « le temps n'est plus à l'étude des problèmes mais à la mise en œuvre de solutions coordonnées pour que la Belgique fasse des progrès déterminants¹ ». Place donc « aux engagements très concrets » et à la « coordination² ».

Pour atteindre cette ambition, la méthode utilisée prévoyait un phasage en trois temps allant de propositions générales jusqu'à des engagements très précis. Premièrement, une liste de deux cent soixante mesures a été préparée conjointement par le cabinet du ministre Magnette et l'administration. Deuxièmement, au sein de quatre ateliers thématiques, les mesures ont été soumises à l'avis de « stakeholders » (experts, représentants syndicaux, représentants des fédérations d'entreprises et des secteurs industriels, ONG, fonctionnaires). Enfin, troisièmement, sur la base des rapports produits dans les ateliers — eux-mêmes subdivisés en groupes —, les autorités politiques compétentes ont fait état des mesures préconisées sur lesquelles elles acceptaient de s'engager effectivement. La juxtaposition de ces engagements compose une feuille de route de cent cinquante-neuf mesures censées guider la politique environnementale du Royaume au cours des prochaines années³.

1 « Présentation du Printemps de l'environnement », communiqué de presse du cabinet du ministre fédéral du Climat, de l'Énergie et du Développement durable, du 3 mars 2008.

2 Chambre des représentants de Belgique, « Note de politique générale du ministre du Climat et de l'Énergie », 11 avril 2008, p. 37.

3 Tous les documents relatifs au Printemps de l'environnement sont disponibles en ligne à l'adresse: <<http://www.printempsdelenvironnement.be/>>.

ÉTAT RÉFLEXIF ET GOUVERNANCE MOLLE

Le catalogue des cent cinquante-neuf engagements est le fruit d'un processus de discussion et de sélection des mesures les plus pertinentes. Cette dynamique consultative a été structurée à partir de thématiques générales qui ont inspiré la création de quatre ateliers: « Climat et énergie », « Transport et mobilité », « Environnement et santé », « Production et consommation durable et biodiversité ». Au sein de chacun de ces ateliers, différents groupes de mesures furent distingués. L'atelier « Climat et énergie » comprend par exemple sept groupes de mesures: « Développement de l'éolien offshore », « Examen et harmonisation des régimes de certificats verts », « Outils de soutien et incitants », « Système de tiers investisseurs », « Valorisation de la biomasse », « Vision post-2012 », « Rôle d'exemple des pouvoirs publics et des autres parties prenantes ». C'est donc sur la base des recommandations des groupes de mesures que les engagements politiques ont été formulés.

Que nous apprennent les engagements issus de ces groupes de mesures sur le type d'action publique que produit le gouvernement fédéral en matière d'environnement? Tout d'abord, le Printemps fournit une pléthore d'illustrations de la contractualisation de l'action publique. Par exemple, à la suite des propositions issues de l'atelier « Climat et énergie », l'engagement n° 17 de la liste générale prévoit qu'un accord soit conclu avec le secteur bancaire afin de favoriser le système du tiers investisseur et de développer la pratique des prêts à taux réduits. Pour la valorisation de la biomasse, « le ministre de l'Environnement et de l'Énergie s'engage à établir une convention avec les producteurs de biocarburants pour qu'ils communiquent de manière proactive le positionnement de leur filière de fabrication au regard des futurs critères européens de durabilité ». De même, pour accroître l'offre en produits écologiques dans les magasins, des accords de branches devront être conclus (mesure 78). Le partenariat Business and biodiversity vise à impliquer le secteur privé dans la préservation des espèces et des écosystèmes fragiles (mesure 116).

La figure du contrat négocié entre une autorité publique et des groupes d'intérêt constitue sans doute l'une des modalités privilégiées de l'art de gouverner contemporain (Gaudin) et il n'est pas surprenant que les engagements du Printemps s'inscrivent dans cette tendance.

Ensuite, la feuille de route du Printemps comprend un certain nombre de programmes de sensibilisation et d'information. Ainsi, pour contribuer à la réduction de l'utilisation des pesticides et biocides, une campagne d'information via la publicité sera lancée (mesure 57). En matière de mobilité, une campagne de « sensibilisation à la mobilité durable » sera mise en œuvre par le service public fédéral Mobilité, en partenariat avec les ministères régionaux (mesure 111). Dans le domaine du climat et de l'énergie, il est prévu d'« informer le consommateur sur la consommation d'énergie des produits » (mesure 11).

Les instruments de type informationnel ou communicationnel sont particulièrement présents dans le catalogue des cent cinquante-neuf engagements,

qui confirme une tendance qui fait de la « pédagogie de l'environnement » un des axes majeurs de l'intervention de l'État dans ces matières (Rumpala ; Larrue).

La création d'organes d'évaluation et de surveillance ou la commande d'études et d'évaluation forment une part importante du catalogue de mesures issu du Printemps. Le groupe de mesures « Vision post 2012 » a donné lieu à la promesse de la « création d'un comité national Climat 2050 qui doit servir de catalyseur à la transition de notre pays vers une économie pauvre en carbone à l'horizon 2050 et œuvrer à la construction de l'adhésion du monde politique et des stakeholders à ce projet » (mesure 30). Toujours en matière d'énergie et de climat, le ministre s'engage à mettre sur pied un Observatoire national de la biomasse (mesure 20). L'arsenal de mesures en faveur de la biodiversité envisage d'« ériger un réseau de surveillance » destiné aux espèces et écosystèmes menacés (mesure 115). L'impact de l'achat de crédits de carbone sur la biodiversité sera évalué (mesure 120) ainsi que « la possibilité de disposer d'un éclairage socioéconomique indépendant sur les OGM » (mesure 134).

Le Printemps confirme donc largement l'hypothèse de l'« écopouvoir » de Pierre Lascoumes selon laquelle « la traduction de ces revendications [de protection de la nature] en politique publique débouche [...] sur un appel croissant aux experts, ingénieurs et techniciens, détenteurs véritables des rênes d'un écopouvoir montant ».

De ce portait pointilliste, nous pouvons dégager la physionomie générale de la politique du Printemps. Les mots du Pouvoir sont rarement fortuits et les termes « observatoire », « évaluation », « convention », « collaboration », « normes de qualité », « recommandations » ou « adhésion des stakeholders » révèlent un type d'action publique qui fait la part belle à la mise sur pied de réseaux et de partenariats, qui fait de la production de connaissances et de la circulation de l'information les pivots de son action, et qui tend à éviter les mesures coercitives (Morand). Cette action publique constitue la marque de fabrique de « l'État réflexif », un État contraint à la modestie et qui apparaît davantage comme incitateur ou entremetteur que comme puissance publique (Ost et van de Kerchove). Aux gestes d'autorité, l'État réflexif substitue des incitants, des contrats, des partenariats, des campagnes de sensibilisation, etc. Apparaît ainsi une « gouvernance molle » qui semble se soucier assez peu « de définir des objectifs précis et d'évaluer les résultats obtenus » (Lascoumes et Gilbert).

Le caractère apparemment innovant du Printemps occulte le fait qu'il s'agit d'abord d'une « entreprise de recyclage » qui consiste à adapter et convertir « le "déjà là" de l'action publique » (Lascoumes). Le Printemps a en effet été amorcé sur un terrain déjà abondamment saturé de rapports et de comités, à telle enseigne que cette prolifération semble tenir lieu de politique. La loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable a notamment créé le Conseil fédéral du développement durable (CFDD), un organe pérenne qui associe experts scientifiques, représentants d'entreprises, organisations syndicales et ONG dans la rédaction d'avis. Le

Bureau fédéral du Plan, désormais pourvu d'une task force Développement durable s'est vu confier par cette loi la mission de publier des rapports sur la politique belge dans ce domaine. La loi de 1997 l'implique également dans la préparation du Plan fédéral de développement durable, qui doit être établi tous les quatre ans en concertation avec la Commission interdépartementale pour le développement durable (CIDD). Notons d'ailleurs qu'au moment où se déroulait le Printemps de l'environnement, la CIDD lançait une vaste consultation à partir de son avant-projet de plan fédéral de développement durable 2009-2012. En plus de la loi de 1997, l'arrêté royal du 25 février 2002 a institué un service public de programmation Développement durable qui a pour mission « la préparation de la politique en matière de développement durable; la coordination de l'exécution de la politique en matière de développement durable; la mise à disposition d'expertise ».

En une décennie, une cohorte de comités, de commissions, de bureaux, et de conseils s'est formée et elle a produit un cortège d'avis, de plans et de rapports en matière de développement durable. L'inventaire que nous dressons n'est certainement pas exhaustif, mais il montre le caractère kaléidoscopique des politiques de développement durable mises en œuvre par le gouvernement fédéral. Il souligne également le fait que le Printemps s'inscrit dans un secteur d'action publique où les activités de réflexivité occupent une place prépondérante.

À cet égard, la déception manifestée par les associations à l'issue du Printemps de l'environnement⁴ est peut-être révélatrice des dangers induits par cette substitution de la réflexivité à la politique. L'inadéquation des mesures adoptées par le gouvernement au regard des défis à affronter — en l'espèce rien moins que des questions comme le changement climatique ou la perte de biodiversité — nourrit la crise de légitimité dont souffre le politique. Les fruits récoltés à l'issue du Printemps de l'environnement renforcent en effet le diagnostic d'un système politique devenu incapable de répondre aux demandes sociales les plus significatives. Le Printemps confirme l'avènement d'un « État réflexif », mais il en dévoile sans doute également un effet pervers, l'avènement d'un État qui prend la réflexivité comme fin de son action et qui de ce fait semble condamné à ce que l'on pourrait appeler un « immobilisme éclairé ».

PARTICIPATION ET « DÉMOCRATIE DU PUBLIC »

L'« État réflexif » se caractérise par l'horizontalité des rapports qu'il noue avec les forces organisées de la société. L'État consulte, contracte, négocie, il « externalise » la prise de décision (Cantelli). Dans ce mouvement d'ouverture, la pratique de la participation occupe une place de choix. L'idée d'associer les citoyens, la société civile ou encore le « public » à l'élaboration de la décision politique afin de dépoussiérer les institutions présumées sclérosées de la démocratie représentative fait désormais partie de l'imaginaire politique dominant.

4 Voir notamment *La libre Belgique* du 2 juillet 2008.

Il semble toutefois que cet engouement s'accompagne d'une certaine confusion et que la « participation » dissimule une pluralité de pratiques contrastées (Blondiaux).

Le Printemps de l'environnement a été présenté comme un « vaste processus participatif sur les politiques environnementales » (« Note de politique générale », 11 avril 2008, p. 37.). Nous avons consulté les listes des participants aux ateliers qui sont disponibles sur la Toile. Le premier enseignement à tirer de l'analyse de celles-ci réside dans l'identification des profils qui composent ce « public ». À cet égard, il convient de noter que les participants proviennent tous d'institutions, publiques ou privées, et qu'il ne s'agit pas de citoyens lambda que l'on aurait chargé de construire un avis éclairé au terme d'un processus d'échange avec différentes catégories d'experts, selon le modèle de la « démocratie dialogique » (Callon, Lascoumes, Barthes). Le public du Printemps est donc composé de professionnels du ou des secteurs concernés par les thématiques abordées. Loin d'inaugurer une recomposition des pratiques démocratiques, cette forme de participation élitaire fait la part belle aux experts et aux professionnels, elle requiert une grande maîtrise technique des enjeux traités et suppose l'adhésion à un mode de définition des problèmes préalablement fixé.

Il est également intéressant d'étudier l'importance de chacune des catégories qui composent le « public ». À partir des listes de participants, nous avons classé et dénombré, pour chaque atelier, les participants en fonction de cinq catégories. Premièrement, dans la colonne « administration », nous avons repris les représentants des fonctions publiques fédérale et régionales, ainsi que ceux des pouvoirs locaux (Union des villes et communes). Deuxièmement, dans la colonne « entreprises », nous avons repris les représentants des entreprises ou de certains secteurs (dont le secteur agricole). Dans la troisième catégorie, nommée « associations », nous avons regroupé les représentants d'ONG, auxquels nous avons ajouté les associations de consommateurs. La quatrième catégorie rassemble les représentants syndicaux. Enfin, la dernière catégorie réunit les experts et scientifiques.

Ateliers	Administrations	Entreprises	ONG	Syndicats	Experts	Total
Climat	95 (44,19 %)	57 (26,51 %)	25 (11,63 %)	25 (11,63 %)	13 (6,04 %)	215
Environnement - santé	76 (43,18 %)	27 (15,34 %)	20 (11,36 %)	24 (13,64 %)	29 (16,48 %)	176
Mobilité	40 (43,48 %)	20 (21,74 %)	9 (9,78 %)	22 (23,91 %)	1 (1,09 %)	92
Biodiversité	30 (31,25 %)	22 (22,92 %)	22 (22,92 %)	11 (11,46 %)	11 (11,46 %)	96
Production - consommation	49 (40,83 %)	32 (26,67 %)	25 (20,83 %)	7 (5,83 %)	7 (5,83 %)	120

Le dénombrement auquel nous avons procédé révèle que, d'un point de vue quantitatif, le centre de gravité du processus participatif se situe du côté des administrations puisque le contingent des fonctionnaires représente près de la moitié du total des participants. Nous assistons donc à une « externalisation » paradoxale puisque le groupe numériquement le plus important du « grand processus participatif » provient des institutions publiques. Les entreprises fournissent quant à elles à peu près un quart des participants. Administrations et entreprises composent donc entre 55 et 70 % du « public ». Le tiers restant se compose d'experts, de syndicalistes et du personnel de diverses ONG impliquées dans le processus. La composition du « public » laisse à penser que la finalité de ce dispositif présenté comme « participatif » résidait principalement dans la consultation et la mise en relation des « parties prenantes », de manière à fabriquer le consentement au sein des secteurs qui constituent les principaux destinataires du Printemps. La consultation servirait en quelque sorte à construire la légitimité de l'action publique *ex ante* en résorbant les possibilités d'opposition par la concertation avec les groupes d'intérêt concernés (Rumpala).

L'insistance sur l'aspect participatif du Printemps dans les discours qui l'ont présenté évoque ce que le politologue Bernard Manin nomme la « démocratie du public », c'est-à-dire une forme de démocratie dans laquelle le pouvoir exécutif conçoit l'essentiel de son action indépendamment du travail d'intermédiation des institutions législatives caractéristiques de la démocratie représentative⁵. La démocratie du public se joue dans un dialogue direct avec des groupes d'intérêt, voire dans la proximité des échanges avec le « public », cette version évanescence et actualisée du peuple ou de la nation. Incarnation de ces modalités émergentes d'interaction entre les autorités gouvernementales et le public, le Printemps laissait la possibilité de commenter les mesures dont l'adoption était préconisée, en « postant » un avis sur un blog temporaire. Le mélange de nouvelles technologies, de participation, et de médiatisation que nous a proposé le Printemps en fait un condensé des principaux traits de cette « démocratie du public ».

LA COMPLEXIFICATION DE L'EXERCICE DU POUVOIR

Le Printemps révèle une dernière évolution — relativement spécifique à la Belgique, celle-ci : la complexification de l'exercice du pouvoir dans le cadre du système fédéral. La répartition des compétences entre l'État fédéral et les Régions, en l'occurrence en matière d'environnement, constitue le premier vecteur de cette complexification. Pour la politique climatique, l'État fédéral demeure responsable des engagements internationaux et européens souscrits par la Belgique, mais ce sont les Régions qui exercent l'essentiel des compétences à partir desquelles la diminution des émissions de gaz à effet de serre peut être amorcée. En effet, politique industrielle, aménagement du territoire, déchets, transports sont autant de domaines gérés par les Régions et intimement liés aux émissions de gaz à effet de serre. Au titre de sa politique climatique,

5 À cet égard, on peut se demander si le Printemps ne participe pas d'un mouvement de « déclassement des Parlements » (Magnet).

le gouvernement fédéral peut tenter d'impulser des changements de comportement par le truchement d'instruments fiscaux ou par le biais de campagnes d'information. Il peut également favoriser la « compensation carbone » ou utiliser les mécanismes de flexibilité prévus par le protocole de Kyoto. En revanche, la politique climatique fédérale ne peut empiéter sur les compétences régionales, ce qui en amoindrit considérablement la portée.

En somme, comme le soulignait Alain Eraly dans *Le pouvoir enchaîné*, « la multiplication prodigieuse, en Belgique, des niveaux de pouvoir et des centres de décision politique » accroît spectaculairement « l'interdépendance » où les décideurs politiques tentent de se débattre. Dans les domaines où son action rencontre celle des entités fédérées, le gouvernement fédéral se doit d'ouvrir de titanesques chantiers de coordination et de négociation qui absorbent à eux seuls une part importante du temps et de l'énergie des élites politiques et administratives.

Les difficultés inhérentes au système institutionnel belge sont exacerbées par le contexte politique de ces derniers mois. L'élément qui nous semble décisif n'est pas la forte polarisation communautaire, mais plutôt l'asymétrie des majorités entre les différents niveaux de pouvoir. Au gouvernement wallon siège une coalition sociale-chrétienne-socialiste. L'exécutif flamand est formé d'une coalition regroupant Open VLD, SP.A-VL.Pro, CD&V/N-VA. La Région bruxelloise est quant à elle dirigée par une coalition regroupant des socialistes, des sociaux-chrétiens et des écologistes, pour le côté francophone, et des libéraux, des socialistes et des sociaux-chrétiens, pour le côté flamand. Le gouvernement fédéral associe quant à lui libéraux et sociaux-chrétiens flamands et libéraux, socialistes et sociaux-chrétiens francophones. Le groupe formé par l'ensemble des mandataires qui sont en charge de l'environnement aux différents niveaux de pouvoir s'avère tout aussi hétérogène. Ainsi, en Wallonie, le ministre de l'Environnement, Benoît Lutgen, appartient au CDH. En Flandre, la ministre, Hilde Crevits, fait partie du CD&V. Le maroquin bruxellois échoit à Évelyne Huytebroeck, du parti Écolo. Au fédéral, c'est un socialiste francophone qui est en charge des matières environnementales. Le caractère à la fois hétérogène et asymétrique du contexte politique réduit la cohésion entre élites gouvernementales, ce qui affecte la capacité du système belge à produire une action publique cohérente.

L'asymétrie favorise également les défections induites par les stratégies électorales des mandataires concernés. Dans l'ouvrage déjà cité, Alain Eraly rappelle que la stratégie politico-médiatique détermine souvent le positionnement des ministres bien davantage que le contenu des projets présentés. La logique d'action dominante au sein du champ politique érige fréquemment l'obtention d'un bénéfice médiatique en préoccupation cardinale. Et, le gain médiatique étant perçu comme relatif, il est stratégiquement intéressant que cette gratification symbolique puisse être obtenue au détriment d'un mandataire d'un parti concurrent.

La conjoncture de l'année politique 2008 a sans doute exacerbé le caractère concurrentiel et conflictuel du microcosme politique belge. En effet, les exécutifs régionaux sont en fin de législature, les élections approchent. Cela si-

gnifie que, d'ici quelques semaines, les différentes formations politiques du pays seront impliquées dans les campagnes régionales et que bon nombre de personnalités politiques de premier plan devront y défendre un bilan ou, au contraire, y dénoncer les faiblesses et lacunes de l'action de tel ou tel gouvernement.

Fondamentalement, toute campagne électorale se caractérise par une dynamique concurrentielle où s'affrontent des projets et des candidats pour l'exercice du pouvoir et ces périodes électorales sont particulièrement peu propices à l'action. Le décalage entre les temporalités politiques régionales et fédérale accentue fortement la tendance à privilégier l'affrontement et la singularisation, au détriment de la coopération et de la collégialité. De ce point de vue, le Printemps de l'environnement a été lancé dans des circonstances particulièrement défavorables puisqu'à l'heure où le gouvernement fédéral appelait à la coordination des politiques régionales et fédérales en matière de développement durable, les Régions lorgnaient déjà la prochaine échéance électorale.

Le décalage des calendriers électoraux régional et fédéral, couplé à l'asymétrie des majorités en place aux différents niveaux de pouvoir, rend le succès de la coopération multiniveau peu probable. En effet, pour quelles raisons, un ministre régional apporterait-il son concours à une initiative portée par un ministre fédéral appartenant à un parti concurrent ? Poser la question, c'est y répondre et le boycott de la présentation des résultats du Printemps par la ministre bruxelloise de l'Environnement illustre l'incidence des logiques d'action qui régissent le comportement des élites politiques belges sur un dispositif censé favoriser la coopération entre niveaux de pouvoir. La rebuffade était d'autant plus probable que la ministre régionale en question est membre d'un parti qui n'appartient à aucune autre majorité, que le projet proposé empiète sur les domaines que cette ministre considère comme faisant partie de la chasse gardée de sa formation politique et qu'enfin le projet est identifié à une personnalité émergente médiatiquement omniprésente.

Sans préjuger ici de toutes les motivations qui ont inspiré cette décision, elle illustre une des lois d'airain du microcosme politique qu'Alain Eraly énonçait en ces termes : « La multiplication des ministres conduit nécessairement à faire éclater les compétences et à exacerber les problèmes de coordination dès lors que chaque ministre, condamné qu'il est à faire parler de lui, défend d'autant plus jalousement son "bac à sable" et cherche vaille que vaille à rentabiliser ses maigres prérogatives. » Le propos est cru, mais il rend bien le caractère concurrentiel — voire conflictuel — du microcosme politique belge.

Dans un système institutionnel caractérisé par une forte dispersion des compétences, les dirigeants politiques sont condamnés à gérer l'interdépendance entre des niveaux de pouvoir qui vivent selon des rythmes différents et qui sont travaillés de dynamiques sociopolitiques spécifiques. L'exercice du pouvoir, a fortiori au niveau fédéral, connaît une complexification croissante du fait de cette interdépendance entre des lieux de pouvoir différents. Lorsque la conjoncture se caractérise par l'asymétrie de la composition des exécutifs et par l'imminence d'une échéance électorale — pour ne rien dire de la forte polarisation communautaire —, cet exercice de gestion de l'interdépendance tient de

la gageure. Ce type de configuration favorise l'apparition, autour des problèmes communs, de dynamiques qui sont davantage confrontationnelles que coopératives. Au-delà des éléments de conjoncture, la question de la gouvernabilité de l'État belge se profile en filigrane de ces débats. Comment, en effet, est-il possible de produire une action publique cohérente et substantielle alors que l'exercice du pouvoir semble connaître un inexorable mouvement de division et de complexification? Le Printemps semble donc révélateur d'une crise, plus spécifique à la Belgique, qui est celle de sa gouvernabilité.

CRISES DE LÉGITIMITÉ ET DE GOUVERNABILITÉ

En conclusion, le Printemps de l'environnement révèle trois évolutions concomitantes de la politique belge. Le recours à la commandite de rapports, à la contractualisation, et à des instruments de sensibilisation confirme l'émergence d'un « État réflexif », idéal-type qui condense l'essentiel des transformations contemporaines de l'action publique. L'utilisation d'une forme particulière de participation basée sur un dialogue direct avec les professionnels des secteurs concernés et donnant lieu à une forte médiatisation rappelle la « démocratie du public » issue de la métamorphose des modes de légitimation de la démocratie représentative. Enfin, les tensions entre les membres des exécutifs régionaux et leurs homologues au fédéral illustrent la complexité de l'exercice du pouvoir dans un système politique en voie d'émiettement. À des titres divers, ces trois évolutions nourrissent la double crise du système politique belge: une crise de légitimité, provoquée par la dégradation de la qualité de l'action gouvernementale; et une crise de gouvernabilité, provoquée par la complexité institutionnelle et politique croissante. ■

Bibliographie

- Blondiaux L., *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie représentative*, Paris, Seuil, 2008.
- Callon M., Lascoumes P. et Barthes Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.
- Cantelli F., *L'État à tâtons. Pragmatique de l'action publique face au sida*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2007.
- Eraly A., *Le pouvoir enchaîné*, Bruxelles, Labor.
- Gaudin J.-P., *Gouverner par contrat. L'action publique en questions*, Paris, Presses de sciences po, 1999.
- Larrue C., *Analyser les politiques publiques d'environnement*, Paris, L'Harmattan, « Logiques politiques », 2000.
- Lascoumes P., *L'écopouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994.
- Lascoumes P., Gilbert Cl., « Les politiques du risque en Europe », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 10, n° 2, 2003.
- Morand Ch.-A., *Le droit néomoderne des politiques publiques*, Paris, LGDJ, 1999.
- Ost Fr. et van de Kerchove M., *De la pyramide au réseau*, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, 2002.
- Magnette P., « Le régime parlementaire. De l'orléanisme au fédéralisme », dans Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, Paul Magnette (dir.), *Gouverner la Belgique, clivages et compromis dans une société complexe*, Paris, PUF, 1999.
- Manin B., *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Champs-Flammarion, 1995.
- Rumpala Y., *Régulation publique et environnement*, Paris, L'Harmattan, « Logiques politiques », 2003.
- Bureau fédéral du Plan – task force Développement durable, « Un pas vers le développement durable? », *Rapport fédéral Développement durable*, Bruxelles, 2002, 225 p.
- CIDD, *Avant-projet de plan fédéral de développement durable 2009-2012*, Bruxelles, 2008, 110 p.